

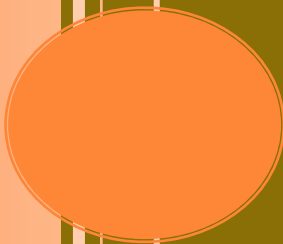
POLICY PAPER

MASUKAN UNTUK PERUMUSAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG **DESA**

Kerjasama:

Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD)

Democratic Reform Support Program (DRSP-USAID)



DAFTAR ISI

BAB 1

PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Pokok-pokok Permasalahan	5
C. Dasar Pemikiran Perlunya UU Desa	6
1. Argumen Historis	7
2. Argumen Filosofis-Konseptual	10
3. Argumen Yuridis	13
4. Argumen Sosiologis	15
5. Argumen Psikopolitik	19
D. Tujuan Dan Sasaran Pengaturan	20
E. Metode Pendekatan dan Penulisan	21

BAB 2

TEORI DAN ANALISIS FAKTA	25
A. Otonomi Desa	25
B. Demokrasi Desa	32
C. Organisasi dan Birokrasi Desa	38
D. Perencanaan dan Keuangan Desa	43
E. Ekonomi dan Pembangunan	46
F. Kabupaten, Kecamatan dan Desa	100

BAB 3

ANALISIS DAN EVALUASI

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	57
A. Pengaturan Desa di Masa Kolonial	57
B. Pengaturan Desa 1945-1965	63
C. Pengaturan Desa di Masa Orde Baru	69
D. Pengaturan Desa UU No.22/1999	73
E. UU No. 32/2004	80
1. Kedudukan, Format dan Kewenangan Desa	82
2. Demokrasi dan Tata Pemerintahan	85
3. Birokrasi Desa	88
4. Perencanaan dan Keuangan Desa	90
5. Ekonomi dan Pembangunan Desa	97
6. Kerjasama Antar Desa dan Relasi Desa-Kecamatan	100

BAB 4

RUANG LINGKUP PENGATURAN.....	109
A. Pemahaman atas Hakekat Desa	109
B. Perspektif Pengaturan Desa.....	111
7. Kedudukan, Bentuk dan Kewenangan Desa	111
8. Demokrasi Desa.....	121
9. Birokrasi Desa.....	127
10. Perencanaan dan Keuangan Desa	130
11. Pembangunan dan Ekonomi Desa.....	134
12. Hubungan Antar Desa dan Desa dengan Kecamatan	138
C. Azas dan Prinsip-prinsip Dasar	142
D. Ketentuan Umum	143

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desa senantiasa menjadi entitas pinggiran (*marginal*) dalam semesta ketatanegaraan dan desentralisasi (politik, keuangan dan pembangunan) di Indonesia. Di Jawa, para praktisi pemerintahan desa merasakan bahwa desa hanya dijadikan “gedibal” (pesuruh kasar yang tidak dihargai secara manusiawi) atau obyek pengaturan dan proyek-proyek pembangunan. Sementara di Luar Jawa, para pemimpin adat dan para aktivis menuding Jawanisasi atas regulasi nasional yang mereka anggap tidak sensitif pada keragaman konteks lokal.

Baik UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 tampaknya mulai sensitif pada isu “Jawanisasi” dan “gedibalisasi” itu, terbukti keduanya mengusung beberapa prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan desa: otonomi asli, keragaman, pemberdayaan, demokrasi dan partisipasi. Untuk melakukan transformasi desa dari sekadar obyek menjadi subyek, UU No. 32/2004 (beserta peraturan derivatifnya) secara tekstual sudah mengatur penyerahan kewenangan kepada desa, pelembagaan perencanaan desa, maupun pembagian keuangan dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota kepada desa. Dari sisi demokrasi desa, didasari oleh kenyataan hubungan konfliktual antara kepala desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) di bawah UU No. 22/1999, UU No. 32/2004 berupaya melembagakan Badan Permusyawaratan Desa yang konon diyakini sebagai bentuk “demokrasi permusyawaratan” yang asli dalam masyarakat desa. Sementara BPD versi UU No. 22/1999 dianggap sebagai bentuk demokrasi perwakilan yang tidak sesuai konteks politik lokal desa. Di sisi lain, dalam rangka mengoptimalkan pelayanan di aras desa, UU No. 32/2004 memberi amanat berupa pengisian sekretaris desa oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS), meskipun institusionalisasi dan implementasi kebijakan ini menimbulkan masalah besar dari sisi regulasi, anggaran maupun relasi sosial di aras bawah.

Karena itu kami memandang ada beberapa lapis masalah yang menjadi dasar bagi reformasi kebijakan desa dan perubahan UU No. 32/2004 khusus yang mengatur desa. *Pertama*, roh (esensi dan visi) UU No. 32/2004 belum kuat mengarah pada pencapaian cita-cita desa yang mandiri (otonom), demokratis dan sejahtera. Sejak lahir UU No. 22/1999

otonomi (kemandirian) desa selalu menjadi bahan perdebatan dan bahkan menjadi tuntutan riil di kalangan asosiasi desa (sebagai representasi desa), tetapi sampai sekarang belum terumuskan visi (roh) bersama apa makna otonomi desa. Apakah yang disebut otonomi desa adalah “otonomi asli” sebagaimana menjadi sebuah prinsip dasar yang terkandung dalam UU No. 32/2004, atau otonomi yang desentralisasikan seperti halnya otonomi daerah? Otonomi asli sering dikemukakan banyak pihak tetapi substansinya tidak jelas. Ada banyak kalangan bahwa otonomi desa berdasar otonomi asli, yang berarti desa mengurus sendiri sesuai dengan kearifan dan kapasitas lokal, tanpa intervensi dan tanggungjawab negara. Tetapi juga ada banyak pandangan bahwa sekarang otonomi asli itu sudah hilang sebab semua urusan pemerintahan sudah menjadi milik negara; tidak ada satupun urusan pemerintahan yang luput dari pengaturan negara. Bagi banyak kalangan yang sudah melampaui (*beyond*) cara pandang otonomi asli menyampaikan dan menuntut pemberian (desentralisasi) otonomi kepada desa dari negara, yakni pembagian kewenangan dan keuangan yang lebih besar. Tetapi pandangan ini juga menghadapi resistensi dari kalangan lain. Para penolak desentralisasi desa mengatakan bahwa desa tidak siap menjalankan kewenangan (otonomi) dalam jumlah yang besar karena keterbatasan sumberdaya desa; atau pemberian kewenangan dan keuangan yang besar kepada desa justru akan menciptakan otonomi kebablasan yang bakal merusak desa.

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

Dari sisi kesejahteraan, UU No. 32/2004 memang telah membawa visi kesejahteraan melalui roh dan disain kelembagaan otonomi daerah. Semua pihak mengetahui bahwa tujuan besar desentralisasi dan otonomi daerah adalah membangun kesejahteraan rakyat. Pemerintah daerah mempunyai

kewajiban dan tanggungjawab besar meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui kewenangan besar dan keuangan yang dimilikinya. Tetapi visi kesejahteraan tidak tertuang secara jelas dalam pengaturan mengenai desa. Berbagai pertanyaan selalu muncul terkait dengan visi kesejahteraan desa. Apakah UU No. 32/2004 sudah memberi amanat pemulihan dan penguatan desa sebagai basis penghidupan berkelanjutan (*sustainable livelihood*) bagi masyarakat desa? Bagaimana hak-hak desa untuk mengelola sumberdaya alam lokal? Bagaimana pelayanan publik dan pembangunan daerah yang memungkinkan keseimbangan pendekatan sektoral dengan pendekatan spasial (desa)? Bagaimana sebenarnya fungsi desa bagi kesejahteraan rakyat desa? Apakah Alokasi Dana Desa (ADD) – yang merupakan anggaran sisa/residu dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota – cukup memadai untuk membangun kesejahteraan rakyat desa?

Perdebatan mengenai roh otonomi, demokrasi dan kesejahteraan itu paralel dengan pertanyaan fundamental tentang apa esensi (makna, hakekat, fungsi, manfaat) desa bagi rakyat banyak. Apakah desa hanya sekadar satuan administrasi pemerintahan, atau hanya sebagai wilayah, atau hanya kampung tempat tinggal atau sebagai organisasi masyarakat lokal? Apakah desa tidak bisa dikembangkan dan diperkuat sebagai entitas lokal yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya? Tampaknya naskah akademik dan batang tubuh UU No. 32/2004 tidak mengandung visi dan perspektif yang mampu menjawab pertanyaan fundamental itu.

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

Posisi desa administratif itu membawa konsekuensi atas keterbatasan kewenangan desa, perencanaan dan keuangan. Kewenangan asal-usul (asli) sudah diterjemahkan. Kewenangan dalam bidang-bidang pemerintahan yang diserahkan oleh/dari kabupaten lebih banyak bersifat kewenangan sisa, kering dan mengandung banyak beban. Misalnya kewenangan desa untuk memberikan rekomendasi berbagai surat administratif, dimana desa hanya memberi rekomendasi sedangkan keputusan berada di atasnya. Keterbatasan kewenangan itu juga membuat fungsi desa tidak jelas. Demikian juga dalam hal perencanaan pembangunan. Desa hanya menjadi bagian dari perencanaan daerah yang secara normatif-metodologis ditempuh secara partisipatif dan berangkat dari bawah (*bottom up*). Setiap tahun desa disuruh untuk menyelenggarakan Musrenbang untuk mengusulkan rencana kepada kabupaten. Tetapi praktik empirik yang terjadi bukanlah *bottom up*, tetapi *mboten up* (tidak naik). Ini terjadi karena desa tidak mempunyai kewenangan dan ruang untuk menyusun perencanaan sendiri. Dalam hal keuangan, desa juga hanya dapat dana sisa dari kabupaten. ADD yang sebesar 40 juta sampai 150 juta per desa per tahun tidak cukup memadai untuk mendongkrak kemandirian dan kesejahteraan masyarakat.

Ketiga, sosialisasi (pemahaman) atas roh dan disain kelembagaan UU No. 32/2004 menimbulkan masalah yang begitu kompleks dalam implementasi (pelaksanaan). Pengaturan mengenai desa dalam UU No. 32/2004 tampaknya tidak mempunyai *road map* dan *delivery system* yang memadai sampai ke desa. Pemerintah pusat (melalui Ditjen PMD Depdagri) sudah membuat berbagai panduan standar maupun melakukan sosialisasi dan koordinasi dengan para pejabat daerah pengelola desa. Tetapi para pejabat pengelola desa itu sering mengeluh bahwa berbagai peraturan tentang desa yang dibuat pusat selalu menjadikan kabupaten sebagai “kelinci percobaan”, yang mempersulit daerah dalam membuat kebijakan dan implementasi lebih lanjut. Sepulang dari Jakarta mereka mengalami kesulitan dalam meyakinkan atasannya (termasuk bupati) dan memberikan sosialisasi lebih lanjut kepada desa, apalagi tuntutan desa semakin mengeras. Ada bupati yang paham dan punya komitmen untuk menjalankan UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2004, tetapi lebih banyak bupati yang tidak paham. Karena itu implementasi regulasi itu sangat beragam. Di banyak kabupaten (NAD, Kalimantan Barat, Bali, Maluku) sampai sekarang belum membentuk BPD versi UU No. 22/1999 dan BPD versi UU No. 32/2004. Juga lebih banyak kabupaten yang belum melancarkan kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD), apalagi mengimplementasikan Permendagri No. 30/2006 tentang tata cara penyerahan urusan kewenangan desa.

Pendek kata, implementasi UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2004 masih jauh dari harapan. Penyebabnya bermacam-macam: pemahaman

lokal yang terbatas, keengganan daerah untuk menjalankan, daerah merasa rugi, tarik-menarik antara kabupaten dan desa, dan lain-lain. Atau memang fondasi sosio-kultural lokal yang tidak memadai. Jika orang lokal bodoh dan malas, maka peraturan sebaik apa pun tidak akan berjalan. Karena itu dibutuhkan strategi besar, peta jalan dan rencana tindak yang memadai untuk mengatasi masalah-masalah keterbatasan implementasi di aras lokal ini.

B. Pokok-pokok Permasalahan

Ada permasalahan (pertanyaan) fundamental (roh, esensi dan visi), struktural dan disain kelembagaan (institusional) yang menjadi dasar bagi inisiatif RUU Desa. Secara fundamental ada beberapa pertanyaan penting yang selama ini muncul:

- Mau dibawa kemana desa di masa depan mengingat selama puluhan tahun telah mengalami involusi? Apa visi reformasi kebijakan desa untuk memperbaiki masa depan desa?
- Apa hakekat desa dan apa hakekat otonomi desa yang selama ini diperbincangkan oleh banyak kalangan? Apa makna desa sebagai kesatuan masyarakat hukum? Apakah desa hanya sebagai wilayah, tempat tinggal penduduk, satuan administratif, unit pemerintahan terendah, organisasi komunitas atau sebagai entitas (sosial, budaya, ekonomi, politik dan hukum) yang menyeluruh?
- Apa makna dan relevansi otonomi desa bagi kehidupan rakyat desa?
- Apa prinsip-prinsip dasar yang sebaiknya dimasukkan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan penghidupan masyarakat desa?

Secara struktural ada beberapa pertanyaan penting yang muncul:

- Bagaimana keluar dari ketimpangan struktural (kekuasaan dan kekayaan) antara negara, modal dan masyarakat desa?
- Apa hak-hak ekonomi politik yang harus dipulihkan dan diperkuat di masa depan? Bagaimana memulihkan dan memperkuatnya?
- Bagaimana mewujudkan kedaulatan rakyat di level *grass roots* (desa) yang menjadi cita-cita para *founding fathers*, amanat konstitusi serta kehendak rakyat?
- Bagaimana memulihkan dan memperkuat kembali basis penghidupan berkelanjutan bagi masyarakat desa yang selama ini telah mengalami involusi?

Secara institusional ada beberapa pertanyaan penting:

- Bagaimana kedudukan (posisi) desa yang tepat dalam konteks

ketatanegaraan dan semesta desentralisasi di Indonesia? Apakah desa berada dalam subsistem pemerintahan kabupaten/kota atau sebagai subsistem NKRI?

- Bagaimana format otonomi desa yang tepat di tengah keragaman (adat, budaya, geografis, kemajuan, dan lain-lain)? Bagaimana pula memaknai dan mengakomodasi “otonomi asli” desa?
- Bagaimana skema pembagian (penyerahan) kewenangan, perencanaan dan keuangan kepada desa?
- Bagaimana relasi antara pemerintah nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa yang memungkinkan penguatan otonomi desa?
- Bagaimana posisi dan peran desa dalam skema pembangunan nasional dan pembangunan daerah yang memungkinkan desa dan masyarakat menjadi subyek yang mandiri dan kuat?
- Apa tanggungjawab dan fungsi keberadaan pemerintah desa bagi masyarakat desa? Bagaimana keberadaan pemerintahan desa diperkuat sebagai basis demokrasi politik, pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat desa?
- Apa sumber-sumber ekonomi yang seharusnya diserahkan dan dikembangkan sebagai penopang basis penghidupan masyarakat, pembangunan dan kesejahteraan?
- Apa makna, prinsip dasar dan format demokrasi yang tepat di aras desa yang memungkinkan tumbuhnya pemerintahan desa yang kuat dan rakyat desa yang berdaulat? Apakah model demokrasi permusyawaratan atau demokrasi perwakilan? Bagaimana pula memperkuat partisipasi (voice, akses dan kontrol) kelompok-kelompok marginal (perempuan, kaum miskin, petani, dan lain-lain) dalam proses politik dan perencanaan pembangunan desa?
- Bagaimana posisi dan peran lembaga-lembaga kemasyarakatan desa?
- Bagaimana skema birokrasi (perangkat) desa yang kondusif bagi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik dan pelaksanaan pembangunan desa?

C. Dasar Pemikiran Perlunya UU Desa

Pada masa Orde Baru, Indonesia mempunyai UU Pemerintahan Desa (UU No. 5/1979) yang terpisah dari UU Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (UU No. 5/1974) Meski bermasalah, UU No. 5/1979 berjalan secara kokoh, stabil dan tahan lama, sekokoh rezim yang berkuasa waktu itu. Di masa reformasi, UU No. 22/1999 hadir membongkar masalah yang terkandung dalam UU No. 5/1974 dan UU No. 5/1979, sekaligus memberi kesempatan bagi kebangkitan desa. Namun pengaturan desa diintegrasikan

ke dalam undang-undang pemerintahan (UU No. 22/1999) itu. Pola yang sama juga diteruskan oleh UU No. 32/2004. Sekarang, ketika upaya revisi kembali UU No. 32/2004 tengah bergulir, muncul kesepakatan politik antara pemerintah dan DPR untuk memecah UU No. 32/2004 menjadi tiga undang-undang: UU Pemerintahan Daerah, UU Pilkada dan UU Desa. Pemisahan ini yang membuat UU Desa tersendiri adalah ide dan keputusan yang sangat baik. Mengapa? Ada beberapa argumen pentingnya.

1. Argumen Historis

Desa-desanya yang beragam di seluruh Indonesia sejak dulu merupakan basis penghidupan masyarakat setempat, yang *notabene* mempunyai otonomi dalam mengelola tatakuasa dan tatakelola atas penduduk, pranata lokal dan sumberdaya ekonomi. Desa mengandung roh kehidupan secara dalam, yang menciptakan keseimbangan hubungan antara manusia dengan manusia, antara manusia dengan alam dan antara manusia dengan sang pencipta. Semua masyarakat lokal di Indonesia, dahulu kala, mempunyai kearifan lokal secara kuat yang mengandung roh kecukupan, keseimbangan dan keberlanjutan, terutama dalam mengelola sumberdaya alam dan penduduk. Masyarakat adat Atoni Meto di Nusa Tenggara Timur juga mempunyai aturan yang kuat dalam mengelola kayu cendana. Kayu cendana boleh ditebang kalau umurnya sudah tua dan harus ditebang dengan upacara adat. Suku Amungme di Timika (Papua) juga mempunyai hukum adat untuk merawat secara seimbang dan keberlanjutan terhadap S-3 (sungai, sampan dan sagu). Sungai tidak boleh dikotori, ikan di sungai tidak boleh diambil secara rakus, sagu tidak boleh ditebang sembarangan. Tentu masih banyak aturan hukum adat yang mengatur masalah pemerintahan, pengelolaan sumberdaya, hubungan sosial, dan seterusnya. Pada prinsipnya aturan lokal itu dimaksudkan untuk menjaga **keseimbangan** dan **keberlanjutan** hubungan antarmanusia dan hubungan antara manusia dengan alam dan Tuhan.

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

eksekutif, dan yudikatif. Nagari, secara antropologis, merupakan kesatuan holistik bagi berbagai perangkat tatanan sosial-budaya. Ikatan bernagari di Minangkabau, dulu, bukan saja primordial-konsanguinal (ikatan darah dan kekerabatan adat) sifatnya, tetapi juga struktural fungsional dalam artian teritorial-pemerintahan yang efektif. Karena itu, nagari mempunyai kaitan ke atas; ke Luhak dan ke Alam, dan kaitan ke samping antara sesama nagari, terutama adalah kaitan emosional. Sistem otonom seperti ini adalah ciri khas masyarakat bersuku (*tribal society*) demi kepentingan mempertahankan diri dan pelestarian nilai-nilai masing-masing nagari, yang fokusnya adalah keragaman. Ikatan Luhak dan Alam adalah ikatan totemis dan kosmologis yang mempertemukan antara nagari-nagari itu dan mengikatnya menjadi kesatuan-kesatuan emosional spiritual. Karena itu orang Minang secara sadar membedakan antara kesatuan-teritorial-konsanguinal dalam bentuk republik nagari-nagari dengan kesatuan-totemis-kosmologis (Mochtar Naim, 1990).

Nagari mungkin tidak bisa dikatakan sebagai sebuah negara modern dalam pengertian Max Weber sebagai lembaga yang mempunyai monopoli penggunaan sarana-sarana kekerasan secara absah. Artinya nagari bukanlah bentuk kecil negara sebagai organisasi kekuasaan yang tersusun secara hirarkhis-sentralistik serta ditopang oleh birokrasi yang digunakan penguasa untuk memerintah rakyatnya. Nagari, seperti ditegaskan Mestika Zed (1996), justru menyerupai “negara-kota” (polis) pada zaman Yunani Kuno, dimana setiap nagari bertindak seperti republik-republik kecil yang satu sama lain tidak mempunyai ikatan struktural dan terlepas dari kekuasaan federal di pusat. Konon nagari yang dipimpin secara kolektif oleh Penghulu suku bersifat otonom dan tidak tunduk pada raja di Pagaruyung, melainkan berbasis (mewakili) kaum (warga) dan keluarga dalam nagari itu sendiri.

Sebagai unit pemerintahan otonom, setiap nagari adalah lembaga yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan melalui Kerapatan Adat yang berfungsi sekaligus sebagai badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Di dalam Kerapatan Adat berkumpul para ninik mamak yang mewakili kaumnya dan secara musyawarah mufakat melaksanakan pemilihan Wali Nagari, melakukan peradilan atas anggotanya dan menetapkan peraturan demi kepentingan anak Nagari. Suasana demokratis dan egaliter selalu mewarnai hubungan pemimpin dengan masyarakat, baik di dalam menyelenggarakan pemerintahan maupun dalam urusan hukum adat.

Menurut pemahaman sederhana dalam sistem republik kecil, unit-unit politik ada secara terus menerus tanpa menghiraukan masuk dan keluarnya pemimpin-pemimpin tertentu. Anggota-anggota unit politik tidak dilihat sebagai “saudara”, tetapi sebagai warga. Kepemimpinan

ditandai oleh adanya pejabat resmi, para spesialis, dan dewan-dewan. Mereka dapat mendelegasikan aspek-aspek tertentu dari tanggung jawab kepemimpinannya kepada asosiasi, atau komite, dan mereka biasanya mempercayai bahwa dewan orang-orang merdeka, atau dewan suku atau dewan nagari memiliki kekuasaan tertinggi dalam memutuskan hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan umum. Dalam sistem republik beberapa ketentuan diikuti, antara lain pemilihan atau rotasi pemimpin-pemimpin, tugas-tugas pemimpin dengan jelas ditentukan; pemimpin-pemimpin yang gagal bisa diganti dan jabatannya terbatas; dewan mempunyai kekuasaan tertinggi; jabatan merupakan kepercayaan masyarakat dan pejabat adalah pelayan masyarakat (Imran Manan, 1995).

Desa-desa di Jawa sebenarnya juga menyerupai “republik kecil”, dimana pemerintahan desa dibangun atas dasar prinsip kedaulatan rakyat. Trias politica yang diterapkan dalam negara-bangsa modern juga diterapkan secara tradisional dalam pemerintahan desa. Desa-desa di Jawa, mengenal Lurah (kepala desa) beserta perangkatnya sebagai badan eksekutif, Rapat Desa (*rembug desa*) sebagai badan legislatif yang memegang kekuasaan tertinggi, serta Dewan Morokaki sebagai badan yudikatif yang bertugas dalam bidang peradilan dan terkadang memainkan peran sebagai badan pertimbangan bagi eksekutif (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984). Proses politik di desa ditentukan oleh rapat desa secara demokratis berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat, meskipun proses itu “elitis” karena anggota rapat desa terbatas pada para kepala keluarga (*somah*) minus pemuda dan perempuan.

Namun secara berangsur-angsur setelah masuknya negara dan modal ke desa, otonomi, basis penghidupan dan keseimbangan hidup itu terus-menerus mengalami kehancuran. Gagasan otonomi desa tentu akan sulit memulihkan seratus persen sejarah desa itu. Tetapi, setidaknya otonomi desa akan menyuntikkan kembali sejarah yang hilang dan roh kehidupan yang bermakna bagi desa, ibarat *membangkitkan batang tarandam*, atau menemukan kembali permata yang telah hilang meski tidak pulih seperti sedia kala.

Sejarah desa sebenarnya tidak sebatas keindahan dan kearifan masa lalu yang romantis itu, tetapi desa juga mempunyai kontribusi bagi revolusi panjang yang melahirkan Indonesia. Secara historis pencapaian dan penegakan kemerdekaan Republik Indonesia disokong oleh empat pilar: perjuangan bersenjata di berbagai daerah nusantara melawan kolonialisme sampai awal 1900-an, gerakan sosial dan politik sejak 1908 yang melahirkan konsep Indonesia, perjuangan tentara dalam mempertahankan kemerdekaan antara 1945-1949, serta sokongan rakyat desa dalam setiap gerakan di sepanjang waktu. Keempat pilar ini tentu mempunyai kontribusi

besar dalam membangun RI, sehingga masing-masing mempunyai makna dan implikasi yang berbeda-beda. Perjuangan kerajaan-kerajaan daerah sebelum 1908 memang bersifat lokalistik, tetapi kontribusi mereka tidak bisa diabaikan begitu saja. Ketika kemerdekaan dicapai pada tahun 1945, mereka dengan rela mengakui, bergabung dan menyerahkan kedaulatannya kepada Republik Indonesia. Mereka memang tidak langsung menuntut desentralisasi dan otonomi daerah begitu RI terbentuk, tetapi sudah sewajibnya jika NKRI berbagi kekuasaan melalui skema desentralisasi kepada daerah-daerah.

Para aktivis gerakan sosial dan politik tentu mempunyai kontribusi besar terhadap pembentukan Indonesia sebagai sebuah *nation-state* dan nasionalisme Indonesia. Mereka juga merupakan kekuatan diplomasi RI di ranah internasional untuk membangun kedaulatan RI. Tentara menjadi cikal-bakal dan benteng pertahanan untuk mempertahankan kedaulatan RI. Sedangkan kontribusi rakyat, bagaimanapun, tidak bisa diabaikan. Ketika tentara bergerilya di pelosok pedesaan pada masa revolusi fisik, mereka memperoleh sumbangan fisik dan logistik yang tidak ternilai harganya oleh rakyat desa. Meski nama-nama kecil rakyat desa tidak diukir sejarah sebagai para pahlawan yang punya nama-nama besar, tetapi jumlah mereka yang besar merupakan kekuatan yang dahsyat dalam setiap pergerakan. RI sudah seharusnya meletakkan landasan kenegaraan kepada kedaulatan rakyat, kepada rakyat kecil yang menyokong lahirnya RI. RI dibangun bukan untuk bangsawan, pahlawan, aktivis, nasionalis maupun tentara, tetapi kepada rakyat, yang nama-nama mereka tidak dicatat sebagai pahlawan oleh sejarah. Dengan demikian, otonomi daerah, nasionalisme, pertahanan dan kedaulatan rakyat merupakan pilar penting yang harus ditegakkan dalam penyelenggaraan negara.

2. Argumen Filosofis-Konseptual

Otonomi dan demokrasi desa yang dibingkai dengan undang-undang desa bukan sekadar perkara kelembagaan semata, melainkan mempunyai dasar filosofis yang dalam. Kita membutuhkan bangsa yang mandiri-bermartabat, butuh negara (pemerintah) yang kuat (berkapasitas dan bertenaga) dan demokratis. Upaya penguatan otonomi daerah dan otonomi desa menjadi bagian dari cita-cita itu, sekaligus hendak membangun imajinasi Indonesia yang kuat dan sempurna, yang melampaui (*beyond*) politik sentralisme Jakarta dan lokalisme daerah. NKRI akan menjadi lebih kuat bila ditopang oleh kedaulatan rakyat serta kemandirian lokal (daerah dan desa), yakni pusat yang “menghargai” lokal dan lokal yang “menghormati” pusat. Kemandirian desa akan menjadi fondasi dan roh kekuatan NKRI dan imajinasi Indonesia itu. Jika desa selamanya marginal dan tergantung,

maka justru akan menjadi beban berat pemerintah dan melumpuhkan fondasi NKRI. Kedepan kita membutuhkan desa sebagai entitas lokal yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya.

Reformasi kebijakan dibutuhkan untuk melakukan konfrontasi terhadap masa lalu, memperbaiki masa kini desa, dan sekaligus menatap masa depan desa yang lebih baik. Regulasi nasional tentang desa merupakan sebuah sasaran reformasi kebijakan. Semua pihak tidak berharap bahwa regulasi tentang desa kedepan hanya semata merupakan buah preferensi suara pusat dan bersifat tambal-sulam (karitatif), tetapi diharapkan hadir sebuah regulasi baru yang lebih baik, responsif kepada desa dan lebih maju dibandingkan dengan UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004.

Apa visi dan bagaimana arah reformasi kebijakan desa? Inilah pertanyaan fundamental yang sebaiknya dijawab dengan suara nasional. Sesuai dengan perspektif pembaharuan desa, regulasi baru kedepan sebaiknya membangun visi menuju kehidupan baru desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Apa maknanya? *Pertama*, kemandirian desa bukanlah kesendirian desa dalam menghidupi dirinya sendiri. Tetapi, sebaliknya, jika desa tergantung pada instruksi dan bantuan pemerintah supradesa, berarti bukan kemandirian. Kemandirian desa tentu tidak berdiri di ruang yang hampa politik, tetapi juga terkait dengan dimensi keadilan yang berada dalam konteks relasi antara desa (sebagai entitas lokal) dengan kekuatan supradesa (pusat dan daerah) yang lebih besar. Secara lokal-internal, kemandirian desa berarti kapasitas dan inisiatif lokal yang kuat. Inisiatif lokal adalah gagasan, kehendak dan kemauan entitas desa yang berbasis pada kearifan lokal, komunalisme dan modal sosial (kepemimpinan, jaringan dan solidaritas sosial). Dengan demikian, inisiatif lokal yang kuat merupakan fondasi lokal bagi kemandirian desa.

