

# **POLITIKA**

## **JURNAL ILMU POLITIK**

**POLITIK KORUPSI:  
KENDALA SISTEMIK PEMBERANTASAN KORUPSI  
DI INDONESIA**

Puji Astuti

**MANAJEMEN DAN PENGUKURAN  
KINERJA PEMERINTAHAN**

Priyatno Harsasto

**SEBUAH IDE TENTANG BIROKRASI MASA DEPAN**

Rina Martini

**MENINJAU ULANG SISTEM PILKADA LANGSUNG:  
MASUKAN UNTUK PILKADA LANGSUNG BERKUALITAS**

Fitriyah

**REKONSTRUKSI HUKUM PEMERINTAHAN DESA:  
PEMIKIRAN PERUBAHAN KEBIJAKAN BAGI DESA**

Kushandajani

**PEMEKARAN DAERAH DI INDONESIA**

Nunik Retno Herawati

**PENGAWASAN SENJATA INTERNASIONAL DAN  
PENGURANGAN KEKERASAN**

Tri Cahyo Utomo

**HUBUNGAN LUAR NEGERI INDONESIA  
ERA OTONOMI DAERAH:  
STUDI EVALUASI HUBUNGAN SISTER PROVINCE  
(PROVINSI KEMBAR) JAWA TENGAH DENGAN  
NEGARA BAGIAN QUEENSLAND AUSTRALIA  
PERIODE TAHUN 2000-2007**

Reni Windiani

**KONTRIBUSI BUDAYA POLITIK LOKAL  
DALAM DEMOKRATISASI:  
KAJIAN BUDAYA POLITIK DAN DEMOKRASI LOKAL  
PASCAREFORMASI DI KECAMATAN BANYUMANIK  
KOTA SEMARANG**

Yuwanto, Arif Sofianto

**PARTAI POLITIK DAN POLITIK HIJAU:  
STUDI TENTANG KEPEDULIAN PARPOL TERHADAP  
POLITIK YANG PROLINGKUNGAN DI KOTA SEMARANG**

Supratiwi



**MAGISTER ILMU POLITIK  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO**

# POLITIKA

JURNAL ILMU POLITIK

Volume 2 Nomor 1, April 2011

- **POLITIK KORUPSI:  
KENDALA SISTEMIK PEMBERANTASAN KORUPSI DI INDONESIA**  
Puji Astuti
- **MANAJEMEN DAN PENGUKURAN KINERJA PEMERINTAHAN**  
Priyatno Harsasto
- **SEBUAH IDE TENTANG BIROKRASI MASA DEPAN**  
Rina Martini
- **MENINJAU ULANG SISTEM PILKADA LANGSUNG:  
MASUKAN UNTUK PILKADA LANGSUNG BERKUALITAS**  
Fitriyah
- **REKONSTRUKSI HUKUM PEMERINTAHAN DESA:  
PEMIKIRAN PERUBAHAN KEBIJAKAN BAGI DESA**  
Kushandajani
- **PEMEKARAN DAERAH DI INDONESIA**  
Nunik Retno Herawati
- **PENGAWASAN SENJATA INTERNASIONAL DAN  
PENGURANGAN KEKERASAN**  
Tri Cahyo Utomo
- **HUBUNGAN LUAR NEGERI INDONESIA ERA OTONOMI DAERAH:  
STUDI EVALUASI HUBUNGAN *SISTER PROVINCE* (PROVINSI KEMBAR)  
JAWA TENGAH DENGAN NEGARA BAGIAN QUEENSLAND AUSTRALIA  
PERIODE TAHUN 2000–2007**  
Reni Windiani
- **KONTRIBUSI BUDAYA POLITIK LOKAL DALAM DEMOKRATISASI:  
KAJIAN BUDAYA POLITIK DAN DEMOKRASI LOKAL  
PASCAREFORMASI DI KECAMATAN BANYUMANIK KOTA SEMARANG**  
Yuwanto, Arif Sofianto
- **PARTAI POLITIK DAN POLITIK HIJAU:  
STUDI TENTANG KEPEDULIAN PARNAS TERHADAP POLITIK YANG  
PROLINGKUNGAN DI KOTA SEMARANG**  
Supratiwi

