

Vol. XVI No. 1, Maret 2006

JURNAL

HUKUM

SK Akreditasi Dirjen Dikti No. 26/DIKTI/KEP/2005

ISSN 1412-2723

JURNAL HUKUM	VOL. XVI	NO. 1	HALAMAN 01 - 135	FH UNISSULA	ISSN 1412-2723	AKREDITASI No. 26/DIKTI/KEP/2005
-----------------	-------------	----------	---------------------	----------------	-------------------	-------------------------------------

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	I
Daftar Isi	II
<i>Corporate Governance Best Practices in Indonesian Banking Local Condition Context</i> Oleh : Ayu Thoyibah Kundewi Yudianti	1-9
Rezim Politik Ditinjau dari Agama (Studi Normatif Implementatif dalam Pandangan Islam) Oleh : M. Ali Mansyur	10-16
Refungsionalisasi Pengaturan Pelabuhan untuk Meningkatkan Ekonomi Nasional Oleh : Elfrida Gultom	17-26
Kajian Teori <i>Welfare State</i> dalam Perspektif Barat dan Islam Oleh : Djauhari	27-38
Wewenang dan Tugas Komisi Yudisial dalam Mewujudkan Kemandirian Kekuasaan Kehakiman di Indonesia Oleh : Fifiana Wisnaeni	39-49
Pelembagaan Hukum Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual di Indonesia : Transformasi dari Komunal ke Individual Oleh : Amin Purnawan	50-58
Lisensi Alih Teknologi di Bidang Paten Kaitannya dengan Transaksi Bisnis Internasional Oleh : Dhanang Widijawan	59-74
Budaya Hukum dan Watak Bangsa Oleh : Umar Ma'ruf	75-82
Penguatan Otonomi Desa (Perspektif <i>Socio-Legal</i>) Oleh : Kushandajani	83-88
Mewujudkan Persaingan Usaha Sehat dalam Dunia Bisnis di Era Globalisasi Oleh : Suparnyo	89-99
Pranata Hukum Kedewasaan Seseorang dalam Hukum di Indonesia Oleh : R. Suharto	100-109
Menemukan Nilai-nilai Ekonomi Islam dalam Interaksi (Muamalah) Individu-individu Bangsa Indonesia Oleh : Mustaghfirin	110-120
Rendahnya Perlindungan Tenaga Kerja yang Bekerja Keluar Negeri ditinjau dari Aspek Hukum Oleh : Tri Susilowati	121-131
Senarai Penulis	132

PENGUATAN OTONOMI DESA (Perspektif Socio-legal)

Oleh : Kushandajani
Dosen FISIP UNDIP

Abstract

The complexity of problem in the implementation of village administration can't be approached from the political and law dimension only, but also social, economy and culture. Economy scheme of village based on social capital is a bargaining for strengthening future village economy. Through strong basis of social capital, it's expected to be able to give an effect for the expanding of village authority and strengtheninmg the structure of village administration with its various functions.

Key Words : law, village economy, social capital, authority, structure.

A. PENDAHULUAN

Desa, sejak kemerdekaan Republik ini sampai sekarang, hanyalah dipandang sebagai "bagian terkecil dari wilayah negara". Pemberlakuan berbagai kebijakan negara terhadap desa, dari UU No. 5/1979, UU No. 19/1965 (tidak pernah benar-benar berlaku), UU No. 22/1999, sampai UU No. 32/004, tidak selalu membuat desa lebih sejahtera, lebih baik, sebagaimana yang dicitakan hukum. Setiap aturan baru berlaku, selalu timbul masalah baru, yang bahkan semakin "mengkerdilkan" keberadaan desa dengan otonomi aslinya.

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 otonomi desa selama ini, maka penting ditempuh cara-cara strategis bagi penguatan otonomi desa di masa mendatang. Formula yang ditawarkan berupa rekonstruksi teoritis bagi penguatan otonomi desa, yang menyangkut dimensi modal sosial (*social capital*) desa, kewenangan desa, dan struktur kelembagaan pemerintahan desa.

B. PEMBAHASAN

Dalam pembahasan berikut, terurai tiga dimensi penting bagi penguatan otonomi desa ke depan. Basis perubahan dan penguatan terletak pada penguatan modal sosial desa, lalu berlanjut pada perluasan kewenangan desa dan dilanjutkan pada penguatan struktur pemerintahan desa.