Tetapi inisiatif lokal ini tidak bakal tumbuh dengan baik jika tidak ada ruang yang memungkinkan (*enabling*) untuk tumbuh, antara lain karena regulasi yang tidak responsif. Regulasi yang mengandung banyak instruksi dan intervensi jelas akan menumpulkan inisiatif lokal. Karena itu kemandirian desa membutuhkan kombinasi dua hal: inisiatif lokal dari bawah dan desentralisasi dari atas. Desentralisasi adalah pengakuan (rekognisi) negara terhadap keberadaan entitas desa dan termasuk organisasi masyarakat adat, yang kemudian dilanjutkan dengan penyerahan hak, kekuasaan, kewenangan, sumberdaya dan tanggungjawab kepada desa. Secara kelembagaan desentralisasi desa berarti sebagai bentuk transfer kewenangan, perencanaan dan keuangan dari pemerintah supradesa kepada desa. Kewenangan memungkinkan desa mempunyai kesempatan dan tanggungjawab mengatur rumah tangganya sendiri dan kepentingan

masyarakat setempat, yang sekaligus akan menjadi bingkai bagi desa untuk membuat perencanaan lokal. Perencanaan yang didesentralisasikan (*decentralized planning*) akan memberikan keleluasaan dan kesempatan bagi desa untuk menggali inisiatif lokal (gagasan, kehendak dan kemauan lokal), yang kemudian dilembagakan menjadi kebijakan, program dan kegiatan dalam bidang pemerintahan dan pembangunan desa. Tentu perencanaan desa itu mengacu pada kewenangan bidang-bidang pemerintahan dan pembangunan yang telah didesentralisasikan secara proporsional kepada desa. Desentralisasi keuangan dari supradesa ke desa, yang belakangan populer disebut Alokasi Dana Desa (ADD), merupakan bentuk responsivitas pemerintah kepada desa, yang kemudian akan digunakan bagi desa untuk membiayai kewenangan dan perencanaan desa. *No mandate without funding*, merupakan sebuah prinsip dasar dalam desentralisasi. Pemberian instruksi dan banyak tugas dari pemerintah kepada desa tanpa disertai dengan uang berarti hanya menempatkan desa sebagai pesuruh pemerintah atau hanya distribusi beban kepada desa.

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

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

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

kasus bermasalah yang merugikan rakyat desa. Sudah banyak contoh membuktikan bahwa kepala desa bermasalah dan akhirnya digulingkan oleh rakyatnya sendiri karena tidak ada demokrasi di desa. Demokrasi desa bakal membuka ruang bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah desa maupun pemerintah yang lebih tinggi. Aspirasi adalah fondasi kedaulatan rakyat yang sudah lama diamanatkan dalam konstitusi. Demokrasi juga menjadi arena untuk mendidik mental dan kepribadian rakyat agar mereka lebih mampu, mandiri, militan dan mempunyai kesadaran kritis tentang pengelolaan barang-barang publik yang mempengaruhi hidup mereka. Pendidikan dan pembelajaran ini penting, mengingat masyarakat cenderung pragmatis secara ekonomi dan konservatif secara politik, akibat dari pendidikan politik yang kurang sehat dan pola pembangunan yang mengutamakan orientasi material.

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

3. Argumen Yuridis

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

bahwa daerah yang lebih kecil mencakup kabupaten/kota dan desa, atau setidaknya undang-undang juga harus memberi kedudukan yang tepat keberadaan desa yang telah ada jauh sebelum NKRI lahir, dan desa pada masa kolonial juga telah diatur tersendiri.

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

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

Meskipun istilah desa hilang dalam UUD 1945 amandemen ke-2, tetapi klausul “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya...” berarti mengharuskan negara melakukan rekognisi terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, yang di dalamnya mencakup desa, nagari, mukim, huta, soso, kampung, marga, negeri, parangiu, pakraman, lembang dan seterusnya. UU

No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 telah memberikan pengakuan itu dan secara nasional melakukan penyebutan desa (atau dengan nama lainnya). Pengakuan tentu diberikan kepada eksistensi desa (atau nama lain) beserta hak-hak tradisionalnya, yang dalam UU disebut sebagai hak asal-usul. Kebijakan yang sama juga terlihat misalnya dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh yang mengakui kembali keberadaan mukim (berada di tengah kecamatan dan desa/gampong), yang selama Orde Baru mukim dihilangkan dari struktur hirarkhis dan hanya menempatkan gampong sebagai desa.

Namun UU No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004 menempatkan desa hanya sebagai bagian (subsistem) pemerintahan kabupaten/kota, sehingga muncul disain kelembagaan dan kesan “otonomi dalam otonomi”. Penyerahan urusan/kewenangan dari kabupaten/kota kepada desa sebenarnya tidak dikenal dalam semesta teori desentralisasi. Karena itu jika UU Desa disusun terpisah dari UU Pemda, hal ini akan semakin mempertegas pesan dan makna Pasal 18 UUD 1945, sekaligus akan semakin memperjelas posisi (kedudukan) dan kewenangan desa atau memperjelas makna dan disain otonomi desa, yang sebenarnya selama ini sangat kabur.

Menurut teori desentralisasi, desa maupun daerah sebenarnya merupakan bagian dari *local government*, yang secara normatif bisa disusun dalam satu undang-undang. Di Filipina, misalnya, *Local Government Code of 1991*, merupakan undang-undang yang mencakup seluruh komponen dan level pemerintahan daerah. Berdasarkan teori desentralisasi, *local government* jelas mencakup provinsi, kota dan desa (*barangay*). Di Indonesia, secara normatif-hukum, tidak mengenal istilah pemerintahan lokal, tetapi pemerintahan daerah. Istilah daerah sendiri hanya menunjuk pada provinsi dan kabupaten/kota, tidak mencakup desa. Desa mempunyai makna dan identitas yang terpisah dari daerah. Desa tidak bisa dilihat dari perspektif desentralisasi semata, melainkan juga dengan perspektif rekognisi. Karena itu undang-undang desa akan semakin memperjelas pembedaan antara daerah dengan desa tersebut.

4. Argumen Sosiologis

Awalnya desa berupa pemukiman penduduk yang mempunyai ikatan genealogis. Karena pertumbuhan populasi, pemukiman yang sederhana itu tumbuh menjadi komunitas yang lebih besar dalam jangkauan wilayah yang lebih luas. Dalam konteks ini desa menjadi sebuah ikatan masyarakat “patembayan” yang mempunyai ikatan sosial secara komunal, nilai-nilai budaya, lahan tanah sebagai sumber produksi, berikutnya mempunyai tata kuasa dan sistem pemerintahan untuk mengatur relasi sosial dan sistem ekonomi (produksi dan distribusi). Sebagaimana umumnya suatu

sistem sosial, desa sebagai sebuah entitas masyarakat pinggiran (semenjak kemunculan supra-desa), juga memiliki struktur kepemimpinan tersendiri. Pada masa-masa tertentu struktur kepemimpinan atau sistem pemerintahan masyarakat desa merupakan sistem yang mandiri, dan merupakan cerminan murni dari akar-akar ideologi dan kebudayaan di desa tersebut. Namun, pada masa berikutnya, khususnya semenjak munculnya kerajaan-kerajaan besar, pemerintah desa merupakan unit pemerintahan yang digunakan untuk memperkuat supra-struktur. Di satu sisi pemerintahan desa menjadi alat untuk menyampaikan dan menanamkan berbagai ideologi supra-struktur, dan di sisi lain menjadi alat untuk mengkonsolidir penopang ekonomi. Seperti telah disebutkan di atas, dalam kasus Indonesia pada masa kolonial, daerah pedesaan merupakan pemasok utama rempah-rempah untuk diakumulasikan di berbagai kota pelabuhan dan kemudian diperdagangkan dalam pasar internasional.

Sejarah pedesaan memang identik dengan penguasaan tanah, begitu juga dengan sejarah pemerintahan masyarakat desa. Mosca (1939) mencatat bahwa pada masa-masa awal ketika suku-suku bangsa di Barat mulai bercocok tanam, mereka terbagi menjadi dua golongan. Yang pertama golongan yang bercocok tanam, dan yang kedua tetap berburu sambil menjaga wilayah mereka dari serbuan suku-suku lain. Dalam perkembangannya, dari persekutuan antara kepala suku dengan mereka yang menjaga wilayah timbullah raja-raja, bangsawan yang lambat laun memiliki dan menguasai tanah. Keberadaan desa sebagai wilayah yang mandiri berakhir seiring dengan adanya supra-desa. Supra-desa itu sendiri muncul berdasarkan dua proses. *Pertama*, akibat perkembangan internal, di mana kepala suku dan para tokoh masyarakat bertransformasi menjadi raja dan kaum bangsawan yang berkuasa atas tanah. *Kedua*, akibat penaklukan dan penguasaan yang dilakukan oleh suku bangsa atau kelompok lain.

Di Indonesia, kepemilikan atas tanah dimulai pada masa ketika suku-suku bangsa masih mengembara. Mereka mengembara sampai suatu daerah tertentu, kemudian menetap. Tanah tersebut kemudian mereka anggap sebagai tanah warisan nenek moyang. Di berbagai daerah di Indonesia, tanah tersebut memiliki sebutan yang beragam, ada istilah *Patuanan* (Ambon), *Panyampeto*, *Pewatasan* (Kalimantan), *Wewengkon* (Jawa), *Prabumian* (Bali), *Tatabuan* (Bolaan Mangondow), *Limpo* (Sulsel), *Hak Ulayat* (Minangkabau), dan sebagainya. Masyarakat desa menganggap daerah tersebut sebagai ajang hidup yang akan selalu mereka pertahankan dari suku atau kelompok lain.

Van Vollenhoven yang melakukan kajian di Indonesia menyatakan bahwa hak penguasaan tanah adat tersebut pada awalnya bersifat religius dan tidak terdapat dalam hukum barat. Lebih lanjut, hak ini kemudian

disebut sebagai hak ulayat atau hak menguasai. Adapun hak ulayat tersebut memiliki ketentuan sebagai berikut:

1. Masyarakat hukum dapat mengambil tanah liar yang dalam wilayahnya untuk dibuka, membangun kampung, mengumpulkan hasil hutan atau berburu.
2. Orang asing yang bukan anggota masyarakat hukum/suku, hanya bisa melakukan hal tersebut setelah mendapatkan ijin.
3. Orang asing bukan anggota suku harus membayar rekognisi untuk dapat mengambil manfaat tanah, sedangkan anggota sendiri tidak harus membayar.
4. Masyarakat hukum bertanggung jawab atas delik yang terjadi di wilayahnya, yang tidak diketahui siapa pelakunya.
5. Hak ulayat tidak dapat dilepaskan selamanya.
6. Masyarakat hukum (kepala suku) masih punya campur tangan terhadap tanah di wilayahnya meskipun tanah sudah diolah. Misalkan dalam kasus jual-beli tanah dan sebagainya, kepala masyarakat hukum masih ikut campur tangan sebagai saksi.

Dalam perspektif ini dijelaskan bahwa sebuah pemukiman pedesaan mulai terbentuk setelah terjadi pembukaan lahan secara kolektif, baik untuk tempat tinggal maupun untuk pertanian. Tanah yang telah dibuka secara kolektif oleh kelompok sosial tersebut sebagian diberikan kepada mereka yang telah ikut membukanya, sebagian lagi digunakan untuk keperluan kelompok, serta sebagian untuk imbalan jasa bagi pengurusnya. Adapun status kepemilikan dari anggota kelompok atas tanah adat terdiri dari hak pakai serta hak milik. Dalam hak pakai, anggota adat yang menempati atau mengolah tanah hanya diperkenankan untuk meminjam dari masyarakat adat.

Tanah dengan status hak pakai akan berpindah tangan ketika terjadi pembagian kembali yang dilakukan secara berkala. Pembagian kembali dilakukan atas pertimbangan adanya pengguna tanah yang berkelakuan kurang terpuji, bertambahnya jumlah keluarga, atau meninggalnya pengguna tanah. Lain halnya dengan tanah yang berstatus hak milik, dalam kasus ini pemegang hak tanah diperkenankan untuk memindahtangankan atau menjual, dengan catatan bahwa hal itu harus dilakukan di depan umum, dan disahkan oleh pemimpin adat.

Namun terlepas dari perbedaan status kepemilikan atas tanah tersebut, yang pasti bahwa kepemilikan atas tanah itu yang telah mendorong keberadaan suatu aparatur desa untuk menjaga, mengatur dan mengontrol tanah yang menjadi ajang hidup mereka. Aparatur tersebut pada awalnya hanya berupa perseorangan. Namun seiring perkembangan sosial yang semakin kompleks, mulai dibentuk petugas-petugas yang membantu mengurus persoalan sosial tersebut.

Pertumbuhan populasi, perkembangan kebutuhan manusia, serta perkembangan produksi telah mendorong masyarakat suku mulai memperluas ajang hidupnya, hingga mereka melakukan kontak dengan kelompok lain. Kontak ini kemudian diikuti dengan penyatuan melalui pertukaran produk, atau penaklukan. Namun terlepas yang terjadi adalah penyatuan melalui pertukaran produk atau penaklukan, perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa mulai terjadi pengkonsentrasian kekuasaan. Pengkonsentrasian kekuasaan ini lah yang menjadi awal dari munculnya supra-desa, atau awal dari munculnya pemilahan desa-kota, dan sekaligus menjadi masa awal kemunculan kerajaan.

Pada fase ini desa-desa adat harus mulai membagi tanah ulayat mereka dengan supra-desa yang berkuasa. Kemudian, muncul sistem yang dinamakan *apanage*. Dalam hal ini pemilik tanah tidak secara langsung menggarap tanahnya, melainkan dengan mempekerjakan orang lain. Dalam kasus Jawa, raja yang berkuasa menyerahkan pengelolaan tanah kepada seorang bekel. Dalam pembagian hasilnya, seorang bekel memperoleh 1/5 bagian dari hasil tanah, 2/5 untuk pemegang *apanage* (raja atau kerabat, dan bangsawan lainnya), serta 2/5 sisanya untuk petani penggarap tanah tersebut. Munculnya pemerintah kerajaan secara otomatis telah membentuk hirarkhi yang lebih kompleks dibandingkan birokrasi tradisional dalam masyarakat desa adat sebelumnya. Dalam kenyataannya, hirarkhi tersebut semakin menguat bukan sebatas pembagian tugas atau wewenang untuk menjaga ajang hidup seperti disebutkan di atas, namun juga menjadi pembagian kekuasaan atau dalam bahasa James Scott disebut sebagai *patron-client relationship*.

Otonomi desa semakin hilang bersamaan dengan negaranisasi dan kapitalisasi yang masuk ke ranah desa, bersama dengan pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan dan bias kota. Desa betul-betul marginal dalam semesta pembangunan, dan juga selalu menjadi obyek proyek-proyek pembangunan. Sumberdaya ekonomi yang tumbuh di kawasan desa diambil oleh negara dan pemilik kapital untuk membangun kota dan memperkaya kaum borjuis, sehingga desa kehabisan sumberdaya dan menimbulkan arus urbanisasi penduduk desa ke kota. Desa sebenarnya merupakan entitas dan sekaligus basis penghidupan sebagian besar rakyat Indonesia, mengingat lebih dari 60% penduduk Indonesia tinggal di desa. Tetapi selama ini kebijakan pembangunan dan desentralisasi tidak secara serius berpihak dan responsif terhadap desa, sehingga yang terjadi desa hanya menjadi obyek pengaturan dan proyek dari supra desa, yang membuat masalah ketidakadilan, kemiskinan maupun keterbelakangan senantiasa melekat pada desa.

Karena itu, ide dan pengaturan otonomi desa kedepan sebenarnya dimaksudkan untuk memperbaiki kerusakan-kerusakan sosial, budaya ekonomi dan politik desa. Otonomi desa hendak memulihkan basis penghidupan masyarakat desa, dan secara sosiologis hendak memperkuat desa sebagai entitas masyarakat paguyuban yang kuat dan mandiri, mengingat transformasi desa dari patembayan menjadi paguyuban tidak berjalan secara alamiah sering dengan perubahan zaman, akibat dari interupsi negara (struktur kekuasaan yang lebih besar) yang menerapkan otoritarianisme, sentralisasi dan regimentasi atas desa. Semua ini merusak entitas sosial, budaya, ekonomi dan politik desa.

5. Argumen Psikopolitik

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

Selama puluhan tahun pencarian tentang posisi dan format desa betul-betul mengalami kesulitan yang serius, apalagi sikap politik pemerintah tidak jelas terhadap desa. Mending Prof. Selo Soemardjan (1992) selalu menyoroti betapa sulitnya menempatkan posisi dan format desa. Demikian tuturnya:

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

Di tengah-tengah kesulitan itu, Orde Baru memang mengambil sikap politik yang tegas, yakni menghapuskan kesatuan masyarakat hukum adat dan membentuk desa administratif yang seragam di seluruh Indonesia. Meski sikap politiknya tegas, namun tidak legitimate, justeru merusak desa dan sangat bertentangan dengan UUD 1945. Di era reformasi, perdebatan

tentang posisi dan format desa muncul kembali, tetapi juga menemukan kembali kesulitan dan miskinnya komitmen politik pada desa. Dalam konteks ini, desa secara politik menjadi mengambang lagi dan menempati posisi pinggiran dalam semesta desentralisasi. Semua ini tercermin dalam amandemen UUD 1945, UU No. 22/2999 dan UU No. 32/2004. Pengakuan (rekognisi) terhadap kesatuan masyarakat hukum juga tidak jelas formatnya.

Secara psikopolitik, desa tetap akan marginal dan menjadi isu yang diremehkan ketika pengaturannya ditempatkan pada posisi subordinat dan subsistem pengaturan pemerintahan daerah. Desa mempunyai konteks sejarah, sosiologis, politik dan hukum yang berbeda dengan daerah. Karena itu penyusunan UU Desa tersendiri sebenarnya hendak mengeluarkan desa dari posisi subordinat, subsistem dan marginal dalam pemerintahan daerah, sekaligus hendak mengangkat desa pada posisi subyek yang terhormat dalam semesta desentralisasi di Indonesia. Upaya ini juga dimaksudkan untuk menggugah sikap dan komitmen politik yang lebih maju dan berpihak kepada desa, sehingga bisa menjadi fondasi politik bagi proses transformasi menuju desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera di masa depan.

D. Tujuan dan Sasaran Pengaturan

Penulisan naskah akademik ini dimaksudkan untuk memberikan justifikasi akademik (historis, filosofis, konseptual, sosiologis, politik dan yuridis) atas penyusunan RUU Desa. Tujuan besarnya adalah memberikan sikap-komitmen politik baru dan arah kebijakan yang betul-betul berpihak pada upaya pencapaian desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera, yang semua ini menjadi fondasi lokal atas terbangunnya NKRI yang kuat, demokratis dan desentralistik.

Adapun sasaran pengaturan yang dikemukakan dalam naskah akademik ini mencakup: (a) memberikan kejelasan dan kebenaran atas otonomi desa (kedudukan, format, kewenangan, dan fungsi desa) di tengah-tengah keragaman dan keunikan lokal (b) membentuk kembali format demokrasi dalam susunan dan tata pemerintahan desa; (c) memberikan aspek teknokratis dalam susunan dan fungsi perangkat desa tanpa mengabaikan konteks lokal; (d) menyusun disain institusional atas perencanaan dan keuangan desa; (e) menegaskan kembali tentang sumber-sumber ekonomi dan pembangunan desa; dan (f) memperjelas skema hubungan kerjasama antar desa serta antara desa dengan kecamatan.

E. Metode dan Pendekatan Penulisan

Naskah akademik ini tidak mencakup semua isu yang terkandung dalam pengaturan dan implementasi pemerintahan desa, melainkan akan menyajikan deskripsi isu-isu tematik yang krusial. Ada enam isu tematik yang memiliki relevansi konseptual-akademik, empirik dan yuridis. Keenam isu tematik itu adalah: (1) Kedudukan, format dan kewenangan desa; (2) Demokrasi dan tata pemerintahan desa; (3) Birokrasi desa dan pelayanan publik; (4) Perencanaan dan keuangan desa; (5) Ekonomi dan pembangunan desa; dan (6) Kerjasama antardesa dan hubungan desa dengan supradesa.

Secara konseptual, keenam isu tematik itu relevan dengan semesta pembicaraan tentang desa, yang mencakup domain internal desa dan domain eksternal. Domain internal mencakup tentang tata pemerintahan desa (institusi, mekanisme dan relasi internal), perangkat desa, pengelolaan perencanaan berskala lokal dan juga politik anggaran desa (APBDesa). Secara konseptual domain internal tata pemerintahan desa itu membutuhkan bingkai demokrasi dan teknokrasi. Domain eksternal berkaitan dengan posisi desa serta relasi desa dengan supradesa, yang kemudian akan berimplikasi terhadap domain internal desa. Kedudukan, format, hak dan kewenangan merupakan isu-isu utama dalam domain eksternal desa, yang kesemuanya akan berimplikasi terhadap perencanaan dan keuangan desa. Jika domain internal membutuhkan bingkai demokrasi dan teknokrasi, maka domain eksternal desa membutuhkan bingkai desentralisasi. Dengan kalimat lain, desentralisasi akan membuat kemandirian desa, demokrasi akan membuat kedaulatan rakyat desa, dan teknokrasi akan membuat kinerja penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelayanan publik menjadi lebih efisien dan efektif.

Secara empirik, keenam isu tematik itu menjadi wacana, tuntutan dan bahkan masalah yang hadir setiap hari. Karena visi, komitmen dan disain kelembagaan tentang kemandirian desa tidak jelas, maka komponen-komponen desa selalu menuntut desentralisasi dan otonomi yang lebih besar dan lebih jelas kepada pemerintah. Kejelasan tentang pembagian kewenangan, sumberdaya dan tanggungjawab selalu menjadi medan tarik-menarik antara desa dan supradesa. Di aras desa, demokrasi merupakan sebuah isu yang populer bagi rakyat desa. Tanpa harus mengatakan demokrasi, sejumlah isu yang terkandung dalam demokrasi (transparansi, partisipasi dan akuntabilitas) menjadi menu kebutuhan dan tuntutan sehari-hari dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Di sisi lain, perangkat desa dan pelayanan publik selalu menjadi sebuah isu dan masalah yang sangat dekat bagi rakyat, bahkan menjadi bahan pergunjingan ketika muncul masalah-masalah yang krusial. Kinerja perangkat desa yang buruk jelas menimbulkan kekecewaan masyarakat,

sehingga beberapa tahun lalu muncul tuntutan di berbagai daerah agar perangkat desa dipilih langsung oleh rakyat. Rendahnya remunerasi dan kesejahteraan perangkat desa merupakan masalah abadi yang harus dihadapi oleh seluruh perangkat desa di seluruh Indonesia. Belakangan kebijakan nasional untuk men-Sekdes-kan PNS atau mem-PNS-kan Sekdes menimbulkan masalah yang serius dan gejolak sosial di aras desa.

Kajian enam isu tematik, meski tidak sama persis, sebenarnya mempunyai relevansi secara yuridis dengan kerangka regulasi. Jika kita melihat UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 terdapat sejumlah isu baku (*default*) yang kemudian dijadikan sebagai rancangan bab untuk mengatur desa, yakni mencakup: ketentuan umum yang mencakup pengertian dan prinsip-prinsip dasar; pembentukan dan perubahan status desa; kewenangan desa; penyelenggara pemerintahan desa (yang mencakup kepala desa, Badan Pemusyawaratan Desa; dan perangkat desa); peraturan desa; perencanaan pembangunan desa; keuangan desa; lembaga kemasyarakatan, kerjasama antardesa; serta pembinaan dan pengawasan. Dimana titik-titik relevansi naskah akademik dengan kerangka regulasi? Pertama, sejumlah prinsip dasar (desentralisasi, subsidiarity, keragaman, demokrasi, partisipasi, pemberdayaan, teknokrasi, kesejahteraan, dan sebagainya) akan memberi makna yang lebih dalam bagi ketentuan umum. Kedua, desentralisasi merupakan prinsip dasar dan bingkai kelembagaan bagi relasi antara desa dan supradesa maupun otonomi desa, yang di dalamnya akan mempertegas tentang kedudukan, format, kewenangan, fungsi, perencanaan dan keuangan desa. *Ketiga*, demokrasi merupakan prinsip dasar dan bingkai kelembagaan bagi penyelenggaraan (termasuk penyelenggara) tata pemerintahan desa. Posisi kepala desa, pemilihan kepala desa, akuntabilitas kepala desa, keberadaan institusi representasi, dan partisipasi masyarakat dibingkai dengan demokrasi. *Keempat*, teknokrasi merupakan prinsip dasar dan bingkai kelembagaan bagi pengelolaan perangkat desa dan pelayanan publik. *Kelima*, relasi antara desa dengan supradesa perlu dipertajam, khususnya mencakup aspek posisi kecamatan dan akses desa, agar tema pembinaan dan pengawasan dalam regulasi tidak bias top down.

Penulisan naskah akademik ini sebenarnya menempuh proses dan rute yang panjang, meski secara administratif proyek kajian dan penulisan baru berlangsung selama lima bulan terakhir, sejak Januari 2007. Proses dan rute yang panjang telah ditempuh oleh FPPD sejak 1999, ketika institusi ini masih bernama Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM). Sejak 1999, FPPM/FPPD telah bergelut dengan desa malui proses kajian, membangun jaringan, pembelajaran multipihak, pertukaran pengalaman, mengumpulkan aspirasi dari bawah, dan menyemai wacana-pemikiran. Semua ini memungkinkan FPPD mengakumulasi pengetahuan

dan pengalaman yang sangat berguna sebagai capital untuk memperkaya pemikiran, mendorong gerakan lokal dan advokasi reformasi kebijakan. Akumulasi semua itu juga dituangkan oleh FPPD dalam naskah kebijakan ini.

Naskah kebijakan ini disiapkan oleh Tim FPPD yang terdiri dari: Haryo Habirono, Sutoro Eko, Bambang Hidayana, Rossana Dewi, Arie Sujito, AA GN Ari Dwipayana dan Widyo Hari. Langkah awal yang ditempuh Tim adalah menyiapkan kerangka studi, yang mencakup isu-isu utama, kisi-kisi pertanyaan, perspektif dan kerangka penulisan. Tim menyusun naskah secara bertahap melalui berbagai kegiatan mulai dari studi lapangan dan literatur hingga Focus Group Discussion (FGD) terbatas yaitu di kalangan anggota Tim FPPD plus beberapa narasumber lain, maupun FGD Terbuka yang mengundang lebih banyak narasumber dari berbagai stakeholder yang lebih majemuk.

Studi lapangan banyak dilakukan oleh anggota Tim FPPD karena pada dasarnya, seluruh anggota Tim FPPD adalah aktivis NGO yang banyak berinteraksi dengan masyarakat desa dan menggeluti persoalan-persoalan pemerintahan desa (*village governance*). Sebagai aktivis NGO, para anggota Tim FPPD juga banyak melakukan kunjungan lapangan untuk berbagai kegiatan seperti penelitian, memfasilitasi pelatihan untuk BPD dan perangkat desa serta pendampingan-pendampingan langsung pada masyarakat desa di berbagai wilayah di seluruh Indonesia. Kegiatan studi lapangan ini dilakukan jauh sebelum rencana penyusunan RUU Desa akan dilakukan yaitu sebelum UU No.22/1999 diberlakukan. Sementara itu studi literatur juga dilakukan oleh Tim FPPD karena sebagian besar anggota Tim FPPD adalah pengajar (dosen) pada berbagai perguruan tinggi di Yogyakarta. Bahkan, seluruh anggota Tim FPPD adalah juga penulis yang telah memproduksi berbagai buku dan makalah tentang *village governance*.

Secara khusus untuk menghasilkan Policy Paper Draft ini, Tim FPPD menyelenggarakan serangkaian *Focus Group Discussion* (FGD) guna mempertajam ke-enam topik yang dikembangkan. Sejauh ini, FGD untuk penajaman enam topik yang dikembangkan masih bersifat terbatas meskipun telah mengundang berbagai narasumber dari berbagai perguruan tinggi lain dan juga Depdagri c.q. Direktorat Jenderal PMD. Lebih jauh, untuk menyempurnakan lagi konsep-konsep yang sedang dikembangkan ini, Tim FPPD mengundang lebih banyak stakeholder untuk mengkritisi dan mendiskusikan melalui FGD Terbuka dan kemudian diteruskan dengan penulisan naskah akademik.

BAB 2

TEORI DAN ANALISIS FAKTA

Bab 1 telah memberikan sejumlah argumen tentang relevansi UU Desa. Bab 2 ini hendak melakukan analisis kontekstual atas fakta-fakta empirik kehidupan desa, baik secara internal maupun eksternal, agar menjadi basis argumen sosiologis dan ekonomi-politik yang lebih dalam bagi RUU Desa. Konteks empirik di aras desa tentu sangat dipengaruhi oleh struktur sosial, formasi negara, formasi kapitalisme dan pengaturan negara terhadap desa. Agar paralel dengan kerangka pendekatan yang telah tertuang dalam bab sebelumnya, analisis dalam bab ini akan menyajikan enam isu utama: otonomi desa; demokrasi desa, perangkat desa, perencanaan dan keuangan desa, ekonomi dan pembangunan; serta hubungan antardesa dan antara desa dengan supradesa.

A. Otonomi Desa

Sejarah desa selama zaman (prakolonial, kolonial, pasca kemerdekaan, Orde Baru dan era reformasi) adalah sejarah penaklukan dan peminggiran desa, ketika hadir struktur supradesa yang lebih besar. Karya monumental Denys Lombard (1996) menggambarkan secara gamblang bagaimana kerajaan-kerajaan konsentris di zaman prakolonial melakukan penundukkan dan penaklukan terhadap desa-desa di bumi Jawa, yang waktu itu masih disebut sima. Karya Frans Husken (1998) memberikan kisah berkelanjutan tentang kapitalisasi, eksploitasi dan diferensiasi sosial di desa sejak masa kolonial. Karya Hans Antlov (1986), dengan tema “negara dalam desa”, menggambarkan dengan jelas bagaimana sentralisme dan otorianisme negara bekerja di aras lokal. Karya Yando Zakaria, Abih Tandeh (2001), menunjukkan penghabisan dan penindasan negara terhadap masyarakat desa di zaman Orde Baru.

