

JURNAL ILMIAH

HUKUM DAN DINAMIKA MASYARAKAT

UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SEMARANG
FAKULTAS HUKUM

Commissioner Model for GCG Effectiveness in Indonesia

RA. Thajibah KY

Kebijakan Legislatif terhadap Tindak Pidana Telekomunikasi di Indonesia dan Amerika Serikat (Kajian Perbandingan Hukum Pidana)

Mursid Nugroho

Transplantasi Doktrin pada UU PT dan Pengaruhnya terhadap GCG dan CSR

Tri Budiyo

Otonomi Desa dan Implikasi UU No. 32 Tahun 2004 terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa : Telaah Normatif dan Sosiologi

Kushandajani

Sistem Gugatan Class Action dalam Praktek Peradilan di Indonesia

Edy Lisdiyono

Pengaturan Sistem Proporsional Terbuka dalam Pemilu Legislatif 2004 dan Implementasinya

Slamet Sudjono

Perlindungan Hukum bagi Para Pihak dalam Penanaman Modal Asing

Sri Puwaningsih

Implementasi Perlindungan Hukum terhadap Anak dalam Sistem Peradilan

Erna Trimartini Utomo

Implikasi GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) terhadap Perekonomian Indonesia

Imawan Dicky Prasudhi

ISSN : NO.0854 2031 SK. DIRJEN DIKTI TERAKREDITASI NO. 34/DIKTI/KEP/2004

Penerbit Fakultas Hukum UNTAG Semarang

Hukum & Dinamika Masyarakat	Vol. 1	No. 6	Hal. 1 - 106	April 2006
-----------------------------	--------	-------	--------------	------------

DAFTAR ISI

Susunan Redaksi	i
Daftar Isi	ii
Kata Pengantar	iii
Commissioner Model for GCG Effectiveness in Indonesia	1
Kebijakan Legislatif terhadap Tindak Pidana Telekomunikasi di Indonesia dan Amerika Serikat (Kajian Perbandingan Hukum Pidana)	9
Transplantasi Doktrin pada UU PT dan Pengaruhnya terhadap GCG dan CSR	23
Otonomi Desa dan Implikasi UU No. 32 Tahun 2004 terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa : Telaah Normatif dan Sosiologi	37
Sistem Gugatan Class Action dalam Praktek Peradilan di Indonesia	45
Pengaturan Sistem Proporsional Terbuka dalam Pemilu Legislatif 2004 dan Implementasinya	59
Perlindungan Hukum bagi Para Pihak dalam Penanaman Modal Asing	70
Implementasi Perlindungan Hukum terhadap Anak dalam Sistem Peradilan	82
Implikasi GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) terhadap Perekonomian Indonesia	96

**OTONOMI DESA
DAN IMPLIKASI UU NO. 32 TAHUN 2004 TERHADAP
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA:
Telaah Normatif dan Sosiologis**

Oleh : **Kushandajani***

Abstrak

Istilah otonomi desa sudah menjadi bagian dari kehidupan kenegaraan di Indonesia, dengan keluarnya berbagai kebijakan negara tentang desa. Kebijakan yang berkaitan dengan otonomi desa di Indonesia, selalu seiring dengan kebijakan negara tentang desentralisasi. Dalam kebijakan-kebijakan yang ada, desa lebih ditempatkan sebagai bagian terbawah dari penyelenggaraan pemerintahan nasional, yang menerima kewenangan dari pusat. Demikian pula dengan keberadaan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan kebijakan Pusat tentang desentralisasi, akan memberikan implikasi cukup luas terhadap keberadaan otonomi desa maupun penyelenggaraan pemerintahan desa.

Kata kunci : pemerintah, pemerintahan, otonomi desa.

PENDAHULUAN

Sejak diundangkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 15 Oktober 2004, sampai sekarang belum keluar Peraturan Pemerintah yang mengatur secara khusus tentang pemerintahan desa. UU No. 32/2004 yang terdiri dari 16 bab tersebut mengatur tentang desa hanya dalam satu bab saja (di bab-11). Dengan demikian UU tersebut menempatkan pemerintahan desa sebagai bagian dari pemerintahan daerah.

Secara normatif, UU No. 32/2004 tidak mengalami perubahan mendasar dibandingkan dengan UU No. 22/1999

tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan hanya menyangkut substansi-substansi tertentu seperti: menguatnya posisi kepala desa, pengisian sekretaris desa dari PNS, melemahnya BPD (Badan Permusyawaratan Desa).