# REKONSTRUKSI HUKUM PEMERINTAHAN DESA

## *Pemikiran Perubahan Kebijakan Bagi Desa*

Kushandajani

### Abstract

*The existence of local autonomy regulation through the Law No. 32 of 2004, that regulate distribution of authority between central government and the local government, has not given something meaningfully for prosperity of the village communities. The Law No. 32 of 2004 is ambivalent. In one hand it recognize values of diversity, participation, indigenoese, democratization, and community development. On the other hand the authority to make decision making be in central government only. Law reconstruction is needed to reform village government and to encourage autonomy in village. It must be improve not only effectiveness of governance process but also humanitarian welfare of the village communities.*

*Keywords: policy, local government, governance process, law reconstruction.*

### A. PENDAHULUAN

Rancangan Undang-Undang tentang Desa disampaikan pihak Kementrian Dalam Negeri kepada Badan Legislasi DPR. Dengan diantar perwakilan Persatuan Perangkat Desa Nusantara, perwakilan pemerintah menyerahkan draf RUU Desa yang sebenarnya belum selesai. (*Kompas*, 21 Juni 2011) Hal itu dilakukan setelah ribuan kepala desa dan perangkat desa yang tergabung dalam Parade Nusantara berunjuk rasa di depan Kepmendagri.

Ilustrasi di atas menunjukkan gambaran bagaimana tekanan massa merupakan alat efektif untuk menekan pemerintah melakukan perubahan pada kebijakan. Partisipasi dalam proses input memang tidak hanya berbentuk dukungan, namun lebih banyak berbentuk kritik, kecaman, protes, bahkan demonstrasi menolak kebijakan tertentu. Demikian pula halnya yang menyangkut isu tentang desa.

Setelah terbitnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, yang di dalamnya juga mengatur tentang desa, bukannya permasalahan desa menjadi berkurang, malah makin menajam. Pada tahun 2006 gabungan kepala desa dan perangkat desa sudah mulai menuntut agar kesejahteraan kepala desa dan perangkatdesa ditingkatkan. Mereka juga mendorong agar UU tentang desa dipisahkan dari UU tentang pemerintahan daerah.

Tuntutan bertambah seiring bertambahnya tahun. Di tahun 2010 ada tuntutan agar masa jabatan kepala desa dirubah, dari 6 tahun menjadi 10 tahun dan penghapusan periode pencalonan kepala desa. Di tahun yang sama juga muncul tuntutan agar ada dana alokasi desa 10 persen dari APBN.

Selain itu, berkaitan dengan pengisian struktur pemerintahan desa, dimana terjadi 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 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. Dari aspek ekonomipun, sebenarnya pengalihan status sekdes menjadi PNS akan sangat membebani keuangan negara, mengingat jumlah desa di Indonesia sekitar 70.000.

Melihat isi tuntutan tersebut, terlihat jelas bahwa nuansa tuntutan masih berkisar tentang bagaimana mensejahterakan kepala desa dan perangkat desa, belum menyentuh kepentingan masyarakat desa secara umum. Pernahkah

diidentifikasi sebenarnya yang membuat persoalan desa menjadi tidak berkesudahan itu apa saja? Betulkah karena kurangnya perhatian pada kesejahteraan perangkat desa, atau hal-hal lain yang menyangkut hal mendasar seperti: terjadinya kesalahan tata kelola pemerintahan, munculnya kebijakan yang tidak konsisten dan konsekwen dengan tujuan negara, atau bahkan yang lebih menyedihkan adalah selama ini pemerintah hanya memandang desa dengan masyarakatnya tidak lebih sebagai objek politik semata.

Dalam pembahasan berikut akan tersaji pandangan kritis terhadap kebijakan tentang desa, dan perubahan-perubahan apa yang seyogyanya dibuat untuk kebijakan mendatang. Melalui pembahasan ini diharapkan ditemukan solusi aplikatif bagi penyelenggaraan pemerintahan desa ke depan.