Negara menjadi kata kunci dalam analisis ini. Negara lebih dari sekadar sebuah pemerintahan. Negara adalah satu sistem pemaksa, birokratis, legal, administratif, yang berlangsung terus menerus. Satu sistem yang berusaha menata hubungan antara masyarakat sipil dengan kekuasaan pemerintahan atas nama rakyat didalam sebuah tatanan, namanya masyarakat yang bernegara. Lebih jauh lagi negara tidak semata melindungi masyarakat, tetapi juga mendisain (mendikte) hubungan sosial dalam masyarakat sipil (Alfred Stepan, 1978). Sebagai aktor yang

otonom, negara punya kepentingan-kepentingan yang sifatnya koheren dan bisa dirasakan kehadirannya (tak tersembunyi). Bahkan negara mampu memperjuangkan kepentingannya sendiri melampaui kepentingan jangka pendek dan jangka panjang kekuatan sosial yang dominan dalam masyarakat. Untuk memperkuat otonominya, negara perlu punya kapasitas ekstraktif, distributif, administratif, koersif, regulatif dan intervensi. Intervensi tampaknya menjadi kata kunci otonomi dan kapasitas negara. Yaitu intervensi dalam pembangunan ekonomi dan redistribusi sosial, yang konon diakui sebagai embrio *welfare-state*. Akan tetapi, pada level empirik, dengan otonomi dan kapasitas yang tinggi adalah negara sentralis dan intervensionis (nondemokratis).

Corak negara yang kuat, intervensionis, otoriter dan korporatis itulah yang bisa kita sebut sebagai negaranisasi, yakni sebagai suatu proses penaklukan rakyat oleh negara. Dipandang dalam perspektif ekonomi-politik, hubungan antara negara dengan rakyat merupakan dua kekuatan yang terpisah, diametral, bahkan bermusuhan. Bagaimana ini? Bukankah negara dan seluruh kekuasaan yang melekat pada negara itu ada, berasal dari, oleh dan untuk rakyat? Sebab adanya rakyat, maka baru ada negara. Oleh kekuatan rakyat itu negara diadakan, dan untuk rakyat pula negara itu dibentuk. Sebaliknya dapat dikatakan bahwa keberadaan rakyat dan makna dari keberadaannya juga tidak terlepas dari eksistensi negara. Tanpa negara rakyat akan kehilangan eksistensinya. Rakyat sangat berkepentingan terhadap kelangsungan, stabilitas, kredibilitas, dan kemajuan negara, karena di situ melekat kepentingan kolektif rakyat. Rakyat memerlukan negara sebagai perekat kesatuan diantara mereka, negara memberi identitas kolektif, dan melalui negara gerakan kolektif dapat diadakan untuk tujuan kolektif pula. Jika negara melakukan penaklukan terhadap rakyat, maka siapakah kemudian yang bernama negara, atas nama siapa dan untuk tujuan apa penaklukan itu dilakukan. Tetapi demikianlah yang terjadi ketika makna negara mengalami reduksi menjadi rezim penguasa.

Kekuasaan politik yang aslinya merupakan kekuasaan rakyat telah beralih menjadi kekuasaan rezim penguasa, dan rakyat menjadi pihak yang tuna-kuasa. Penguasa dapat mematahkan kekuatan oposisi rakyat dengan mengatasnamakan negara. Demikian sebaliknya, rakyat tidak bisa mengatasnamakan negara ketika melawan kesewenang-wenangan penguasa. Penguasa juga memegang monopoli dalam mendefinisikan kata rakyat dan mengoperasionalkan ke dalam aksi negara untuk atau terhadap rakyat. Rakyat sendiri kehilangan hak untuk mendefinisikan dirinya. Situasi hubungan yang hegemonis, eksploitatif, dan alienatif antara negara dengan rakyat inilah yang disebut dengan negaranisasi.

Sistem korporatisme yang ditempuh rezim Orde Baru menempatkan negara dalam posisi yang sangat mandiri dan dominan karena dalam masyarakat dianggap sebagai bagian dari negara. Korporatisme ditempuh melalui pembentukan sistem keterwakilan ke dalam kelompok-kelompok klientalis yang diberi hak monopoli di bawah pengendalian negara. Negara melakukan hal ini didasarkan atas klaim bahwa situasi yang tidak kondusif yang sering terjadi bisa membawa ke keadaan situasi ekonomi dan politik yang kacau. Kekacauan ini mendorong rakyat untuk meminta pemerintah memperbaiki ekonomi secara cepat. Untuk itulah maka pemerintah melakukan kebijakan pembangunan dengan negara sebagai aktor dominan. Secara otonom negara mengarahkan kehidupan politik dan mendominasi arah dan kebijakan pembangunan ekonomi (Didik J Rahbini, 1996: 93-94).

Peranan negara sangat dominan dalam konteks governance dan pembangunan desa. Gagasan modernitas yang diperkenalkan pada masyarakat desa melalui mekanisme pembangunan desa, tidak lebih hanya merupakan manifestasi kontrol negara pada masyarakat desa. Hal ini diungkapkan secara gamblang dan konseptual oleh Mohtar Mas'ood (1994) sebagai berikut:

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

Argumen itu mengandung makna bahwa pada tahap pertama pemerintah menjanjikan warga desa untuk dilibatkan dalam pembangunan. Berbagai jenis proyek pembangunan diperkenalkan, baik melalui mekanisme Pelita, yang dilaksanakan berbagai instansi sektoral maupun melalui skema INPRES dan Banded, telah berfungsi sebagai penyalur berbagai sumberdaya yang dimiliki pemerintah ke masyarakat. Sebagian besar kebijakan publik itu telah berhasil memobilisasi penduduk desa bisa menikmati hasil-hasil pembangunan, dan yang lebih penting lagi, bisa menerapkan hak,

kewajiban dan tanggung jawab sebagai warga negara penuh. Dengan kata lain, proses ini bisa membuka jalan menuju partisipasi, modernisasi dan juga demokratisasi.

Namun proses di atas kurang didukung oleh proses yang kedua. Pengalaman menunjukkan bahwa dalam praktek masyarakat desa hanya bisa mengakses ke negara, apabila negara punya akses ke bawah. Melalui berbagai aturan main program pembangunan desa, negara melakukan intervensi dan menuntut monopoli pengabsahan atas lembaga-lembaga dan prosedur yang mempengaruhi kehidupan masyarakat desa. Penetrasi ini dilakukan dengan pembentukan lembaga-lembaga yang didominasi oleh pemerintah, seperti LKMD, KUD, PKK, dan sebagainya. Demikian juga peranan dominan Kepala Desa yang sebenarnya merupakan agen pemerintah pusat (negara) di desa, yang benar-benar berhasil dalam melaksanakan program pembangunan dan sekaligus menerapkan kebijakan massa mengambang.

Pada masa Orde Baru kebijakan-kebijakan politik bersifat otoritarian, yakni diwujudkan dengan menghilangkan kekuatan politik rakyat, dan memusatkan kekuasaan pada aktor pemerintah. Bangkitnya otoritarianisme di zaman Orde Baru berlaku menyeluruh. Kebangkitan otoritarianisme masa Orde Baru dikarenakan tiga hal pokok. *Pertama*, kondisi-kondisi struktural serta krisis-krisis politik dan ekonomi yang diwariskan rezim Soekarno. *Kedua*, koalisi kekuasaan dominan yang mendukung rezim Orde Baru, dan *Ketiga*, cara pimpinan koalisi baru itu memandang dan menanggapi berbagai tantangan dan kesempatan tertentu (Mas'oed, 1989:59). Sebagai realisasi dari otoritarianisme pemerintah Orde Baru di bidang manajemen sumber daya alam, Noer Fauzi (dalam Dianto Bachriadi, dkk, 1997: 89-92) menjelaskan; sebagai berikut.

Pertama, menjadikan masalah *land reform* hanya sebagai masalah teknis belaka. Ahli Sosiologi pertanahan, Gunawan Wiradi menyatakan bahwa Orde Baru tidak menjadikan masalah tanah sebagai dasar pembangunan, melainkan masalah tanah hanya menjadi masalah rutin birokrasi pembangunan. Program *land reform* yang berupaya menata penguasaan tanah dan bagi hasil tidak dilanjutkan sebagaimana strategi agraria pemerintahan Soekarno, yakni "satu bagian mutlak dari revolusi Indonesia". *Land reform* berubah dari strategi pembangunan, menjadi kegiatan teknis saja. UUPA tidak lagi menjadi induk dari seluruh peraturan yang berlaku di bidang agraria. Sejumlah Undang-undang lain yang dibuat kemudian bertentangan dengan UUPA. Misalnya, adalah UU No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing dan UU No. 5/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. Di pihak lain, aturan-aturan teknis agraria yang mendukung bagi strategi politik otoritarian dan strategi pembangunan kapitalis dikembangkan secara detail (Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan, dan Pembebasan Tanah).

Kedua, menghapuskan legitimasi partisipasi organisasi petani di dalam program *land reform*, dengan cara mencabut peraturan lama dengan menggantikan peraturan baru. Ada dua peraturan baru, yakni (1) UU No 7 tahun 1970 yang memuat penghapusan pengadilan *land reform* yang merupakan badan tertinggi pengambil keputusan mengenai peruntukan tanah-tanah obyek *land reform*; (2) Kepres RI No 55 tahun 1980, berisi Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan *Land Reform* (di dalamnya terdapat Pencabutan Kepres No. 263 Tahun 1964 tentang Penyempurnaan Panitia *Land Reform* sebagaimana dimaksud dalam Kepres No. 131 tahun 1961. Panitia *Land Reform* yang melibatkan partisipasi organisasi-organisasi petani dihapuskan, diganti dengan panitia baru yang didominasi oleh birokrasi terdapat unsur Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), suatu organisasi massa petani “boneka” pemerintah. Jadi, panitia *land reform* diambil alih aparat birokrasi Orde Baru, mulai tingkat menteri hingga lurah/kepala desa. Akibatnya adalah: (1) pemandulan partisipasi petani melalui organisasi massanya dalam program *land reform*; dan (2) isu *land reform* berada dalam kontrol birokrasi.

Ketiga, penerapan kebijakan massa mengambang (*floating mass*) ke pedesaan selepas Pemilu 1971. Konsep massa mengambang (*floating mass*) telah lama mengendap ke dalam perbendaharaan politik Indonesia, tetapi banyak orang tidak mengetahui secara persis apa sebenarnya makna konsep tersebut. Secara sederhana, yang menunjuk pada gambaran riil dalam masyarakat, massa mengambang sebenarnya menunjuk kekuatan infrastruktur politik yang tidak mempunyai keterkaitan dengan pusat kekuasaan atau suprastruktur dan tidak mempunyai afiliasi secara resmi dengan organisasi politik seperti partai politik (Bagong Suyanto, 1994). Hal ini juga berarti bahwa massa mengambang adalah massa rakyat yang tidak memiliki akses politik di pusat kekuasaan.

Massa mengambang demikian mungkin mempunyai kemiripan dengan identifikasi William Kornhauser (1959) tentang masyarakat massal, meski proses asal-usulnya berbeda jauh. Masyarakat massal menurut Kornhauser mempunyai tiga ciri. *Pertama*, lemahnya interaksi sosial yang menjembatani massa dengan elite politik (penguasa) karena peran institusi dan organisasi masyarakat terkendala oleh hubungan elite dengan rakyat secara massal dengan menggunakan perangkat media massa. *Kedua*, terkendalnya peran hubungan sosial primer ke dalam politik karena melemahnya peran keluarga sebagai jembatan di antara individu dengan kelompok dan institusi sosial. *Ketiga*, tersentralisasinya hubungan sosial pada tataran nasional sebab terjadi pemusatan kekuasaan dan peran pada organisasi atau lembaga masyarakat dari kekuatan kelompok primer (keluarga) dan sekunder (organisasi masyarakat).

Kebijakan massa mengambang itu bertujuan memotong aktivitas kepengurusan partai-partai politik (PPP dan PDI) dan Golkar di tingkat desa. Ketentuan ini diatur dalam UU No.3/1975, yang menetapkan bahwa kepengurusan parpol dan Golkar hanya sampai pada Daerah Tingkat II. Sementara pada kecamatan dan desa dapat ditunjuk seorang komisaris sebagai pelaksana pengurus Dati II dan tidak merupakan pengurus otonom. Penetapan ini dapat dipahami sebagai manuver pemerintah untuk membebaskan rakyat pedesaan dari aktivitas politik, dan bertujuan lebih mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Belajar dari pengalaman negara-negara Skandinavia, seperti Denmark, Finlandia, Norwegia dan Swedia, pemerintah mengeluarkan kebijakan massa mengambang sebenarnya mempunyai “niat baik” untuk menggiring rakyat pedesaan agar terfokus pada partisipasi pembangunan desa. Banyak program pembangunan yang dikenalkan pemerintah pada masyarakat desa, sehingga makin menuntut masyarakat setempat untuk terlibat dalam proses pelaksanaan pembangunan tersebut. Di samping itu, dengan penggalakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, maka dimaksudkan agar rakyat tidak berbuat macam macam, tidak berpolitik praktis dan sebagainya.

Dengan dilaksanakannya depolitisasi massa melalui konsep floating mass, berakibat pada rakyat pedesaan tidak terikat secara ketat dengan orpol orpol. Nasib rakyat ditampung oleh organisasi-organisasi profesi fungsional yang pendiriannya diprakarsai oleh Golkar. Kendati kebijakan massa mengambang dilaksanakan, namun rakyat tidak mengalami depolitisasi sepenuhnya. Masyarakat desa tetap mengalami politisasi yang tinggi, yaitu dengan adanya perpanjangan tangan Golkar di pedesaan, yakni Karakterdes (Kader Penggerak Teritorial Desa).

Pada saat yang sama kedua partai politik (PPP dan PDI) tidak memiliki sumber daya seperti yang dimiliki Golkar berkat limpahan dari pemerintah. Keduanya menempati posisi pinggiran, yang tidak bisa melakukan aktivitas politik di tingkat pedesaan secara leluasa. Kepengurusan kedua orpol itu hanya sampai pada Kabupaten Dati II. Oleh karena itu kedua partai tersebut semakin terasing dari sentuhan rakyat kecil. Aktivitas politik mereka adalah sekadar menjalin hubungan dengan rakyat hanya menjelang diadakannya pemilu lima tahun sekali. Karena telah kehilangan basis massa, maka berarti partai tidak memiliki pilar utamanya. Akibat lanjut dari kondisi ini parpol justru sangat tergantung pada birokrasi pemerintah, dan rakyat tidak mempunyai alternatif patron-patron politik, kecuali patron resmi dari Golkar dan birokrasi.

Keempat, penerapan UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa, membuat desa semakin kehilangan dinamika proses politik yang demokratis

dan partisipatif. Rangkaian peraturan penjabaran dari UU NO. 5 Tahun 1979 semakin menunjukkan kuku birokrasi yang nyata menghambat partisipasi sejati rakyat di pedesaan. Adapun format-format institusi partisipasi yang disediakan oleh peraturan yang ada merupakan upaya kontrol birokrasi terhadap kekuatan masyarakat desa. Contohnya adalah: Lembaga Musyawarah Desa (LMD) sebagai representasi dari kekuatan legislatif rakyat di tingkat desa, merupakan 'boneka' birokrasi. Dalam UU No. 5/1979, klausul tentang keanggotaan LMD dimusyawarahkan/dimufatkan oleh Kepala Desa dengan pemuka-pemuka masyarakat desa yang bersangkutan, dan Ketua LMD dijabat oleh Kepala Desa karena jabatannya. Demikian pula mengenai keanggotaan LMD adalah didominasi oleh para pembantu Kepala Desa (Dukuh dan Kepala Urusan). Jadi lembaga representasi perwakilan rakyat, keanggotaannya banyak didominasi oleh unsur eksekutif. Perubahan Lembaga Sosial Desa (LSD) menjadi Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Semula LSD adalah merupakan wadah partisipasi langsung para pemuka desa dalam pembangunan desa, diubah secara seragam menjadi wadah kontrol yang ketua umumnya menyatu dengan kedudukan Kepala Desa dan isteri Kepala Desa juga otomatis duduk sebagai Ketua.

Motif yang melatarbelakangi UU. NO. 5/1979 tidak lain adalah untuk melakukan reformasi birokrasi di desa agar lebih mampu menggerakkan (baca memobilisasi) rakyat dalam program-program pemerintah pusat serta dapat menyelenggarakan administrasi desa yang semakin meluas dan efektif. Disamping itu juga untuk menyeragamkan kedudukan pemerintahan desa dan kesatuan adat istiadat yang masih berlaku, menjadi satu kesatuan pemerintahan desa yang lingkup kekuasaannya meliputi dusun lama yang berada di bawah naungan tradisi lama yang dihapuskan. Kesatuan masyarakat hukum, adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan yang masih hidup masih diakui, sepanjang hal itu dapat menunjang kelangsungan pembangunan dan ketahanan nasional.

Dengan kebijakan politik seperti yang telah digambarkan tersebut sebenarnya pemerintah pusat menghendaki terwujudnya komitmen untuk menciptakan stabilitas politik bagi kelangsungan pembangunan ekonomi, dengan cara menyehatkan mesin birokrasi dari pusat hingga di pedesaan. Semuanya ini dimaksudkan oleh Pemerintah Orde Baru agar birokrasi bisa berjalan efektif dalam mendukung pertumbuhan ekonomi sebagai pelaksanaan dari ideologi *developmentalism* yang telah dicanangkan.

Kelima, terlibatnya unsur polisi dan militer dalam pengawasan dinamika pembangunan desa. Di tingkat desa terdapat Bintara Pembina Desa (BABINSA) dari unsur militer. Mereka lebih berfungsi sebagai pengendali untuk kepentingan birokrasi daripada pembina masyarakat dalam artian membangkitkan partisipasi masyarakat yang sejati. Di tingkat

kecamatan terdapat Tripika (Tri Pimpinan Kecamatan), yang terdiri dari Koramil (militer), Polsek (kepolisian) dan Camat (birokrasi sipil), yang selalu bekerjasama untuk mengawasi, mengendalikan dan mengintervensi proses-proses sosial politik pedesaan. Kesemuanya ini merupakan tindakan politik yang mengarah pada suatu sentralisasi kekuasaan birokrasi pedesaan.

Keenam, model korporatisme negara ditanam secara sistematis untuk mengendalikan secara tunggal dan seragam terhadap kelompok dan berbagai kepentingan di desa. Di setiap desa selalu terdapat LKMD, RT, RW, PKK, Dasawisma, Karang Taruna, dan lain-lain. Kepala desa mesti menjadi pembina dalam setiap organisasi, isteri kepala desa menjadi ketua penggerak PKK, dan banyak contoh anak laki-laki kades menjadi ketua Karang Taruna. Kepala desa waktu itu tentu sangat senang dan bangga karena kekuasaan dan kewibawaan yang besar.

Jika penguasa, pejabat dan pemodal memperoleh keuntungan ekonomi-politik karena negaranisasi, masyarakat desa justeru yang menderita korban karena negaranisasi. Sebagai sebuah bentuk negaranisasi, Undang-Undang Pemerintahan Desa (UUPD) No. 5/1979, telah membuat otonomi desa, struktur dan identitas lokal hancur luluh lantah, atau meminjam istilah Yando Zakaria (2001), desa mengalami abih tandeh. Sudah banyak cerita, jeritan lokal maupun riset akademik yang menunjukkan bahwa negaranisasi telah menghancurkan masyarakat adat dalam empat segi: (1) terjadinya proses manipulasi dan kooptasi oleh kekuatan politik yang lebih besar terhadap raja sebagai kepala wilayah adat dengan menempatkan kepala desa sebagai penguasa tunggal; (2) terjadinya praktik sentralisme yang membatasi otonomi lembaga-lembaga adat tradisional sebagai salah satu pilar utama kehidupan social politik, ekonomi dan budaya sehari-hari antara kelompok masyarakat adat selama ini; (3) krisis kepemimpinan tradisional, karena dipangkasnya akses ekonomi politik mereka dan perannya hanya difungsikan dalam upacara atau ritual adat. Krisis ini membuat warga kehilangan referensi dalam kehidupan sosial, digeser dengan hadirnya aparat negara di desa; dan (4) hancurnya pranata lokal (yang umumnya menekankan semangat keseimbangan relasi sosial dan relasi alam, keberlanjutan pengelolaan sumberdaya lokal, serta kemandirian masyarakat setempat) karena digantikan oleh peraturan negara yang dibuat secara sentralistik, seragam dan tidak mengindahkan keragaman lokal.

B. Demokrasi Desa

Sebagai miniatur negara Indonesia, desa menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (perangkat desa). Di satu sisi, para perangkat desa menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai segudang tugas kenegaraan: menjalankan birokratisasi di

level desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat, serta melakukan kontrol dan mobilisasi warga desa. Tugas penting pemerintah desa adalah sebagai kepanjangan tangan birokrasi pemerintah dengan memberi pelayanan administratif (surat-menyurat) kepada warga. Sudah lama birokratisasi surat menyurat itu mereka anggap sebagai pelayanan publik, meskipun hal itu yang membutuhkan adalah negara, bukan masyarakat. Semua unsur pemerintah desa selalu berjanji memberikan “pelayanan prima” 24 jam nonstop. Karena itu kepala desa senantiasa siap membawa tas kecil dan stempel untuk meneken surat yang dibutuhkan warga masyarakat. “Kalau ada warga mengetuk pintu rumah jam dua pagi tetap saya layani”, demikian tutur seorang kepala desa.

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

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

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

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

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

Lemahnya transparansi adalah problem lain yang melengkapi lemahnya akuntabilitas pemerintah desa, yang bisa dilihat dari sisi kebijakan, keuangan dan pelayanan administratif. Kebijakan desa umumnya dirumuskan dalam kotak hitam oleh elite desa tanpa melalui proses belajar dan partisipasi yang memadai. Masyarakat desa, yang menjadi obyek risiko kebijakan, biasanya kurang mengetahui informasi kebijakan dari proses awal. Pemerintah desa sudah mengaku berbuat secara transparan ketika melakukan sosialisasi (sebuah istilah yang sangat populer di mata birokrasi Indonesia) kebijakan (yang hampir final) kepada warga masyarakat. Tetapi sosialisasi adalah sebuah proses transparansi yang lemah, karena proses komunikasinya berlangsung satu arah dari pemerintah desa untuk memberi tahu (informasi) dan bahkan hanya untuk meminta persetujuan maupun justifikasi dari warga. Warga tidak punya ruang yang cukup untuk memberikan umpan balik dalam proses kebijakan desa.

Pengelolaan keuangan dan pelayanan juga sedikit-banyak bermasalah. Kecuali segelintir elite, warga masyarakat tidak memperoleh informasi secara transparan bagaimana keuangan dikelola, seberapa besar keuangan desa yang diperoleh dan dibelanjakan, atau bagaimana hasil lelang tanah kas desa dikelola, dan seterusnya. Masyarakat juga tidak memperoleh informasi secara transparan tentang prosedur dan biaya memperoleh pelayanan administratif. "Saya tidak tahu persis cara ngurus kelahiran dan berapa biayanya. Biayanya kok beda-beda. Warga desa sini biasanya tidak ngurus sendiri, tapi dititipkan dan diurus oleh pamong desa. Nanti kita menambah biaya administrasi dan transport", demikian tutur seorang warga desa. Fenomena ini memperlihatkan praktik-praktik "pasar gelap" dalam penjualan pelayanan publik, meski warga desa sudah lama mahlum.

Lemahnya partisipasi (*voice*, akses dan kontrol) masyarakat merupakan sisi lain dari lemahnya praktik demokrasi di tingkat desa. Di zaman Orde Baru, dua institusi yang seharusnya menjadi basis partisipasi (LMD dan LKMD) ternyata tidak memainkan peran penting mewadahi partisipasi masyarakat, karena keduanya adalah institusi korporatis untuk pengendalian masyarakat dan wadah oligarki elite desa. Sampai sekarang, elite desa tidak mempunyai pemahaman yang memadai tentang partisipasi. Bagi kepala desa, partisipasi adalah bentuk dukungan masyarakat terhadap kebijakan pembangunan pemerintah desa. Karena mengikuti instruksi dari atas, pemerintah desa memobilisasi gotong-royong dan swadaya masyarakat (yang keduanya dimasukkan sebagai sumber penerimaan APBDes) untuk mendukung pembangunan desa yang didesain secara sentralistik. Di atas kertas, Indonesia mengenal perencanaan pembangunan dari bawah yang dimulai dari forum RT, Musbangdus dan Musbangdes. Tetapi alur perencanaan dari bawah ini tidak otentik dan tidak bermakna partisipatif

karena sarat dengan manipulasi yang akhirnya semua agenda pembangunan dirumuskan menurut preferensi kepala desa.

Lemahnya praktik-praktik demokrasi desa di atas dibungkus dalam kultur dan struktur kekuasaan desa yang paternalistik-klientelistik. Kultur kepamongan yang klientelistik melekat betul pada pemerintah desa. Pamong desa berarti harus bisa menjadi pengayom, pelindung, panutan, teladan, murah hati, ringan tangan, dan seterusnya. Indikator kinerja menurut versi masyarakat itu tidak menjadi masalah sejauh tidak bersentuhan dengan masalah kekuasaan, kekayaan dan barang-barang publik. Tetapi berurusan dengan pemerintahan dan birokrasi negara, dimensi kekuasaan dan kekayaan itu tidak bisa diabaikan oleh pemerintah desa dan masyarakat. Pemerintah desa yang mengelola kekuasaan dan kekayaan dalam bingkai birokratisasi negara justru menyebabkan pergeseran makna pamong desa: dari pamong desa yang populis dan egaliter menjadi perangkat desa yang birokratis. Pamong tidak lagi berakar dan berpihak kepada masyarakat, melainkan telah menjadi tangan-tangan negara yang membenani dan mengendalikan masyarakat

Tetapi pamong desa sebenarnya telah menjadi mitos karena terus-menerus mengalami kritis. Krisis pamong desa tidak bisa dihindarkan ketika terjadi kasus penyimpangan yang diikuti dengan gelombang protes masyarakat. Pada era reformasi, protes sosial masyarakat pada pemimpin lokal (baik bupati maupun pamong desa) membahana ke seluruh pelosok negeri. Seperti halnya bola salju, reformasi di tingkat nasional bergulir meluas dan membesar sampai ke daerah dan bahkan pelosok desa. Fenomena ini, menurut Kompas (12 Desember 1998), merupakan bentuk kebangkitan rakyat pedesaan yang mendadak memperoleh kedaulatan setelah sekian lama hidup mereka sangat tertekan. Seperti halnya gerakan reformasi nasional, semangat reformasi yang berkobar di tingkat lokal tampaknya hendak merombak tatanan politik lama yang tidak adil dan tidak demokratis, yang lebih khusus adalah “mengkudeta” para pemimpin lokal yang bermasalah atau mengidap penyakit “KKN”.

Fenomena protes sosial masyarakat tentu merupakan indikator krisis pamong desa, yang hanya mengutamakan legitimasi simbolik secara personal ketimbang legitimasi politik secara institusional. Protes sosial masyarakat desa yang setiap saat bisa berkobar merupakan pertanda tuntutan masyarakat yang melambung tinggi untuk mendesak pemerintah desa agar menunjung tinggi akuntabilitas, transparansi dan responsivitas. Ketika pemerintah desa lebih mengedepankan paradigma kekuasaan, kewenangan dan kekayaan, maka ia jauh dari prinsip akuntabilitas, transparansi, dan responsivitas.

Dari sisi demokrasi desa, orang yang berhaluan populis dan romantis

selalu “membela” desa sebagai level pemerintahan yang paling demokratis. Dari sisi prosedural, demokrasi desa dilihat dari praktik pemilihan kepala desa secara langsung serta kehadiran Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai lembaga legislatif yang merumuskan kebijakan desa dan melakukan kontrol terhadap desa. Dari sisi kultural, orang sering menjustifikasi solidaritas sosial dan kebersamaan dalam gotong royong sebagai indikator abadi demokrasi dalam komunitas desa.

Akan tetapi, secara empirik, pemilihan kepala desa secara langsung, keberadaan BPD dan gotong royong tidak mencerminkan indikator yang sempurna (atau bahkan tidak otentik) bagi demokrasi desa. Mengapa? *Pertama*, sejarah membuktikan secara gamblang bahwa pilkades di berbagai tempat selalu rawan permainan politik uang dan yang lebih serius adalah praktik-praktik kekerasan, protes sosial serta “perang dingin” berkepanjangan antarkelompok warga di komunitas desa. Fenomena itu terus-menerus berlanjut dalam setiap pilkades. Tetapi tidak ada kajian yang lebih mendalam dan upaya pemecahan masalah yang serius dari berbagai pihak terhadap pilkades bermasalah. Orang hanya bisa mengatakan bahwa masyarakat desa belum dewasa dalam berpolitik dan berdemokrasi, termasuk dalam hal menerima kekalahan dan menghargai kemenangan.