Kegelisahan tentang mau dikemanakan desa beserta tatakelola pemerintahannya sudah mulai muncul di kalangan para "pamong desa". Bagaimana nasib para carik (sekretaris desa) di masa depan, dan bagaimana mengatur hubungan kekuasaan antara kepala desa yang dipilih langsung oleh masyarakat desa dan sekretaris desa yang berasal dari PNS (Pegawai Negeri Sipil), merupakan beberapa masalah yang dibahas sebagai implikasi dari diberlakukannya UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.

* Kushandajani, adalah staf pengajar FISIP UNDIP dan peserta Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP.

Untuk lebih bisa memahami desa dengan otonominya, maka pembahasan akan bergerak dari tataran konseptual tentang hakekat desa dan otonomi desa lalu berujung pada pembahasan UU No. 32/2004 dan implikasinya terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

PEMBAHASAN

1. Hakekat Desa

Desa merupakan istilah bahasa Jawa untuk menunjuk pada suatu jenis masyarakat hukum adat di Jawa.¹ Desa di Jawa adalah suatu persekutuan hukum, sebab terdiri dari suatu golongan manusia yang mempunyai tata susunan tetap, mempunyai pengurus, mempunyai wilayah dan harta benda, bertindak sebagai kesatuan terhadap dunia luar dan tidak mungkin dibubarkan.² Adapun Soetardjo Kartohadikoesoemo memilah "desa asli" berdasarkan tempat tinggal bersama (*territoriale rechtsgemeenschappen*) yang banyak di temui di Jawa dan Madura, serta berdasarkan keturunan (*genealogische rechtsgemeenschappen*) yang banyak ditemui di luar Jawa dan Madura.³

Dalam pengertian sosiologis, desa menunjukkan gambaran adanya

kebersamaan, kejujuran selain juga gambaran tentang kebodohan dan keterbelakangan. Pada umumnya ciri keterbelakangan seperti sebagian buta huruf, masyarakatnya bertani, masih belum mengenal teknologi tinggi dan masih menggunakan bahasa pengantar bukan bahasa Indonesia, menjadi citra dari desa.⁴ Desa juga dipandang sebagai salah satu bentuk dari kehidupan bersama yang terdiri dari beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal; kebanyakan hidup dari pertanian; terdapatnya ikatan keluarga yang rapat, taat pada tradisi dan kaidah-kaidah sosial.⁵

Dari pandangan sosiologis inilah, dapat dikaji lebih lanjut tentang ciri-ciri desa yang secara universal memiliki ciri-ciri masyarakat petani pramodern sebagaimana Tonnies ungkapkan, yaitu terdapatnya jaringan padat hubungan personal, hubungan yang ada didasarkan pada hubungan kekerabatan dan kontak langsung, norma umumnya tidak tertulis dan individu saling terikat dalam jaringan ketergantungan yang saling menguntungkan dan menyentuh semua aspek kehidupan.⁶ Tonnies membedakan hubungan-hubungan positif antara manusia dalam dua jenis yaitu *gemeinschaftlich* dan *gesellschaftlich*. Yang pertama dapat dijumpai di dalam keluarga dan kelompok kekerabatan, sedangkan yang terakhir dapat dijumpai di dalam hubungan perjanjian yang didasarkan ikatan timbal balik, misalnya ikatan antara pedagang, organisasi industri, dan sebagainya.⁷

¹ Soerjono Soekanto, *Kedudukan Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian*. (Jakarta: Rajawali, 1986), hal. 11.

² R. Soepomo, *Bab-bab tentang Hukum Adat*. (Jakarta: Pradnya Paramita, 1984), hal.51. Bandingkan dengan Jan Breman, "The Javanese Village and Early Colonial State", Makalah disampaikan pada Lokakarya Sejarah Sosial-Ekonomi Pedesaan, Cipayung, 22-24 Januari 1979, yang menyatakan bahwa "the Javanese desa as a community is a European creation, not, however, as a device discovered at some early stage but as a subsequent construction".

³ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*. (Bandung: Sumur, 1965), hal. 8. Bandingkan dengan Soerjono Soekanto, *Meninjau Hukum Adat Indonesia*. (Jakarta: Rajawali, 1981), hal. 78-90, yang membedakan persekutuan hukum (*rechtsgemeenschap*) dalam ketiga kelompok yaitu: persekutuan hukum geneologis, dimana warganya mempunyai hubungan erat atas dasar keturunan sama; persekutuan hukum teritorial, dimana warganya terikat oleh suatu daerah, wilayah tertentu; dan persekutuan hukum geneologis-teritorial, dimana faktor geneologis maupun teritori mempunyai kedudukan yang sama pentingnya

⁴ Suhartono, etc., *Parlemen Desa: Dinamika DPR Kelurahan dan DPRK Gotong Royong*. (Yogyakarta: Laper, 2000), hal. 11.

⁵ Jabal Tarik Ibrahim, *Sosiologi Pedesaan*. (Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 2003), hal. 31.

⁶ Tonnies dalam Francis Fukuyama, *The Great Disruption: Human Nature and The Reconstitution of Social Order*. (New York: The Free Press, 1999), hal. 8.

⁷ *Ibid.*

Bagi Sir Henry Maine, kehidupan masyarakat yang memiliki basis ekonomi pertanian memiliki ciri khas dimana orang-orang terikat melalui "status" dan kehidupan sosial didasari norma dan nilai internal. Adapun masyarakat perkotaan kehidupan sosialnya didasari oleh hukum dan peraturan formal rasional, dimana hubungan orang-orang diikat melalui "kontrak".⁸

Dari sudut pandang sosial ekonomi, desa lebih dilihat dari sudut pandang produksi, dimana desa sebagai komunitas atau masyarakat yang memiliki model produksi yang khas, yaitu pertanian. Sebagaimana ucapan Hatta, yang dikutip oleh Herbert Feith⁹, bahwa model produksi merupakan dasar dari demokrasi khas desa. Di desa-desa sistem demokrasi yang masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian dari adat istiadat yang berlaku, dasarnya adalah pemilikan tanah komunal yaitu setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama, sewaktu mengadakan kegiatan ekonomi.

Dengan demikian, kolektivisme menjadi pilar utama dalam kehidupan sosial desa, yang didasarkan pada pemilikan tanah secara komunal. Analisa sosial menunjukkan bahwa demokrasi asli Indonesia kuat bertahan di bawah feodalisme, karena tanah sebagai faktor produksi yang terpenting adalah milik bersama kepunyaan masyarakat desa. Berdasarkan milik bersama atas tanah, maka tiap-tiap orang dalam mempergunakan tenaga ekonominya merasa perlu akan persetujuan kaumnya. Kelanjutannya, segala usaha yang berat, yang tidak bisa

dikerjakan secara orang perorang, dikerjakan bersama secara gotong royong. Adat hidup semacam itu, yang berdasarkan hak milik bersama atas tanah membawa kebiasaan bermusyawarah. Segala keputusan yang menyangkut kepentingan umum diambil melalui kata sepakat, seperti disebut dalam istilah Minangkabau: "bulat air karena pembuluh, bulat kata karena mufakat."¹⁰

Masyarakat semacam itu oleh Durkheim disebut sebagai *mechanically integrated society*.¹¹ Di dalam masyarakat tersebut terdapat kesadaran kolektif yang nyata dan komitmen yang kuat, dimana warga mempunyai tujuan-tujuan dan nilai-nilai bersama, dan juga keterlibatan yang mendalam dan personal dalam masyarakat.¹² Di sini warga secara langsung terikat kepada masyarakat, adanya kesatuan kolektif dimana terdapat rasa kepercayaan dan perasaan yang sama. Melalui kegiatan gugur gunung, bersih desa dan berbagai kegiatan bersama maka instrumen adat tetap menggerakkan pertalian individu di antara mereka.

2. Otonomi Desa: Perspektif Hukum dan Politik

Istilah otonomi desa terasa lebih kuat pemaknaan normologisnya dari sudut pandang hukum dan politik, yang lebih menekankan kepada aturan normatif, dimana desa lebih dipahami sebagai suatu daerah kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu

⁸ *Ibid*, hal. 13.

⁹ Emile Durkheim dalam Tom Campbell, *Tujuh Teori Sosial (Seven Theories of Human Society)*, diterjemahkan oleh F. Budi Hardiman. (Yogyakarta: Kanisius, 1994), hal. 179.