## **B. PEMBAHASAN**

### **B.1. Tinjauan Kritis terhadap Kebijakan tentang Desa**

Desa, sejak kemerdekaan Republik ini sampai sekarang, hanyalah dipandang sebagai bagian terkecil dari wilayah negara yang harus taat pada pemerintah atasnya. 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.

Perspektif dasar itu dilandasi oleh tumbuhkembangnya pemikiran positivisme hukum di Indonesia, yang antara lain menyatakan bahwa satu-satunya sumber hukum adalah pembentukannya oleh negara. Dalam bentuk negara kesatuan, seperti Indonesia, lembaga yang mendapatkan kekuasaan politik yang berdaulat dalam suatu negara adalah pemerintah pusat.

Peraturan-peraturan yang ada ditempatkan lebih sebagai alat kontrol, dimana tujuan utamanya adalah tercapainya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan desa. Dengan peraturan yang seragam, akan memudahkan pemerintah melakukan kontrol terhadap pemerintah-pemerintah bawahannya. Struktur pemerintahan desa dibangun semata-mata sebagai alat untuk mencapai tujuan tersebut, dengan mengabaikan nilai-nilai lokal yang justru menjadi dasar bagi kehidupan bersama masyarakat desa. (Kushandajani dalam *Kompas*, 18 Januari 2006)

Sebagai contoh, sejak masa berlakunya UU No. 5/1974 tentang Pemerintahan di Daerah dan UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa telah terjadi penyeragaman nama, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintahan desa, sehingga telah mengubah total wajah desa. UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti UU No. 5/1979, juga mengalami hal yang sama. UU yang pada awalnya menjanjikan semangat keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat hanyalah janji hukum yang kosong. Yang terjadi adalah konflik antara kepala desa dan BPD (Badan Perwakilan Desa) dalam merumuskan dan menentukan keputusan desa.

Pada tahun 2004, lima tahun setelah UU No. 22/1999 diundangkan, terjadi revisi terhadap UU No. 22/1999 dengan diterbitkannya UU No. 32/2004 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 di dalam UU tersebut. UU No. 32 Tahun 2004 terdiri dari 16 bab, dimana pengaturan tentang desa ada di bab-11. Secara normatif, lewat UU tersebut pemerintah pusat berkehendak untuk mengembalikan posisi kepala desa menjadi kuat kembali. Posisi dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) melemah dibandingkan dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) semasa UU No. 22/1999.

Dengan demikian, secara normatif sebenarnya UU No. 32/2004 bersikap ambivalen terhadap desa. Di satu sisi, UU tersebut secara eksplisit (Penjelasan Umum no.10) mengakui keberadaan otonomi desa, tetapi di sisi lain pasal demi pasal justru mengaburkan otonomi desa.

Berbagai kebijakan terhadap desa tersebut justru seringkali kontra produktif, dimana hal tersebut dapat dilihat adanya kecenderungan makin meningkatnya *social distrust* di kalangan perangkat maupun masyarakat desa. Jurang pemahaman antara elit pemerintah dengan masyarakat yang melebar sebagai akibat seringnya menempatkan posisi negara (pemerintah) dengan desa secara dikhotomi, dimana negara pemerintah menempatkan diri sebagai tuan dan desa sebagai *kawula* (pengikut).

## **B.2. Ambiguitas Pemerintah Terhadap Desa**

Dari sejak lahirnya UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa sampai berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang di dalamnya juga mengatur tentang desa, ketidakjelasan penempatan desa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Apakah desa merupakan bagian dari desentralisasi, dimana pengelolaan pemerintahannya di bawah pemerintah provinsi atau kabupaten, atau sebagai subsistem negara yang mendapat pengakuan langsung dari negara.

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 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 terurai dalam beberapa pasal berikut.

### **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 oleh.....yang 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, 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.