Kedua, lembaga perwakilan sebagai institusi demokrasi desa tidak memberikan jaminan secara substantif terhadap tumbuhnya demokrasi desa. Masyarakat berharap bahwa kehadiran BPD menjadi dorongan baru bagi demokrasi desa, yakni sebagai artikulator aspirasi dan partisipasi masyarakat, pembuat kebijakan secara partisipatif dan alat kontrol yang efektif terhadap pemerintah desa. Kehadiran BPD di era transisi demokrasi desa memang telah membuat pemerintah desa lebih “hati-hati” dalam bertindak dan membuat ruang politik desa semakin semarak. Akan tetapi kehadiran BPD juga menimbulkan masalah baru, seperti ketegangan antara kades dengan BPD. Di satu sisi ketegangan ini disebabkan karena kepala desa memang tidak mau berbagi kekuasaan dengan BPD dan takut kehilangan kekuasaan. Di sisi lain, di mata kades, BPD sering melanggar batas-batas kekuasaan dan kewenangan yang telah digariskan dalam regulasi. Di masa UU No. 22/1999 BPD dianggap sebagai musuh atau ancaman terhadap kekuasaan, kewenangan dan kekayaan kepala desa. Di Bantul, misalnya, BPD diplesetkan menjadi Badan Pemborosan Desa, di Kalimantan Timur BPD dikatakan sebagai Badan Provokasi Desa. Tetapi konteks seperti itu terjadi karena keterkejutan politik yang dialami oleh kepala desa. Dulu kepala desa sebagai penguasa tunggal, maka setelah muncul BPD memaksa pelucutan kekuasaan kades.

C. Organisasi dan Birokrasi Desa

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

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

Tetapi birokrasi desa didisain dan dikelola dengan sistem campuran antara pendekatan tradisional dengan pendekatan modern (teknokratis), tetapi pendekatan teknokratis tidak bisa berjalan secara maksimal antara lain karena gangguan pendekatan tradisional. Status perangkat desa bukanlah PNS, tetapi sebagai aparat yang direkrut secara lokal-tradisional (dari penduduk desa setempat) dengan cara teknokratis (memperhatikan syarat-syarat dan proses modern). Pengisian perangkat bukanlah dari nol sebagai staf seperti PNS, melainkan langsung mengisi pos jabatan-jabatan dalam birokrasi desa (sekdes, kaur, kadus) yang posisinya lowong. Semula mereka ditetapkan bekerja seumur hidup, tetapi belakangan banyak kabupaten/kota yang menetapkan masa kerja perangkat desa selama 20 tahun atau berusia maksimal 60 tahun. Pembinaan PNS dimulai dari prajabatan, diklat penjenjangan maupun promosi dari staf hingga eselon I, perangkat desa tidak diperlakukan yang sama. Ketika seseorang menduduki

jabatan kepala urusan maka dia selamanya akan duduk situ sampai usia pensiun. Dia tidak akan mengalami promosi menjadi sekretaris desa, kecuali jika dia melepas jabatan kaur dan bertarung melamar posisi sekdes yang kosong. Para perangkat desa juga tidak memperoleh pendidikan dan latihan yang sistematis dan berkelanjutan sebagaimana diberikan negara kepada PNS. Perangkat desa terkadang memperoleh pembekalan awal mengenai tupoksi dan tugas-tugas administrasi (misalnya mengisi berbagai formulir administrasi yang disediakan oleh Depdagri), tetapi setelah itu tidak memperoleh diklat teknis dan juga tidak ada monev dari atas. Terkadang sebagian perangkat desa memperoleh diklat teknis (misalnya administrasi, perencanaan, pendataan, keuangan) jika ada “proyek” dari pemerintah yang datangnya tidak menentu.

Karena miskinnya pembinaan, maka kapasitas (pengetahuan, wawasan dan keterampilan) perangkat desa sangat terbatas. Sebagian besar perangkat desa di Indonesia tidak memahami berbagai peraturan dan tugas yang menyangkut diri mereka sendiri, kecuali sebagian kecil perangkat yang mau mencari tahu atau mereka yang kritis. Pada umumnya mereka bekerja apa adanya (*taken for granted*) sesuai dengan kebiasaan perangkat sebelumnya. Di masa Orde Baru, semua formulir administrasi (monografi, buku tamu, buku keuangan, buku proyek, buku tanah desa, dan sebagainya) bisa terisi dan diperbarui terus karena ada proses monev yang berjalan. Tetapi di era reformasi, buku-buku administrasi itu terbengkelai, kecuali desa-desa yang mempunyai predikat maju. Di banyak desa, data monografi desa sekian tahun lalu masih terpampang dengan tulisan spidol/cat parmanen.

“Ada organisasi tetapi tidak berorganisasi” adalah sebuah metafora yang menggambarkan bahwa organisasi birokrasi desa tidak berjalan dengan baik, apalagi desa-desa yang terbelakang, terutama di luar Jawa. Sebagian besar desa di Indonesia sampai sekarang belum memiliki kantor desa sebagai pusat penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan administrasi. Banyak desa di luar Jawa yang tidak memiliki kantor desa sendiri, sehingga menggunakan kantor desa di rumah kepala desa yang terpilih. Selain tidak memiliki jam kerja yang jelas, banyak hari di “kantor desa” itu terlihat sepi, jarang didatangi perangkat desa. Kepala desa sendiri, si pemilik “kantor desa” jarang berada di “kantor desa” pada jam kerja, karena “kantor” yang riil berada di kantong saku yang dibawa kemanapun ketika penguasanya pergi. Kepala desa tidak mengurus jabatan dan fungsinya, tetapi lebih banyak menghabiskan waktu jam kerjanya untuk mencari nafkah (ke sawah, ladang, pantai, hutan atau bisnis). Kalau warga hendak berurusan administrasi dengan perangkat desa, maka mereka akan pergi ke rumah masing-masing atau ke tempat dimana perangkat desa mangkal sehari-hari.

Karena kondisi ini, para petinggi di Jakarta mengusulkan dan menetapkan pengisian sekdes dengan PNS dalam UU No. 32/2004, dengan tujuan agar pelayanan administrasi di semua desa bisa berjalan, apalagi desa-desa di Luar Jawa yang tidak berorganisasi.

Kondisi itu berbeda sangat kontras dengan keadaan desa-desa di Jawa. Hampir semua desa di Jawa mempunyai kantor dan balai pertemuan yang luas, yang setiap hari didatangi oleh perangkat desa. Bahkan banyak desa kaya di DIY yang memiliki infrastruktur dan fasilitas yang jauh lebih canggih daripada kantor kecamatan, kampus perguruan tinggi atau NGOs. Ketersediaan infrastruktur dan fasilitas desa-desa di Jawa pada umumnya mempunyai sejarah panjang, terutama pemerintah desa memanfaatkan dana bantuan desa pada masa Orde Baru maupun hasil dari tanah kas desa untuk mengadakan kantor, balai pertemuan dan fasilitas minimal. Sementara desa-desa kaya di DIY menghias lebih canggih kantor dan fasilitas desa dengan hasil kekayaannya. Sementara sekarang di Sragen, Jawa Tengah, sudah dikembangkan sistem pelayanan online yang canggih dan pasti di seluruh kantor pemerintah termasuk di tingkat desa.

Kinerja organisasi dan perangkat desa yang sangat terbatas (jika tidak bisa dianggap buruk) juga berkaitan dengan keterbatasan kesejahteraan mereka dan tidak jelasnya sistem penggajian (remunerasi) yang didisain pemerintah. Meski di atas kertas sistem birokrasi desa dibuat modern, tetapi penggajian perangkat masih menggunakan pola yang sangat tradisional. Selama ini pemerintah tidak mempunyai kebijakan yang jelas mengenai penggajian (renumerasi) terhadap kepala desa dan perangkat desa. Di sebagian besar desa-desa di Jawa, perangkat memperoleh penghasilan dari tanah bengkok (*palungguh*), sebagai bentuk remunerasi secara tradisional yang diwariskan secara turun-temurun. Besaran tanah bengkok yang dikelola perangkat itu sangat bervariasi dari satu desa ke desa lain, bahkan ada juga sebagian desa yang sama sekali tidak mempunyai tanah bengkok. Sebagai contoh untuk desa wiladeg di kabupaten Gunungkidul semasa menduduki jabatan sebagai carik desa pejabat tersebut akan memperoleh bengkok sebesar 2,75 ha, sedangkan kepala bagian akan mendapat 2 ha. Sedangkan kepala desa mendapat bengkok sebagai pelungguh sebesar 4 ha. Desa-desa di Purworejo dan Kebumen yang tidak mempunyai bengkok, misalnya, berlaku mekanisme janggolan sebagai bentuk remunerasi, yakni masyarakat memberikan sebagian hasil panen mereka untuk membayar perangkat desa. Di luar tanah bengkok, pemerintah provinsi maupun kabupaten umumnya memberikan “bantuan ala kadarnya” untuk memberikan tambahan penghasilan bagi perangkat desa. Sementara para kepala desa di Luar Jawa tidak memperoleh tanah bengkok, mereka hanya memperoleh gaji dari pemerintah yang nilainya sangat rendah. Untuk

menopang kehidupan sehari-hari mereka menjalankan aktivitas berkebun, beternak, bertani dan lain-lain. Sekarang di era otonomi daerah kebanyakan pemerintah daerah di Luar Jawa mengalokasikan gaji bagi kepala desa dan perangkat daerah kurang-lebih sebesar Upah Minimum Provinsi (UMP), sebagai "katup pengaman" bagi para perangkat desa.

Para perangkat desa tentu mempunyai status yang terhormat bagi masyarakat, tetapi pada umumnya tingkat kesejahteraan perangkat desa sangat memprihatinkan. "Kami ini betul-betul ditelantarkan, apalagi kalau sudah pensiun. Rata-rata pensiunan perangkat desa cepat mati karena hidup terlantar", demikian ungkap seorang sekdes di Kebumen, suatu ketika. Meski demikian, mereka selalu berujar bahwa mereka menjadi "ujung tombak" sekaligus "ujung tombok" bagi masyarakat. Karena itu sejak lama para perangkat desa selalu menuntut dan berharap agar pemerintah betul-betul memperhatikan nasib dan kesejahteraan mereka.

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

Tabel 2.1

Gaji/penghasilan perangkat desa per tahun di beberapa desa
Kabupaten Purworejo 2004

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

Sumber: APBDes 2004 masing-masing desa.

Pemerintah betul-betul tidak berdaya menghadapi tuntutan kesejahteraan perangkat desa, meski pemerintah sudah mempekerjakan mereka sebagai aparat negara. Sebagai bentuk katup pengaman, pemerintah menegaskan tentang penghasilan perangkat desa dalam PP No. 72/2005. Pasal 27 dari PP 72/2005 berbunyi: (1) Kepala Desa dan Perangkat Desa diberikan penghasilan tetap setiap bulan dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan desa; (2) Penghasilan tetap dan/atau tunjangan lainnya yang diterima kepala desa dan Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan setiap tahun dalam APBDesa; (3) Penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit sama dengan Upah Minimum Regional Kabupaten/Kota.

Jika bunyi pasal hanya seperti itu, tanpa diatur sekalipun pemerintah desa bisa berkreasi sendiri melakukan penggajian terhadap perangkat desa yang diambilkan dari APBDesa. Padahal yang ditunggu oleh perangkat desa adalah tanggungjawab dan kebijakan pemerintah yang jelas dan konkret dalam memberikan penghasilan, bukan sekadar mengatur penghasilan dalam APBDesa. Lokalisasi penghasilan melalui APBDesa ini akan menghadapi kendala, terutama bagi desa-desa yang memiliki APBDesa minim. Mungkinkah mereka akan dapat memberikan penghasilan kepada kepala desa beserta perangkatnya senilai penghasilan upah minimum regional kalau untuk membiayai pembangunan dan kemasyarakatan masih kurang?

Dapat dikatakan pemerintah ataupun negara selama ini belum memberikan perhatian yang cukup setimpal terhadap kepala desa beserta perangkat desa. Penghargaan terhadap kepala desa beserta perangkatnya selama ini masih diserahkan sebagian besar kepada desa itu sendiri (pasal 27 tersebut di atas). Disamping itu dengan APBD pemerintah Kabupaten sebenarnya juga sudah turut membantu, namun sejauhmana bantuan itu sudah mencukupi atau belum, itu masih sangat tergantung dari kemauan baik Kabupaten. Sedangkan pembagian penghasilan dari dana perimbangan, bantuan, retribusi desa, dan lain-lain untuk mendukung keuangan desa tidak ada kepastian dan sangat tergantung dengan kebijakan Pemerintah kabupaten. Pemerintah kabupaten biasanya memberikan penghargaan kepada kepala desa beserta perangkatnya tiap tiga bulan yang masing-masing besarnya berbeda antara satu kabupaten dengan kabupaten lainnya.

Miskinnya sistem pembinaan dan remunerasi itulah yang membuat kinerja perangkat desa juga miskin. Tetapi pada saat yang sama, begitu banyak tugas dan proyek dari atas yang memberi beban kepada perangkat desa. Contoh yang mutakhir adalah pemberian tugas pembantuan kepada perangkat desa untuk pendataan kaum miskin menjelang pelaksanaan Bantuan Langsung Tunai (BLT).

D. Perencanaan dan Keuangan Desa

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

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

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

Sejauh observasi dan analisis penulis, ada sejumlah kelemahan sistem dan metodologi perencanaan daerah, yang justru memperlemah kemandirian dan kapasitas desa. *Pertama*, baik UU No. 32/2004 maupun UU No. 25/2004 sama sekali tidak mengenal perencanaan desa, atau tidak menempatkan desa

sebagai entitas yang terhormat dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Sementara PP No. 72/2005 (turunan dari UU No. 32/2004) justru yang memperkenalkan perencanaan desa, tetapi konsep perencanaan desa yang dikemukakan bukanlah perencanaan otonom (*self planning*), melainkan perencanaan desa sebagai bagian (subsistem) dari perencanaan daerah. Dalam konteks posisi ini, desa hanya “bertugas” menyampaikan usulan sebagai input perencanaan daerah, bukan “berwenang” mengambil keputusan secara otonom untuk menyusun perencanaan desa.

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

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

Keempat, proses partisipasi dan perencanaan di Musrenbangdes menghadapi distorsi dari proyek-proyek tambahan dari pemerintah, misalnya Program Pengembangan Kecamatan (PPK). PPK adalah proyek yang tidak menyatu (integrasi) dengan Musrenbang reguler, tetapi ia membikin sendiri proses dan forum perencanaan. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa masyarakat enggan berpartisipasi dalam Musrenbang reguler, dan tampak lebih bersemangat berpartisipasi dalam Forum PPK. Mengapa? Musrenbang reguler sungguh melelahkan dan membosankan karena tidak ada kejelasan anggaran yang bakal diterima desa. Sebaliknya Forum PPK, yang sudah berjalan sejak 1998 hingga sekarang, tampak lebih partisipatif dan bergairah karena proyek ini mampu memastikan pagu anggaran yang akan diperoleh oleh desa. Dengan kalimat lain, Musrenbang reguler menciptakan “disinsentif” sementara Forum PPK memberikan “insentif” bagi partisipasi masyarakat dalam perencanaan (Sutoro Eko, 2006 dan Krisdyatmiko dan Sutoro Eko, 2006).

Kelima, proses perencanaan partisipatif dari bawah yang bekerja dalam wilayah yang luas, kondisi sosial yang segmented dan struktur pemerintahan yang bertingkat-tingkat, cenderung menimbulkan jebakan proseduralisme dan kesulitan representasi (Brian Cooksey dan Idris Kikula, 2005). Dalam proses partisipasi, kelompok-kelompok marginal dan perempuan yang hidup di desa pasti tidak terwakili dalam perencanaan daerah. Selain itu perencanaan partisipatif yang bertingkat dari bawah memang tidak dihayati dan dilaksanakan secara otentik dan bermakna atau “murni dan konsekuen”, melainkan hanya prosedur yang harus dilewati. Sebagai prosedur formal, perencanaan dari bawah sebenarnya hanya sebagai alat justifikasi untuk menunjukkan kepada publik bahwa perencanaan pembangunan yang dilalui oleh pemerintah kabupaten telah berangkat dari bawah (dari desa) dan melibatkan partisipasi masyarakat. Yang terjadi sebenarnya adalah perencanaan yang tidak naik (*mboten up*) ke kabupaten, dan program-program kabupaten yang turun ke desa ternyata juga tidak mengalami pemerataan. Banyak desa yang kecewa karena setiap tahun membuat perencanaan tetapi ternyata programnya tidak turun.

Ketujuh, idealisme perencanaan dari bawah juga terdistorsi oleh tradisi klientelisme, patronase atau hubungan-hubungan personal melalui *lobby* yang tidak bisa dipertanggungjawabkan secara terbuka. Relasi personal yang terjalin antar elite desa, khususnya kepala desa dengan beberapa pejabat (eksekutif maupun legislatif) di tingkat kabupaten telah membuka peluang terjadinya transaksi proyek-proyek pembangunan atau mekanisme tawar menawar antar personal di antara mereka yang kemudian ditindaklanjuti dengan menetapkan kebijakan proyek-proyek pembangunan pemerintah daerah melalui institusi dimana para elite ini bekerja di wilayahnya masing-

masing. Faktor lainnya adalah kekuatan inisiatif dan lobby kebijakan yang dimiliki personal kepala desa yang mampu melampaui batas kemampuan, kompetensi dan kompetisi dengan kepala desa lainnya.

Kedelapan, proses perencanaan dari masyarakat bawah tidak menentukan hasil akhir perencanaan daerah. Di atas kertas perencanaan bermula dari bawah (*bottom up*), tetapi hasilnya ternyata tidak naik (*mboten up*). Desa-desanya di Purbalingga dan Wonosobo, sudah bertahun-tahun menyampaikan usulan yang sama (perbaikan jalan), tetapi juga tidak terealisasi. Hal ini selain karena kesalahan skema perencanaan, pemerintah daerah selalu mengeluhkan tentang keterbatasan anggaran. Baik Pemda Wonosobo maupun Purbalingga menyampaikan bahwa jika seluruh usulan dari masyarakat desa diintegrasikan secara keseluruhan, maka membutuhkan angka sebesar Rp 11 triliun, sementara APBD kurang dari Rp 1 triliun. Karena itu, kapasitas APBD di banyak kabupaten hanya sanggup merealisasi sekitar 8% usulan masyarakat.

E. Ekonomi dan Pembangunan

Rezim Orde Baru menempatkan argumen sebagai negara yang baru saja mengalami krisis ekonomi dan politik pada pertengahan 1960-an. Atas dasar itu pemerintah di bawah rezim Orde Baru ingin mengejar berbagai ketertinggalan dengan akselerasi yang tinggi, sehingga Orde Baru memilih perspektif klasik yaitu perspektif yang memang dianggap relevan untuk pembangunan yang berakselerasi tinggi.

Perspektif klasik mendasarkan pada asumsi bahwa pertumbuhan pembangunan hanya akan berlangsung kalau masyarakat desa dipenetrasi dari luar yaitu dari kota, sektor industri, atau dari sektor modern lainnya (Bates, 1987: 152-163). Pembangunan atau modernisasi dilihat sebagai proses yang berasal dari luar, yakni dari kota atau dari sektor modern lainnya. Desa digambarkan sebagai kelompok masyarakat tradisional sehingga ditempatkan sebagai pihak yang harus menerima kekuatan perubahan dari luar. Dalam konteks ini, masyarakat desa secara konstan ditempatkan sebagai masyarakat statis, marginal dan didominasi oleh negara.

Pembangunan adalah sebuah mantra dan ikon dominan Orde Baru yang dia gunakan untuk merajut legitimasi di hadapan rakyatnya. Melalui skema "pembangunan nasional", negara menjadi aktor utama yang menanam investasi (kebijakan dan pendanaan) pembangunan desa secara besar-besaran, membuat perencanaan (master plan) pembangunan secara sentralistik-teknokratis dengan format GBHN dan Repelita, serta menggunakan mesin birokrasi-militer yang besar untuk mengendalikan dan melaksanakan berbagai program pembangunan desa. Di atas kertas, investasi pembangunan desa mempunyai sederet tujuan yang sangat mulia:

mendistribusikan layanan sosial, meningkatkan kemampuan lembaga-lembaga desa dan sumberdaya manusia, mendorong swadaya dan gotong royong masyarakat, menanggulangi kemiskinan desa, membuka kesempatan kerja, meningkatkan taraf hidup masyarakat serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

Pemerintah memang menanam investasi dana yang besar untuk membiayai pembangunan desa, mulai dari Inpres Desa, Pengembangan Kawasan Terpadu, Inpres Desa Tertinggal, maupun proyek-proyek sektoral yang dikendalikan oleh semua departemen di Jakarta, kecuali Departemen Luar Negeri. Memang kita tidak bisa menghitung lagi berapa besar dana yang mengalir dari pemerintah, tetapi banyak orang, termasuk Profesor Mubyarto, sangat yakin bahwa dana pemerintah untuk kepentingan rakyat kecil jauh lebih kecil ketimbang dana rekapitalisasi perbankan selama krisis ekonomi dalam beberapa tahun terakhir. Berdasarkan kalkulasi statistik, Inpres Bandes selama 30 tahun tidak mencapai angka 3 trilyun rupiah padahal untuk menjangkau rakyat desa yang berjumlah 60% dari total penduduk Indonesia, sementara pemerintah mengucurkan hampir 1000 trilyun rupiah untuk keperluan rekapitalisasi perbankan. Ini memperlihatkan ketimpangan dan ketidakadilan sosial, sekaligus menggambarkan betapa lemahnya komitmen politik pemerintah terhadap kaum marginal. Ketika Adi Sasono menjabat Menteri Koperasi dan UKM, tentu sangat paham tentang ketidakadilan itu, sehingga dia melahirkan kebijakan Kredit Usaha Tani (KUT) secara besar-besaran untuk mendukung petani. Tetapi kebanyakan ekonom neoklasik dan neoliberal mengemukakan keras bahwa kebijakan Adi Sasono yang pro petani itu merupakan kebijakan ugal-ugalan yang bisa mengganggu stabilitas makro ekonomi. Karena pengaruh kuat para ekonom neoklasik dan neoliberal, kebijakan ekonomi pemerintah yang pro rakyat miskin terlihat sangat lemah.

Dalam konteks ekonomi nasional yang dikuasai oleh oligarkhi dan komprador, maka kebijakan pembangunan pedesaan tidak lebih dari sekadar “politik etis”, yang menempatkan desa sebagai obyek kebijakan dan tempat membuang bantuan. Berbagai proyek fisik berskala besar (transportasi, waduk, taman nasional, dan lain-lain) sering dilakukan tanpa konsultasi dengan rakyat setempat, sehingga menimbulkan masalah yang serius. Proyek Waduk Kedung Ombo, misalnya, telah memberikan keuntungan besar bagi pemodal maupun pejabat pemerintah, tetapi proyek itu mengharuskan penggusuran rakyat setempat tanpa memperhatikan ganti rugi yang manusiawi.

Di sisi lain, pemerintah tidak ikut turun tangan serius terhadap agenda pembangunan yang masuk ke pemukiman penduduk desa. Pemerintah menyerahkannya sebagai domain swadaya dan gotong-royong masyarakat.

Setiap pemerintah mengucurkan bantuan desa selalu diberikan pesan bahwa “bantuan” bukanlah komponen utama untuk pembiayaan pembangunan desa, melainkan sebagai dana stimulan untuk mendorong swadaya dan gotong-royong masyarakat setempat. Berbagai pihak, termasuk pemerintah, selalu menegaskan bahwa swadaya merupakan esensi dan basis otonomi asli desa. Memang sejak dulu swadaya menjadi pilar utama yang dimiliki desa sebagai *self-governing community*. Tetapi ketika negara dan pembangunan masuk ke desa, yang terjadi adalah eksploitasi terhadap swadaya untuk membangun sarana fisik desa, sebagaimana pemerintah kolonial Belanda menerapkan kerja rodi kepada penduduk setempat untuk membangun prasarana transportasi. Karena sudah ada swadaya, maka pemerintah tidak merasa perlu mengalokasikan anggaran yang memadai dan berkeadilan kepada desa. Anggaran negara lebih banyak digunakan untuk membiayai kebutuhan rutin birokrasi negara, membangun kota dan mensubsidi orang-orang kaya yang menguasai perusahaan-perusahaan besar.

Pembangunan ekonomi di Indonesia tidak hanya digerakkan melalui investasi negara, tetapi negara juga menggandeng pemilik modal untuk melancarkan kapitalisasi di berbagai sektor (pertanian, kehutanan, perkebunan, pertambangan, industri, perdagangan, perumahan, pariwisata) yang masuk ke wilayah pedesaan, dengan tujuan untuk memacu pertumbuhan ekonomi. Negara menyediakan lisensi, proteksi, dan permodalan kepada pemilik modal melalui skema resmi yang terlembaga maupun skema tidak resmi yang sarat dengan patronase (kongkalingkong) antara pemilik modal dengan pejabat. Kombinasi antara eksploitasi kapital dan *backing* politik selalu menjadi ciri khas menonjol kapitalisasi di Indonesia. Sementara masyarakat setempat tidak mempunyai ruang partisipasi (*voice*, akses, kontrol dan kepemilikan) terhadap masuknya kapital ke desa, sehingga selalu memunculkan sengketa antara masyarakat melawan penguasa dan penguasa.

Kapitalisasi yang masuk ke wilayah pedesaan betul-betul terbangun format oligarkhi antara negara dan modal yang melakukan eksploitasi ekonomi-politik terhadap masyarakat desa. Sudah banyak cerita membuktikan bahwa kapitalisasi telah menciptakan kehancuran tanah ulayat milik masyarakat adat, kerusakan lingkungan, dan sosial-budaya masyarakat setempat. Sebagai contoh, semangat keseimbangan dan berkelanjutan dalam pengelolaan sumberdaya alam yang dimiliki suku Amungme di Timika (Papua), sebagaimana tercermin dari semboyan S-3 (sungai, sampan dan sagu) mengalami kehancuran setelah PT Freeport masuk ke komunitas mereka. Involusi pertanian maupun kerusakan ekologi desa juga terjadi ketika industri masuk desa. “Bagaimana mungkin pembangunan pertanian berkelanjutan dan kemandirian desa bisa tercapai

bila desa tidak memiliki kewenangan untuk mengelola tata ruang di desa”, demikian ungkap Mochtar, seorang kepala desa di Lombok Barat.

Pembangunan desa yang berjalan selama empat dasawarsa terakhir telah membuahkan pertumbuhan dan kemajuan secara luar biasa: perubahan wajah fisik, peningkatan kemakmuran, perbaikan konsumsi, maupun peningkatan mobilitas sosial penduduk di negeri ini. Mobilitas sosial bisa diukur dari indikator perbaikan perumahan penduduk, peningkatan derajat pendidikan, perubahan struktur okupasi, perbaikan sarana dan prasarana transportasi penduduk desa, peningkatan kepemilikan perlengkapan modern (televisi, motor, mobil, telepon selular, parabola, mesin cuci, lemari es, dan masih banyak lagi). Berdasarkan *oral history* para generasi tua, peningkatan mobilitas sosial itu belum dirasakan pada dekade 1970-an, apalagi dekade 1960-an.

Tetapi ledakan pertumbuhan dan mobilitas sosial belum menjadi fondasi yang kokoh bagi *human well being*, kesejahteraan dan keadilan sosial (Sutoro Eko, 2005). Ketimpangan jauh lebih besar dan serius ketimbang kemajuan dan kemakmuran yang dihasilkan oleh pembangunan. Mungkin argumen ini masih prematur, sehingga butuh penelitian yang lebih mendalam. Tetapi setidaknya kita bisa menunjukkan sederet bukti tentang lemahnya kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat desa. Setiap hari kita prihatin dengan balada yang menimpa para petani, mayoritas penghuni desa. Clifford Geertz (1963), misalnya, melaporkan bahwa kolonialisme di Jawa telah terjadi involusi pertanian yang membuat pertanian tidak mencukupi sebagai basis penghidupan penduduk desa yang mayoritas petani. Statistik pertanian 2003 juga memperlihatkan peningkatan jumlah rumah tangga petani dari 20,8 juta pada tahun 1993 menjadi 25,6 juta pada tahun 2003. Peningkatan yang sama juga terjadi pada populasi petani gurem (pemilik lahan kurang dari setengah hektar), yakni sejumlah 10,8 juta (1993) menjadi sejumlah 13,7 juta (2003). Angka 13,7 juta itu tersebar 74,9% di Jawa dan 25,1% di Luar Jawa (Bustanul Arifin, 2005). Sejak 1980-an pemerintah sudah mencanangkan proyek swasembada beras, tetapi proyek ini menderita kegagalan, terbukti beberapa tahun terakhir Indonesia melakukan impor beras dari negeri-negeri lain. Banyak orang sedih, begitu ironisnya Indonesia, sebuah negeri agraris yang besar tetapi melakukan impor beras. Setiap hari kita mendengar jeritan petani tentang gagal panen, menurunnya harga gabah, serta meningkatnya harga bibit dan pupuk. Para petani di sektor lain (tembakau, jeruk, apel, kakao, cengkeh, lada, mangga, dan lain-lain) selalu tidak berdaya bila bernegosiasi harga dengan para cukong pemilik modal. Pada skala mikro, Cindelaras (sebuah NGO di Yogyakarta yang concern pada pemberdayaan petani di desa), pernah menemukan data penelitian bahwa para petani di desa tidak mampu menghadapi laju konsumsi yang

jauh lebih cepat-besar ketimbang kemampuan produksi mereka. Banyak petani terpaksa menjual alat-alat produksi (sawah, pekarangan dan ternak piaraan) untuk membayar konsumsi (misalnya sekolah dan kesehatan) yang harganya melambung tinggi karena terjadi komersialisasi.