¹⁰ *Ibid*. Emile Durkheim menjelaskan tentang alasan-alasan munculnya solidaritas sosial (*social solidarity*) yang merupakan produk kesadaran kolektif (*collective conscience*) yang berisi keyakinan-keyakinan dan nilai-nilai yang fundamental.

Sir Henry Maine dalam Francis Fukuyama, *ibid*, hal. 9.
Herbert Feith dan Lance Castles, ed., *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, terjemahan, (Jakarta: LP3ES, 1988), hal. 12-15.

masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.¹³ Perspektif hukum dan politik ini jelas berbeda dengan perspektif sosial ekonomi. Jika perspektif sosial lebih menekankan pada "kultur" komunitas atau masyarakat desa, maka sebaliknya perspektif hukum lebih menekankan pada "struktur" pemerintahan desa.

Kajian hukum dan politik terhadap otonomi desa biasanya berkaitan dengan bagaimana negara "memperlakukan" desa. Dilihat secara mendalam makna pengaturan sebagaimana tercantum dalam pasal 18 UUD 1945 berikut penjelasannya, maka dapat dikatakan bahwa esensi dari pasal tersebut mencerminkan pengakuan negara terhadap apa yang disebut "otonomi desa" dewasa ini. Lebih dari itu, dengan menyebutkan desa sebagai "susunan asli yang memiliki hak asal usul", maka menurut UUD 1945 hanya desa yang dipastikan memiliki otonomi.

Adapun "daerah-daerah besar dan kecil lainnya", semacam propinsi, kabupaten ataupun kota yang dikenal dalam sistem pemerintahan daerah saat ini, dapat saja bersifat otonom karena 'pemberian' pusat terhadap hak otonomi bagi daerah-daerah tersebut. Inilah yang kita kenal dengan otonomi daerah sebagai konsekwensi diberlakukannya politik desentralisasi di Indonesia.

Pemahaman tentang otonomi daerah berawal dari pemahaman tentang konsep *local government*, yang oleh Harris¹⁴ memiliki dua arti. Pertama, adalah pemerintah yang seluruh bagian-bagiannya merupakan hasil penunjukan dan

bertanggungjawab hanya pada pemerintah pusat. Kedua, adalah pemerintah lokal yang secara bebas dipilih, merupakan subjek bagi supremasi pemerintah nasional yang memiliki kewenangan untuk membuat dan sekaligus mengimplementasikan keputusan tanpa kontrol ketat dari pemerintah atasnya.

Definisi pertama sering disebut pula dengan *local state government*, sedangkan arti kedua disebut pula dengan *local self-government*. Di Perancis, arti pertama (*local state government*) menunjuk pada konsep dekonsentrasi, sedangkan arti kedua (*local self-government*) menunjuk pada pengertian desentralisasi.

Secara teoritik pemahaman tentang otonomi daerah pada dasarnya memang tidak bisa terlepas dari pemahaman tentang desentralisasi. Pada umumnya konsep desentralisasi dipahami dari dua perspektif, yaitu politik dan administrasi. Dari perspektif politik, desentralisasi didefinisikan sebagai *devolution of power* dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal atau daerah.¹⁵ Adapun dari perspektif administrasi, desentralisasi didefinisikan sebagai penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan, perencanaan dan pengaturan fungsi publik (*public functions*) dari pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi, kepada pemerintah dan organisasi non pemerintah yang berada pada jenjang yang lebih rendah.¹⁶

Pembedaan pengertian otonomi desa dari otonomi daerah akan lebih terasa manakala melihat kehidupan tradisional

¹³ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *op. cit.*, hal.3.

¹⁴ G. Montagu Harris, *Comparative Local Government*. (London: Hutchinson's University Library, 1948), hal. 9.

¹⁵ Philip Mawhood, ed., *Local Government in The Third World*. (New York: John Wiley & Sons., 1987).

¹⁶ G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, ed., *Decentralization and Development*. (California: SAGE Publications, 1983).

adat istiadat yang mengatur masyarakat pedesaan, baik di Jawa maupun di luar Jawa. Di Jawa misalnya, berdasarkan adat istiadat penduduk desa berhak memilih kepala desanya sendiri dan menggantinya kalau perbuatan kepala desa tersebut tidak memuaskan masyarakat desa.¹⁷ Hal tersebut menunjukkan otonomi desa, dimana masyarakat memiliki hak tertinggi untuk menentukan pemimpin mereka sekaligus mengontrolnya.