Ketidaktegasan 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 ketidaktegasan 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

### **B.3. Rekonstruksi Pemerintahan Desa**

Ada beberapa prinsip yang harus menjadi landasan berpikir bagi terbentuknya konstruksi baru penyelenggaraann pemerintahan desa. **Pertama**, semua kebijakan ataupun peraturan dibuat dengan tujuan akhir kesejahteraan masyarakat (politik, sosial, budaya, hukum, maupun ekonomi) semakin baik. **Kedua**, jangan sampai kehadiran kebijakan/peraturan justru bersifat "*criminogenik*", seperti: membatasi partisipasi dan mengekang kreatifitas masyarakat, mematikan modal

sosial desa, memunculkan ketidakadilan. **Ketiga**, kebijakan/peraturan dibuat tidak sekedar untuk “mengontrol” tetapi lebih untuk “mengelola” sumberdaya dan mendorong kemandirian. **Keempat**, sudah tidak saatnya lagi pemerintah mendominasi “pengelolaan pemerintahan” sampai ke tingkat *grassroots*. Saatnya pemerintah memberi ruang bagi *community governance* untuk berkembang luas dan kuat. **Kelima**, selalu disadari bahwa otonomi berbeda maknanya dengan kedaulatan. Sebesar apapun tuntutan otonomi, tetaplah dalam kerangka NKRI, karena dalam prinsip negara kesatuan kedaulatan ke dalam maupun keluar di tangan pemerintah pusat, berbeda dengan federasi. **Keenam**, kebijakan harus memberi ruang bagi keberagaman. Dibutuhkan *treatment* yang berbeda mengingat desa (apapun bentuk dan penyebutannya) sangatlah beragam, yg umumnya bisa dimasukkan dalam 3 jenis desa: desa adat (asli), desa transisi, desa administrasi (kelurahan). **Ketujuh**, draf Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Desa tidak boleh terlepas dari draf RUU tentang Pemerintahan Daerah (desentralisasi). Niat pemerintah meletakkan posisi desa dalam kerangka NKRI bisa dilihat dari RUU Pemerintahan Daerah. Dengan memperjelas posisi desa juga berarti memberikan kepastian hukum bagi desa, sekaligus usaha menghilangkan sikap ambigu pemerintah.

Meski bentuk desa di Indonesia sangat beragam, namun tipologi desa bisa dikelompokkan secara sederhana menjadi tiga tipe yaitu desa adat (asli), desa administratif, dan desa transisi. Masing-masing tipe desa mendapat *treatment* berbeda sesuai dengan karakteristik masing-masing.

Format desa adat ini berlaku pada desa yang masih memiliki ciri spesifik, seperti: masyarakatnya masih merupakan satu kesatuan masyarakat hukum; hubungan kekerabatan masih sangat kuat; hukum adat menjadi rujukan utama dalam kehidupan sosial; dalam tataran tertentu hukum adat melampaui hukum negara; dan lembaga adat masih eksis dan berfungsi optimal.

Konsekwensi dari diakuinya desa adat, maka ada pemisahan yang sangat jelas, baik dalam kewenangan maupun kelembagaannya. Desa adat benar-benar berposisi sebagaimana desa adat yang menyelenggarakan semua fungsi sosial, budaya, dan ekonomi, minus fungsi pemerintahan. Adapun fungsi pemerintahan ditarik ke tingkat kecamatan. Bupati bisa saja menempatkan beberapa orang staf kecamatan untuk memberikan pelayanan di desa adat, manakala jarak desa ke kecamatan jauh dan sulit dijangkau.

Dari aspek kewenangan, format desa adat memberikan ruang kepada desa untuk kembali menjalankan kewenangan-kewenangan asli yang telah dimiliki secara turun menurun. Hal ini sebenarnya merupakan upaya membuka lagi penghormatan terhadap kearifan lokal. Hal ini penting karena walaupun semua desa secara *de jure* berada dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), akan tetapi basis berpikir dan berperilaku kulturalnya tidaklah sama. Keaslian in terkait dengan eksistensi desa yang sudah ada sebelum negara ini merdeka, sehingga sesungguhnya setiap desa yang ada sebenarnya memiliki kewenangan asli, yaitu kewenangan yang diakui bukan diberi. Maka upaya penyeragaman desa secara sistematis merupakan pengingkaran terhadap realitas pluralisme dan kemajemukan yang ada di Indonesia.

