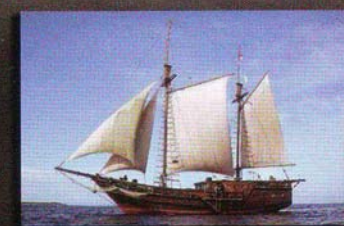
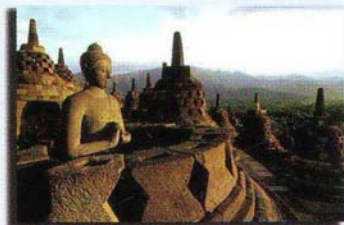




Jurnal Bhinneka Tunggal Ika

Ulasan Ilmiah Politik, Otonomi Daerah, SDA, dan Pluralistik



Pemantapan Posisi dan Peran DPD RI dalam Upaya Penguatan
Pancasila sebagai Dasar Ideologi Negara
Oleh: Irman Gusman, SE, MBA

Geosains untuk Pengambilan Keputusan:
Pengalaman Legislasi DPD RI
Oleh: Dr. Ir. Siti Nurbaya Bakar, M.Sc

Otonomi Daerah dan Keindonesiaan
Oleh: R. Siti Zuhro, PhD

Studi Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa
Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
Oleh: Dr. Kushandayani, M.A, dkk.

Kompleksitas Administrasi Pemerintahan dengan Pendekatan
Kebijakan Regional
Oleh: Herlin Wijayati, S.H, M.S, dkk.

Evaluasi Realisasi APBN dan Dampaknya terhadap Ekonomi Daerah
Oleh: Enny Sri Hartati dan Tauhid Ahmad

Menimbang Gagasan Penghapusan Jabatan Wakil Kepala Daerah
Oleh: Dr. Suharizal, S.H., M.H.

Diterbitkan oleh:

Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia
Plasa DPD-RI Kompleks Parlemen, Senayan
Jl. Gatot Subroto No. 6 Jakarta-Indonesia

Daftar Isi

Kata Pengantar	v
Daftar Isi	vii
Pendahuluan	1
Pemantapan Posisi dan Peran DPD RI dalam Upaya Penguatan Pancasila sebagai Dasar Ideologi Negara Oleh: Imman Gusman, SE, MBA	5
Gerains untuk Pengambilan Keputusan: Pengalaman Legislasi DPD RI Oleh: Dr. Ir. Siti Nurbaya Bakar, M.Sc	21
Otonomi Daerah dan Keindonesiaan Oleh: R. Siti Zuhro, PhD	39
Studi Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Oleh: Dr. Kushandayani, M.A, dkk	67
Kompleksitas Administrasi Pemerintahan dengan Pendekatan Kebijakan Regional Oleh: Herlin Wijayati, S.H, M.S, dkk	83
Evaluasi Realisasi APBN dan Dampaknya terhadap Ekonomi Daerah Oleh: Enny Sri Hartati dan Tauhid Ahmad	105
Menimbang Gagasan Penghapusan Jabatan Wakil Kepala Daerah Oleh: Dr. Suharizal, S.H., M.H.	123

Studi Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah^{*)}

Oleh : Dr. Kushandayani, M.A, dkk^{**)}

Abstract

Village is the smallest government unit within the Republic of Indonesia's government structure. As a unit of government, a village is expected to spearhead such an effective management of village governance within the framework of the provision of good public services and adequate for people domiciled in the village. In fact, many obstacles in the implementation of Law No. 32 Year 2004 on Village Government is still a scourge that is very disturbing for almost all villages in Indonesia which led to the failure of the village officials to give the best service for its citizens. This study seeks to comprehensively present the various problems encountered in the field related to the Law No. 32 Year 2004, which shall then try to propose recommendations for improvements in the future.

Pendahuluan

Jika kita mempelajari UUD 1945, khususnya dalam bagian penjelasan pasal demi pasal, untuk Bab VI, pasal 18, maka termuat pengakuan negara terhadap keberadaan otonomi desa dengan hak asal usulnya. Dalam bagian penjelasan disebutkan bahwa dalam teritorial Negara Indonesia terdapat ± 250 *zelfbesturende landshappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari 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. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut.

^{*)} Materi yang disajikan pada tulisan ini diangkat dari hasil penelitian yang diselenggarakan oleh Tim Peneliti Desain Implementatif dan Konstruksi Pemerintahan Desa, Sekretariat Jenderal DPD-RI Tahun 2010.

^{**)} Artikel ini ditulis oleh Tim Peneliti yang terdiri atas: Dr. Kushandayani, M.A, Wijayanto, S.IP, Lusia Astrika, M.Si, Dr. Reni Windiani, Budi Setiono, Ph.D, Drs. Priyanto Harsasto, M.A, Drs. Turtiantoro, M.Si, Drs. Purwoko, M.Si, Dzunuwanus Ghulam Manar, S.IP, Puji Astuti, M.Si, Rr. Hermi Susiatiningsih, M.Si, Dewi Erowati, M.Si.

Pendapat berbeda disampaikan oleh The Liang Gie, bahwa desa, nagari, dan sebagainya tidaklah tepat disebut sebagai daerah istimewa. Baginya yang nyata-nyata dianggap daerah istimewa dengan hak-hak asal-usulnya ialah *zelfbesturende landshappen*, yaitu daerah-daerah kerajaan/kesultanan yang masih ada di Indonesia pada waktu itu. (Gie, 1977: hlm. 7-9)

Terlepas dari penafsiran yang berbeda terhadap keberadaan pasal tersebut, dalam realitasnya negara melalui peraturan perundangan yang ada tidak mengakui secara eksplisit bahwa desa memiliki otonomi. Bahkan terdapat kecenderungan kuat memaknakan otonomi desa sebagai bagian dari otonomi daerah. Pemaknaan tersebut menciptakan cara pandang yang menyamakan desa sebagaimana pusat memandang daerah, yaitu hanya "bagian dari wilayah negara" yang harus taat pada pemerintah atasnya. (Kushandajani, 1991: hlm. 126-127)

Pemahaman ini terus berjalan dan berakibat pada perlakuan pemerintah daerah pada desa. Pemerintah daerah (kabupaten) memandang desa hanya merupakan bagian dari pemerintahan daerah, di mana kekuasaan membuat kebijakan maupun implementasi yang berkaitan dengan desa ada pada Bupati, sehingga makna otonomi desa semakin kabur.

Situasi tersebut semakin kental pada masa berlakunya UU No.5/1979, di mana terjadi penyeragaman nama, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintahan desa. Pemberlakuan UU No.5/1979 telah mengubah total wajah desa (Zakaria, 2003: hlm. 5), dan menempatkan desa tidak lebih sebagai kepanjangan pemerintah pusat maupun daerah, yang berarti desa tidak otonom lagi.