Adapun wewenang paling tinggi di desa adalah rapat desa. Semua orang dewasa dari masyarakat desa berhak untuk menghadiri rapat desa dan berbicara serta memberikan suara.¹⁸ Sebelum tahun 1945 hanya orang-orang desa yang mempunyai tanah, rumah dan sawah saja yang bisa menjadi anggota rapat desa. Usul-usul diberikan dalam rapat desa dan dibicarakan menurut asas-asas musyawarah.

Dengan demikian asas musyawarah merupakan prinsip dalam proses pengambilan keputusan di desa. Sementara keputusan merupakan representasi dari otonomi, dimana di dalam keputusan terkandung makna simbolik tentang "saya sendirilah yang menentukan nasib saya". Representasi dari sikap yang "otonom" tersebut didukung dengan keberadaan hukum adat. Hukum adat, sebagaimana hukum rakyat pada umumnya, sebenarnya memiliki kekuatannya dalam wujud realitanya sebagai pola perilaku (*pattern of actual behavior*).¹⁹ Pengkodifikasiannya - dan

dengan demikian juga pengubahannya – menjadi pola untuk mengatur perilaku (*pattern for behavior*) akan menghilangkan kekuatan dinamikanya.

Meskipun demikian, pemahaman terhadap otonomi desa sendiri selama ini, sadar atau tidak sadar, banyak dipengaruhi oleh cara berpikir Barat, sebagaimana kita memandang otonomi daerah.

"Melalui *Inlandsch Gemeente Ordonnantie/IGO* (Ordonansi Penduduk Pribumi), Belanda menyatakan desa sebagai suatu badan otonom. Akan tetapi karena Belanda melihat desa dalam cara-caranya yang banyak dipengaruhi oleh konsep-konsep Barat tentang otonomi, maka ordonansi tersebut, sadar atau tidak, mencerminkan pandangan-pandangan Barat mengenai masyarakat Timur".²⁰

Bagi Hatta bukanlah mempersoalkan keasliannya, apakah istilah-istilah yang kita pahami sekarang merupakan asli Indonesia atau hasil adopsi dari Barat, melainkan bagaimana mentransformasikan secara kreatif konsep dan praktek demokrasi asli yang ada untuk kedaulatan rakyat – bukan saja sebagai alternatif dari, melainkan juga untuk menguburkan konsep dan praktek "daulat tuanku" yang berkembang sebelumnya.²¹

Sejak kemerdekaan, Indonesia telah mengeluarkan beberapa kebijakan berkenaan dengan desentralisasi di tingkatan bawah pemerintahannya. Pertama, melalui UU No. 1 Tahun 1945

¹⁷ Prijono Tjiptoherijanto dan Yumiko M. Prijono, *Demokrasi di Pedesaan Jawa*. (Jakarta, Sinar Harapan, 1983), hal. 18.

¹⁸ W.F. Hofstede, *Decision-Making in Four West Javanese Villages*. (Nijmegen: Offsetdrukkerij Faculteit der Wiskunde en Natuurwetenschappen, 1971), hal. 52.

¹⁹ Soetandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Suatu Kajian tentang Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia*. (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995), hal. 135.

²⁰ Djaksonagoro dalam Feith, *op. cit.*, hal. 193.

²¹ Fachry Ali, "Mensosialisasikan Nilai Demokrasi Minangkabau Untuk Model Sistem Politik Indonesia". *Jurnal Reformasi Ekonomi* Vol. 3, No. 1 Januari-Juni 2002, hal. 74.

tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, tanggal 23 Nopember 1945. Tiga tahun kemudian, lahir UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, tanggal 10 Juli 1948. Di tahun 1950, dimana bentuk negara waktu itu masih berbentuk serikat, lahir UU No. 44 Tahun 1950 tentang Pemerintah Daerah Negara Indonesia Timur, sebagai bentuk peralihan menuju negara kesatuan, tanggal 15 Juni 1950. Di tahun 1957, manakala kita kembali ke bentuk negara kesatuan, lahir UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, tanggal 17 Januari 1957. Di tahun 1965, pemerintah mengeluarkan UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, tanggal 1 September 1965. Di tahun 1974 dikeluarkan kebijakan baru tentang desentralisasi melalui UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, tanggal 23 Juli 1974. Di tahun 1999, keluar produk hukum baru tentang desentralisasi yaitu dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tepatnya tanggal 7 Mei 1999. Lima tahun kemudian lahir UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 15 Oktober 2004 menggantikan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah.