1. Penguatan Modal Sosial Desa

Pelibatan dimensi *modal sosial* dalam penciptaan tata kelola (*governance*) pemerintahan desa menjadi sangat penting, karena kesediaan suatu kebudayaan untuk menerima perubahan akan menjadi lebih besar jikalau perubahan itu tidak menimbulkan kesukaran besar dalam penyesuaiannya ke dalam susunan yang lama.¹

Proses desentralisasi di Indonesia bisa disebut sebagai proses penciptaan budaya politik yang baru, yang harus merupakan penjelmaan dari suatu proses perubahan sosial dan kebudayaan yang dibimbing dengan kesadaran. Jika kebudayaan setempat bisa menerima perubahan-perubahan ke arah desentralisasi yang tepat, maka perubahan-perubahan di dimensi lain akan lebih mudah terjadi, yaitu perubahan substansi dan perubahan struktur.

Social capital-based village autonomy (otonomi desa berbasis modal sosial) merupakan skema yang coba ditawarkan, dimana tonggak dasar bagi pengembangan otonomi desa adalah penguatan modal sosial masyarakat desa. Modal sosial sebenarnya sudah ada dan berkembang subur di dalam masyarakat desa. Kegiatan *merti dusun* misalnya, merupakan kegiatan nyata yang dapat membangun dan menumbuhkembangkan modal sosial di desa. Tingkatan kepercayaan satu sama lain dapat terlihat ketika mereka menyiapkan acara tersebut. Adanya kerelaan yang sangat besar untuk memberikan sebagian pendapatan untuk menyiapkan sajian bersama. Mereka berkeyakinan bahwa apa yang telah diberikan pada acara tersebut memiliki nuansa "ibadah", dan Allah akan membalas dengan hasil panen yang lebih baik di tahun berikutnya.

Pada saat itulah modal sosial muncul, kapasitas bertindak dan fasilitas produksi meningkat. Kegiatan *merti dusun* ibarat sumber energi bagi masyarakat desa. Masyarakat melakukan kegiatan bersama tersebut karena adanya dorongan kebutuhan akan "energi" baru untuk melakukan aktivitas yang lebih baik di masa mendatang. Pada saat modal sosial aktif, maka akan memfasilitasi tujuan anggota kelompok maupun kelompok secara keseluruhan. Modal sosial dapat membekas secara laten dalam kelompok dan muncul sebagai energi potensial.

Dalam kaitan dengan penguatan modal sosial di desa sebagai basis perubahan-perubahan di tingkat desa, maka komponen-komponen modal sosial yang dikuatkan meliputi jaringan kerja sosial, norma sosial, dan sanksi. Di dalam jaringan kerja sosial, masyarakat desa dikuatkan akses terhadap informasi. Di dalam norma sosial, aturan-aturan yang berlaku di dalam masyarakat desa (baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis) dikuatkan agar menghasilkan hubungan timbal balik yang positif, munculnya harapan bagi kerjasama, kepercayaan, dan perilaku positif. Adapun di dalam sanksi, masyarakat mentaati hukuman bagi pelanggaran dan penghargaan bagi kepatuhan.

¹ Soedjatmoko, *Dimensi Manusia dalam Pembangunan*, Jakarta, LP3ES, 1984, hal. 14.

2. Perluasan Kewenangan Desa

Masyarakat desa tidak mengenal adanya perbedaan antara “publik dan privat” seperti yang lazim diadakan dalam hukum di dunia Barat yang asalnya dari hukum Romawi. Hukum adat yang mengatur tiga bidang kehidupan rakyat di desa tersebut di atas (hukum sipil-sosial, hukum pemerintahan dan hukum keagamaan atau kepercayaan) merupakan suatu rangkaian peraturan yang tali temali dan tidak mungkin dipisahkan yang satu dari yang lain. Dengan menyebut desa sebagai susunan asli, maka desa merupakan “persekutuan sosial, ekonomi, politik, dan budaya” yang berbeda hakekatnya dengan sebuah “persekutuan administrasi” sebagaimana yang dimaksudkan dengan pemerintahan desa dalam berbagai peraturan perundangan yang ada.²

Rincian kewenangan desa tersebut juga sekaligus memperlihatkan bahwa desa adalah “sekedar kepanjangan tangan dari pemerintah kabupaten dan kecamatan”. Seluruh kewenangan yang dilaksanakan oleh desa tersebut merupakan sebagian kecil dari kewenangan yang ditangani Pemerintah Daerah Kabupaten.

Dengan demikian, telah terjadi “penghilangan sebagian besar hak masyarakat desa” untuk mengelola dirinya sendiri, tidak saja dari aspek, politik tetapi juga hukum, ekonomi, dan bahkan sosial budaya. Penghilangan sebagian besar hak tersebut dilakukan melalui peraturan negara yang mempersempit “hak masyarakat desa” dari berbagai dimensi kehidupan menjadi hanya “persekutuan administrasi” atau penyelenggaraan pemerintahan desa belaka.