Desa yang sesungguhnya merupakan pemilik otonomi yang oleh pemerintah orde baru telah dikorbankan demi mempertahankan status quo melalui kebijakan penyeragaman. *State formation* yang menisbikan realitas lokal yang telah berakar di masyarakat pada akhirnya laksana bom waktu yang setiap saat menjadi sumber pecahnya konflik horisontal. Konflik horisontal di tingkat desa ini kemudian meledak dan marak pada saat jatuhnya orde baru, bahkan tidak sedikit yang mengarah pada tindakan anarkis. Ketidakpuasan terhadap praktek penyelenggaraan pemerintahan desa telah menyebabkan kemarahan masyarakat yang kemudian dengan semena-mena menggulingkan kepala desanya.

Pada masa orde baru desa memang cenderung *powerless* dan menjadi komoditas politik. Peran pemerintah desa yang aslinya berfungsi kerukunan atau fungsi sosial, menjadi bergeser lebih sebagai instrumen pemerintah dengan beban politik yang besar. Akibatnya pemerintah desa dan perangkatnya lebih berorientasi ke pemerintah daripada ke masyarakat. Kondisi ini diperkokoh dengan pengaturan desa yang seragam berlaku seluruh Indonesia melalui UU No.5 Tahun 1979. Kebijakan ini sesungguhnya telah mematikan kearifan-kearifan lokal, sekaligus menyebabkan elite desa terkooptasi menjadi bagian dari elite nasional. Kebijakan sentralistik juga telah mematikan demokrasi lokal karena adanya upaya penggantian lembaga-lembaga demokrasi asli desa dengan lembaga-lembaga korporatif negara. Fungsi sosial kepala desa dan pamong desa diubah menjadi fungsi administratif. Dengan kondisi seperti ini sesungguhnya desa telah kehilangan otoritas asli yang dimiliki berupa otonomi desa.

Dalam perspektif politik dan hukum, terlihat sangat jelas adanya tujuan pemerintah (pusat) melalui pemberlakuan UU No.5/1979 yaitu untuk melakukan penyeragaman bentuk dan struktur pemerintahan di desa. Asumsi-asumsi yang dipakai dalam penetapan UU No.5/1979 paling tidak ada dua. *Pertama*, menganggap bahwa IGO (*Inlandsche Gemeente Ordonnantie*) dan IGOB (*Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten*) tidak mengatur pemerintahan desa secara seragam dan

kurang memberikan dorongan kepada masyarakatnya untuk tumbuh ke arah kemajuan yang dinamis. *Kedua*, bentuk dan corak pemerintahan desa yang masih beraneka ragam di mana masing-masing daerah memiliki ciri-cirinya sendiri, merupakan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensif guna peningkatan taraf hidup masyarakatnya.

Penjelasan UU No.5/1979 tersebut melahirkan persepsi yang keliru, di mana hanya struktur pemerintah desalah yang dijamin keberadaannya oleh negara, sedangkan keberadaan lembaga-lembaga adat (terutama di luar Jawa) yang sudah lama ada, tidak dijamin keberadaannya. Peran lembaga-lembaga adat menjadi melemah, dan posisinya tergantikan oleh lembaga formal bentukan pemerintah. Hans Antlov (2002) mengenali strategi politik pemerintah Indonesia saat itu (orde baru) yang melakukan campur tangan di dalam urusan desa. Dia menemukan betapa padatnya birokrasi desa di Jawa Barat dan demikian kentarnya kehadiran tangan negara. Hasil penelitian Tim Lopera, Yogyakarta (2000) melihat langkah-langkah yang diambil pemerintah merupakan bentuk konsolidasi atas kelompok-kelompok agar berada dalam kesatuan wilayah dan membangun loyalitas baru yang bersifat nasional.

Padahal ketaatan masyarakat tidak bisa begitu saja berpindah, karena ketaatan ataupun kepercayaan masyarakat pada lembaga adat bergandeng erat dengan sistem budaya yang tumbuh pada masyarakat setempat, sebagaimana disampaikan oleh Soetardjo Kartohadikoesoemo (1965) bahwa hubungan hukum adat dan cara berpemerintahan di desa melalui ungkapan "*deso mowo tjoro, negoro mowo toto*," ataupun dalam istilah Sumatera "*sekali air gadang, sekali tapian barandja. Sekali raja berganti, sekali adat berubah*". Bahkan terjadi upaya teralihnya kesetiaan warga masyarakat dari kesetiaannya mematuhi tradisi dan hukum lokal ke kesetiaannya yang baru untuk lebih mematuhi ketentuan-ketentuan hukum nasional, sebagai usaha yang dilakukan para penanggungjawab pembangunan untuk meniadakan *legal gaps*. (Wignjosoebroto, 2002) Akibatnya pada saat konflik-konflik pada akar rumput terjadi, tidak ada satu pihakpun yang dapat menetralsir situasi tersebut.

Perlakuan Pusat terhadap desa dengan menempatkan kepala desa sebagai penguasa tunggal yaitu sebagai ketua umum Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan juga ketua umum Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), semakin memperkukuh kekuatan negara dan memperlemah desa. Desa sejak lama hanya menjadi ajang bagi kekuatan eksternal, yang dalam geraknya sangat sulit ditemukan bukti adanya dukungan yang nyata bagi perbaikan kehidupan rakyat desa sendiri. Negara jelas sangat mendominasi dalam proses perubahan sosial di pedesaan Jawa. Sementara itu, dominasi pendekatan hubungan antara desa dan negara yang konvensional (yuridis formal), telah menempatkan organisasi negara pada dominasi hegemoni kekuasaan negara yang sangat deterministik terhadap perkembangan masyarakat. (Sosialismanto, 2001) Masa ini oleh P.J. Suwarno disebut sebagai akhir dari demokrasi dan otonomi desa secara yuridis (*Kompas*, 4 Februari 2004).

Hal tersebut terjadi karena pemerintah dan juga masyarakat lupa bahwa UU No.5/1979 itu hanya mengatur salah satu aspek saja dalam kehidupan masyarakat desa, yaitu aspek pemerintahan. Bisa disimak penjelasan 1.6 UU No.5/1979 yang menyebutkan bahwa Undang-Undang No.5/1979 sesuai dengan UU No.5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Tap MPR No.IV/MPR/1978 tentang GBHN, hanya mengatur desa dari segi pemerintahannya. UU tersebut tetap mengakui adanya kesatuan masyarakat hukum, adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan yang masih hidup sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan dan

ketahanan nasional. Oleh sebab itu yang dimaksud dengan pemerintahan desa dalam UU tersebut adalah kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang dilaksanakan oleh organisasi pemerintahan yang terendah di bawah camat.