Desa sudah lama tidak menjanjikan penghidupan yang berkelanjutan bagi penduduk. Kita tidak bisa menghitung lagi berapa besar penduduk desa yang tidak merasa at home di desa. Laju urbanisasi penduduk desa memadati kota-kota besar, sebagai pemasok buruh murah, pedagang kaki lima (sektor informal) atau menjadi kaum miskin kota. Hidup sebagian dari mereka di kota-kota besar selalu tidak berdaya dan rentan karena setiap saat harus berhadapan dengan penggusuran. Hampir setiap pemerintah daerah (apalagi pemerintah DKI Jakarta) bersikeras melancarkan pengaturan untuk melakukan penggusuran terhadap para pedagang kaki lima maupun kaum miskin kota, karena dianggap mengganggu keamanan, ketertiban dan keindahan kota.

Di tempat lain, setiap hari, kita juga prihatin dengan kondisi ribuan bahkan jutaan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) – yang berasal dari desa -- yang menjadi tenaga buruh murah di negeri-negeri lain. Kisah-kisah kekerasan (pemeriksaan, penyiksaan, penindasan, penipuan, pemerasan, pengusiran dan lain-lain) terhadap TKI oleh majikan atau bahkan oleh petugas imigrasi maupun para preman, selalu kita dengar setiap hari. Ketika naskah ini ditulis, kita menyaksikan dengan telanjang betapa ganasnya pengusiran pemerintah Malaysia terhadap lebih dari seratus ribu TKI haram (*illegal*). Sebagian dari mereka yang singgah di Batam, Kuala Tungkal atau Nunukan pun segera dihalau oleh petugas. Pemerintah betul-betul kedodoran dalam memberikan perlindungan terhadap TKI dan tanggung-langgang dalam berdiplomasi mengatasi masalah TKI.

Kemiskinan menjadi sebuah paradoks yang serius bagi pertumbuhan dan kemajuan mobilitas sosial, bahkan kemiskinan merupakan sebuah masalah klasik yang berkelanjutan di Indonesia. Karena itu selama empat dasawarsa upaya penanggulangan kemiskinan sebenarnya telah dilakukan oleh pemerintah, baik melalui pelayanan publik maupun proyek-proyek pembangunan yang bersifat akseleratif. Pelayanan publik antara lain ditempuh dengan (i) penyediaan pangan; (ii) pelayanan kesehatan dan pendidikan; (iii) perluasan kesempatan kerja; (iv) bantuan prasarana dan sarana pertanian; (v) bantuan kredit usaha bagi masyarakat miskin; dan (vi) bantuan prasarana permukiman kumuh perkotaan. Upaya pemerintah tersebut diintensifkan sejak 1994 melalui program Inpres Desa Tertinggal (IDT), Proyek Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT), Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP), dan Jaring Pengaman Sosial (JPS) dan masih banyak lagi.

Berbagai upaya pemerintah itu sedikit-banyak mampu menurunkan angka kemiskinan. Pada tahun 1996, ketika muncul klaim bahwa fundamental ekonomi Indonesia sangat kuat, angka kemiskinan turun pada titik yang paling rendah, yakni 22,5 juta jiwa. Sementara jumlah penduduk miskin pada tahun 1976 sebesar 54,2 juta. Namun ketika terjadi krisis ekonomi sejak Juli 1997 jumlah penduduk miskin meningkat menjadi 49,5 juta jiwa pada 1998, jumlah penganggur terbuka meningkat dari 4,2 juta (4,69%) pada Agustus 1997 menjadi 6,03 juta (6,36%) pada Agustus 1999. Pada saat yang sama diikuti juga dengan melemahnya kegiatan ekonomi, memburuknya pelayanan kesehatan dan pendidikan, memburuknya kondisi prasarana dan sarana umum, menurunnya ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, dan menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Di masa-masa sulit pemerintah meraih keberhasilan menekan angka kemiskinan menjadi 37,3 juta jiwa (17,4% dari jumlah penduduk) pada 2003. Dari jumlah penduduk miskin tersebut, 12,2 juta jiwa di daerah perkotaan dan 25,1 juta jiwa berada di pedesaan. Setahun berikutnya, 2004, angka kemiskinan juga mengalami penurunan menjadi 16,6%. Namun di balik penurunan itu, di bulan September 2006, BPS mengumumkan bahwa angka kemiskinan di Indonesia telah meningkat dari 16,0 persen pada Februari 2005 menjadi 17,75 persen pada Maret 2006. Kenaikan harga beras sebesar 33 persen antara bulan Februari 2005 dan Maret 2006-terutama sebagai dampak larangan impor beras-merupakan penyebab utama peningkatan angka kemiskinan. Sekitar tiga perempat dari empat juta orang tambahan yang jatuh miskin selama jangka waktu tersebut diakibatkan oleh kenaikan harga beras, sebagai faktor ikutan dari kenaikan harga BBM.

F. Kabupaten, Kecamatan dan Desa

Pengalaman pemerintahan di seluruh dunia, nampaknya hanya Indonesia yang memiliki pemerintahan kecamatan. Secara historis kecamatan dibentuk oleh pemerintah kolonial Belanda untuk mengendalikan desa. Pengalaman masa lalu ini dilembagakan secara kuat pada masa Orde Baru di bawah UU No. 5/1974 dan UU No. 5/1979. Di masa Orde Baru, camat diposisikan sebagai “kepala wilayah” yang *powerful* di hadapan desa. Di level kecamatan dibentuk Muspika (Camat, Danramil dan Kapolsek) yang mempunyai tugas mengendalikan penduduk, wilayah, desa, keamanan, ketertiban dan stabilitas politik. Kekuasaan yang *powerful* itu digambarkan dengan sebuah metafora: “Camat harus mengetahui segala-galanya di wilayahnya, sekalipun hanya selebar daun yang jatuh dari pohon”. Dalam UU No. 5/1979 ditegaskan bahwa “desa adalah satuan pemerintahan terendah di bawah camat”. Artinya camat sangat *powerful* untuk melakukan kontrol

dan pembinaan terhadap kepala desa, sehingga kepala desa tercerabut dari akar masyarakat. Camat adalah pejabat yang terseleksi, terdoktrin dan terdidik secara kemiliteran, politik dan adminitrasi pemerintahan.

UU No. 22/1999 membawa perubahan secara drastis terhadap kedudukan dan fungsi camat/kecamatan. Camat hanya ditempatkan sebagai “perangkat daerah” yang menjalankan tugas-tugas pelayanan administratif (akta tanah dan KTP), tanpa mempunyai kekuasaan-kewenangan mengontrol desa. Kecamatan dan desa tidak lagi mempunyai hubungan hirarkhis sebagaimana skema dalam UU No. 5/1979. Dengan kalimat lain, desa tidak lagi menjadi wilayah kekuasaan camat, dan camat bukan lagi atasan kepala desa.

UU No. 22/1999 hanya memberikan ruang bagi bupati/walikota untuk melimpahkan sebagian kewenangan atau urusan kepada camat, misalnya dalam hal pembinaan terhadap desa maupun sebagai koordinator pemberdayaan kepada masyarakat. Tetapi pelaksanaan di daerah sungguh sangat beragam. Di beberapa daerah, camat mempunyai kewenangan dan tugas melakukan pembinaan terhadap desa, mengkoordinasikan kerjasama antardesa, mengkoordinasikan perencanaan daerah, mengeluarkan surat izin mendirikan bangunan (IMB) yang berada di kampung, maupun menerbitkan izin usaha berskala kecil. Sesuai dengan tradisi perencanaan pembangunan, camat memfasilitasi perencanaan pembangunan melalui wadah Musrenbang Kecamatan atau Musyawarah Antar Desa, termasuk melakukan sortir atas usulan dari desa dan menentukan prioritas usulan kecamatan yang akan dibawa ke level daerah. Namun semua ini tidak mengandung kewenangan, dalam arti kewenangan untuk mengambil keputusan politik dan anggaran. Porsi camat bukan menggunakan “kewenangan” tetapi hanya menjalankan “tugas” memfasilitasi (memudahkan) dalam pemberdayaan dan pelayanan.

Di Papua, beberapa kabupaten menerapkan skema kewenangan politik dan anggaran yang lebih besar kepada kepala distrik (camat). Di Jayapura, Bupati melancarkan Program Pemberdayaan Distrik, yang menempatkan camat dalam posisi strategis bagi pemerintahan dan pembangunan kampung. Camat mempunyai kewenangan mengelola anggaran Rp 1 milyar per tahun untuk keperluan pelayanan publik dan pembangunan kampung (desa). Camat berhak membina pemerintahan desa, menolak atau menyetujui usulan pembangunan dari desa, serta mengontrol akuntabilitas kepala kampung dalam pengelolaan dana pembangunan.

Namun kebanyakan daerah tidak memanfaatkan ruang yang diberikan UU No. 22/1999 guna mengoptimalkan kewenangan dan peran camat. Camat tidak mempunyai peran yang strategis, kecuali hanya menerbitkan akta tanah dan KTP serta menjalankan tugas-tugas mendadak yang diberikan bupati. Banyak camat di berbagai daerah “mengeluh” akan kewenangan dan peran

mereka, karena mereka cenderung “kesepian”, karena kewenangan politik dan anggaran camat dipotong oleh Undang-undang, sehingga mereka merasa kewibawaan mereka di hadapan masyarakat dan desa merosot drastis. “Kami hanya menjalankan tugas, tetapi tidak mempunyai kewenangan dan anggaran”, demikian kira-kira ungkap banyak camat. Dalam praktiknya, camat memang sering “diabaikan” oleh kepala desa, misalnya para kepala desa tidak bersedia hadir ketika diundang rapat koordinasi oleh camat.

Jika posisi kecamatan melemah, sebaliknya kekuatan desa mulai bangkit. Di setiap kabupaten hadir asosiasi kepala desa (dengan nama lokal yang beragam) untuk memperjuangkan hak-hak kepala desa, perangkat desa dan otonomi desa. Mereka berani menentang kebijakan pemerintah kabupaten, suatu gejala baru di era reformasi. Mereka biasa melakukan aksi kolektif di kantor bupati dan DPRD untuk menuntut perbaikan kesejahteraan, menentang kebijakan kabupaten yang tidak aspiratif, menuntut alokasi dana desa dan memperjuangkan otonomi desa. Pemerintah kabupaten tentu tidak mempunyai kapasitas dan responsivitas yang memadai untuk mengembangkan otonomi desa, kecuali hanya merespons secara karitatif (misalnya memberikan motor dinas kepada kepala desa) dan melaksanakan peraturan dari atas, misalnya memberikan Alokasi Dana Desa. Selama era reformasi, kabupaten (yang memperoleh kekuasaan besar untuk mengatur desa) tidak mempunyai kebijakan yang komprehensif untuk mengembangkan otonomi desa, demokrasi, kesejahteraan, pengembangan kapasitas dan pemberdayaan.

Namun perjuangan asosiasi dan forum di aras kabupaten dan provinsi tidak membuahkan hasil yang signifikan. Karena itu mereka berupaya memperbesar organisasi lokal tersebut menjadi organisasi yang berskala nasional. BPD melangkah lebih dulu yang menghasilkan Asosiasi Badan Perwakilan Desa Seluruh Indonesia (ABPEDSI) pada tahun 2003. LAPERA Indonesia sedikit-banyak memfasilitasi lahirnya ABPEDSI itu. ABPEDSI mempunyai agenda utama, yakni mempengaruhi revisi UU No. 22/1999 agar lahir undang-undang baru yang memperkuat desentralisasi dan otonomi desa. Mereka secara aktif menggelar forum di berbagai kota secara sukarela, bergabung dengan forum-forum NGOs, menulis naskah akademik serta melakukan hearing dan lobby dengan DPR RI untuk mendorong revisi UU 22/1999.

Konsolidasi asosiasi kepala desa bisa dibilang terlambat bila dibandingkan dengan ABPEDSI. Para kepala desa juga sangat kritis dan menghendaki revisi UU No. 22/1999, sepanjang tahun 2002-2004 belum lahir asosiasi kepala desa secara nasional dan berjuang di level nasional. Mereka tidak mempengaruhi revisi UU No. 22/1999 secara kolektif di Jakarta. Bahkan sampai lahirnya UU No. 32/2004, asosiasi nasional kepala desa juga

belum lahir. Asosiasi Pemerintah Desa Seluruh Indonesia (APDESI) baru lahir pada akhir April 2005 di Yogyakarta, yang sedikit-banyak difasilitasi oleh LAPERA Indonesia. Pertemuan di Yogyakarta ini sebenarnya melibatkan unsur kepala desa dan BPD, yang gagasan awalnya hendak mempersatukan dua kekuatan ini menjadi satu wadah tunggal yang lebih besar dan solid. Akan tetapi ketika forum berlangsung terjadi perpecahan antara kubu kepala desa dan BPD. Para kepala desa menegaskan bahwa asosiasi pemerintahan desa perlu dibentuk tanpa harus melibatkan BPD, sebab UU No. 32/2004 sudah menghilangkan BPD. Karena itu forum tersebut hanya melahirkan APDESI sonder BPD. Forum mengambil kesepakatan untuk mendaulat Suwardjo (dari Cilacap Jawa Tengah, yang sebelumnya menjadi ketua Asosiasi Pradja) sebagai ketua umum APDESI.

APDESI tentu hendak memperjuangkan desentralisasi dan otonomi desa, tetapi mereka agak abai dengan isu demokratisasi desa, termasuk alergi dengan BPD. Para fungsionaris APDESI selalu menyatakan sudah cocok dengan UU No. 32/2004, meski banyak kepala desa lain, BPD, NGOs dan akademisi yang kritis dan menolak kehadiran UU tersebut. APDESI bersikap kooperatif dengan pemerintah, sehingga ia memperoleh fasilitas dari pemerintah, misalnya sebuah kantor di Gedung Sarinah Jalan MH Thamrin di Jakarta.

Organisasi APDESI tentu bukanlah asosiasi tunggal dan tidak mewakili seluruh kepala desa di Indonesia. Banyak kepala desa di Jawa Tengah dan DIY yang tidak bergabung dan tidak mengetahui apa itu APDESI. Bahkan banyak kepala desa yang kecewa dengan kehadiran dan sikap politik APDESI. Karena itulah, tanggal 29 Januari 2006 menyusul lahirnya PP No. 72/2005, lahir Persatuan Kepala Desa dan Perangkat Desa Nusantara (Parade Nusantara) di Semarang Jawa Tengah. Deklarasi organisasi itu diyakini akan menjadi tonggak awal dan obor kebangkitan pemerintahan desa, yang sejak Orba, Orla, dan Orde Reformasi saat ini dinilai selalu dimarginalkan. Pendiri Parade Nusantara Sudir Santoso (dari Pati Jawa Tengah) didampingi para kepala desa, antara lain dari Jawa Timur, DIY, Banten, dan Jateng, serta puluhan kepala desa lainnya menyatakan hal itu.

Berbeda dengan sikap APDESI yang kooperatif dengan UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005, Parade justru bersikap bahwa kedua regulasi itu tidak aspiratif dan mereka menuntut kepada pemerintah agar keduanya direvisi. UU 32 Tahun 2004, bagi Parade Nusantara dinilai hanya kemunduran karena sangat sedikit mengakomodasi masalah-masalah yang mengatur pemerintahan desa. Juga terdapat banyak pembatasan hak desa, seperti hak politik perangkat desa, masa jabatan kepala desa yang sebelumnya diatur dalam UU No 5 Tahun 1979 selama delapan tahun dan bisa dipilih kembali, kemudian berubah menjadi enam tahun. Sudir

mengatakan, nasib kepala desa sejak Orde Lama hingga era reformasi sekarang ini tidak berubah. Mereka tidak pernah menjadi subjek, tetapi selalu menjadi objek pemerintahan. Padahal, tuturnya, mereka adalah ujung tombak pemerintahan di tataran paling bawah. Ironisnya lagi nasib mereka sama sekali tidak diperhatikan oleh pemerintah. Dia mengungkapkan, hidup para kepala desa sangat tragis. Banyak kepala desa dan perangkat desa yang tidak mendapat honor. Bahkan untuk memilih kepala desa mereka menggunakan uang dari saku sendiri. Terkait dengan itu, mereka meminta supaya pemilihan kepala desa menggunakan dana anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). "Bagaimana rakyat bisa maju kalau kepala desa dan perangkat desanya saja tidak diperhatikan nasibnya," ucapnya. Selain itu, lanjutnya, hingga kini belum ada satu pun UU yang mengatur tentang kepala desa. Selama ini, seperti UU No 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian diubah dengan UU Pemda bukanlah UU tentang kepala desa. Meskipun di dalam UU tersebut ada pasal yang mengatur tentang kepala desa, tetapi jumlahnya sangat sedikit. Pengaturan soal kepala desa dalam UU Pemda itu pun banyak yang rancu. Karena itu mereka menuntut supaya sejumlah pasal yang mengatur tentang kepala desa dalam UU tersebut direvisi. Dia memberi contoh, pasal 112 UU Pemda yang menentukan bahwa biaya kegiatan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibebankan kepada APBD. Mereka menuntut supaya pasal ini ditambah dengan biaya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta kepala desa dibebankan kepada APBD.

Pada tanggal 8-9 Maret 2006 sekitar 7 ribu anggota Parade menggelar aksi kolektif di Jakarta mendatangi DPD, DPR, Mendagri dan Istana Presiden. Mereka menuntut diperbolehkan menjadi pengurus parpol; minta masa jabatan diperpanjang dari enam tahun menjadi 10 tahun; dana perimbangan dinaikkan dari 10 persen menjadi 20 persen; biaya pilkades dibebankan pada APBD, Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya diangkat menjadi PNS, perbaikan kesejahteraan. Pada tanggal 3 April 2006 mereka datang kembali ke Jakarta mendatangi Mahkamah Agung untuk menyampaikan uji materi terhadap UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005.

Ketika aksi kolektif tengah berlangsung, sikap pro dan kontra bermunculan. Beberapa politisi dengan cepat memberikan dukungan pada mereka. Soal keinginan para kades menjadi pengurus parpol, Golkar dan PDIP menyatakan setuju. Kades dinilai boleh menjadi pengurus parpol karena mereka bukan PNS, sehingga tak boleh mendapat perlakuan diskriminatif. Sementara Menteri Dalam Negeri bersikap defensif pada demo Parade, bahkan dia mengusir kades agar segera pulang kembali ke desanya masing-masing untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Karena sikapnya ini, Parade malah menyampaikan suara yang keras menuntut mundur

Mendagri. Melihat kondisi ini, Presiden meminta agar Mendagri memberi tanggapan yang positif pada tuntutan kades. Karena itu pada tanggal 17 Maret 2006, Mendagri mengeluarkan Surat Edaran Nomor 140/537/SJ tentang pementapan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, yang meliputi petunjuk tentang:

- a) Perda harus melalui konsultasi publik dengan Pemerintahan Desa.
- b) Kepala Desa dapat ditunjuk sebagai pejabat Kepala Desa (bersamaan dengan pemberhentiannya sebagai Kepala Desa).
- c) Pelaksanaan Alokasi Dana Desa sesuai dengan PP Nornor 72 Tahun 2005.
- d) Penyediaan Biaya Pilkades dalam APBD Kabupaten/Kota.
- e) Peningkatan penghasilan tetap dan tunjangan lainya bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa minimal sama dengan UMR Kabupaten/Kota.
- f) Pengaturan dalam Perda Kabupaten/Kota tentang pengangkatan Sekdes PNS oleh Sekda atas usul dari Kepala Desa.
- g) Melibatkan Kades dalam seluruh pembangunan Desa yang dananya berasal dari APBN, APBD dan Pembiayaan lainnya.

Surat Menteri ini sedikit banyak mampu “memadamkan kebakaran” yang terjadi di desa. Pemerintah kabupaten, meski dengan sikap terpaksa, tetap menjalankan perintah Menteri, mulai dari pemberian bantuan keuangan untuk penyelenggaraan pilkades hingga pemberian ADD. Sejak 2006, semakin banyak kabupaten/kota yang menelorkan ADD, meski sebagian besar kabupaten mengambil porsi yang minimal (10% dari sisa dana perimbangan setelah digunakan untuk membayar gaji pegawai). Namun pada prinsipnya, akar persoalan ekonomi politik yang terjadi di desa, tidak terjawab secara fundamental.

BAB 3

ANALISIS DAN EVALUASI

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

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

A. Pengaturan Desa di Masa Kolonial

Kolonialisme mengandung negaranisasi, eksploitasi dan marginalisasi terhadap desa. Pemerintah kolonial mengendalikan penduduk dan tanah desa melalui berbagai cara: sistem wajib penyerahan hasil tanaman, pengutan pajak tanah, maupun sistem tanam paksa. Penguasa kolonial berangsur-angsur melakukan penetrasi ke dalam ekonomi dan politik desa dan akhirnya berhasil menemukan sumber penghasilan penting, yakni tanah dan tenaga kerja pedesaan (Frans Husken, 1998). Sejarawan Onghokham (1975) dan Breman (1979, 1988) memperlihatkan bahwa tatanan sosial ekonomi sebagian besar desa-desa di Jawa sejak awal abad ke-19 telah memperlihatkan ciri-ciri konstruksi kolonial: yakni sejumlah peraturan dan tindakan telah dilakukan pemerintah kolonial untuk memutuskan hubungan vertikal yang lama antara penduduk dengan para pemimpin desa maupun dengan para perantaranya di tingkat supradesa.

Raffles maupun para komisaris jenderal sesudahnya cukup mengetahui bahwa kepala desa dapat menjalankan peran penting dalam pengutipan pajak tanah. Ia mengeluarkan peraturan tentang *Revenue Instruction* pada tanggal 11 Februari 1814, yang menegaskan bahwa kepala desa ditunjuk sebagai perantara pemerintah pusat untuk menjalankan pemungutan pajak tanah, sekaligus menjalankan kekuasaan dan kewajiban sebagai pegawai polisi negeri (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984: 258). Karena itu, selain mengontrol posisinya, pemerintah menetapkan beberapa syarat sehingga para kepala desa dapat melaksanakan perintah-perintah atasan. Dengan praktik sistem tanam paksa, maka para kepala desa mendapat peran lebih

sentral dalam pemerintahan karena pada tingkat pertama kepala desa itulah yang memperoleh kepercayaan untuk melakukan sistem tanam paksa.

Penguatan kekuasaan kepala desa dan kesempatan untuk memperkaya diri di satu pihak dan tekanan dari pemerintah kolonial di pihak lain mengakibatkan timbulnya suatu tipe baru kepala desa pada periode tanam paksa. Apabila ia pada tahun-tahun sebelumnya merupakan “pemimpin rakyat” yang sejak pemerintahan Inggris di Jawa setiap tahun dipilih oleh penduduk desa, maka pada masa sistem tanam paksa posisinya tidak lebih dari seorang “mandor kebun” yang menjalankan perintah atasan (Frans Husken, 1998: 121).

Ketika intervensi dan eksploitasi kolonial terhadap desa sudah berjalan, pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan “*Regeeringsreglement*” 1854, sebagai cikal-bakal pengaturan tentang daerah dan desa. Pasal 71 (pasal 128.I.S.) menegaskan tentang kedudukan desa, yakni:

Pertama, bahwa desa yang dalam peraturan itu disebut “*inlandsche gemeenten*” atas pengesahan kepala daerah (residen), berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah desanya sendiri. *Kedua*, bahwa kepala desa itu diserahkan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang keluar dari gubernur jenderal atau dari kepala daerah (residen).

Atas dasar ketentuan itu, dengan Ordonansi tanggal 3 Februari 1906, lahirlah peraturan yang mengatur pemerintahan dan rumah tangga desa, terutama hanya berlaku di Jawa dan Madura. Peraturan itu, yang dimuat dalam *Staasblad* 1906 No. 83, diubah dengan *Staasblad* 1910 No. 591, *Staadblad*. 1913 No. 235 dan *Staadblad*, 1919 No. 217 dikenal dengan nama “*Islandsche Gemeente-Ordonnantie*”. Penjelasan atas *Ordonnantie* itu yang dimuat dalam *Bijblad* 6567 mengatakan, bahwa ketetapan-ketetapan dalam *Ordonnantie* secara konkret mengatur bentuk, kewajiban dan hak kekuasaan pemerintah desa baik berdasarkan hukum ketataprajaan maupun berdasarkan hukum perdata. Meskipun berbagai peraturan yang muncul masih jauh dari sempurna, tetapi dalam rangka perundang-undangan Hindia Belanda semuanya telah berhasil menghilangkan keraguan tentang kedudukan desa sebagai badan hukum, lebih dari posisi desa sekadar kesatuan komunal masyarakat. Peraturan telah berhasil pula mengembangkan kemajuan kedudukan hukum desa sebagai pemilik harta benda (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984).

Ada berbagai catatan atas keluarnya peraturan itu. Van Deventer menyambutnya dengan gembira. Dengan peraturan tadi, kata Van Deventer, hak desa untuk mendapat dan menguasai milik sendiri telah diberi dasar hukum. Berdasarkan hak itu desa akan dapat menyusun “pendapatan desa” sendiri. Hal ini penting berhubungan dengan hendak didirikannya

sekolah desa dan lumbung desa pada waktu itu. Sebaliknya Mr. Van Bockel dalam *Koloniale Studien* tahun 1921 mengatakan, bahwa peraturan itu merupakan sebuah tatapraja untuk desa, yang dimasukkan dengan paksa ke dalam suatu susunan yang asing baginya dengan tiada mengingat tingkat kecerdasan rakyat dan susunan tatapraja dalam daerah. Van Vollenhoven berpendapat senada. Setelah mengucapkan penghargaannya terhadap tujuan ordonansi diatas, yang bermaksud hendak menguatkan kedudukan desa, maka ia mencela bahwa dalam peraturan itu membuat ordonansi kurang cukup mengindahkan sifat-sifat asli dari desa di daerah Jawa, Madura dan Pasundan.

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

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

Dalam tahun 1912 pemerintah Pakualaman melancarkan pernataan desa, tertanggal 18 Oktober 1912 untuk distrik Sogan, Kabupaten Adikarta, untuk pernataan dimana ordonansi tahun 1906 dipakai sebagai model. Pernataan itu diumumkan dalam “*Vaststelling van de gemeenteregeling en gemeentebestuuersregeling in het district Sogan kabupaten Adikarta*”. Dalam tahun 1918 itu juga Kasultanan Yogyakarta oleh *Rijksbestuurder* ditetapkan sebuah peraturan semacam itu. Peraturan itu diumumkan dalam *Rijksblad* tahun 1918 No. 22. Pernataan Pakualaman tahun 1912 pun lalu diganti dan namanya dalam bahasa Belanda disebut “*Regelen betreffende het beheer en de huishoudelijke belangen der inlandche gemeenten in het district Sogan kabupaten Adikarta*”, cocok dengan peraturan buat kesultanan. Perubahan itu diumumkan dalam *Rijksblad* tahun 1918 No. 24.

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

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

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

Berbagai peraturan itu tampak ambigu. Di satu sisi pemerintah kolonial membuat peraturan secara beragam (plural) yang dia sesuaikan dengan konteks lokal yang berbeda. Tetapi di sisi lain berbagai peraturan itu tidak lepas dari kelemahan. Van Vollenhoven selalu mengkritik bahwa peraturan-peraturan itu berbaur Barat. Dengan berpegang pada ordonansi-ordonansi itu pemerintah Hindia Belanda telah membentuk -- kadang secara paksa, seperti halnya di Beliteung -- daerah-daerah baru yang diberi hak

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

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

Sejak lahirnya "otonomi baru" bagi Desa yang disajikan dalam *Inlandsche Gemeente-ordonnantie* tahun 1906, maka berturut-turut dengan segala kegiatan diadakan aturan-aturan baru tentang "kas Desa", tentang "lambung Desa", "bank Desa", "sekolah Desa", "pamecahan Desa", "bengkok guru Desa", "bale Desa", tebasan pancen dan pajak bumi, "seribu satu

aturan berkenaan dengan (mengatur, mengurus, memelihara dan menjaga keamanan hutan), yang semuanya itu menimbulkan satu akibat yaitu menambah beban rakyat berupa uang dan tenaga. Padahal berbagai aturan itu umumnya bukan hanya tidak dimengerti oleh rakyat desa, akan tetapi juga disangsikan akan manfaatnya bagi rakyat desa, malah sebagian besar nyata-nyata sangat bertentangan dengan kepentingan dan melanggar hak-hak asasi.

Akibat dari aturan-aturan yang tidak disukai oleh rakyat, namun dipaksakan kepadanya secara perintah-alus dan perintah keras, maka kita masih belum lupa bahwa di daerah Kabupaten Blora lahir gerakan, semata-mata bersifat nasional yang dipimpin oleh seorang penduduk kawedanan Randublatung bernama Soerontoko alias Samin, yang kemudian menjalar sampai ke daerah Kabupaten Rembang, Pati dan Ngawi. Gerakan ini adalah memungkirkan kekuasaan yang dipimpin oleh bangsa Belanda. Semua aturan dan perintah yang keluar dari pemerintah dianggapnya tidak sah. Segala beban berupa uang dan tenaga yang berdasarkan atas aturan dan perintah dianggap tidak sah dan oleh karenanya tidak dipatuhi. Penganut gerakan tidak suka melakukan jaga dan ronda desa, tidak mau menjalankan segala macam pekerjaan desa atau pekerjaan-pekerjaan lain yang diperintahkan dari atas. Mereka tidak mau membayar pajak yang bersifat apa pun juga. Hutan dan bumi dianggap sebagai milik rakyat. Mengambil kayu dari hutan, mengambil batu, buah-buahan dan lain-lain hasil hutan adalah sah menurut pendapatnya. Mereka tidak suka kawin dimuka penghulu atau naib, melainkan dimuka orang tuanya sendiri atau dimuka walinya. Mereka tidak suka ikut serta dalam kumpulan-kumpulan yang diadakan atas perintah dari atas untuk merundingkan sesuatu dalam rapat desa, untuk melakukan penyuntikan cacar atau patek, untuk mengadakan pengebirian sapi dan lain sebagainya. Mereka menolak ikut memberi pertolongan kalau ada hutan atau kebun *onderneming* terbakar. Segala hukuman dan penderitaan yang menjadi akibat dari sikap menentang itu diterimanya dan dipukulnya dengan hati sabar dan dengan menyerah. Mereka tidak pernah menyerang pihak yang berkuasa dengan kekerasan (Soetardjo Kartohadikoesoemo 1984).