3. UU No. 32/2004 dan Implikasinya di Desa

Ada beberapa pandangan yang diarahkan pada substansi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Desa.

Pertama, bahwa Pemerintahan desa dibentuk, baik di kabupaten maupun kota.²² Sebagaimana dipahami, bahwa sebutan desa diberikan pada suatu wilayah yang memiliki ciri-ciri kehidupan perdesaan dimana terdapat jaringan pada hubungan personal, hubungan yang ada didasarkan pada hubungan kekerabatan dan kontak langsung, individu saling terikat dalam jaringan ketergantungan yang saling menguntungkan dan menyentuh semua aspek kehidupan dan kebanyakan hidup dari pertanian. Di masa berlakunya UU No. 5/1979, kota²³ ataupun kotamadya²⁴ dipandang sebagai wilayah administrasi belaka, sehingga wilayah bawahan harus berbentuk kelurahan, bukan desa. Tanpa memandang asal usul dan kondisi sosiologis masyarakatnya, kotamadya melakukan perluasan wilayah dan mengubah status desa menjadi kelurahan. Aset-aset desa (tanah bengkok dan tanah kas desa lainnya) diserahkan kepada pemerintah daerah, dan kepala-kepala kelurahan diisi dari para pegawai negeri sipil.

Kedua, terjadi ambivalensi terhadap desa. Di satu sisi secara eksplisit mengakui keberadaan otonomi desa²⁵, di sisi lain pasal demi pasal justru mengaburkan otonomi desa. Semua pedoman ataupun instruksi datang dari Pusat dan diterjemahan lebih dahulu melalui Peraturan Daerah, baru dilaksanakan oleh desa. Mengingat pengalaman implementasi UU yang lalu, maka ketergantungan perangkat daerah maupun desa pada aturan-aturan

²² Indonesia, *Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 32 Tahun 2004, LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4433, ps. 200, ayat (1).

²³ Istilah yang dipakai dalam UU No. 22/1999 untuk membedakan dengan kabupaten.

²⁴ Istilah yang dipakai dalam UU No. 5/1979 untuk membedakan dengan kabupaten.

²⁵ UU No. 32 Tahun 2004, *op. cit.*, Penjelasan Umum nomor 10.

yang lebih atas sangatlah tinggi. Ketidakmampuan aparat menterjemahkan peraturan, dan ketiadaan inovasi membuat pelaksanaan otonomi desa akan semakin kabur.

Ketiga, posisi lembaga desa diluar kepala desa melemah kembali. BPD (Badan Perwakilan Desa) yang memberikan harapan bagi berlangsungnya *checks and balances* di desa pada saat berlangsungnya UU No. 22/1999 dalam implementasinya memang berimplikasi pada penyelenggaraan pemerintahan di desa. Selama ini sosialisasi dan kebijakan-kebijakan Pusat lebih ditujukan pada penyelenggaraan pemerintahan di daerah ketimbang di desa. Keberadaan BPD yang diberi porsi kekuasaan sangat besar merupakan hal baru bagi masyarakat desa, sehingga mereka sendiri tidak tahu harus dikelola seperti apa BPD itu. Ekses atau akibat negatif dari keberadaan BPD menurut versi UU No. 22/1999 tidak sepenuhnya kesalahan masyarakat desa, karena memang pusat maupun kabupaten tidak melakukan usaha ke arah penciptaan kondisi bagi berkembangnya lembaga tersebut yang pada intinya melakukan demokratisasi desa.

Keempat, dari aspek keuangan desa ada beberapa perbedaan. Sumber keuangan desa yang berasal dari pinjaman dihapus, dan hibah dari pihak ketiga diberi penekanan, pendapatan asli desa tidak dirinci. Pengelolaan keuangan desa ada di tangan kepala desa, dengan asumsi untuk menghindari intervensi yang terlalu jauh dari BPD. Desain ini muncul sebagai jawaban terhadap ekses diberlakukannya UU No. 22/1999, dimana BPD memiliki posisi yang sangat kuat, termasuk dalam penganggaran keuangan pemerintahan desa. Tetapi, jika kekuasaan kepala desa sangat besar dalam pengelolaan keuangan desa, sementara masyarakat tidak

diberdayakan dan siap memberikan kontrol pada lembaga-lembaga pemerintahan desa yang baru, hanya akan berakibat timbulnya penyimpangan dalam penggunaan keuangan.