Pada saat reformasi bergulir tahun 1998 di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan di daerah juga menjadi salah satu sasaran reformasi. Revisi UU No.5/1974 dan UU No.5/1979 menjadi tidak terelakkan lagi, maka lahirlah UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur sekaligus daerah otonom dan desa dalam satu paket. UU No.22/1999 tersebut tidak saja mengatur dan sekaligus membawa perubahan di daerah (provinsi, kabupaten dan kota), namun juga memberikan landasan bagi perubahan yang mendasar di desa. Salah satu perubahan mendasar dalam pengaturan mengenai desa adalah munculnya BPD (Badan Perwakilan Desa) yang merupakan lembaga tersendiri, dan memiliki fungsi sangat luas seperti mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Desa, yang pada awalnya didefinisikan sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat, berubah rumusannya menjadi kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat. Namun demikian, rumusan yang pada awalnya memberikan janji bagi keleluasaan desa dalam berkreasi menyusun kebijakan desa sesuai dengan adat istiadat setempat menjadi ragu dalam pelaksanaannya, karena UU No.22/1999 masih setengah hati dalam memberi pengakuan terhadap otonomi desa. (Dwipayana, 2003: hlm. 11) Penyebutan bahwa desa memiliki otonomi asli justru termuat di bagian penjelasan, bukan dalam batang tubuh UU tersebut.

Di sisi lain, dalam masa berlakunya UU No.22/1999 tersebut otonomi desa dipahami sebatas pada dimensi politik saja. Hal tersebut terlihat dari pedoman pemerintah maupun peraturan daerah yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi desa, baru menyentuh aspek-aspek: cara pembentukan BPD, tata cara penyusunan Peraturan Desa, tata cara pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa, tata cara pemilihan kepala desa, tata cara penyusunan APB Desa, dan sebagainya.

Jika otonomi desa hanya sekedar pemberian otonomi kepada desa untuk memilih kepala desa, memilih anggota BPD, memilih kepala dusun, dan memberi hak pada BPD untuk mengontrol pemerintah desa, maka ruh otonomi desa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pemerataan pelayanan kepada masyarakat akan sulit dicapai. (Hutomo, 2003: hlm. 2) Padahal UU No.22/1999 tersebut lahir dengan semangat keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. (Bagian Penjelasan angka 9, Umum, angka (1) UU No.22 Tahun 1999).

Pada tahun 2004, lima tahun setelah UU No.22/1999 diundangkan, terjadi revisi terhadap UU No.22/1999 dengan diterbitkannya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Alasan utama terjadinya revisi tersebut adalah amandemen kedua UUD 1945 yang dilakukan pada tanggal 18 Agustus 2000, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2002 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Dalam UU No.32/2004 tersebut pengaturan tentang daerah dan desa juga menjadi satu paket. Tetapi sekali lagi, perhatian utama tetap diberikan pada Daerah ketimbang desa, dengan diaturnya desa hanya dalam satu bab saja dari keseluruhan 16 bab di dalam

UU tersebut, yaitu bab 11. Dengan demikian UU tersebut menempatkan pemerintahan desa sebagai bagian dari pemerintahan daerah.

Secara normatif, lewat UU tersebut pemerintah pusat berkehendak untuk mengembalikan posisi kepala desa menjadi kuat kembali. Posisi dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) melemah (pasal 209-210 UU No.32 Tahun 2004) dibandingkan dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) semasa UU No.22/1999. Perubahan juga terjadi pada pengisian sekretaris desa dari Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Pemerintahan era reformasi melalui UU No 22 Tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No.32 Tahun 2004 mencoba melakukan penataan ulang untuk memberikan ruang yang memadai bagi otonomi desa dengan mengakui keragaman asal usul desa dan memberikan juga tugas-tugas yang bersifat pembantuan. Namun pengaturan desa yang tidak diatur melalui pengaturan tersendiri, tetapi menjadi bagian satu paket dengan pengaturan mengenai pemerintah daerah telah menyebabkan pengaturan mengenai desa dan otonomi desa ini menjadi tidak komprehensif. Dalam UU No 32 Tahun 2004 pengaturan mengenai desa ada pada Bab IX yang secara khusus mengatur tentang pemerintahan desa, pemilihan kepala desa, kewenangan desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga-lembaga desa, keuangan desa dan kerjasama desa. Namun tidak semua aspek tersebut diatur secara jelas dan komprehensif karena memerlukan pengaturan lebih lanjut baik melalui perundang-undangan.

Pada akhirnya, desa sejak kemerdekaan Republik ini sampai sekarang hanyalah dipandang sebagai "bagian terkecil dari wilayah negara". Pemberlakuan berbagai kebijakan negara terhadap desa, tidak membuat desa lebih sejahtera, lebih baik, sebagaimana yang dicitakan hukum. Setiap aturan baru berlaku, selalu timbul masalah baru, yang bahkan semakin "mengkerdalkan" keberadaan desa dengan masyarakatnya.

Oleh karena pemerintahan desa dimasukkan dalam ranah politik, maka dampak ikutannya adalah munculnya kegelisahan tentang mau dikemanakan desa beserta tata kelola pemerintahannya di kalangan para perangkat desa. Kecemburuan muncul di kalangan perangkat desa (terutama di Jawa), karena menganggap pemerintah diskriminatif terhadap mereka. Sekretaris desa yang memiliki posisi yang sama sebagai perangkat desa diangkat menjadi PNS sementara para kepala urusan dan kepala dusun tidak.

Oleh sebab itu, sebagaimana teramati dalam realitas sosial desa, posisi dan peran pamong desa yang pada awalnya bernuansa sosial lalu secara bertahap bergeser bernuansa politis dan ekonomis semata. Tuntutan dari kalangan pemerintah desa agar selain sekretaris desa maka pamong atau perangkat desa lainnya diangkat menjadi PNS juga merupakan indikasi terhadap pergeseran tersebut.

Padahal dimensi terpenting bagi keberhasilan suatu kebijakan ataupun program adalah manusia sebagai pelaku utama. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan desa, maka posisi dan peran pamong desa menjadi sangat penting, karena mereka adalah pelaku utama untuk mewujudkan UU No.32 Tahun 2004 sebagai sebuah janji hukum yang bermakna untuk masyarakat desa.