Selain kejadian diatas, ada pemberontakan rakyat di desa-desa misalnya di distrik Pamotan dan Sulang Kabupaten Rembang dibawah pimpinan Sarekat Islam dalam tahun 1916. Di Desa Jinggot Kabupaten Sidoarjo dalam tahun 1918 terjadi pemberontakan lagi, yang menjadi korban adalah lumbung desa. Dalam laporan kepada pemerintah tentang berlakunya "Indlandsche Gemeente-ordonnantie" untuk karesidenan Amboina disebutkan bahwa jika peraturan itu dijalankan begitu saja di Saparua, besar kemungkinan akan kandas, sebab substansi peraturannya

tidak dipahami masyarakat dan manfaatnya tidak dapat dirasakan oleh rakyat setempat (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984).

B. Pengaturan Desa 1945-1965

Desentralisasi dan otonomi daerah menjadi perhatian awal menyusul lahirnya UUD 1945, 18 Agustus 1945. Pada bab IV Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur masalah Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa "*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*". Dalam bagian penjelasan dinyatakan bahwa "*Dalam teritori Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende landschappen* dan *Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa*". Selanjutnya dinyatakan juga: "*Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut*".

Penjelasan pasal 18 UUD 1945 menyebutkan bahwa *Zelfbesturende* berjumlah sekitar 250 yang terbesar di seluruh Indonesia. *Zelfbesturende Landschappen* adalah daerah swapraja, yaitu wilayah yang dikuasai oleh raja yang mengakui kekuasaan dan kedaulatan Pemerintah jajahan Belanda melalui perjanjian politik. Perjanjian politik ini diwujudkan dalam satu bentuk perjanjian yang disebut dengan istilah kontrak dan *verklaring*.

Ada dua model perjanjian yang dilakukan oleh Belanda dengan raja-raja di Indonesia, yaitu *Lange Contract* atau kontrak panjang dan *korte verklaring* atau pernyataan pendek. Berdasarkan kontrak atau perjanjian ini raja yang menandatangani kontrak tersebut mengakui kekuasaan dan kedaulatan Pemerintah Jajahan Belanda terhadap wilayah mereka. Pengakuan ini tentu saja tidak bersifat sukarela. Banyak raja yang meneken kontrak itu setelah melalui peperangan atau tekanan militer Belanda, dan banyak pula raja yang meneken kontrak karena memperoleh kekuasaan berkat dukungan Belanda. Berdasarkan pengakuan atas kekuasaan dan kedaulatan Pemerintah Belanda, maka Pemerintah Belanda melimpahkan kewenangan untuk mengatur dan memerintah kepada para raja. Kewenangan ini merupakan pemberian Pemerintah Jajahan Belanda yang sewaktu-waktu dapat dicabut (Yando Zakaria, 2000).

Ketika Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) merumuskan naskah UUD 1945, keberadaan dan kekuatan daerah swapraja masih besar.

Karena itu para penyusun UUD 1945 masih perlu memasukkannya dalam UUD, meski hanya dalam penjelasan. Perkembangan selama Revolusi kemerdekaan (1945-1950), daerah swapraja -- kecuali kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman - umumnya telah kehilangan kedudukan hukumnya.

Untuk *Volksgemeenschappen* penjelasan pasal 18 UUD 1945 tidak menyebutkan jumlah tertentu, akan tetapi menyebutkan contoh yaitu desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Meski dalam UUD 1945 *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen* diberlakukan sama namun antara keduanya ada perbedaan mendasar. Tidak ada *Landschappen* atau swapraja yang berada dalam wilayah *Volksgemeenschappen*. Secara hirarkhis kedudukan *Zelfbesturende Landschappen* berada di atas *Volksgemeenschappen*.

Meski desa-desa di Jawa hanya merupakan salah satu bentuk *Volksgemeenschappen* seperti yang disebut dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945, namun istilah "desa" digunakan sebagai istilah yang menggantikan istilah *Volksgemeenschappen*. Desa telah menjadi istilah yang digunakan tidak hanya di pemerintahan dalam negeri, tetapi juga digunakan di lingkungan akademik khususnya dalam ilmu-ilmu sosial.

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

Karena isinya terlalu sederhana, Undang-undang No. 1/1945 ini dianggap kurang memuaskan. Maka dirasa perlu membuat undang-undang baru yang lebih sesuai dengan pasal 18 UUD 1945. Pada saat itu pemerintah menunjuk R.P. Suroso sebagai ketua panitia. Setelah melalui berbagai perundingan, RUU ini akhirnya disetujui BP KNIP, yang pada tanggal 10 Juli 1948 lahir UU No. 22/1948 Tentang Pemerintahan Daerah. Bab 2 pasal 3 angka 1 UU No.22/1948 menegaskan bahwa daerah yang dapat mengatur rumah tangganya sendiri dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu daerah otonomi biasa dan daerah otonomi istimewa. Daerah-daerah ini dibagi atas tiga tingkatan, yaitu Provinsi Kabupaten/kota besar, desa/kota kecil. Sebuah skema tentang pembagian daerah-daerah dalam 3 tingkatan itu menjadi lampiran undang-undang. Daerah istimewa adalah daerah yang mempunyai

hak asal-usul yang di zaman sebelum RI mempunyai pemerintahan yang bersifat istimewa. UU No. 22/1948 menegaskan pula bahwa bentuk dan susunan serta wewenang dan tugas pemerintah desa sebagai suatu daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri.

Pada periode Republik Indonesia Serikat (RIS), Pemerintah Negara Republik Indonesia Timur (NIT) menetapkan suatu peraturan desentralisasi yang dinamakan undang-undang pemerintahan daerah Indonesia Timur, yang dikenal dengan UU No. 44/1950. Mengenai tingkatan daerah otonom, menurut UU No.44/1950, tersusun atas dua atau tiga tingkatan. Masing-masing adalah: (1) Daerah; (2) Daerah bahagian; dan (3) daerah anak bahagian.

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

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

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

Pada tanggal 5 Juli 1959 keluarlah Dekrit Presiden, yang menyatakan berlakunya kembali UUD 1945. Atas dasar dekrit ini UUDS 1950 tidak berlaku lagi. Dekrit Presiden ini mengantar Republik Indonesia ke alam demokrasi terpimpin dan Gotong Royong. Untuk menyesuaikan dengan prinsip-prinsip demokrasi terpimpin dan kegotong-royongan, maka pada tanggal 9 September 1959 Presiden mengeluarkan Penpres No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah. Dari Pidato Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah

ketika menjelaskan isi Penpres No. 6/1959, dapat ditarik kesimpulan pokok bahwa, dengan pemberlakuan Penpres No. 6/1959 terjadi pemusatan kekuasaan ke dalam satu garis birokrasi yang bersifat sentralistis.

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

Dalam setiap paragraf antara lain termuat amanat agar dilakukan pembentukan daerah Tingkat II sebagaimana dalam UU No. 1/1957; dan menyusun Rancangan Undang-Undang Pokok-Pokok Pemerintahan Desa, yang dinyatakan berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sebagai pengganti segala peraturan dari masa kolonial dan nasional yang dianggap belum sempurna, yang mengatur tentang kedudukan desa dalam rangka ketatanegaraan: bentuk dan susunan pemerintahan desa; tugas dan kewajiban, hak dan kewenangan pemerintah desa; keuangan pemerintah desa; serta kemungkinan-kemungkinan badan-badan kesatuan pemerintahan desa yang sekarang ini menjadi satu pemerintahan yang otonom (Yando Zakaria, 2001).

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

1. Menyusun Rencana Undang-undang Organik tentang Pemerintahan Daerah Otonom sesuai dengan cita-cita Demokrasi Terpimpin dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mencakup segala pokok-pokok (unsur-unsur) Progresif dari UU No. 22/1948, UU No.1/1957, Perpres No.6/1959 (disempurnakan), Perpres No.5/1960 (disempurnakan), dan Perpres No.2/1961.
2. Menyusun Rencana Undang-undang tentang pokok-pokok Pemerintahan desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sebagai pengganti segala peraturan perundangan dari masa kolonial mengenai pemerintahan desa sehingga dewasa ini masih berlaku; rencana akan mengatur hal-hal pokok tentang:
 - a) Kedudukan desa dalam rangka ketatanegaraan
 - b) Bentuk dan susunan pemerintahan desa

- c) Tugas kewajiban, hak dan kewenangan pemerintahan desa
 - d) Keuangan pemerintahan desa
 - e) Pengawasan pemerintahan desa
 - f) Kemungkinan pembangunan badan-badan kesatuan pemerintah desa yang ada sekarang ini menjadi satu pemerintahan desa yang otonom
 - g) Dan lain-lain.
3. Mengajukan usul-usul penjelasan mengenai:
- a) Penyerahan urusan-urusan pemerintahan pusat yang menurut sifatnya dan sesuai dengan kemampuan dan kesanggupan daerah dapat diserahkan kepada daerah, yang dahulu menurut penjelasan UU No. 1/1957 diharapkan akan dijadikan tugas suatu Dewan Otonomi dan Desentralisasi.
 - b) Tuntutan-tuntutan tentang pembagian daerah (pemecahan, pemisahan, penghapusan dan pembentukan baru), perluasan batas-batas wilayah kotapraja, pemindahan ibu kota daerah.
 - c) Penertiban organisasi-organisasi masyarakat rukun kampung dan rukun tetangga.

Setelah bekerja selama dua tahun Panitia Suroso berhasil menyelesaikan 2 rancangan undang-undang: RUU tentang Pokok-pokok pemerintahan daerah dan rancangan undang-undang tentang desa praja. Menteri dalam negeri dan otonomi daerah, Ipik Gandamana, pada tahun 1963, menyampaikan kedua RUU itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong. Sebelumnya pada bulan Januari 1963 kedua rancangan itu dibuat dalam sebuah konferensi yang diikuti oleh seluruh gubernur. Pembahasan kedua RUU di DPRGR cukup lama dan alot. Setelah mengalami berbagai penyesuaian sesuai aspirasi dari banyak pihak, pada tanggal 1 September 1965, DPRGR menetapkannya sebagai undang-undang. Masing-masing menjadi UU No. 18/1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan UU No. 19 Tahun 1965 Tentang Desa Praja.

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

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

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

Alat-alat perlengkapan desapraja menurut UU No. 19/1965 adalah: (a) kepala desa, (b) badan musyawarah desa, (c) Pamong desapraja, (d) Panitera desapraja, (e) Petugas desa praja, (f) badan pertimbangan desa praja. Disebutkan pula bahwa kepala desa dipilih langsung oleh penduduk; kepala desapraja adalah penyelenggara utama urusan rumah tangga desapraja dan sebagai alat pemerintah pusat; kepala desa praja mengambil tindakan dan keputusan-keputusan penting setelah memperoleh persetujuan badan musyawarah desapraja; kepala desapraja tidak diberhentikan karena suatu keputusan musyawarah; dan kepala desa praja menjadi ketua badan musyawarah desapraja. Sedangkan anggota badan musyawarah desapraja dipilih menurut peraturan yang ditetapkan oleh peraturan daerah tingkat I.

Isi undang-undang ini sebenarnya paralel dengan spirit otoritarianisme dan sentralisme yang tumbuh pada masa Demokrasi Terpimpin. Desapraja merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah supradesa yang menjalankan perintah dari atas. Di dalam desapraja, kepala desa dinobatkan sebagai penguasa tunggal yang korporatis, dengan posisi yang kuat dalam mengontrol semua institusi politik, misalnya kepala desa menjadi ketua badan musyawarah desapraja.

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

C. Pengaturan Desa di Masa Orde Baru

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

Isu desa sebagai daerah tingkat III yang pernah mengemuka pada tahun 1950-an tidak diakomodasi oleh Orde Baru. Pemerintah mengeluarkan UU No. 5/1979 tentang pemerintahan desa yang betul-betul paralel dengan semangat sentralisasi dan regimentasi dalam UU No. 5/1974, serta paralel dengan UU kepartaian yang melancarkan kebijakan massa mengambang di desa. Sebegitu jauh UU No. 5/1979 mengabaikan spirit keistimewaan dan keragaman kesatuan masyarakat lokal yang tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945, seraya membuat format pemerintahan desa secara seragam di seluruh Indonesia. UU ini menegaskan: "*Desa adalah wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai persatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah*

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

Dari ketentuan awal, termasuk pengertian desa yang seragam itu, UU No. 5/1979 secara menyolok menghendaki modernisasi dan birokratisasi pemerintahan desa, negaranisasi (negara masuk ke desa) dan marginalisasi terhadap keragaman kesatuan masyarakat hukum adat. Banyak pihak menilai bahwa UU No. 5/1979 merupakan bentuk Jawanisasi atau menerapkan model desa Jawa untuk kesatuan masyarakat adat di Luar Jawa. Dengan sendirinya UU ini tidak mengakui lagi keberadaan nagari, huta, sosor, marga, negeri, binua, lembang, parangiu dan lain-lain yang umumnya berada di Luar Jawa.

Ketetapan-ketetapan dalam UU No. 5 /1979 memaksa desa dan kesatuan masyarakat hukum yang menjadi bagian darinya menjadi seragam. Persekutuan sosial desa lain yang belum sesuai bentuknya dengan desa dipaksa menyesuaikan diri, melalui upaya misalnya *regrouping desa*, sehingga tidak dapat disebut desa lagi. Desa mengalami birokratisasi kedalam satu garis komando yang sentralistik; desa kemudian menjadi unit pemerintahan terendah langsung dibawah Camat, guna mendukung pengendalian dan pelaksanaan cita-cita pembangunan, sebagaimana yang diamanatkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara.

Dari segi kepentingan pemerintah pusat, UU No. 5/1979 tentu membawa banyak manfaat. Penetrasi pemerintahan pusat pada daerah-daerah pedesaan di Indonesia pada umumnya, khususnya di desa-desa luar Jawa dan Madura, lebih sangat efektif. Keseragaman struktur pemerintahan desa bagi seluruh desa juga menguntungkan pemerintah pusat karena keseragaman itu memudahkan pemerintah menjalankan pembinaan terhadap pemerintah desa. Pelaksanaan program Inpres Bandes juga bisa berjalan secara efektif (menurut kacamata pemerintah) karena dijalankan dalam kerangka pemerintahan desa yang seragam. Demikian juga dengan agenda konsolidasi politik (kebijakan massa mengambang) dan keamanan yang bekerja secara efektif dalam birokrasi sipil-militer yang paralel, seragam dan hirarkhis.

Sebaliknya bagi masyarakat terutama masyarakat adat di luar Jawa dan Madura implementasi UU No.5/1979 tersebut menimbulkan

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

Kebijakan UU No. 5/1979 tentu menuai badai protes dari berbagai pihak. Protes yang sangat keras muncul dari masyarakat, misalnya, di Sumatera Barat. Mereka menyerukan bahwa UU No. 5/1979 sebagai bentuk Jawanisasi, penyeragaman yang tidak peka terhadap kondisi sosial-budaya setempat, dan menghancurkan identitas dan harga diri orang Minangkabau. Karena itu pemaksaan UU itu dan kerja-kerja Pemerintah Daerah berjalan sangat alot. Pemerintah Daerah Sumbar sadar betul akan bahaya dan dampak negatif pelaksanaan UU No. 5/1979 itu. Tetapi pemerintah daerah toh tidak bisa mengelak dari perintah Jakarta. Karena itu untuk menyesuaikan undang-undang tersebut dengan situasi sosial budaya masyarakat lokal Minangkabau, Pemda Sumbar melalui Perda No. 13/1983 membentuk apa yang dikenal dengan Kerapatan Adat Nagari (KAN). Anggota KAN ini terdiri dari pimpinan adat dan bertugas untuk memutuskan segala masalah adat yang timbul dalam nagari. Walaupun nagari sebagai unit pemerintahan telah dihapus oleh UU No.5/1979, apa yang dilakukan oleh Pemda Sumbar merupakan suatu bukti bahwa ada masalah dalam keputusan pemerintah tentang penyeragaman struktur pemerintahan desa bagi seluruh Indonesia. Meski begitu perlawanan ini dapat dikatakan tidak berarti. Karena perlawanan itu hanya sekadar memoles permasalahan yang sebenarnya, dan tidak menyentuh pokok permasalahan yang sebenarnya.

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

Secara substantif UU No. 5/1979 mengandung sentralisasi-negaranisasi dalam konteks hubungan desa dengan negara (supradesa), dan otoritarianisme-korporatis di dalam internal pemerintahan desa. Desa bukanlah unit yang otonom seperti halnya daerah, tetapi hanya organisasi pemerintahan terendah yang dikendalikan negara (*the local state government*) melalui tangan camat. Negara betul-betul masuk ke desa. Kepala desa bukanlah pemimpin masyarakat desa, melainkan sebagai kepanjangan tangan pemerintah supradesa, yang digunakan untuk mengendalikan penduduk dan tanah desa.

UU No. 5/1979 menegaskan bahwa kepala desa dipilih oleh rakyat melalui demokrasi langsung. Ketentuan pemilihan kepala desa secara langsung itu merupakan sebuah sisi demokrasi (elektoral) di aras desa. Di saat presiden, gubernur dan bupati ditentukan secara oligarkis oleh parlemen, kepala desa justru dipilih secara langsung oleh rakyat. Karena itu keistimewaan di aras desa ini sering disebut sebagai benteng demokrasi di level akar-rumput. Tetapi secara empirik praktik pemilihan kepala desa tidak sepenuhnya mencerminkan kehendak rakyat karena hampir tidak *people choice* sejak awal sampai pemilihan (*voting*). Pilkades selalu sarat dengan rekayasa dan kontrol pemerintah supradesa. Dalam studinya di desa-desa di Pati, Franz Husken (2001) menunjukkan bahwa pilkades selalu diwarnai dengan intimidasi terhadap rakyat, manipulasi terhadap hasil, dan dikendalikan secara ketat oleh negara. Bagi Husken, pilkades yang paling menonjol adalah sebuah proses politik untuk penyelesaian hubungan kekuasaan lokal, ketimbang sebagai arena kedaulatan rakyat.

Cacat demokrasi desa tidak hanya terlihat dari sisi pilkades, tetapi juga pada posisi kepala desa. UU No. 5/1979 menobatkan kepala desa sebagai “penguasa tunggal” di desa. Desa dibuat sebagai “negara kecil”, yang berarti dia diposisikan sebagai wilayah, organ dan instrumen kepanjangan tangan negara yang memang tersusun secara hirarkhis-korporatis, bukan sebagai tempat bagi warga untuk membangun komunitas bersama. Desa bukanlah *local-self government* melainkan sekadar sebagai *local-state government*. Kepala desa adalah kepanjangan tangan birokrasi negara yang menjalankan perintah untuk mengendalikan wilayah dan penduduk desa. Karena itu Hans Antlov (2002) menyebutnya sebagai negara masuk desa. Kepala desa mengendalikan seluruh hajat hidup orang banyak, dia harus mengetahui apa saja yang terjadi di desa, termasuk selembur daun yang jatuh dari pohon di wilayah yurisdiksinya. Ken Young (1993) bahkan lebih suka menyebut kepala desa sebagai “fungsionaris negara” ketimbang sebagai “perangkat desa”, karena dia lebih banyak menjalankan tugas negara ketimbang sebagai pemimpin masyarakat desa.

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

Jika di desa kepala desa menjadi penguasa tunggal, tetapi kalau dihadapan supradesa, kepala desa hanya sekadar kepanjangan tangan yang harus tunduk dan bertanggungjawab kepada supradesa. Menurut UU No. 5/1979 Kepala Desa diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I (pasal 6 dan 9), untuk masa jabatan selama 8 tahun, dan dapat dipilih kembali untuk satu masa jabatan berikutnya (pasal 7). Kepala Desa menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan desa yaitu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintah desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan desa. Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintah desa, Kepala Desa bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui Camat; dan memberikan keterangan pertanggungjawaban tersebut kepada Lembaga Musyawarah Desa.

Intinya UU No. 5/1979 membuat desa menjadi korporatis dan otokratis. Desa administratif yang dibangun membuat kepala desa sebagai kepanjangan tangan negara, bahkan menjadi alat politik, bukan sebagai pemimpin masyarakat. Di aras desa, semua satuan organisasi dan kelompok masyarakat dikendalikan oleh satu tangan kepala desa. Ia menjadi “penguasa tunggal” yang otokratis dan kuat.

D. Pengaturan Desa UU No. 22/1999

UU No. 22/1999 memang tidak mengenal desentralisasi desa, tetapi para perumusny, misalnya Prof. M. Ryaas Rasyid, menegaskan bahwa semangat dasar UU No. 22/1999 adalah memberikan pengakuan

terhadap keragaman dan keunikan desa (atau dengan nama lain) sebagai *self-governing community*, yang tentu saja merupakan manifestasi terhadap makna “istimewa” dalam Pasal 18 UUD 1945. Pemaknaan baru ini berbeda dengan semangat dan disain yang tertuang dalam UU No. 5/1979, yang hanya menempatkan desa sebagai unit pemerintahan terendah di bawah camat. Secara politik UU No. 5/1979 bermaksud untuk menundukkan desa dalam kerangka NKRI, yang berdampak menghilangkan basis *self-governing community*.

Dengan berpijak pada semangat pengakuan itu, UU No. 22/1999 mendefinisikan desa sebagai berikut: “Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di Daerah Kabupaten”. Rumusan ini merupakan lompatan yang luar biasa bila dibandingkan dengan rumusan tentang desa dalam UU No. 5/1979. Secara normatif UU No. 22/1999 menempatkan desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desa. Implikasinya adalah, desa berhak membuat regulasi desa sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan desa, sejauh belum diatur oleh kabupaten. Dalam Pasal 105, misalnya, ditegaskan: “Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa”. Ini artinya, bahwa desa mempunyai kewenangan devolutif (membuat peraturan desa) sekaligus mempunyai kekuasaan legislatif untuk membuat peraturan desa itu.

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

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

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

Eksperimentasi otonomi desa serupa adalah keluarnya kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di sebagian kecil kabupaten sejak 2001. Kabupaten Solok dan Sumedang merupakan perintis ADD mulai 2001, kemudian disusul oleh kabupaten-kabupaten lain. UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 memang tidak secara eksplisit mengatur mengenai perimbangan keuangan yang terformula kepada desa. Desa hanya memperoleh bantuan keuangan dari pusat, provinsi dan kabupaten. Karena itu pemerintah kabupaten mempunyai tafsir yang berbeda-beda. Sebagian besar kabupaten hanya menerapkan konsep “bantuan” untuk mengalihkan sebagian dananya kepada desa, misalnya dengan skema Dana Pembangunan Desa (DPD) – bentuk lain dari Inpres Bandes -- untuk membantu pembiayaan pemerintahan dan pembangunan desa. Tampaknya lebih banyak kabupaten yang “enggan” membuat kebijakan alokasi dana yang menggunakan istilah perimbangan keuangan atau alokasi dana desa (ADD), dengan cara mereplikasi formula perimbangan keuangan dalam UU No. 25/1999. Hanya ada beberapa

kabupaten (kurang dari 40 kabupaten dari sekitar 400 kabupaten/kota) yang melakukan inovasi ADD dengan merujuk pada UU No. 25/1999. Inovasi baru ini memang tidak lepas dari berbagai dorongan yang beragam: inisiatif populis seorang bupati, dorongan dari pemerintah pusat, asistensi teknis dari sejumlah lembaga donor, serta tekanan dari organisasi masyarakat sipil maupun asosiasi desa. Sejumlah lembaga donor seperti *Partnership for Governance Reform*, Program Pembaruan Tata Pemerintahan Daerah Bank Dunia, GTZ, maupun Perform USAID menjalin kerjasama dengan berbagai pihak dan melakukan asistensi teknis di banyak kabupaten untuk melancarkan kebijakan ADD. Ford Foundation, Yayasan Tifa dan CSSP-USAID juga mendukung banyak NGOs untuk mendorong lahirnya ADD di banyak kabupaten.

ADD di banyak kabupaten tetap memberikan banyak pelajaran berharga yang kedepan mengarah pada penguatan kemandirian desa. *Pertama*, pengalaman ADD telah mendorong rekonstruksi terhadap makna dan format transfer dana dari pemerintah supradesa ke desa. Jika dulu Inpres Desa dikemas sebagai bantuan yang sangat tergantung pada kebaikan pemberi bantuan, sekarang ADD didasari semangat bahwa desa mempunyai hak penuh atas transfer sebagian dana dari pemerintah supradesa. Pemahaman ADD sebagai hak desa tentu akan memberikan pelajaran kritis baru, bahwa stigma ketergantungan desa tidak relevan untuk diucapkan dan dipraktikkan.

Kedua, ADD telah mendorong efisiensi dan efisiensi penyelenggaraan layanan publik. Di Jayapura, misalnya, sebelum pemberdayaan distrik dilaksanakan, pemkab merasakan bahwa layanan publik dan pembangunan ke pelosok kampung sangat mahal, karena jangkauan dan rentang kendali yang terlalu jauh. Setelah PPD dilaksanakan, efisiensi pembiayaan pembangunan bisa ditingkatkan karena pembelanjaan dilakukan sendiri oleh distrik maupun kampung. Yang lebih penting, keterlibatan masyarakat yang menggunakan preferensi lokal dalam skema PPD, memungkinkan efisiensi alokasi dan kesesuaian program dengan kebutuhan lokal, sekaligus juga meningkatkan kepemilikan lokal.

Ketiga, ADD sangat relevan dengan salah satu tujuan besar desentralisasi, yakni membawa perencanaan daerah lebih dekat kepada masyarakat lokal. Belajar dari pengalaman di beberapa kabupaten menunjukkan bahwa ADD semakin membuat perencanaan desa lebih bermakna dan dinamis. Secara kelembagaan ADD telah membawa perubahan pada aspek perencanaan daerah, yakni munculnya pola perencanaan desa. Dampaknya, pola ini semakin mendekatkan perencanaan pembangunan kepada masyarakat desa, dan sebaliknya, masyarakat desa mempunyai akses yang lebih dekat pada pusat perencanaan. Pemerintah desa merasakan ada

proses pembelajaran mengelola pembangunannya sendiri (merencanakan, menganggarkan, melaksanakan dan mengontrol pembangunan dan lingkungannya).

Keempat, ADD menjadi arena baru bagi pembelajaran lokal dalam mengelola desentralisasi. Dana ADD tentu tidak sebanding dengan problem keterbelakangan dan kemiskinan masyarakat. ADD tentu tidak serta-merta menciptakan kesejahteraan yang merata bagi seluruh rakyat. Tetapi perjalanan selama beberapa tahun terakhir, ADD menciptakan arena pembelajaran yang sangat berharga bagi kabupaten, desa dan masyarakat. Bagi kabupaten, ADD menjadi arena pembelajaran untuk membangun responsivitas terhadap masyarakat lokal. Desa memperoleh arena pembelajaran untuk menempa akuntabilitas, kapasitas dalam perencanaan, fasilitasi terhadap kampung, merawat transparansi dan seterusnya. Masyarakat juga belajar memperkuat partisipasi dan membangun modal sosial di tingkat lokal.

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

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

sekarang dikendalikan oleh BPD. Bahkan kontrol BPD terhadap kepala desa sudah dijalankan meski kontrol itu masih terbatas pada LPJ lurah dan ia belum terinstitusionalisasi kepada masyarakat.

Tabel 3.1
Tiga wadah demokrasi desa

No.	Item	Rembug Desa	LMD	BPD
1.	Penentuan pemimpin dan anggota.	Musyawarah	Tanpa musyawarah dan pemilihan, tetapi penunjukkan oleh kades (lurah)	Pemilihan yang melibatkan masyarakat
2.	Pembuatan keputusan	Partisipatif dengan musyawarah.	Musyawarah oleh "wali" masyarakat	Perwakilan.
3.	Kedudukan dan fungsi	Pemegang kedaulatan tertinggi, membuat keputusan yang mengikat rakyat	Subordinat kades Sebagai lembaga konsultatif yang dikendalikan kades.	Otonom dari kades. Legislasi dan kontrol terhadap kades.
4.	Kedudukan kades	Sebagai ketua rembug desa	Sebagai ketua umum dan mendominasi LMD	Lepas dari organisasi BPD.
5.	Keterlibatan masyarakat	Seluruh kepala keluarga terlibat, kecuali anak-anak muda dan perempuan.	Masyarakat tidak terlibat. Hanya elite desa yang terlibat.	Masyarakat terlibat memilih, tetapi kurang terlibat dalam proses pembuatan keputusan.
6.	Tipe demokrasi	Permusyawaratan (deliberative)	Perwalian (delegatif) yang tidak sempurna.	Perwakilan

Sumber: Sutoro Eko, Badan Perwakilan Desa: Arena Baru Kekuasaan dan Demokrasi Desa, Makalah disampaikan dalam Seminar Internasional "Dinamika Politik Lokal: Politik Pemberdayaan", kerjasama Percik, Riau Mandiri, The Ford Foundation, Agustus, 2001.

Meski menciptakan lompatan yang luar biasa, tetapi UU No. 22/1999 tetap memiliki sejumlah keterbatasan, terutama kalau dilihat dari sisi desain desentralisasi. UU ini menyerahkan sepenuhnya persoalan desa kepada kabupaten/kota, sehingga membuat rumusan UU No. 22/1999 memberikan "cek kosong" pengaturan desa kepada kabupaten/kota. UU No.