Perluasan kewenangan desa merupakan hal yang tidak bisa ditunda lagi. Dengan adanya perluasan kewenangan desa, maka desa akan berpeluang untuk memperluas partisipasi masyarakatnya dan pada akhirnya desa akan dapat membangun dan mengembangkan potensi-potensi yang dimiliki.

3. Penguatan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Penggunaan istilah lembaga pemerintahan desa bisa mengacu tidak saja organisasi atau badan di desa yang melakukan usaha tertentu, tetapi juga mengandung pola perilaku masyarakat desa yang mapan. Oleh sebab itu, penggunaan konsep lembaga pemerintahan desa tidak hanya menunjuk pada pemerintah desa saja (yang mencakup kepala desa dan perangkat desa) tetapi juga menyangkut badan-badan desa yang lain, seperti keberadaan badan permusyawaratan desa, badan sosial desa maupun badan ekonomi desa. Hal ini sebagai konsekuensi dari hasil rujukan terhadap makna *governance*.

Pada arti yang pertama, lembaga dipahami sebagai aturan main dari suatu masyarakat untuk mengelola interaksi antarindividu anggota masyarakat. Dengan demikian lembaga desa merupakan suatu bentuk tatanan masyarakat desa dengan basis nilai tertentu. Lembaga desa merupakan hasil proses sosial-historis masyarakat desa bersangkutan. Bentuk kelembagaan dengan sendirinya mencerminkan situasi, kondisi dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat desa bersangkutan; yang dengan demikian bersifat unik, khas dan lokal.

² Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Bandung: Sumur, 1965, hal. 281.

Adapun pada arti kedua, lembaga diartikan sebagai organisasi, dimana karakteristik lembaga akan ditentukan oleh proses pembentukan, orientasi, nilai-nilai pengikat, model keanggotaan maupun cara kerja. Berdasarkan pemahaman ini, maka lembaga desa akan meliputi lembaga yang bersifat formal (yaitu lembaga-lembaga versi pemerintah yang dibentuk oleh pemerintah sebagai bagian dari upaya pemerintah dalam melaksanakan pembangunan di desa dan non-formal (lembaga-lembaga versi masyarakat; yang merupakan hasil bentukan masyarakat desa sebagai bagian dari upaya untuk menyelesaikan persoalan yang mereka hadapi).

Dalam uraian berikut dikaji dua upaya yang sebaiknya dikembangkan guna mendorong atau memperkuat kelembagaan desa, sehingga dapat menjadi kekuatan masyarakat desa dalam memberikan respon terhadap perkembangan dan persoalan-persoalan yang hadir di desa, yang berarti memperkuat otonomi desa. Kedua upaya tersebut menyangkut perubahan dan penguatan Struktur, dan kedua menyangkut pola rekrutmen para pamong desa.

Untuk perubahan struktur pemerintahan desa dilakukan dengan dua model. Model pertama adalah mengembalikan lembaga-lembaga adat, khususnya untuk luar Jawa, untuk berperan kembali dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa. Bagi desa-desa di Jawa yang pada dasarnya memang merupakan desa asli (*territoriale*), maka sebaiknya skema ini juga dipakai. Sebagaimana sudah disampaikan bahwa sebutan lembaga desa juga terkait erat dengan fungsi yang diembannya. Oleh sebab itu penghidupan kembali lembaga-lembaga desa yang lama dimaksudkan bukan untuk bernostalgia, tetapi lebih untuk mengembalikan hak asal usul masyarakat desa setempat untuk mengurus diri mereka sendiri. Sebelum tahun 1966, masyarakat desa (umumnya di Jawa Tengah) mengenal berbagai sebutan lembaga pemerintahan desa seperti *lurah* atau *penatus*, *kamitua*, *carik*, *ulu-ulu*, *modin* atau *kayim*, *jokoboyo*, *bekel*, dan *bayan*. Masing-masing memiliki fungsi spesifik, yang menuntut dedikasi dari pelaku tetapi jauh dari motif-motif ekonomis. Semua yang dilakukan akan memberikan penghargaan, lebih bersifat sosial-religi dibandingkan ekonomis. Pengakuan dan penghormatan dari masyarakat desa setempat memberikan kebanggaan dibandingkan dengan bayaran uang.