Masalah lain dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah ketiadaan payung aturan untuk mewadahi berbagai macam persoalan dalam melakukan pengaturan terhadap desa. Adapun aturan pelaksana yang ada saat ini, baik Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri terlihat lepas tangan dan menyerahkan sepenuhnya kepada kabupaten/kota tanpa kejelasan petunjuk tertulis (juknis) maupun petunjuk pelaksanaan

(juklak). Tuntutan ke depan adalah Pemerintah Pusat harus mampu melakukan pengaturan terhadap jenis-jenis tipologi desa, memilih kewenangan yang masih layak untuk dilakukan langsung oleh desa dengan pertimbangan efektif dan efisien, dan mampu menciptakan serta menumbuh-kembangkan perekonomian desa seperti sebagai lumbung pangan, koperasi dan sarana pendorong kegiatan ekonomi lainnya.

Di sisi lain, tugas pembantuan di desa juga menimbulkan masalah yang tidak kecil. 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. Sehingga kritik untuk pengaturan desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah tiadanya asas otonomi *devolusi* dan *dekonsentrasi* yang layak dikelola dalam menjalankan pemerintahan desa. Seharusnya desain pemerintahan desa dapat menempatkan asas *devolusi* dan *dekonsentrasi* yang masih layak untuk dijalankan pemerintahan desa. Memang tak bisa dipungkiri bahwa aturan mengenai desa yang berubah-ubah dan bersifat membentuk (*create*) desa secara sistematis mendorong desa kehilangan bentuk aslinya sebagai suatu komunitas sosio-kultural yang mandiri.

Berbagai macam aturan yang ada selama ini lebih menempatkan desa secara ambigu. Di satu sisi ditempatkan sebagai desa adat atau "*self governing community*" yang merupakan bentuk keaslian desa yang pernah ada di Indonesia dengan ciri umumnya, dapat mengatur dan mengelola dirinya sendiri serta kekayaannya sendiri dengan hampir tanpa campur tangan negara. Bali dan Sumatera merupakan contoh masih cukup lumayan banyak desa adat yang hidup sampai hari ini. Di sisi lain ada kecenderungan kuat untuk mengadministrasikan desa melalui model *local state government*. Desa Administratif merupakan satuan wilayah administratif 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.

Namun ada persoalan yang cukup mendasar jika melihat hal tersebut dengan kedudukan kecamatan sebagai wilayah administratif juga dan berada di atas kelurahan. Persoalannya, apakah kecamatan masih layak untuk dipertahankan jika telah ada kelurahan. Hal ini bertujuan untuk memutus rantai birokrasi yang cukup panjang, mengingat masyarakat perkotaan lebih berbudaya serba dilakukan dengan cepat (*instan*). Selain itu, Negara juga memperlakukan desa (dalam tataran normative) sebagai desa otonom atau desapraja (*local self government*). Desa otonom memiliki pengertian yang hampir sama dengan daerah otonom di Indonesia. Secara konseptual, desa otonom dibentuk berdasarkan asas desentralisasi, sehingga mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa otonom berhak membentuk pemerintahan sendiri, mempunyai badan legislatif yang berwenang membuat peraturan desa dan juga memperoleh desentralisasi keuangan dari negara.

Dalam era reformasi yang telah berjalan lebih dari 10 tahun, ternyata agenda desentralisasi lebih berfokus pada persoalan otonomi provinsi dan kabupaten/kota, tetapi belum menyentuh dan menggarap secara sungguh-sungguh persoalan otonomi desa. Padahal jika mau jujur, desa adalah garda terdepan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di tingkat desa akan menjadi cermin keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Indonesia.

Desa dalam realitasnya adalah pemilik otonomi asli, yang telah berabad-abad menjadi unsur dinamis masyarakat di Indonesia. Dengan otonomi yang dimilikinya, maka desa di Indonesia memiliki begitu banyak keragaman, yang sadar atau tidak telah menjadi sumber kekayaan kultural bagi Indonesia. Desa sebagai kesatuan masyarakat dimana bertempat tinggal sejumlah manusia yang berhak mengatur dirinya adalah kesatuan masyarakat hukum yang sangat tua umurnya, lebih tua dari organisasi hukum yang kita namakan sebagai Negara. Pola-pola pengaturan dalam kehidupan bersama yang diwariskan oleh nenek moyang kita merupakan unsur penting yang menyebabkan begitu banyaknya corak perbedaan dari pengaturan desa-desa di Indonesia. Diantara begitu banyak ribuan desa yang ada di Indonesia telah memunculkan begitu banyak bentuk-bentuk desa.

Terkait dengan studi desa dan pemerintahan desa ini nampaknya kita tidak bisa mengabaikan peranan para ahli dari Belanda dan Inggris yang telah memelopori pengkajian dan penelitian tentang desa sebagai *volkgemeenschap*. Meskipun pada mulanya kajian yang mereka lakukan adalah untuk kepentingan penjajah, namun apa yang telah dilakukan para ahli tersebut mampu menjadi modal bagi bangsa kita dalam membuat perencanaan tentang pemerintahan desa ketika kita menjadi bangsa yang merdeka. Bahkan apabila kita mau jujur seharusnya pemerintah dalam merencanakan pemerintahan desa dapat belajar dari pemerintah Belanda yang melakukan penataan pemerintahan desa demi kepentingan politiknya, tetapi dilakukan secara hati-hati. Meskipun oleh Belanda, desa diatur melalui IGO (*Inlandsche Gemmente Ordonantie*) tetapi perubahan desa yang diatur didalamnya hanya sekedaranya. Hal ini dijelaskan oleh Kleintjes yang dikutip oleh Bayu Suryaningrat (1985):

"Desa dibiarkan mempunyai wewenang untuk mengurus rumah tangga menurut kehendaknya, di bidang kepolisian maupun pengaturan tetapi dalam penyelenggaraannya desa tidaklah bebas sepenuhnya. Desa diberi otonomi dengan memperhatikan peraturan yang dibuat oleh Gubernur Jenderal, Kepala Wilayah atau Pemerintah dari kesatuan masyarakat yang berdiri sendiri, yang ditunjuk dengan ordonansi".

Jelas dari pernyataan tersebut adalah sebuah pengakuan bahwa sesungguhnya desa-desa yang ada di Indonesia sudah ada sebelum kedatangan Belanda dan telah mampu menyelenggarakan pemerintahannya secara baik IGO hanyalah upaya formalitas pemberian dasar hukum penyelenggaraan desa yang tetap menekankan pada asas desentralisasi, sekaligus memberikan dasar hukum untuk memberikan tugas tambahan berupa urusan-urusan kepolisian yang merupakan asas dekonsentrasi. Pemerintah Belanda cukup arif memberikan keleluasaan kepada desa untuk menyelenggarakan pemerintahan desa melalui mekanisme yang selama ini telah dipraktekan. Oleh karena itu wajar apabila IGO menjamin keragaman susunan dan jabatan yang ada dalam

pemerintahan desa menurut adat dan kemampuan desa. Namun sayang masa orde baru yang sentralistik telah merombak semua keragaman kultural dari penyelenggaraan otonomi desa.