22/199 hanya memberikan diktum yang sifatnya makro dan abstrak dalam hal desentralisasi kewenangan kepada desa. Di satu sisi ini adalah gagasan *subsidiarity* yang baik, tetapi kami menilai bahwa pemerintah tampaknya tidak mempunyai konsepsi yang memadai (jika tidak bisa disebut kurang mempunyai komitmen serius) untuk merumuskan desain desentralisasi dan otonomi desa. Sebagaimana ditunjukkan oleh Selo Sumardjan (1992), pemerintah sebenarnya mengalami kesulitan dalam mengatur otonomi desa, sejak awal kemerdekaan, khususnya sejak 1965. Jika dilihat dari sisi hukum ketetahanan, pemberian cek kosong kepada kabupaten sangat tidak tepat, sebab yang melakukan desentralisasi adalah negara, bukan kabupaten/kota.

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

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

Ayat (1) menunjukkan bahwa desa memiliki kewenangan asli yang tidak boleh diintervensi oleh pemerintah supradesa. Namun hal ini dalam kenyataannya tidak jelas kewenangan yang dimaksud, sehingga desa tetap saja tidak mempunyai kewenangan yang benar-benar berarti (signifikan) yang dapat dilaksanakan secara mandiri (otonom). Kewenangan yang selama ini benar-benar dapat dilaksanakan di desa hanyalah kewenangan yang tidak mempunyai kontribusi yang signifikan terhadap kehidupan masyarakat desa itu sendiri.

Kewenangan asli tersebut sebenarnya yang menjadi pertanda bagi desa sebagai kesatuan masyarakat hukum atau desa sebagai subyek hukum yang otonom. Tetapi, sekarang, kewenangan generik bukan hanya susah untuk diingat kembali, tetapi sebagian besar sudah hancur. Komunitas adat (desa adat) yang paling menderita atas kehancuran kewenangan generik. Adat telah kehilangan eksistensinya sebagai subyek hukum untuk mengelola *property right*. Banyak tanah ulayat yang kemudian diklaim menjadi milik negara. Ketika desa dan adat diintegrasikan ke dalam negara, maka negara membuat hukum positif yang berlaku secara nasional, sekaligus meniadakan hukum adat lokal yang dulunya digunakan untuk mengatur dan mengurus

rumah tangganya sendiri. Sengketa hukum dan agraria antara negara dengan adat pun pecah dimana-mana yang sampai sekarang sulit diselesaikan secara karitatif karena posisi (kedudukan) desa adat yang belum diakui sebagai subyek hukum yang otonom. Di tingkat lokal juga sering terjadi dualisme antara kepala desa dengan penghulu adat atau sering terjadi benturan antara “desa negara” dengan “desa adat” yang menggelar sengketa dalam hal pemerintahan, kepemimpinan, aturan dan batas-batas wilayah.

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

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

E. UU No. 32/2004

Undang-undang No. 22/1999 telah meletakkan kerangka landasan desentralisasi, otonomi daerah dan demokrasi lokal yang jauh lebih maju di era reformasi, setelah republik Indonesia dibelenggu oleh sistem yang sentralistik-otoritarian selama tiga dekade. Tetapi undang-undang transisional itu telah memicu konflik kekuasaan-kekayaan antara pusat, provinsi, kabupaten/kota dan desa; mengundang multitafsir yang beragam sehingga membuat pemahaman kacau-balau; serta memicu ketidakpuasan dan kritik dari berbagai pihak. Karena itu semua pihak menghendaki revisi untuk penyempurnaan. Arah dan substansi revisi telah lama diperdebatkan namun tidak terbangun visi bersama untuk memperkuat otonomi daerah, karena fragmentasi kepentingan. Pemerintah mempunyai kehendak kuat untuk merevisi karena UU No. 22/1999 dinilai melenceng jauh dari prinsip

NKRI. Pemerintah kabupaten/kota sangat risau dengan intervensi Jakarta dan kontrol yang berlebihan oleh DPRD. Pihak desa (kepala desa dan BPD) telah lama mengusulkan revisi karena UU No. 22/1999 tidak memberikan ruang bagi desentralisasi kewenangan dan keuangan untuk mendukung otonomi desa. Pihak LSM terus-menerus melakukan kajian dan kritik terhadap UU No. 22/1999, tetapi yang paling krusial di mata mereka adalah lemahnya jaminan legal partisipasi masyarakat dan lemahnya komitmen pada pembaharuan desa.

Tahun 2002 pemerintah telah menyiapkan naskah revisi UU No. 22/1999. Tetapi naskah itu ditentang keras oleh daerah, LSM dan akademisi karena tidak punya semangat memperkuat desentralisasi, bahkan lebih bernuansa resentralisasi. Rencana itu akhirnya gagal. Mulai pertengahan 2003 rencana revisi muncul kembali. DPR telah mengambil inisiatif menyusun naskah revisi, tetapi fokus mereka hanya pemilihan kepala daerah secara langsung serta posisi dan peran DPRD. Pemerintah, melalui Depdagri, menyiapkan naskah yang jauh lebih lengkap untuk melakukan perombakan total terhadap UU No. 22/1999. Tahun 2004 upaya pemerintah dan DPR melakukan revisi semakin intensif. Tetapi proses kelahiran RUU dan pembahasannya sangat tertutup. Pansus DPR-RI memang membuka konsultasi publik untuk membicarakan RUU, tetapi proses ini sangat terbatas, elitis, oligarkhis, dan dijadikan sebagai alat justifikasi bahwa RUU sudah dikonsultasikan dengan publik. Perumusan RUU ternyata tidak ditempuh melalui perdebatan pemikiran yang mendalam dan komprehensif yang melibatkan partisipasi masyarakat secara luas, yang memungkinkan terjadi proses akomodasi antara suara pusat dengan suara lokal. Berbagai pihak di luar pemerintah pusat dan DPR (LIPI, koalisi NGO, APKASI, ADEKSI, Asosiasi BPD, Asosiasi Kepala Desa, FPPM, FPPD, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, kalangan akademisi, dan lain-lain) terus-menerus menyampaikan usulan perbaikan baik langsung maupun melalui media, tetapi DPR tidak memberikan respons secara serius dan tidak mengakomodasi suara mereka. DPR sama sekali juga tidak memiliki kepekaan terhadap dinamika lokal dan suara desa yang perlu diakomodasi. Secara empirik DPR dan Presiden mengambil keputusan yang sangat strategis, yaitu mengesahkan UU No. 32/2004, dalam tempo yang singkat, tergesa-gesa, di saat masa kerja mereka hampir habis.

Proses maupun substansi UU No. 32/2004 secara menyolok gagal menjembatani perbedaan pandangan dari berbagai pihak, yang sebaliknya justru membuahkan kemenangan bagi kekuatan nasionalis kolot dan pemerintah pusat terhadap daerah dan desa. Kami menilai bahwa substansi UU No. 32/2004 cenderung menjauh dari UU No. 22/1999 yang bersifat devolutif-liberal, dan sebaliknya, semakin mendekati pada UU No.

5/1974 yang bersifat sentralistik-otokratis-korporatis. UU No. 32/2004 tidak dimaksudkan untuk memperkuat desentralisasi dan demokrasi lokal, sebaliknya malah hendak melakukan resentralisasi, neokorporatisme dan rebirokratisasi terhadap daerah-desa.

1. Kedudukan, Format dan Kewenangan Desa

Sesuai dengan konstitusi UU No. 32/2004 hanya melakukan pembagian teritori (desentralisasi teritorial) NKRI menjadi provinsi dan kabupaten/kota. Pasal 2 UU No. 32/2004 menegaskan: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah". Desa, karena itu, tidak termasuk dalam skema desentralisasi teritorial. Desa benar-benar hilang dari peta desentralisasi di Indonesia. UU No. 32/2004 tidak mengenal otonomi desa, melainkan hanya mengenal otonomi daerah. Dalam ketentuan umum ditegaskan: "Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Lebih lanjut ditegaskan: "Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia". Sedangkan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 200 ayat (1), menyatakan "*Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa*" Penggunaan istilah "dibentuk" ini menegaskan bahwa pemerintah desa merupakan sub sistem atau bagian dari pemerintah kabupaten/kota, karenanya ia menjalankan sebagian kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Dalam undang-undang ini desa merupakan satuan pemerintah yang ada dalam pemerintah kabupaten/kota. Ini berbeda dengan istilah yang digunakan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota.....*". Pemakaian istilah "dibagi atas daerah-daerah" menunjukkan selain menghormati daerah otonom juga menegaskan adanya hubungan pemerintah pusat dan daerah bersifat hirarkhis dan vertikal. Dengan demikian ada perbedaan model hubungan pusat dan daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dengan model hubungan Kabupaten/kota dengan desa

berdasar UU No. 32/2004.

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

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

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

Sisi lain yang menjadi pertanyaan adalah “urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada

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

UU No. 32/2004 juga menegaskan "tugas pembantuan dari Pemerintah, provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota" sebagai salah satu bentuk kewenangan desa. Teori apa yang digunakan untuk mengatakan bahwa tugas pembantuan sebagai salah satu kewenangan/urusan desa? Ini jelas kekacauan logika teoritis. Kewenangan, secara teoritis, adalah hak yang melekat dan diserahkan sepenuhnya kepada desa, dan pengambilan keputusan serta akuntabilitas terletak pada desa. Sementara tugas pembantuan adalah bentuk delegasi dari pemerintah kepada desa. Keputusan dan akuntabilitas tugas pembantuan berada pada yang memberi pembantuan, bukan pada yang menerimanya. Sebenarnya tugas pembantuan bukan kewenangan desa untuk "mengatur" melainkan beban untuk mengurus, dan lebih celaka lagi kalau tugas pembantuan itu tidak disertai dengan finansial dan sumberdaya. Bahkan jika tugas pembantuan terlalu banyak masuk desa sama saja dengan menjadikan desa sebagai pesuruh atau obyek bagi pemerintah. Secara teoretis, delegasi (tugas pembantuan) bukanlah sebuah kewenangan melainkan sebuah asas dalam penyelenggaraan tata pemerintahan dan otonomi desa.

Selanjutnya pertanyaan juga pantas diajukan kepada bentuk kewenangan keempat: "urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa". Undang-undang apa yang telah memberikan kewenangan kepada desa? Atau bidang pemerintahan dan pembangunan apa saja yang didesentralisasikan kepada desa? Peraturan Pemerintah No. 72/2005 ternyata tidak menjabarkan lebih lanjut klausul kewenangan keempat ini, dan tampaknya kewenangan butir 2 dan butir 4 ini dijabarkan dalam Permendagri No. 30/2006 tentang Tatacara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa. Permen ini menyajikan 31 bidang/sector urusan yang dibagi lagi secara detail menjadi *long list* urusan yang dapat diserahkan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada desa. Karena konsepsi dasar yang dianut adalah "urusan", maka daftar panjang itu lebih mengandung tugas pembantuan (delegasi) urusan, bukan desentralisasi kewenangan. Jika semua *long list* itu benar-benar diserahkan kabupaten kepada desa, maka akan semakin banyak beban-tugas yang

harus diurus oleh desa. Desa akan semakin banyak “mengurus”, tetapi tidak berwenang “mengatur”. Contoh yang cukup banyak adalah “rekomendasi izin” dan juga “pembinaan”. Desa tentu hanya “mengurus” dalam bentuk mengeluarkan rekomendasi izin, tetapi keputusan strategisnya bukan terletak pada desa, melainkan pada level pemerintah yang lebih tinggi. Desa juga memperoleh beban baru yang lebih banyak, yakni melakukan pembinaan, mulai dari pembinaan Perkumpulan Petani Pemakai Air (bidang 1) hingga pembinaan pemancar radio desa (bidang 25).

2. Demokrasi dan Tata Pemerintahan Desa

UU No. 32/2004 justru menciptakan kemunduran bagi demokratisasi di tingkat desa. Para perumusanya begitu khawatir dengan kuatnya keberadaan Badan Perwakilan Desa (BPD) yang menimbulkan hubungan konfliktual dengan kepala desa serta merosotnya kekuasaan dan kewibawaan kepala desa. Mereka yakin betul bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang kuat dan integratif membutuhkan hadirnya kekuasaan eksekutif yang powerful dan berwibawa di hadapan lembaga legislatif dan rakyat.

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

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

Sisi yang lain adalah akuntabilitas kepala desa. Pertanggungjawaban kepala desa ditemukan di dalam penjelasan umum: “Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat Desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggung jawabannya disampaikan kepada Bupati atau

Walikota melalui Camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggung jawabannya.....”

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

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

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

Barangkali untuk melibatkan masyarakat dalam pembangunan, desa perlu memiliki apa yang disebut sebagai forum desa yang lebih merepresentasikan unsur-unsur yang ada dalam masyarakat. Forum

ini pun harus melibatkan kelompok yang paling besar jumlahnya di desa secara sektoral, misalnya unsur dari kelompok petani dan buruh tani. Tidak terkecuali itu dilibatkan juga kelompok marginal misalnya buruh tani, dan kaum perempuan. Forum ini memiliki kelompok-kelompok kerja yang berakar di masyarakat guna memberikan masukan sekaligus mengkases dan mengontrol jalannya pemerintahan dan pembangunan desa. Lewat forum ini pula dapat dibangun kembali institusi rembug desa yang pernah hidup di masyarakat.

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

PP dan regulasi ke depan harus mengganti konsep lembaga kemasyarakatan menjadi semacam forum yang merepresentasikan kelompok-kelompok dalam masyarakat, dan tidak terkecuali melibatkan semaksimal mungkin kelompok marginal. Forum memfasilitasi kelompok-kelompok kerja berbasis sektoral di desa yang menjalankan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan pada masyarakat. Pemerintah desa menganggarkan kegiatan forum dan kelompok-kelompok kerja tersebut. Pemberdayaan masyarakat diartikan secara luas sebagai proses penguatan masyarakat agar mencapai tingkat kemandirian yang tinggi di berbagai sektor kehidupan dan memberikan dukungan yang besar kepada kelompok marginal untuk bangkit dari ketidakberdayaan.

3. Birokrasi Desa

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

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

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

ternyata implementasinya tidak secepat yang mereka harapkan. Karena itu mereka bersuara keras menuntut agar pemerintah segera mengangkat mereka menjadi PNS. Di Jawa Tengah dan Jawa Timur, sekdes menghimpun kekuatan mereka menjadi asosiasi untuk memperjuangkan aspirasi mereka.

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

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

Ketidakjelasan status dalam sistem kepegawaian dan tidak adanya sistem promosi dan mutasi sebagai penghargaan prestasi kerja maka mereka mempunyai sikap apatis terhadap pengembangan kemampuan diri misalnya mengikuti pendidikan lanjut ataupun pelatihan-pelatihan yang mempunyai hubungan langsung terhadap promosi dan mutasi, karena tidak ada harapan dan pengaruhnya terhadap jabatan dengan semakin meningkatnya

pendidikan maupun keterampilan. Dapat dikatakan karena tidak adanya *reward* dan *punishment* maka akan sangat mempengaruhi kinerja kepala desa dan perangkatnya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

4. Perencanaan dan Keuangan Desa

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

Skema itu sebenarnya tidak membawa perubahan yang signifikan, melainkan hanya meneguhkan model perencanaan dari bawah mulai dari Musrenbangdesa yang selama ini sudah berjalan. Tetapi skema Musrenbangdesa ini mengandung kelemahan dan distorsi, bukan saja terletak pada miskinnya partisipasi masyarakat di aras desa, tetapi yang lebih penting, bahwa desa tidak berdaya dan tidak mempunyai otoritas yang memadai dalam sistem perencanaan. Desa hanya mengusulkan, kabupaten yang menentukan. Partisipasi hanya menjadi prosedur. “Katanya *bottom up* tetapi ternyata *mboten up* (tidak naik)”, demikian kira-kira kritik yang sering dilontarkan para kepala desa. perencanaan dari bawah yang memadukan pendekatan sektoral dan pendekatan spasial sungguh fatal. Output perencanaan daerah sebenarnya bias sektoral, yang dikuasai oleh dinas-dinas teknis kabupaten, tetapi proses perencanaannya ditempuh melalui pendekatan spasial dari desa. Proses ini mempunyai problem pada level skala. Skala kemampuan masyarakat desa tentu hanya sebatas pada yurisdiksi desa yang setiap hari mereka lihat. Masyarakat desa tentu tidak mempunyai kapasitas yang memadai untuk menjangkau masalah dan data tentang isu-isu sektoral yang lebih besar di luar jangkauan kewenangan desa. Karena itu perencanaan daerah yang bias sektoral sebenarnya bukan berangkat dari partisipasi masyarakat desa, melainkan dirumuskan secara teknokratis oleh Bappeda dan Dinas-dinas teknis. Akar masalah dari semua ini adalah ketidakjelasan pembagian kewenangan kabupaten dan desa, sekaligus desa belum ditempatkan sebagai entitas yang mengelola sendiri perencanaan pembangunan. Dengan kalimat lain, sejauh ini kita baru

mengenal perencanaan daerah, tetapi belum mengenal perencanaan desa yang berhenti di level desa.

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

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

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

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

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

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

PP dan regulasi ke depan harus menegaskan bahwa proses perumusan RPJMDesa harus melibatkan semua unsur pemerintahan desa yang terdiri atas pemerintah desa, BPD dan kelompok-kelompok yang mewakili masyarakat sipil. Dalam proses pengambilan keputusan, pemerintah desa dan BPD harus memperhatikan suara kelompok-kelompok masyarakat sipil yang mewakili kepentingan warga secara luas. Tidak ketinggalan, juga memperhatikan suara kelompok paling lemah dalam masyarakat.

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

Pada dasarnya pemerintahan desa berdiri dalam suatu teritorial yang selalu digunakan untuk berbagai kepentingan dan karena pemerintahan desa harus mempunyai kewenangan untuk mengelolanya dengan mempertimbangkan beberapa aspek. *Pertama*, pengaturan tata ruang desa

menjadi sangat penting untuk bahan penyusunan RPJMDesa. Tanpa adanya Rencana pengembangan tata ruang, desa tidak bisa mewujudkan RPJMDesa dengan baik dan menjamin terwujudnya keberlanjutan manfaat hasil-hasil pembangunan. Desa akan dihadapkan pada berbagai masalah sebagaimana terjadi pada masa sekarang, misalnya rusaknya ekosistem pertanian dan hutan yang diikuti dengan semakin tingginya beban pembangunan untuk menjamin kelestariannya dan lingkungan hidup yang sehat bagi penduduk desa yang semakin padat, semakin terbuka dengan wilayah perkotaan dan semakin rawannya sumberdaya alam untuk menjamin keberlanjutan matapencharian (*sustainable livelihood*).

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

Ketiga, selama ini rencana tata ruang hanya disusun oleh pihak kabupaten dengan membagi antara wilayah pedesaan dengan perkotaan, sementara wilayah pedesaan sendiri tidak dikembangkan pada setiap unit teritorial desa atau klaster antardesa yang memiliki persamaan geografis, ekonomi, sosial dan budaya. Oleh karena itu adanya tata ruang per desa yang dikembangkan oleh masing-masing desa menjadi sangat relevan untuk mengoperasionalkan pengembangan tata ruang di tingkat daerah.

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

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

Kedepan desa harus memiliki rencana tata ruang yang menjadi acuan di dalam menyusun RPJPMDesa. Isi tata ruang minimum memberikan arahan tentang pengaturan mengenai penggunaan tanah, air, mineral, hutan untuk menjamin terwujudnya lingkungan hidup yang sehat dan dinamis dan tersedianya sumber penghidupan masyarakat desa yang semakin terorganisir dengan baik. Proses penyusunan tata ruang dilakukan oleh Pemerintah desa bersama dengan BPD dan warga dan difasilitasi oleh

Pemda dengan bimbingan teknis dan anggaran. Tata ruang desa hendaknya sinergis dengan tata ruang daerah sehingga tidak menimbulkan konflik kepentingan. Desa dapat bekerjasama dengan desa tetangganya untuk menyusun rencana tata ruang yang sinergis dan terpadu di dalam mengelola wilayah perbatasan dan wilayah yang mempunyai hubungan fungsional dan kesamaan ekosistem.

Setelah perencanaan maka diikuti dengan keuangan. Sumber keuangan desa selama ini berasal dari dalam yang disebut dengan pendapatan asli desa (PADes) dan sumber dari pemerintah. Kecuali desa-desa yang kaya, PADes secara riil pada umumnya sangat kecil karena desa tidak memiliki sumber-sumber produksi yang memadai, apalagi semua jenis sumberdaya alam telah dikuasai negara dan pemilik modal. Terutama di Jawa, yang selalu dijadikan andalan PADes adalah swadaya masyarakat dan gotong-royong, suatu bentuk modal sosial yang “diuangkan” menjadi sumber penerimaan besar bagi desa. Tindakan “menguangkan” ini selain tidak bisa dipertanggungjawabkan dengan prinsip-prinsip keuangan, sebenarnya juga mengandung eksploitasi terhadap masyarakat. Orang sering bertanya, kenapa APBDes sebagian besar didanai dengan swadaya masyarakat, sementara APBN dan APBD sama sekali tidak mengandung swadaya masyarakat. Jika desa mengandalkan swadaya masyarakat, maka pertanyaan berikutnya dimana tanggungjawab negara terhadap desa?

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

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

dan daerah yang diterima oleh pemerintah daerah, dan bagi hasil pajak dan retribusi daerah.

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

Oleh karena itu, pada Penjelasan Umum atas PP No.72/2005 lebih tegas dinyatakan bahwa “....Dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa dan untuk peningkatan pelayanan serta pemberdayaan masyarakat, desa mempunyai sumber pendapatan yang terdiri atas pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta hibah dan sumbangan dari pihak ketiga. Sumber pendapatan yang berasal dari bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah diberikan kepada desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) diluar upah pungut, dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota diberikan kepada desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), sedangkan bantuan Pemerintah Provinsi kepada desa diberikan sesuai dengan kemampuan dan perkembangan keuangan provinsi bersangkutan. Bantuan tersebut lebih diarahkan untuk percepatan atau akselerasi pembangunan desa. Sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh desa berasal dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar desa, pengelolaan kawasan wisata skala desa, pengelolaan galian C dengan tidak menggunakan alat berat dan sumber lainnya”.

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

Sedangkan pasal 68 ayat (1.c) berikut penjelasannya menyatakan “bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa. Dana perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah terdiri dari dana bagi hasil pajak dan sumberdaya alam ditambah dana

alokasi umum setelah dikurang belanja pegawai. Dana dari Kabupaten/Kota diberikan langsung kepada Desa untuk dikelola oleh Pemerintah Desa, dengan ketentuan 30% (tiga puluh per seratus) digunakan untuk biaya operasional pemerintah desa dan BPD dan 70% (tujuh puluh per seratus) digunakan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat”.

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

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

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

Tetapi ada dua problem berkaitan dengan ADD. *Pertama*, sumber ADD berasal dari bagian dana perimbangan yang diterima pemerintah kabupaten/kota, yang berarti otoritas dan tanggungjawab ADD terletak pada kabupaten/kota. Ini terjadi karena UU No. 33/2004 hanya mengenal perimbangan keuangan pusat dan daerah, tidak sampai ke desa. Ini berarti

bahwa posisi desa dalam rezim keuangan negara sangat lemah, sehingga kenapa konsep bantuan selalu ditonjolkan. Ini berarti desa tidak mempunyai hak atas uang negara, jika rezim keuangan negara tidak mengenal desa. *Kedua*, masalah besaran. Karena dialokasikan dari kabupaten, maka ADD jumlahnya sangat kecil, bahkan hanya dapat sisa-sisa (residu) dari anggaran yang telah diambil untuk membayar gaji pegawai (PNS).

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

5. Ekonomi dan Pembangunan Desa

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

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

Berbagai kalangan khususnya masyarakat dengan dukungan NGO dan donor juga telah mengingatkan tentang pentingnya pelestarian sumberdaya alam dan pemanfaatan yang semaksimal mungkin untuk kesejahteraan masyarakat lokal. Agenda otonomi desa yang telah berjalan

telah mendorong gelombang tuntutan masyarakat lokal agar mereka bisa mengontrol atas sumberdaya alam yang ada di lingkungannya untuk menjamin terbangunnya komunitas yang mandiri. Akan tetapi berbagai kalangan sangat berkepentingan untuk menguasai sumberdaya alam. Setelah pemerintah pusat, kini pemerintah daerah ikut berkepentingan mengontrol atas sumberdaya alam di daerahnya guna peningkatan PAD-nya. Akibatnya, harapan desa untuk menjadi agen yang penting di dalam menjaga kelestarian sumberdaya alam sekaligus untuk memberikan kemakmuran bagi warganya tetap terancam. Oleh karena itu, pembaharuan desa ke depan harus memberikan kepercayaan kepada desa untuk menjadi agen yang penting dalam pelestarian dan pemanfaatan sumberdaya alam bagi kesejahteraan penduduk

PP dan regulasi yang akan datang hendaknya memasukkan tentang keterkaitan desa dengan pengelolaan sumberdaya alam. Beberapa pasal yang diusulkan adalah sebagai berikut: (a) Desa mempunyai renstra tentang pengembangan sumberdaya alam di daerahnya; (b) renstra tersebut menegaskan tentang sumberdaya alam apa saja yang menjadi milik desa dan secara hukum bukan milik desa tetapi desa berkepentingan untuk menjamin kelestarian lingkungan dan lingkungan hidup yang sehat; (c) Renstra mengamanatkan pembangunan SDA untuk kesejahteraan masyarakat; dan (d) Desa berhak ikut mengambil keputusan mengenai kebijakan pemerintah daerah mengatur tentang pengelolaan sumberdaya alam di daerahnya.

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

Belajar dari pelaksanaan UU 22/1999, karena bunyi pasal tidak secara tegas mengharuskannya, maka banyak daerah dan desa tidak memiliki prakarsa untuk mengembangkan badan usaha desa. UU 32/2004 tidak secara tegas mengamanatkan adanya keharusan desa mengembangkan badan usaha. Jika negara hanya mengatakan bahwa desa dapat membentuk badan usaha, maka seharusnya negara tidak perlu mengaturnya secara detail sebagaimana nampak dalam PP 72/2005.

Pasal yang mengamanatkan bahwa BUMDes dikelola oleh pemerintah desa bisa mengundang masalah. *Pertama*, pengertian itu bisa ditafsirkan bahwa BUMDes ditangani langsung oleh kepala desa dan perangkatnya, sehingga BUMDes menjadi sumber penghasilan tambahan bagi para

pengelola desa itu, dan bisa menjadi ancaman serius bagi peningkatan kinerja dan tata pemerintahan desa yang baik. Selain itu, BUMDes juga bisa ditafsirkan sebagai sumber pendapatan desa yang mungkin akan mengancam usaha yang disenggarakan oleh warga. Ada baiknya jika pasal dalam PP menegaskan bahwa BUMDes adalah kegiatan ekonomi yang dimiliki oleh pemerintahan desa yang dikelola oleh warga masyarakat.

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

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

PP dan regulasi ke depan harus menjamin bahwa BUMDes bukan menjadi alat rente bagi penyelenggara pemerintahan desa, menjadi alat penting bagi desa untuk melindungi dan memberdayakan masyarakatnya, menjadi arena bagi warga desa untuk bekerjasama membangun ekonomi wilayahnya dan tidak menjebak diri pada berbagai bentuk kerjasama dengan pihak luar yang justru mengancam ekonomi desa, khususnya lapisan bawah. Beberapa catatan untuk bahan perbaikan pasal yang lebih operasional adalah: (a) Dalam menyelenggarakan pemerintahan, desa memiliki BUMDes yang berfungsi untuk menstimuli, memfasilitasi, melindungi dan memberdayakan kesejahteraan ekonomi masyarakatnya. Dengan kata lain BUMDes dibentuk dengan kepentingan untuk mendukung kegiatan ekonomi di desa yang menjadi hajat hidup orang banyak di desanya; (b) BUMDes dibentuk melalui proses pengambilan keputusan antar pemerintah desa, BPD dan wakil-wakil warga masyarakat; (c) BUMDes merupakan usaha milik desa yang dikelola secara otonom oleh warga desa; (d) Keuntungan

usaha BUMDes sebesar-besarnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan dialokasikan di bidang pelayanan desa dan mendukung berkembangnya BUMDes; (f) Jenis usaha yang diselenggarakan BUMDes adalah yang benar-benar tidak mengancam tetapi justru mendukung usaha ekonomi masyarakat desa.

6. Kerjasama Antardesa dan Relasi Desa-Kecamatan

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

Dalam desain kedua regulasi nasional itu, Desa juga dimungkinkan melakukan kerjasama desa dengan pihak ketiga. Ruang kerja sama antara desa dengan pihak ketiga itu dapat meliputi bidang: peningkatan perekonomian masyarakat desa; peningkatan pelayanan pendidikan; kesehatan; sosial budaya; ketentraman dan ketertiban; dan/atau pemanfaatan sumber daya alam dan teknologi tepat guna dengan memperhatikan kelestarian lingkungan.

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

Walaupun UU No. 32/2004 maupun PP no. 72/2005 sudah mengatur kerjasama antardesa maupun kerjasama desa dengan pihak ketiga, namun ada beberapa poin-poin kritis yang perlu didiskusikan bersama. *Pertama*, apa yang bisa menjadi basis kerjasama antar desa. Hal ini penting untuk dibicarakan karena baik UU No. 32/ 2004 maupun PP No. 72/2005 tidak menyebutkan secara jelas urusan pemerintahan apa saja yang bisa

diselenggarakan melalui kerjasama antar desa. UU No. 32/ 2004 hanya menyebutkan basis kerjasama adalah kepentingan desa masing-masing. Sedangkan dalam PP No. 72/2005 dikatakan kerjasama dilakukan sesuai dengan kewenangannya. Dengan demikian, pengaturan mengenai basis kerjasama masih kabur karena tidak mengatur apa saja urusan pemerintahan yang bisa dijalankan melalui kerjasama antar desa.