Dari aspek kelembagaan, Kelembagaan desa adat disesuaikan dengan nilai-nilai tradisi pada masyarakat adat bersangkutan yang masih berlaku di masyarakat desa adat bersangkutan. Pemerintah Provinsi Maluku sejak tahun 2005, di bawah kepemimpinan Gubernur Maluku, Karel Albert Ralahalu, sudah berencana untuk mengubah istilah dan struktur pemerintahan di tingkat desa sesuai dengan budaya

dan adat istiadat. Istilah desa akan diganti menjadi *negeri*, sedangkan sebutan kepala desa akan kembali menggunakan sebutan *raja*". ( *Kompas*, 6 Januari 2005) Selanjutnya, struktur pemerintahan desa sebaiknya diubah dan kembali kepada pemerintahan adat, seperti adanya kepala *soa* yang mengepalai sebuah keluarga besar yang terdiri atas beberapa *marga* serta *marinyo* atau penyampai titah atau khabar dari *raja* kepada rakyat. Perubahan tersebut diharapkan mampu memberikan penguatan budaya, ketahanan, dan pranata lokal. Disamping itu, pengembalian istilah kepala desa menjadi *raja* juga diharapkan mampu meningkatkan wibawa dan kharisma para pemimpin pemerintahan di tingkat desa.

Keputusan tersebut sampai ditempuh karena masyarakat lokal sudah dapat mengambil kesimpulan bahwa selama ini lembaga desa hanya dipandang sebagai produk dari proses politik yang mencerminkan hasil hubungan antara desa dan supra desa. UU No. 5/1979 merupakan contoh intervensi negara dalam membentuk kelembagaan desa. Melalui intervensi tersebut tercipta tatanan baru penyelenggaraan pemerintahan desa yang sesungguhnya asing bagi masyarakat. Model ini menjadikan lembaga desa lebih sebagai alat kontrol negara ketimbang sebagai tempat hidup masyarakat desa dengan berbagai dimensinya. Lembaga tersebut bersifat massal, dan karenanya bisa ditemui di banyak tempat dengan model, karakter dan bentuk yang sama.

Realita lain menunjukkan bahwa kepemimpinan desa telah terbentuk sejak lama sebagai respon masyarakat atas tekanan-tekanan dalam berbagai bentuk yang mereka hadapi selama puluhan tahun, bahkan ratusan tahun. Kepemimpinan desa, dengan berbagai bentuknya, telah mampu eksis melindungi warga desa dari berbagai tekanan dari luar desa. Peristiwa-peristiwa politik nasional, kebijakan-kebijakan politik dari pusat, bahkan perilaku para birokrat kabupaten, dapat diserap sedemikian rupa oleh para pemimpin desa dan disesuaikan prakteknya dengan realitas desa yang ada. Kegoncangan-kegoncangan awal karena tekanan-tekanan dari luar desa dapat segera dicarikan keseimbangan baru kembali.

Menghidupkan kembali lembaga-lembaga desa yang lama dimaksudkan lebih untuk mengembalikan hak asal usul masyarakat desa setempat, untuk mengurus diri mereka sendiri. Sebelum tahun 1966, masyarakat desa (umumnya di Jawa) mengenal berbagai sebutan lembaga pemerintahan desa seperti *lurah*, *kamitua*, *carik*, *ulu-ulu*, *modin* atau *kayim*, *jogoboyo*, *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.

Implikasi dari kembalinya fungsi/kewenangan desa adat adalah tumbuhkembangnya tatakelola desa adat yang mandiri, baik secara ekonomi maupun secara hukum, politik dan budaya. Secara ekonomi, masyarakat desa berhak mengelola kekayaan dan sumber ekonomi mereka; secara hukum mereka berhak untuk mengambil keputusan atas berbagai masalah yang mereka hadapi dengan konsekuensi-konsekuensi sanksi yang ada; secara politik masyarakat desa menentukan sendiri pemimpin desa mereka dengan lembaga-lembaga lain yang bisa mendukung penyelenggaraan pemerintahan desa; secara budaya masyarakat memiliki kebebasan berekspresi dan mencipta sesuai dengan tradisi yang mereka miliki.