Kondisi tersebut jelas tidak menguntungkan bagi perkembangan dan pembaruan desa, mengingat permasalahan-permasalahan di desa sangat kompleks. Permasalahan tersebut tidak hanya sekedar menyangkut permasalahan penyelenggaraan pemerintahan desa saja, tetapi juga menyangkut permasalahan sosial, ekonomi dan budaya. Melihat realitas pelaksanaan berbagai aturan tentang pemerintahan desa selama ini, maka penting ditempuh cara-cara strategis bagi rekonstruksi pemerintahan desa ke depan.

Tinjauan Kritis terhadap UU No. 32 Tahun 2004

Terjadinya gerak pendulum penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sentralistik ke desentralistik yang ditandai dengan perubahan dari Undang-Undang No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa ke Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang di dalamnya termasuk memuat tentang Pemerintahan desa, telah mendegradasi kewenangan desa yang sebelumnya berada di Provinsi menjadi kewenangan Kabupaten sebagai daerah otonom. Perubahan ini menjadikan besaran Organisasi Pemerintah Daerah Provinsi yang mempunyai tugas pokok dan fungsi mengelola desa diperkecil dari biro menjadi bagian atau ada juga yang hanya sub bagian. Langkah ini merupakan konsekwensi pelimpahan kewenangan desa dari Provinsi ke Kabupaten sehingga berbagai kebijakan tentang Pemerintahan desa cukup diformulasikan dan ditetapkan di Kabupaten.

Kebijakan tersebut terus berlanjut seiring dengan dirubahnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam UU tersebut banyak memuat pasal-pasal yang sifatnya ambigu. Di satu sisi negara mengakui keberadaan desa-desa asli/adat untuk mengurus pemerintahan sendiri. Di sisi lain menyerahkan kewenangan pengurusan desa pada kabupaten/kota. Dalam beberapa pasal secara eksplisit desa ditempatkan sebagai bagian dari desentralisasi dapat dilihat bahwa pengaturan tentang desa merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 1:

12. 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.

Pasal 200:

- (1) Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.
- (2) Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan desa dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat.

- (3) Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa yang ditetapkan dengan Perda.

Pasal 203:

- (1) Kepala desa... dipilih langsung olehyang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.

Pasal 205:

- (1) Kepala desa terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota.....'

Pasal 206:

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
- c. Urusan pembantuan dari pemerintah, provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota.

Pasal 208:

Tugas dan kewajiban kepala desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa diatur lebih lanjut dengan Perda berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Melihat uraian beberapa pasal tersebut terlihat jelas bahwa terjadi kontradiktif di dalam perlakuan negara terhadap desa. Di dalam pasal 1 negara mengakui keberadaan desa asli, namun di dalam pasal-pasal berikutnya justru secara jelas menyerahkan kewenangan pengurusan terhadap desa diserahkan ke tangan pemerintah kabupaten/kota.

Dalam pelaksanaannya sebagian besar desa menerapkan kedua tipe tersebut, yaitu di satu sisi menjalankan fungsi sosial budaya sebagaimana desa adat/asli, di sisi lain juga minta diperlakukan sebagaimana desa administratif/kelurahan yang mendapat anggaran dari pemerintah atau pemerintah daerah, termasuk menghendaki semua pamong desa menjadi PNS sebagaimana pegawai kelurahan.

Sesuatu yang janggal namun berimplikasi kuat di dalam UU No.32 Tahun 2004 tidak ada ketentuan umum yang memuat batasan tentang kabupaten dan kota. Apa perbedaan keduanya, dan apa implikasi penyebutan yang berbeda antara kabupaten dan kota. Semestinya penyebutan yang berbeda dari kabupaten dan kota mesti merujuk pada karakteristik keduanya yang berbeda. Oleh karena dianggap sama oleh negara, maka perlakuan negara juga sama terhadap keduanya.

Hal tersebut berulang pada tiadanya batasan tentang kelurahan. Padahal kelurahan muncul di pasal 201:

- (1) Pendanaan sebagai akibat perubahan status desa menjadi kelurahan dibebankan pada APBD kabupaten/kota
- (2) Dalam hal desa berubah statusnya menjadi kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan.

Dalam pasal ataupun ayat selanjutnya juga tidak memuat pengaturan lebih lanjut tentang kelurahan, sebagai landasan hukum pengaturan tentang kelurahan. Akibat tidak diaturnya kelurahan, sebagai pembeda dengan desa, mengakibatkan cara pandang pemerintah kabupaten yang menyamaratakan

keduanya. Akibatnya perlakuan kabupaten juga menyamakan antara desa dan kelurahan. Sebagai contoh, Anggaran Dana Desa (ADD) yang seharusnya dialokasikan hanya untuk desa, justru dialokasikan secara rata dengan kelurahan juga, sehingga yang diperoleh desa berkurang karena jumlah pembagiannya bertambah.

Ketidaktegangan otonomi daerah, diletakkan di kabupaten/kota atau di provinsi, justru makin menajam. Dengan meletakkan secara jelas dimana otonomi daerah diletakkan, akan mempermudah pemerintah pusat dalam mengatur dan mengelola sumber daya. Dengan ketidaktegangan tersebut, pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki posisi sejajar dengan pemerintah daerah provinsi. Akibatnya ketaatan dari para bupati/walikota pada gubernur juga longgar, karena tidak diatur hubungan hierarki keduanya.

Pasal 2:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.
- (2) Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3)dst

Perlakuan negara/pemerintah pusat pada *grassroots level* pemerintahan sangat kuat, yang bisa dicermati dari peraturan pusat tentang berbagai hal menyangkut desa maupun kelurahan. Munculnya regulasi tentang desa sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah No.72 dan 73 Tahun 2005 tentang Desa dan Kelurahan, serta sederetan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Desa dan Kelurahan yaitu :

1. Permendagri No.27 Tahun 2006 tentang Penetapan dan Penegasan Batas Desa;
2. Permendagri No.28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan;
3. Permendagri No.29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan Mekanisme Peraturan Desa;
4. Permendagri No.30 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota Kepada Desa;
5. Permendagri No.31 Tahun 2006 tentang Pembentukan Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan;
6. Permendagri No.32 Tahun 2006 tentang Pedoman Administrasi Desa;
7. Permendagri No.4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa;
8. Permendagri No.5 Tahun 2007 tentang Pedoman Lembaga Kemasyarakatan;
9. Permendagri No.7 Tahun 2007 tentang Kader Pembangunan Masyarakat;
10. Permendagri No.13 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Perlombaan Desa dan Kelurahan.