PENUTUP

Setiap keputusan selalu membawa resiko tertentu. Demikian pula setiap kebijakan yang lahir, selalu membawa resiko tertentu. Setiap peraturan perundangan yang lahir tidak mungkin bisa menampung semua realitas (sosial maupun hukum) yang ada. Namun demikian, kemampuan lembaga hukum dalam mengantisipasi masalah yang akan muncul sebagai dampak dari diberlakukannya sebuah aturan hukum akan mengurangi resiko-resiko yang ada.

Yang sering terjadi adalah ketidakmampuan lembaga hukum dalam mengantisipasi resiko-resiko yang harus dihadapi. Keberadaan UU No. 32/2004 jelas akan membawa resiko-resiko tertentu, yang berimplikasi luas bagi kehidupan masyarakat desa dengan berbagai dimensinya. Dimensi-dimensi tersebut tidak hanya menyangkut dimensi hukum, juga politik, ekonomi, bahkan budaya.

Dalam kurun waktu mendatang perubahan-perubahan akibat berlakunya UU No. 32/2004 segera dapat dilihat, meskipun pemerintah daerah belum memberikan respon dan menyusun strategi implementasinya. Dibutuhkan waktu kurang lebih 2 (dua) tahun untuk menyusun berbagai perangkat hukum dan aturan-aturan pelaksana untuk mengimplementasikan UU No. 32/2004 tersebut.

Oleh sebab itu, bagi kepala daerah dibutuhkan inisiatif, tindakan taktis dan juga kearifan dalam mengimplementasikan UU No. 32/004 tersebut. **Capaian efisiensi**

dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana yang dicitakan dalam UU tersebut seyogyanya juga dibarengi dengan capaian nilai lain seperti menghargai hak-hak masyarakat desa, yang berarti juga menghargai otonomi desa.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Fachry, Mensosialisasikan Nilai Demokrasi Minangkabau Untuk Model Sistem Politik Indonesia". Jurnal Reformasi Ekonomi Vo. 3, No. 1 Januari-Juni 2002.
- Fukuyama, Francis 1999. *The Great Disruption: Human Nature and The Reconstitution of Social Order*. New Yor: The Free Press.
- G. Montagu Harris. 1984. *Comparative Local Government*. London: Hutchinson's University Library.
- G Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, ed. 1983. *Decentralization and Development*. California: SAGE Publications.
- Jabal Tarik Ibrahim. 2003. *Sosiologi Pedesaan*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang.
- Jan Breman, "The Javanese Village and Early Colonial State", Makalah disampaikan pada Lokakarya Sejarah Sosial-Ekonomi Pedesaan, Cipayung, 22-24 Januari 1979
- Lance Castles, ed. 1988. *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, terjemahan. Jakarta: LP3ES.
- Philip Mawhood, ed. 1987. *Local Government in The Third World*. New York: John Wiley & Sons.
- Prijono Tjiptoherijanto dan Yumiko M. Prijono. 1983. *Demokrasi di Pedesaan Jawa*. Jakarta, Sinar Harapan
- R. Soepomo. 1984. *Bab-bab tentang Hukum Adat*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Soerjono Soekanto. 1986. *Kedudukan Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian*. Jakarta: Rajawali.
- 1981. *Meninjau Hukum Adat Indonesia*. Jakarta: Rajawali.
- Soetandyo Wignjosoebroto. 1995. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Suatu Kajian tentang Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo. 1965. *Desa*. Bandung: Sumur.
- Suhartono, etc. 2000. *Parlemen Desa: Dinamika DPR Kelurahan dan DPRK Gotong Royong*. Yogyakarta: Lapera.
- Tom Campbell. 194. *Tujuh Teori Sosial (Seven Theories of Human Society)*, diterjemahkan oleh F. Budi Hardiman. Yogyakarta: Kanisius.
- W.F. Hofstede. 1971. *Decision-Making in Four West Javanese Villages*. Nijmegen: Offsetdrukkerij Faculteit der Wiskunde en Natuurwtwshappen.
- Indonesia, *Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 32 Tahun 2004, LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4433