Tipologi kedua adalah desa administratif. Ciri-ciri desa administratif antara lain: masyarakatnya heterogen; hubungan kekerabatan lemah; hukum adat lemah atau sudah tidak ada; lembaga adat berperan lemah atau sudah tidak ada.

Dalam desa ini kewenangan desa semuanya berasal dari bupati/walikota, sebagai bagian dari kewenangan daerah otonom. Hasil identifikasi kewenangan yang layak didelegasikan ke kelurahan berpedoman pada kriteria-kriteria tertentu dan standar yang jelas, seperti: kemampuan sumberdaya aparatur, jangkauan wilayah pelayanan, sarana prasarana, dan anggaran.

Dengan demikian semua aktivitas desa administratif didesain seragam oleh kabupaten/kota dengan standar administrasi negara yang prima, baik administrasi pelayanan, kelembagaan, dan juga pengelolaan keuangan. Kabupaten/kota harus mengidentifikasi kewenangan-kewenangan apa saja yang layak dikerjakan oleh kelurahan, dengan basis penilaian pada *core business* masing-masing desa yang dapat dikelompokkan berdasar kluster pengembangan ekonomi.

Struktur pemerintahan desa administratif didesain oleh kabupaten, dengan mendasarkan diri pada kewenangan-kewenangan yang telah diberikan ke kelurahan. Bisa jadi setiap desa administratif tidak sama dalam jumlah urusan, tergantung dari urusan yang dapat ditangani.

Tipologi ketiga adalah desa transisi. Disebut transisi karena bentuknya merupakan kombinasi diantara desa adat dan desa administratif. Desa ini memiliki karakteristik: relatif masih homogen, namun norma adat dan peran lembaga adat cenderung melemah, posisi desa relatif dekat dengan perkotaan. Ada dorongan yang bernegasi, di satu sisi ingin tetap mengukuh adat, di sisi lain ada dorongan untuk berubah menjadi desa administratif. Desa-desa transisi ini banyak terdapat di Jawa, yang memang secara sosio kultural bahkan ekonomi politik sudah mengalami perubahan sangat besar.

Posisi yang "setengah-setengah" memang tidak menguntungkan banyak pihak. Bagi masyarakat dan perangkat desa posisi tersebut tidak memuaskan karena memungkinkan terjadinya ambivalensi perlakuan dari pemerintah atasnya. Bagi pemerintahpun, situasi ini juga makin lama merongrong, karena tuntutan makin lama makin membesar.

Untuk tipologi desa seperti ini, pemerintah seyogyanya memberi perlakuan yang berbeda. Kewenangan desa merupakan kombinasi antara kewenangan asli desa dan pemberian dari kabupaten ataupun provinsi. Bahkan sebaiknya desa-desa transisi (khususnya di Jawa) dimodernisasi melalui uji coba beberapa desa, dengan menggunakan *tools* modern, baik menyangkut pemberian kewenangan, pembentukan kelembagaan, sampai pengelolaan keuangan desa.

### **C. PENUTUP**

Dari hasil uraian ini paling tidak dapat diambil satu simpulan mendasar. Simpulan tersebut berkenaan dengan makna pemerintahan desa. Bagi masyarakat desa pemerintahan desa bukanlah menunjuk pada penyelenggaraan pemerintah desa semata-mata, tetapi juga pengelolaan pemerintahan secara umum, yang melibatkan masyarakat desa dalam menentukan diri mereka dan mengelola apa yang mereka miliki untuk kesejahteraan mereka sendiri. Pemerintahan desa berarti juga memberi ruang yang luas bagi inisiatif dari bawah/desa. Kebebasan untuk menentukan dirinya sendiri dan keterlibatan masyarakat dalam semua proses baik dalam pengambilan keputusan berskala desa, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan maupun kegiatan-kegiatan lain yang dampaknya akan dirasakan oleh masyarakat desa sendiri, merupakan pengejawantahan pemerintahan desa.