Dari hasil penelitian ada beberapa hal yang menjadi titik simpul penting, dan dijelaskan dalam uraian berikut. *Pertama*, sejak lahirnya UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa sampai dengan berlakunya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desa selalu ditempatkan sebagai 'alat politik semata'. Disebut alat politik karena segala hal yang berhubungan dengan desa selalu dimuati dengan "motif politik" yang sangat kuat. Perubahan perundangan yang mengatur desa selalu dibarengi dengan tarik ulur kepentingan antarkelompok politik. Hal tersebut terjadi karena memang untuk menyusun sebuah UU harus melalui mekanisme politik antara pemerintah dan

DPR-RI. Tujuan diberlakukannya sebuah aturan sebenarnya adalah untuk *social engineering*, yaitu mengubah sikap mental dan tindakan masyarakat menuju ke arah yang lebih baik. Namun, meski aturan berganti-ganti namun cara berpikir dan cara berperilaku masyarakat dan pemerintah (dalam berbagai tingkatan) tidak berubah. Maka nasib desa sampai saat ini juga tidak mengalami perubahan berarti, malah justru makin menguras energi. Arus gelombang saat ini berbalik, dimana para perangkat desa menuntut agar pemerintah memperhatikan nasib mereka sebagai "balas budi" atas apa yang telah dilakukan mereka untuk elit politik selama ini. Namun tindakan tersebut tidak membuat masyarakat desa makin sejahtera, tapi malah makin "terperangkap" dalam arus politik, karena tindakan massa tersebut juga direspon oleh kekuatan politik sebagai "alat" juga.

Kedua, secara tekstual maupun kontekstual banyak kelemahan yang ada di UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyangkut desa. Sejak awal tidak ada ketegasan menyangkut perbedaan antara kabupaten dan kota, posisi antara provinsi dengan kabupaten/kota, tingkatan pemerintahan daerah mana yang memiliki otonomi daerah lebih besar, pelimpahan kewenangan untuk mengurus desa itu merupakan bagian dari otonomi daerah (desentralisasi) atau tidak, ketentuan tentang kelurahan juga tidak ada, dan munculnya ambivalensi dalam pasal-pasal yang ada. Sikap ambigu pemerintah tercermin dari beberapa hal, seperti di satu sisi mengakui keberadaan komunitas adat yang plural namun dalam pasal selanjutnya justru mendorong terjadinya pengaturan yang seragam untuk semua desa. Sikap ambigu juga terlihat manakala pemerintah tidak secara tegas memilah/memisahkan konsep desa adat dan desa administratif. Karena pemerintah tidak konsekwen dan konsistensi dalam mengambil pilihan berakibat desa-desa saat ini (terutama di Jawa) banyak memancangkan kaki di dua bentuk desa tersebut. Di satu sisi ingin diakui sebagai desa adat sesuai dengan asal usul keberadaannya sebelum kemerdekaan. Namun di sisi lain, dengan perubahan lingkungan (politik, budaya, sosial, ekonomi) mendorong desa untuk berperilaku sebagaimana desa administratif, seperti diperlihatkan saat ini dimana para perangkat desa semuanya menuntut dijadikan PNS.

Ketiga, konsekwenensi logis dari tiadanya sikap dan tindakan konsekwen dan konsisten dalam menentukan format desa adalah sulitnya mengidentifikasi kewenangan desa. Pemerintah desa tidak bisa mengelompokkan mana fungsi-fungsi yang dijalankan itu merupakan urusan yang berasal dari hak asal usul desa, berasal dari penyerahan kabupaten, tugas pembantuan, ataupun urusan residu. Semuanya terasa sumir dan mengada-ada. Peraturan tentang kewenangan desa juga mengandung paradoksal: pada satu sisi pemerintah desa dituntut untuk melakukan fungsi pelayanan publik (dan oleh karenanya pemerintah desa dapat dimasukkan dalam area *public sector*), akan tetapi di sisi lain Pemdes juga dibebani oleh tugas-tugas yang bersifat *private* dan sosial kultural. Berbeda dengan kelurahan yang memang secara tegas didesain sebagai bagian dari otonomi daerah yang melaksanakan sebagian kewenangan daerah yang dilimpahkan dari pusat dengan rinci dan terukur, termasuk pendanaannya.

Keempat, menyangkut kelembagaan desa. Menurut logika administrasi, lembaga dibentuk dengan tujuan melembagakan fungsi atau kewenangan. Jika kewenangan tidak jelas, maka bentuk lembaganya juga tidak jelas. Apakah

pemerintah desa memiliki fungsi atau kewenangan yang eksplisit, jelas, rinci sebagaimana rincian kewenangan yang dikeluarkan pusat untuk daerah otonom? Di sisi lain, apakah lembaga-lembaga adat masih eksis dan menjalankan fungsi sosial secara optimal? Oleh karena tiadanya kejelasan kewenangan maka posisi-posisi seperti kepala desa dan perangkat/pamong desa juga tidak jelas tugas dan fungsinya. Mereka bekerja apa adanya, kadang sebagai *modin* (= pamong desa yang berfungsi sosial yang berhubungan dengan kelahiran, pernikahan, kematian, *kenduren*, dsb.), kadang sebagai perangkat desa yang mengurus catat mencatat administrasi pemerintahan dan pelayanan publik tertentu, kadang melaksanakan tugas tertentu seperti memobilisasi massa karena ada tamu dari kabupaten, dsb.

Kelima, oleh karena fungsi/kewenangan tidak jelas maka kelembagaan tidak jelas, dan berakhir pada keuangan desa yang juga tidak jelas. Prinsip "*finance follow function*" merupakan dasar berpijak bagi penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu, manakala fungsi/kewenangan desa tidak jelas maka sumber-sumber keuangan, penganggaran sampai penyusunan rencana pembangunan juga sulit dipertanggungjawabkan. Namun demikian justru sumber-sumber dana yang dikelola di luar pemerintah desa bisa lebih transparan penggunaannya, seperti program-program nasional pemberdayaan masyarakat (perdesaan maupun perkotaan, pantai, dsb). Program-program tersebut tidak melibatkan pemerintah desa, dan dana langsung masuk ke rekening lembaga/badan keswadayaan masyarakat yang dibentuk secara suka rela.