Bagi desa-desa baru, hasil penggabungan ataupun pemecahan desa, sebaiknya membangun struktur baru. Meskipun demikian, bukan hal yang mudah melepaskan diri dari adat yang selama ini dikukahi, meskipun sebuah desa sudah dipecah ataupun digabung. Oleh sebab itu struktur pemerintahan desa sebaiknya juga disusun sendiri oleh masyarakat desa setempat, sesuai dengan kondisi dan kebutuhan desa. Melihat kendali bagi desa-desa bentukan baru ada di tangan bupati (pemerintah kabupaten), maka tetap ditempuh kebijakan daerah kabupaten yang tidak seragam menyangkut struktur pemerintahan desa. Dasar asumsinya, setiap desa memiliki kondisi dan situasi sosial, ekonomi dan budaya yang berbeda.

Titik kritis dari setiap organisasi atau lembaga adalah di rekrutmen. Hasil rekrutmen merupakan titik kritis bagi menguat atau melemahnya sistem yang ada. Sebagaimana dalam sistem tubuh, dimana jantung adalah organ dalam tubuh yang berfungsi memompa darah ke seluruh tubuh, maka demikian pula

posisi pola rekrutmen dalam sistem pemerintahan desa. Jika hasil rekrutmen justru mendapat “darah rusak” (keliru memilih), maka bisa diprediksi “darah” yang beredar dalam sistem pemerintahan desa juga rusak.

Pemilihan langsung *lurah* (kepala desa) yang selama ini berjalan selain bisa menghasilkan pemimpin pilihan masyarakat desa sendiri, juga merepresentasikan kemandirian desa. Hanya saja intervensi dari pemerintah supra desa (pusat, provinsi maupun kabupaten) melalui surat-surat edaran dan peraturan daerah semestinya dikurangi sesedikit mungkin. Dengan ruang gerak yang diperluas, maka kemungkinan masyarakat desa melakukan inovasi dan partisipasi menjadi tinggi.

C. PENUTUP

Dalam waktu dekat perubahan-perubahan akibat berlakunya UU No. 32/2004 belum dapat dilihat segera, karena daerahpun belum memberikan respon dan menyusun strategi implementasinya, apalagi desa. Meskipun demikian, ada beberapa pasal yang sudah memberikan efek negatif dan menjadi potensi konflik di masa mendatang. Contohnya adalah pasal 202, ayat (3) yang menentukan sekretaris desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Perubahan status sekretaris desa yang diisi dari PNS, memunculkan problem serius bagi tatanan sosial-budaya desa. Sekdes atau *carik*, bagi masyarakat desa tidaklah sekedar “pegawai” pemerintah desa tetapi lebih sebagai “pamong desa” yang bisa melayani masyarakat desa dengan nilai-nilai yang ada. Keterikatan *carik* pada masyarakat desa akan berubah manakala dia berstatus PNS. Loyalitas ganda akan muncul, dan seiring dengan itu “kekuasaan”pusat terhadap desa semakin menguat, dan hampir pasti mengaburkan desa dengan otonominya

Sebagai upaya ke arah penguatan otonomi desa ke depan, penting dibangun komitmen bersama bagi pemulihan dan pengembangan otonomi desa. Penguatan modal sosial desa penting untuk terus menerus ditumbuhkembangkan. Modal sosial merupakan sandaran utama bagi keberlangsungan otonomi desa ke depan. Selain itu, perluasan fungsi atau kewenangan desa dan penguatan struktur kelembagaan pemerintahan desa juga merupakan dua dimensi penting yang juga harus segera dilakukan. Dengan desa yang kuat, baik dari segi sosial budaya, ekonomi maupun politik maka secara langsung akan memperkuat daerah, dan pada akhirnya akan memperkuat bangsa.

DAFTAR PUSTAKA

- 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, 1979, 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.
- Paxton, Pamela, 2002, Social Capital and Democracy : An Interdependent Relationship. *American Sociological Review*. Vol. 67 (April: 254-277).
- Philip Mawhood, ed, 1987, *Local Government in The Third World*. New York : John Wiley & Sons.
- Portes , Alejandro and Patricia Landolt, 2000, Social Capital : Promise and Pitfalls of its Role in Development. *Journal of Latin America Studies*, May 2000, pp. 529-547.
- Prijono Tjiptoherijanto dan Yumiko M. Prijono, 1983, *Demokrasi di Pedesaan Jawa*. Jakarta, Sinar Harapan.
- Samuel Bowles and Herbert Gintis, 2002, Social Capital and Community Governance, *The Economic Journal*, November 2002, pp. 419-436.
- 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 Raja Grafindo Persada.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1965, *Desa*. Bandung : Sumur.