Pembahasan tentang konstruksi apa yang harus mewarnai UU tentang desa jelas tidak bisa dipisahkan dari UU tentang desentralisasi atau pemerintahan daerah. Mengapa ? karena niat pemerintah untuk meletakkan posisi desa dalam NKRI bisa dilihat dari UU tersebut. Mau ditempatkan menjadi bagian dari otonomi daerah provinsi atau kabupaten ? atau mau mendapat pengakuan negara atas otonomi asli yang dimiliki ?

Dari *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. Dengan memasukkan kewenangan pengaturan tentang desa pada kabupaten/kota akan berimplikasi pada pengurangan kewenangan pusat (utamanya Departemen Dalam Negeri) dan logikanya keuangan juga mengalir ke kabupaten/ kota untuk anggaran yang berhubungan dengan desa.

Akhirnya, penting dipahami bahwa realitas sosial desa sangatlah kompleks, sehingga tidak mungkin terwadahi sepenuhnya dalam UU. Oleh sebab itu tidaklah mungkin terjadi bahwa dengan lahirnya UU barutentang desa nanti lalu semua permasalahan tentang desa menjadi selesai dengan sendirinya

Ke depan harus dilakukan "pemotretan" desa secara periodik untuk pengelempokkan desa dengan karakteristik yang berbeda, sehingga *treatment* bisa tepat. Pihak yang menentukan apakah desa itu termasuk dalam kategori desa adat, desa transisi, ataupun desa administratif adalah desa sendiri. Melalui pengakuan dari kabupaten setempat, maka bisa disusun *treatment* yang sesuai dengan karakteristik desa masing-masing.

## DAFTAR RUJUKAN

- Dwipayana, AA.GN Ari et al.. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: IRE Press, 2003.
- Harris, G. Montagu. *Comparative Local Government*. London: Hutchinson's University Library, 1984.
- Cheema, G. Shabbir and Rondinelli, Dennis A., ed. *Decentralization and Development*. California: SAGE Publications, 1983.
- Breman, Jan. "The Javanese Village and Early Colonial State". Makalah. Disampaikan pada Lokakarya Sejarah Sosial-Ekonomi Pedesaan, Cipayung, 22-24 Januari 1979
- Hutomo, Mardi Yatmo. *Paradigma Baru Pembangunan Desa*. Jakarta: Taimmiah, 2003.
- Mawhood, Philip, ed. *Local Government in The Third World*. New York: John Wiley & Sons, 1987.
- Tjiptoherijanto, Prijono dan Prijono, Yumiko M. *Demokrasi di Pedesaan Jawa*. Jakarta: Sinar Harapan, 1983.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *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.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo. *Desa*. Bandung: Sumur, 1965.
- Suhartono, et al. *Parlemen Desa: Dinamika DPR Kelurahan dan DPRK Gotong Royong*. Yogyakarta: Laper, 2000.
- Djatmika, Sastra dan Marsono. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Cet-9. Jakarta: Djembatan, 1995.
- Kushandajani. *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial dalam Perspektif Socio-legal*. Semarang: Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNDIP, 2008.
- ..... 1991. "Elit Desa, Ditinjau dari Sumberdaya Kekuasaan". Tesis Magister Ilmu Politik Universitas Indonesia Jakarta. Tidak diterbitkan.
- Turkel, Gerald. *Law and Society: Critical Approaches*. Boston: Allyn & Bacon, 1996.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002.
- Zakaria, R. Yando. "Pemulihan Kehidupan Desa dan UU No. 22/1999." Makalah. Disampaikan pada *International Conference on Indonesia: Democracy and Local Politics*, Yogyakarta, 7-8 Januari 2003.

**Peraturan**

Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa*, UU No. 5 tahun 1979, LN No. 56 Tahun 1979, TLN No. 3153.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 22 tahun 1999, LN No. 60 Tahun 1999, TLN No. 3839.

Indonesia, *Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 32 Tahun 2004, LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4433

Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa*, PP RI No. 76 Tahun 2001, LN No. 142 Tahun 2001, TLN No. 4155.

**Harian**

*Kompas*, 6 Januari 2005

*Kompas*, 18 Januari 2006

*Kompas*, 21 Juni 2011