Keenam, berkenaan dengan peran pemerintah provinsi dan kabupaten. Dibandingkan dengan pemerintah provinsi, maka pemerintah kabupaten memiliki "hubungan psikologis" yang lebih dekat dengan pemerintah desa. Namun dilihat dari sumberdaya keuangan, jelas pemerintah provinsi lebih besar. Tiadanya penjabaran secara rinci peran dari masing-masing tingkatan pemerintahan tersebut membuat program dan proyek yang hadir di desa terkesan "simpang siur". Masing-masing pemerintah daerah (provinsi maupun kabupaten) ingin memperlihatkan posisi dan peran strategis mereka di mata desa, khususnya jika menjelang pemilihan kepala daerah. Seringkali program tidak dirancang lebih serius dengan perhitungan keberlanjutan program ke depan. Maka tidak aneh jika ada Program Bantuan Desa dari Provinsi Jawa Tengah yang memakan biaya 91,23 milyar untuk TA 2010 bagi 473 desa berkembang (100 juta/desa), bagi 7.807 desa (5 juta/desa untuk peningkatan sarana dan prasarana perkantoran), dan bagi 2.350 desa (2 juta/desa untuk peningkatan sarana prasarana kearsipan). Secara administratif keuangan kemungkinan besar bisa dipertanggungjawabkan karena semua yang mengurus adalah birokrasi, namun tidak bisa dijamin apakah program tersebut tepat sasaran atau tidak.

Melihat kondisi tersebut bisa dilihat betapa kompleksnya permasalahan di desa. Kondisi, posisi dan bentuk desa di Indonesia sangatlah beragam, dari bentuk asli atau desa adat sampai bentuk desa administratif (kelurahan). Selain itu, banyak desa di Jawa yang menunjukkan desa transisi, dimana norma atau hukum adat dan lembaga adat sudah tergusur perubahan jaman sementara sumberdaya manusia pemerintah desa belum mampu menghadapi perubahan eksternal yang sangat cepat.

Dengan latar belakang tersebut, maka sudah saatnya kita berfikir ulang untuk mendesain pemerintahan desa yang beragam tersebut. Di satu sisi mampu mewadahi kearifan lokal komunitas adat, yang memang masih eksis khususnya di luar Jawa dan Madura, di sisi lain juga membuat model sistem pemerintahan desa yang cocok dengan *trend* gelombang peradaban mutakhir dunia: globalisasi, demokratisasi, dan teknologi informasi. Kita harus bisa mengkonstruksi sistem pemerintahan desa yang "*future oriented*" dan "*reliable*" untuk mengantisipasi perkembangan peradaban manusia. Apabila kita membuat peraturan tentang desa yang berkuat pada format pemerintahan era agrarisme, maka desa tidak akan pernah berubah untuk menstimulasi perubahan sosialnya ke arah yang lebih baik.

Rekomendasi

Rekomendasi dari studi ini menyangkut dua elemen penting, tentang bentuk pengaturan tentang (pemerintahan) desa dan pilihan format pemerintahan desa. Pilihan terhadap format pemerintahan desa akan berimplikasi pada luasnya kewenangan, bentuk kelembagaan, dan pengelolaan keuangan desa, juga posisi kecamatan sebagai tingkat pemerintahan yang langsung di atasnya.

Untuk bentuk pengaturan, tim merekomendasi agar pengaturan tentang pemerintahan desa dijadikan satu dengan UU tentang pemerintahan daerah, dan poin penting yang dimuat adalah penyerahan kewenangan pengelolaan desa ada di daerah kabupaten/kota. Mengapa? Melalui desentralisasi yang tepat maka pemerintah pusat tidak perlu dibebani oleh persoalan dan detail urusan tentang desa, sehingga bisa berkonsentrasi pada urusan-urusan penting yang berskala nasional. Selain itu, daerah otonom memiliki kebebasan dalam menentukan bentuk pemerintahan desa yang pas dengan kondisi setempat yang secara kontekstual memang beragam. Dengan demikian, secara tidak langsung desa akan memiliki kesempatan lebih besar untuk mengembangkan identitas sendiri. Selain itu, opsi ini juga berpotensi mengembangkan keunikan desa yang berbasis pada kondisi lokal. Desa bisa *flexible* dalam menghadapi persoalan domestik akibat peraturan dari pemerintah pusat yang susah untuk dikomunikasikan.

Dari manajemen, opsi ini bisa menciptakan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun pemerintahan desa karena rentang kendali yang relatif pendek antara kabupaten/kota dan desa. Dengan demikian pemerintah pusat dapat memberikan perhatian dan menangani masalah-masalah strategis dalam level nasional, dan tidak disibukkan dalam implementasi pengaturan tentang desa yang seringkali menguras energi yang pada akhirnya mengabaikan prioritas-prioritas yang lebih penting.

Dalam konteks logika kebijakan, regulasi tentang desa sudah semestinya diserahkan kepada level pemerintahan yang diberikan amanat untuk melakukan otonomi. Jika dalam UU tentang Pemerintahan Daerah mencantumkan secara tegas tentang titik berat desentralisasi di tingkat kabupaten/kota, maka kewenangan untuk mengatur desa diberikan sepenuhnya kepada kabupaten/kota. Demikian juga jika ternyata desentralisasi diberikan kepada provinsi, maka pengaturan tentang desa sepenuhnya diberikan kepada pemerintah provinsi. Dalam frame logika desentralisasi, adalah rancu apabila pemerintah pusat masih ingin mengatur detail

penyelenggaraan pemerintahan desa, sementara pada sisi lain memberikan kewenangan penyelenggaraan secara otonomi kepada pemerintah daerah.

Dari sisi negatif, opsi ini memang bisa menyebabkan adanya disparitas (*gap*) dan variasi (*diversity*) antardaerah/desa. Bentuk organisasi, peristilahan dan jenis-jenis jabatan dalam pemerintahan desa mungkin bermacam-macam dan menimbulkan kesalahpahaman. Selain itu, komunikasi dalam garis komando pemerintahan vertikal mungkin juga tidak akan mudah dilakukan. Namun pilihan memang harus ditetapkan dengan segala resiko yang menyertainya.

Format pemerintahan desa yang direkomendasikan ada tiga, yaitu format desa adat, desa modern, dan desa administratif (kelurahan), Masing-masing pilihan akan berdampak pada kewenangan, kelembagaan, dan keuangan desa. Uraian mengenai format dimaksud dapat dilihat pada tabel berikut.

Indikator	Desa Adat	Desa Administratif	Desa Modern
Kondisi Sosial	Masyarakatnya merupakan satu kesatuan masyarakat hukum; Hubungan kekerabatan sangat kuat; Hukum adat menjadi rujukan utama dalam kehidupan sosial, bahkan dalam tataran tertentu hukum adat melampaui hukum negara; Lembaga adat masih eksis dan berfungsi optimal.	Masyarakatnya heterogen; Hubungan kekerabatan lemah; Hukum adat lemah atau sudah tidak ada; Lembaga adat berperan lemah atau sudah tidak ada;	Masyarakatnya heterogen; Hubungan kekerabatan lemah; Hukum adat lemah atau sudah tidak ada; Lembaga adat berperan lemah atau sudah tidak ada;
Kewenangan	Fokus pada fungsi sosial:	Kewenangan yang diberikan bupati/walikota, fokus pada fungsi administrasi pemerintahan, seperti: Pekerjaan Umum (penanganan sampah dan limbah, pedagang kaki lima, kebersihan lingkungan, pemeliharaan jalan kampung, pemeliharaan fasilitas umum, dsb) Kesehatan (kesehatan ibu dan anak, KB, peningkatan gizi anak SD, membantu penanganan penyakit menular, dsb) Pendidikan (pendataan, menuntaskan wajib belajar 9 tahun, dsb) Kependudukan (pendataan, pelayanan KTP, dsb); Pertanahan (pendataan, pelayanan pada tingkatan tertentu, dsb)	Spesifik dan jelas, antara lain: Pelayanan kesehatan (penyediaan dan pengaturan air minum, pelayanan posyandu, <i>toilet facilities</i> , pengaturan limbah rumah tangga, dsb) <i>Community services</i> (<i>child care, aged care, welfare service</i> , pembangunan-pemeliharaan jalan desa, dsb) <i>Leisure services</i> (<i>parks, sport & recreational facilities</i> , dsb) <i>Cultural services</i> (kegiatan kesenian, perpustakaan, museum desa, dsb)

Kelembagaan	Penyebutan desa diserahkan ke tradisi masyarakat adat; Bentuk kelembagaan diserahkan pada tradisi masyarakat adat, Penamaan maupun fungsi masing-masing lembaga adat yang ada diserahkan pada tradisi masyarakat adat, seperti <i>raja</i> (sebutan kepala desa) <i>soa</i> (mengepalai sebuah keluarga besar yang terdiri atas beberapa <i>marga</i>) serta <i>marinyo</i> (penyampai titah atau khabar dari <i>raja</i> kepada rakyat) di Maluku, dsb. Pengisian lembaga adat dikembalikan pada mekanisme lokal/adat; Ada perwakilan kecamatan : melaksanakan pemerintahan seperti pelayanan publik dan fungsi-fungsi pemerintahan lainnya, terdiri dari 3-4 orang staf, PNS.	Kepala Kelurahan: PNS, diangkat dan bertanggungjawab pd bupati/walikota, memimpin kelurahan, melaksanakan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pengelolaan keuangan sesuai dengan peruntukan dalam APBD kab/ kota. Kepala Urusan: PNS, diangkat oleh bupati/walikota, membantu kepala kelurahan dalam bidang-bidang tertentu. Staf Kelurahan: PNS, diangkat oleh bupati/walikota, membantu kepala urusan dalam bidang-bidang tertentu.	Dewan Desa (<i>village council</i>): dipilih, <i>volunteer</i> , bersidang scr. berkala berjumlah sama dengan jumlah dukuh, dipimpin oleh seorang Ketua Dewan Desa, menyusun peraturan desa dan arah kebijakan pembangunan desa. Manajer Desa (<i>chief executive officer</i>): diangkat Dewan Desa, profesional, bersertifikat standar kompetensi pemerintahan desa, melaksanakan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pengelolaan keuangan pemerintahan desa secara professional dalam neraca APBDes. Manajer Teknis/Divisi: diangkat Manager Desa, profesional, terdiri dari Manajer Pelayanan dan informasi publik, Manajer perencana dan pembangunan, serta manajer administrasi dan keuangan. Staf Administrasi: jumlahnya disesuaikan dengan kemampuan keuangan masing-masing desa.
Keuangan	Sumber-sumber dari pendapatan asli desa, dikelola sesuai dengan mekanisme lokal; Sumber dari pemerintah, provinsi, dan kabupaten dikelola oleh panitia desa dengan dampingan dari kecamatan; Program-program pemberdayaan masyarakat dari pemerintah bisa langsung ditangani oleh lembaga keswadayaan masyarakat yg terbentuk	Anggaran masuk dalam APBD kab/kota; Semua kegiatan managerial dipertanggungjawabkan melalui standar pengelolaan keuangan negara;	APBDes harus difungsikan sebagai alat perencanaan, pembiayaan, dan penggerak pembangunan desa; Aset desa (bengkok, lumbung desa, dsb) perlu ditransformasikan menjadi aset pendapatan APBDes; Semua sumber keuangan desa (PADes, bantuan Pemkab, bagi hasil, DAU, bantuan pusat & provinsi, dll) harus dikonsolidasi-kan dalam APBDes yang dikelola profesional.
Posisi Kecamatan	Ada dan diperkuat: Menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan: pelayanan publik, administrasi kantor, Bupati menempatkan beberapa staf kecamatan ke desa-desa adat untuk memberikan pelayanan publik tertentu.	Dihapus	Dihapus

Daftar Pustaka

- Antlov, Hans , 2002, Negara Dalam Desa, Yogyakarta: LAPERA, Pustaka Utama.
- Dwipayana, AA.GN. Ari dan Sutoro Eko (Eds.), 2003, Membangun Good Governance di Desa, Yogyakarta: IRE Press.
- Kartohadikusumo, Sutarjo, 1965, Desa, Bandung: Sumur Bandung.
- Kushandajani . 2008. "Elit Desa, Ditinjau dari Sumberdaya Kekuasaan". Tesis Magister Ilmu Politik Universitas Indonesia Jakarta. Tidak diterbitkan.
- Sosialismanto, Duta, 2001, Hegemoni Negara Ekonomi Politik Pedesaan Jawa Yogyakarta: Laperu Pustaka Utama.

- Suryaningrat, Bayu, 1985, Desa dan Kelurahan, Penyelenggaraan pemerintahannya, Jakarta: Metro Pos.
- The, Liang Gie, 1977, Pemerintahan daerah Indonesia. Includes bibliographies. Yogyakarta: Karya Kencana.
- UU No. 5/1979 Tentang Pemerintahan Desa.
- Wignjosebroto, Soetandyo, 2002, Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya, Elsam dan HuMa, Jakarta
- Zakaria, R. Yando. 2003. "Pemulihan Kehidupan Desa dan UU No. 22/1999." Makalah disampaikan pada International Conference on Indonesia: Democracy and Local Politics, Yogyakarta, 7-8 Januari 2003.