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

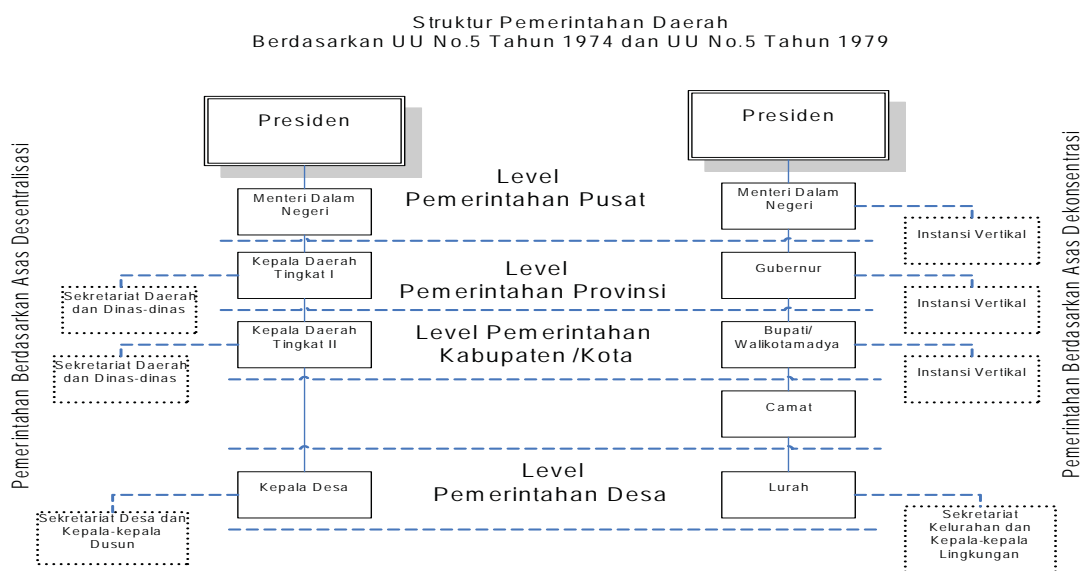
Ketiga, apa yang menjadi prinsip dasar dalam membangun kerjasama antar desa? UU maupun PP seharusnya mengatur prinsip yang bisa dipakai oleh desa dalam membangun kerjasama, misalnya: prinsip eksternalitas (bahwa kerjasama seharusnya memperhatikan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam kerjasama tersebut); prinsip akuntabilitas (dimana kerjasama itu menjamin menjalankan akuntabilitas); prinsip efisiensi (dimana kerjasama dilakukan dengan memperhatikan sumberdaya untuk mendapatkan ketepatan, kepastian dan kecepatan hasil); dan terakhir prinsip keserasian (kerjasama diselenggarakan dengan prinsip saling berhubungan dan saling mendukung).

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

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

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

Sebelum UU No. 5/1974, kedudukan kecamatan sebagai wilayah administrasi pemerintahan tidak pernah dikukuhkan secara jelas dalam berbagai regulasi nasional yang mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah. Barulah kemudian setelah UU No. 5 tahun 1974 diberlakukan, dalam pasal 72 ayat (3) ditegaskan bahwa kecamatan merupakan wilayah administrasi yang berada di bawah wilayah kabupaten/kotamadya. Yang dimaksud dengan wilayah administrasi adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan pemerintahan umum di daerah. Hal ini berarti kecamatan berfungsi sebagai perangkat pemerintah yang memiliki wilayah kekuasaan administrasi. Sebagai wilayah administrasi, kecamatan dipimpin oleh seorang camat yang berkedudukan sebagai kepala wilayah kecamatan dan bertanggungjawab pada kepala wilayah kabupaten/kotamadya (pasal 77 dan 78 UU No. 5 tahun 1974). Sebagaimana diatur lebih lanjut dalam pasal 80 UU No. 5 tahun 1974, peran dan fungsi utama dari seorang kepala wilayah sebagai wakil pemerintah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang.



Bila melihat skema di atas, berdasarkan UU No.5 Tahun 1974 dan UU No.5 Tahun 1979, nampak jelas bahwa kecamatan berkedudukan sebagai wilayah kerja camat yang merupakan bagian dari wilayah kabupaten.

Oleh karenanya, kecamatan bukanlah suatu wilayah kerja daerah otonom melainkan wilayah kerja yang didasarkan pemerintahan administratif dan Camat adalah perangkat pemerintah pusat yang ditempatkan di kecamatan. Dengan demikian pengaturan kecamatan menjadi otoritas pemerintah pusat dan tidak ada ruang bagi pemerintah kota/kabupaten untuk mengatur kecamatan lebih jauh.

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

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

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

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

- a) mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- b) mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan

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

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

Pembinaan teknis dan pengawasan Camat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) meliputi :

- a) memfasilitasi administrasi tata pemerintahan kelurahan;
- b) memfasilitasi pengelolaan keuangan kelurahan dan pendayagunaan aset daerah yang dikelola oleh kelurahan;
- c) memfasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- d) memfasilitasi pelaksanaan tugas lurah dan perangkat kelurahan;
- e) memfasilitasi upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- f) memfasilitasi pengembangan lembaga kemasyarakatan;
- g) memfasilitasi pembangunan partisipatif;
- h) memfasilitasi kerjasama kelurahan dengan pihak ketiga; dan
- i) memfasilitasi pelaksanaan pemberdayaan masyarakat kelurahan.

Berbeda dengan posisi Camat yang relatif kuat dalam relasi dengan kelurahan, maka posisi kecamatan dalam kaitannya dengan desa ditekankan pada dua posisi: *pertama*, *intermediary agency* (kalau tidak mau dikatakan

sebagai “tukang pos”. Hal ini terlihat jelas dalam pasal 15 ayat (3), PP No. 72/2005 disebutkan bahwa laporan penyelenggaraan pemerintahan desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat 1 (satu) kali dalam satu tahun dan Laporan akhir masa jabatan Kepala Desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat dan kepada BPD. Posisi *kedua* adalah posisi fasilitator. Hal ini ditegaskan dalam pasal 98 ayat (2) PP No. 72/2005 yang menyebutkan Pemerintah Kabupaten/Kota dan Camat wajib membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan. Pembinaan dan pengawasan Camat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98, meliputi :

- a) memfasilitasi penyusunan peraturan desa dan peraturan kepala desa;
- b) memfasilitasi administrasi tata pemerintahan desa;
- c) memfasilitasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa;
- d) memfasilitasi pelaksanaan urusan otonomi daerah Kabupaten/ Kota yang diserahkan kepada desa;
- e) memfasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- f) memfasilitasi pelaksanaan tugas kepala desa dan perangkat desa;
- g) memfasilitasi upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;

- h) memfasilitasi pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewajiban lembaga kemasyarakatan;
- i) memfasilitasi penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
- j) memfasilitasi kerjasama antar desa dan kerjasama desa dengan pihak ketiga;
- k) memfasilitasi pelaksanaan pemberdayaan masyarakat desa.;
- l) memfasilitasi kerjasama antar lembaga kemasyarakatan dan kerjasama lembaga kemasyarakatan dengan pihak ketiga;
- m) memfasilitasi bantuan teknis dan pendampingan kepada lembaga kemasyarakatan; dan
- n) memfasilitasi koordinasi unit kerja pemerintahan dalam pengembangan lembaga kemasyarakatan.

Mempelajari perkembangan kerangka regulasi nasional tentang kecamatan dan hubungan kecamatan dengan desa/kelurahan, ada beberapa poin-poin kritis yang perlu didiskusikan lebih lanjut. *Pertama*, posisi Kecamatan yang mengambang. Hal ini terlihat dari ketidakjelasan

definisi dan ruang lingkup dari tugas dan kewenangan yang mereka miliki. Misalnya definisi dan ruang lingkup kewenangan fasilitasi dan koordinasi. Ketidajelasan ruang lingkup ini seringkali menempatkan kecamatan pada posisi yang tidak jelas dan “mengambang”. Disatu sisi, menurut UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005, kecamatan sepertinya menerima pelimpahan banyak kewenangan namun tidak cukup menjadi “senjata” yang mumpuni; seperti mempunyai kewenangan membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan. Namun, dalam UU itu juga disebutkan bahwa Camat hanya sebagai bagian dari perangkat daerah yang kewenangannya bisa ditafsirkan terbatas hanya semata-mata menjadi “tukang pos” antara desa dengan pemerintah kabupaten. Perdebatan tentang eksistensi kecamatan sampai pada beberapa pilihan: pilihan ekstrim adalah pembubaran; pilihan berikutnya adalah dilakukan redefinisi/reposisi kecamatandan, pilihan terakhir kecamatan tetap dalam posisi saat ini namun dilakukan dengan memperjelas fungsinya.

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

Ketiga, penyeragaman pengaturan tentang kecamatan. Masalah yang terkait dengan kewenangan kecamatan lainnya adalah adanya kecenderungan penyeragaman format pengaturan kecamatan. Padahal masing-masing daerah memiliki karakteristik yang sangat variatif; baik dari sisi luas geografis, relasi antardesa dan sebagainya. Bila pengaturan kecamatan cenderung seragam dan tidak sensitif dengan keragaman konteks daerah maka dapat dipastikan upaya penanganan masalah-masalah publik dan proses *delivery* pelayanan publik yang dilakukan oleh kecamatan tidak akan pernah berjalan secara optimal.

Poin kritis *keempat* adalah “Mindset” kecamatan sebagai wilayah adminstratif yang belum berubah. Ironisnya, dalam kenyataan mindset lama yang menganggap kecamatan sebagai wilayah administrasi pemerintahan dan camat sebagai penguasa wilayah masih mengakar sangat kuat. Baik masyarakat maupun pemerintah desa sendiri secara faktual masih melihat camat sebagai kepala wilayah dengan fungsi-fungsi sosial yang mengikat. Hingga saat ini, desa masih menempatkan camat sebagai kepala wilayah yang memiliki peran-peran sosial seperti mediasi konflik, komunikasi sosial, memimpin acara-acara sosial, dan sebagainya. Camat masih ditempatkan

sebagai salah satu tokoh masyarakat dan penguasa penting di wilayah kecamatan yang diharapkan dengan kekuasaan yang dimilikinya akan memainkan peran-peran sosial lebih jauh.

BAB 4

RUANG LINGKUP PENGATURAN

Jika bab-bab sebelumnya telah melakukan *review* atas konteks empirik dan pengaturan desa, bab 4 ini adalah inti naskah akademik sebagai kerangka preskripsi untuk pengaturan desa dalam UU. Meskipun judul bab ini “ruang lingkup pengaturan” tetapi secara substantif hendak memberikan aspek hakekat dan disain kelembagaan pengaturan desa ke depan.

A. Pemahaman atas Hakekat Desa

Visi reformasi desa adalah menuju desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Karena berbasis visi itu, maka desa tidak bisa dipahami secara dangkal hanya sebagai wilayah administratif atau tempat kediaman penduduk semata, melainkan sebagai entitas sosial, budaya, ekonomi, politik dan hukum. Paralel dengan visi tersebut, sebaiknya desa ditransformasikan menjadi sebuah entitas yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya. Ini sebenarnya paralel dengan empat tahap pembentukan masyarakat desa yaitu: *pertama*, tahap pembentukan kelompok yang memiliki persamaan kepentingan secara fisik maupun batin (*unity of community*). Tahap *kedua*, yaitu pembentukan hukum (*unity normative*). Tahap *ketiga*, pembentukan kepemimpinan (*unity of leadership*). Tahap *keempat*, adalah tahap pembentukan kesatuan wilayah (*unity geography*).

Secara hukum (yuridis), desa adalah kesatuan masyarakat hukum, atau sebagai subyek hukum yang otonom. Desa dapat dimaknai sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah serta berhak dan berwenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal-usul dan asas desentralisasi. Pengertian desa itu selalu dijadikan sebagai titik pijak untuk merumuskan makna otonomi desa. Meski kata “sendiri” selalu melekat pada pengertian desa, tetapi “sendiri” bukan berarti “sendirian” atau “kesendirian”. Kata “sendiri” merupakan istilah generik dan bahkan ditegaskan menjadi bahasa resmi dalam regulasi, guna menegaskan bahwa desa mempunyai otoritas untuk mengambil keputusan secara lokal, sekaligus sedikit-banyak mempunyai kekebalan dari intervensi pemerintah supradesa. Dengan kalimat lain, desa mempunyai otoritas penuh mengambil keputusan yang sesuai dengan domain desa. Konstitusi dan regulasi telah

memberi amanat bahwa kepada negara untuk mengakui dan menghormati *self governing* desa itu.

Sebagai sebuah istilah politik dan hukum, kata sendiri (*self governing*) juga dimaknai secara longgar sebagai “kemandirian”. Namun lagi-lagi kemandirian berbeda atau bukan kesendirian, yakni kesendirian yang sering diartikan sebagai membiayai sendiri penyelenggaraan pemerintahan dengan Pendapatan Asli Desa (PADes). Pemahaman ini keliru besar. Konsep kemandirian sebenarnya mengandung beberapa makna. *Pertama*, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa berbasis pada inisiatif dan preferensi masyarakat lokal (setempat). *Kedua*, sesuai dengan prinsip subsidiaritas, urusan-urusan masyarakat setempat yang berskala lokal sebaiknya selesai diputuskan di aras desa, dan tidak perlu dibawa naik ke atas. “Sebaiknya 50 persen urusan desa harus selesai di tingkat desa”, demikian ungkap Direktur Pempdes Ditjen Depdagri. *Ketiga*, karena negara mengakui keberadaan *self governing* desa, dan negara juga mempekerjakan desa untuk penyelenggaraan pemerintahan, maka negara berkewajiban memberikan dukungan pendanaan kepada desa. Apalagi sejak NKRI berjalan, seluruh kekayaan yang berasal dari bumi, udara dan air dikuasai negara untuk kemakmuran rakyat. Jika pemerintah tidak memberikan pembiayaan kepada desa, maka pemerintah melanggar konstitusi tersebut.

Menurut pandangan kami, otonomi desa mengandung tiga makna:

1. Hak desa untuk mempunyai, mengelola atau memperoleh sumberdaya ekonomi-politik. Ada hak yang bersifat asal-usul (bawaan), dan ada juga hal yang bersifat pemberian dari negara.
2. Kewenangan untuk mengatur atau mengambil keputusan atas pengelolaan barang-barang publik dan kepentingan masyarakat setempat di aras desa.
3. Tanggungjawab desa untuk mengurus kepentingan publik (rakyat) desa melalui pelayanan publik.

Dengan demikian desa mempunyai hak dan kewenangan jika berhadapan dengan pemerintah supradesa, sekaligus mempunyai tanggungjawab jika berhadapan dengan rakyat. Agar ketiganya berjalan, desa membutuhkan keleluasaan untuk mengambil keputusan yang sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, serta kapasitas (kemampuan) untuk menopang tanggungjawab mengurus masyarakat. *Self governing* desa, selain membutuhkan pengakuan negara, juga membutuhkan skema desentralisasi dari pemerintah, mengingat desa sudah terintegrasi dalam sistem pemerintahan NKRI. Desentralisasi tersebut mencakup tiga skema: desentralisasi politik (pembagian kewenangan), desentralisasi perencanaan (ruang dan kesempatan desa menyusun perencanaan lokal) dan desentralisasi keuangan (alokasi dana desa).

B. Perspektif Pengaturan Desa

Pengaturan desa yang berorientasi pada visi kemandirian, demokrasi dan kesejahteraan desa tentu membutuhkan panduan perspektif. Perspektif adalah cara pandang yang akan menjadi pandu arah bagi pilihan-pilihan substantif kebijakan yang mencakup nilai, prinsip dasar dan disain kelembagaan (format). Seperti sudah diuraikan dalam bab sebelumnya, perspektif dalam konteks ini akan menganalisis enam itu utama yang menjadi referensi pengaturan desa: (a) kedudukan, bentuk dan kewenangan desa; (b) demokrasi dan tata pemerintahan desa; (c) birokrasi dan pelayanan publik desa; (d) perencanaan dan keuangan desa; (e) ekonomi dan pembangunan desa; serta (f) hubungan antardesa dan antara desa dengan kecamatan.

1. Kedudukan, Bentuk dan Kewenangan Desa

1.1. Kedudukan Desa

Teori desentralisasi dan hukum tatanegara tidak membenarkan desentralisasi bertingkat yang menempatkan desa di dalam subsistem pemerintah kabupaten/kota atau memberi kekuasaan kepada kabupaten/kota untuk mengatur desa dan/atau memberikan kewenangan kepada desa. Pemberi kewenangan (desentralisasi) kepada desa adalah negara yang direpresentasikan oleh pemerintah nasional (pusat). Kabupaten/kota tidak boleh memberikan desentralisasi kepada desa, melainkan – karena stuktur yang hirarkhis – ia melakukan supervisi dan pembinaan kepada desa, sebagaimana provinsi melakukan hal yang sama kepada kabupaten/kota. Teori rekognisi yang dianut dalam konstitusi juga menegaskan bahwa negara melakukan rekognisi (pengakuan) kepada kesatuan masyarakat hukum (desa atau nama lainnya) atas hak-hak asal-usul (tradisional). Selain, itu secara sosiologis dan politik, desa bukanlah wilayah administratif semata seperti kecamatan atau kelurahan yang ditempatkan hanya sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), melainkan desa sebagai entitas politik dan hukum yang mempunyai otonomi.

Untuk menempatkan kedudukan desa kedepan berangkat dari sebuah prinsip dasar bahwa "desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang berhak/berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan kepentingan masyarakat setempat". Prinsip ini yang dijadikan dasar, meski konstitusi tidak secara eksplisit membagi wilayah NKRI menjadi provinsi, kabupaten/kota dan desa. Konsep "rumah tangga sendiri" berarti desa unit pemerintahan lokal yang memiliki otonomi (*local self government*), yakni mempunyai kewenangan (otoritas) untuk mengambil keputusan secara lokal atas tata kuasa, tata ruang, penduduk dan sumberdaya ekonomi. Konsep "kepentingan masyarakat setempat" adalah urusan-urusan yang

bersifat lokal di luar urusan negara, yang sebaiknya dikerangkai dengan azas subsidiaritas, yang berarti bahwa kegiatan dan kepentingan yang berskala lokal dirampungkan di aras desa, tanpa harus dibawa naik ke atas. Kewenangan desa untuk mengatur dan mengurus "kepentingan masyarakat setempat" memperlihatkan bahwa desa juga sebagai organisasi komunitas (*self governing community*) yang berdasarkan pada adat istiadat maupun kearifan lokal. Konsep ini juga berarti bahwa negara tidak mengatur dan mengurus semua kepentingan masyarakat setempat, dan karena itu menganjurkan adanya *community based governance and development*. Desa, dengan demikian, merupakan sebuah entitas lokal yang menjadi basis bagi *community based development* atau *community driven development*. Sejauh ini konsep *community based* ini mendasarkan pada kekuatan modal sosial yang digunakan untuk mengurus kepentingan-kepentingan berskala lokal.

1.2. Format/Bentuk Desa

Daerah-daerah di Indonesia memang mempunyai keragaman yang luar biasa baik dilihat dari sisi kultur maupun kondisi geografis dan basis ekonominya. Akan tetapi keragaman itu tidak terlalu mempersulit penentuan posisi dan bentuk daerah, sebab daerah secara keseluruhan sudah ditetapkan sebagai daerah otonom (*local self government*) secara baku. Perbedaan antardaerah cukup dijawab dengan teori desentralisasi. Jika di masa Orde Baru pemerintah hanya mengenal desentralisasi yang simetris (seragam), maka di masa reformasi pemerintah menerapkan kebijakan desentralisasi asimetris untuk menjawab keragaman. Penerapan teori desentralisasi asimetris itu kini antara lain melahirkan otonomi khusus bagi Papua dan NAD, daerah khusus Jakarta maupun daerah istimewa bagi Yogyakarta. Model dan struktur pemerintahan keempat provinsi ini berbeda dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia.

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

- a) Tipe "desa adat" atau sebagai *self governing community* sebagai bentuk desa asli dan tertua di Indonesia. Konsep "otonomi asli" sebenarnya diilhami dari pengertian desa adat ini. Desa adat mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan negara. Desa adat tidak menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan oleh negara. Saat ini desa pakraman di Bali yang masih tersisa sebagai bentuk desa adat yang jelas.

- b) Tipe "desa administratif" (*local state government*) adalah desa sebagai satuan wilayah administratif yang berposisi sebagai kepanjangan negara dan hanya menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan negara. Desa administratif secara substansial tidak mempunyai otonomi dan demokrasi. Kelurahan yang berada di perkotaan merupakan contoh yang paling jelas dari tipe desa administratif.
- c) Tipe "desa otonom" atau dulu disebut sebagai *desapraja* atau dapat juga disebut sebagai *local self government*, seperti halnya posisi dan bentuk daerah otonom di Indonesia. Secara konseptual, desa otonom adalah desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi sehingga mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa otonom berhak membentuk pemerintahan sendiri, mempunyai badan legislatif, berwenang membuat peraturan desa dan juga memperoleh desentralisasi keuangan dari negara.

Dalam konteks perjalanan Indonesia mencari posisi dan bentuk desa, ketiga tipe desa di atas dijadikan rujukan. *Pertama*, pemikiran para *funding fathers* yang termuat dalam konstitusi secara jelas mengikuti model desa adat, yakni mengakui (rekognisi) keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat yang jumlahnya sangat banyak dan beragam di Indonesia. Di era sekarang, Prof. Ryas Rasyid termasuk pemikir yang mengikuti aliran desa adat. Berkali-kali dia mengemukakan gagasan pengembalian desa sebagai *self governing community*. Konsep itu sebenarnya identik dengan konsep "otonomi asli" yang sering kita bicarakan. "Serahkan sepenuhnya desa menjadi urusan rakyat, pemerintah tidak perlu mengurus desa", demikian seru Prof. Ryaas Rasyid dalam sebuah lokakarya di Yogyakarta. Bahkan Ryaas Rasyid tidak setuju dengan Alokasi Dana Desa dari pemerintah, sebab kebijakan ini berarti negara mengurus desa terlalu jauh. Kalangan yang terlalu romantis pada desa atau "otonomi asli" juga pengikut model ini. Kamardi, ketua Asosiasi Kepala Desa Lombok Barat, juga melontarkan ide serupa. "Pusat tempat sentralisasi, provinsi tempat dekonsentrasi, kabupaten/kota tempat desentralisasi dan desa tempat otonomi asli", demikian tutur Kamardi, suatu ketika. Ide Kamardi tentu sangat romantis dan ide Ryaas Rasyid agak berhaluan liberal, artinya rakyat diminta mengurus desa sendiri sementara peran dan tanggungjawab negara pada desa dibuat seminimal mungkin. Namun ada sebuah pertanyaan, apakah ide *self governing community* maupun otonomi asli masih relevan untuk diterapkan pada semua desa di Indonesia?

Kedua, pemikiran tentang desa otonom atau desapraja atau daerah otonom tingkat III sering dikemukakan oleh mending Prof. Selo Soemardjan, Ibnu Tricahyo (UNBRAW) maupun Khasan Effendy (IPDN). Ibnu Tricahyo, seorang pakar hukum tatanegara dari PP Otoda Universitas Brawijaya Malang, misalnya selalu menyoroti kekeliruan besar UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 yang menempatkan posisi desa sebagai subsistem pemerintahan kabupaten, sekaligus menerima limpahan kewenangan dan alokasi dana dari kabupaten. Menurut dia, yang melakukan desentralisasi kepada desa bukanlah pemerintah kabupaten melainkan negara melalui pemerintah pusat. Karena itu, dia selalu menegaskan bahwa kedudukan desa harus dipertegas lebih dulu dalam struktur ketatanegaraan melalui konstitusi, kemudian diikuti dengan penyerahan kewenangan kepada desa beserta alokasi dana secara langsung dari APBN.

Ketiga, ide dan pengaturan desa administratif (kelurahan) yang diterapkan pada masa Orde Baru. Di masa rezim ini, bentuk desa adat dihilangkan dan ide desa sebagai daerah otonom tingkat III (desapraja) juga dihilangkan, meski UU No. 5/1974 mengenal provinsi daerah tingkat I dan kabupaten/kotamadya daerah tingkat II. UU No. 5/1979 memberi kesempatan perubahan status dari desa-desa yang sudah *urbanized* di perkotaan menjadi kelurahan, yang membuat roh otonomi dan demokrasi menjadi hilang. Perubahan menjadi kelurahan memang memungkinkan perbaikan pelayanan administratif, tetapi di balik itu sangat memudahkan proses kapitalisasi, sebab status tanah kelurahan tidak lagi menjadi milik rakyat melainkan menjadi milik negara. Ketika investasi akan masuk ke ranah kelurahan, maka negara dan investor tidak lagi bernegosiasi dengan desa dan rakyat desa. Pada saat yang sama, paralel dengan spirit pemerintahan di daerah (*the local state goverment*) yang terkandung dalam UU No. 5/1974, roh dan disain desa administratif sangat menonjol dalam UU No. 5/1979, yang menempatkan desa sebagai obyek dan kepanjangan tangan negara untuk menjalankan tugas-tugas administratif dan kontrol terhadap wilayah maupun penduduk desa.

Dari tiga tipe desa di atas sebenarnya berkembang menjadi lima tipe seperti tergambar dalam tabel 4.1. Tabel itu sebenarnya hendak mengatakan bahwa sebaiknya pengaturan desa mengakomodasi gagasan *optional village* dalam bentuk lima tipe tersebut. UU No.32/2004 memang mengakomodasi keragaman, tetapi format desa tetap bersifat "*default village*" yaitu desa yang bentuk atau formatnya seperti telah diatur seperti sekarang ini. UU No.32/2004 belum memberi ruang bagi berkembangnya "*optional village*" yaitu bentuk atau format desa yang boleh dipilih oleh pemerintah daerah sesuai dengan karakteristik dan keragaman masyarakat desanya.

Konsep *default village* yang ada dalam UU No. 32/2004 tidak bisa diterapkan di banyak daerah. Oleh karena itu, ke depan, diusulkan ada 3 (tiga) opsi pengaturan format mengenai desa. *Pertama*, UU membuat skema yang jelas tentang “*default village*” dan “*optional village*”, seperti halnya UU memberi kesempatan bagi daerah untuk mengubah desa menjadi kelurahan. *Kedua*, *optional village* terdiri dari 3 (tiga): desa nasional (*default village*) yang mempunyai otonomi; desa adat yang tidak usah menjadi desa nasional; dan desa administratif (kelurahan). *Ketiga*, UU memberi “kebebasan” kepada daerah untuk memilih salah satu bentuk desa yang paling cocok.

Tabel 4.1
Tipologi bentuk keragaman desa di Indonesia

Tipe Desa	Deskripsi	Daerah
Ada adat, tetapi tidak ada desa	Adat sangat dominan. Desa tidak punya pengaruh.	Papua
Tidak ada adat, tetapi ada desa	Pengaruh adat sangat kecil. Desa modern sudah tumbuh kuat.	Jawa, sebagian besar Sulawesi, Kalimantan Timur, sebagian Sumatera
Integrasi antara desa dan adat	Adat dan desa sama-sama kuat. Terjadi kompromi keduanya.	Sumatera Barat
Dualisme/Konflik antara adat dengan desa	Pengaruh adat jauh lebih kuat ketimbang desa. Terjadi dualisme kepemimpinan lokal. Pemerintahan desa tidak efektif.	Bali, Kalimantan Barat, Aceh, NTT, Maluku.
Tidak ada desa tidak ada adat	Kelurahan sebagai unit administratif (<i>local state government</i>). Tidak ada demokrasi lokal.	Wilayah perkotaan.

Namun di antara opsi yang beragam itu tampaknya ada “jalan tengah” yang bersifat mengukuhkan *default village* tetapi tetap mengakomodasi pengaruh adat. “Jalan tengah” itu adalah integrasi antara desa dan adat sebagaimana terjadi di Sumatera Barat. Forum diskusi bersama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan dan Nusa Tenggara Timur tampaknya juga mengarah pada bentuk desa yang terintegrasi itu.

Adapun disain kelembagaannya adalah sebagai berikut:

- Secara prinsipil integrasi desa dan adat (*integrated village*) adalah bentuk desa otonom (*local self government*), dengan tetap mengakomodasi spirit dan pola *self governing community*.

- Dalam *integrated village*, desa menjadi kerangka lembaga yang utama, sementara adat melebur ke dalamnya.
- Nomenklatur desa disesuaikan dengan nomenklatur lokal, seperti nagari, pakraman, lembang, negeri dan lain-lain.
- Struktur pemerintahan *integrated village* mengakomodasi struktur yang ada pada adat. Struktur ini bukan dalam posisi dan pengertian sebagai lembaga kemasyarakatan, tetapi sebagai struktur resmi pemerintahan desa. Sebagai contoh di nagari Sumatera Barat terdapat wali nagari sebagai kepala eksekutif, Badan Perwakilan Nagari sebagai lembaga legislatif seperti Badan Perwakilan Desa, Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai institusi asli yang menjalankan fungsi peradilan adat dan wadah permusyawaratan besar para penghulu adat, serta Majelis Adat, Syarak dan Ulama sebagai lembaga pertimbangan bagi lembaga lain yang terkait dengan adat dan agama.
- *Integrated village* tidak mengenal dualisme kepemimpinan, melainkan dipimpin oleh seorang pimpinan eksekutif seperti kepala desa.

1.3. Keragaman Desa

Desa-desanya di Indonesia sangat beragam karena banyak faktor. Adat merupakan bentuk pengaruh yang paling dominan, yang melahirkan lima bentuk di atas. Keragaman tentu bukan sekadar nomenklatur (nama desa) yang berbeda-beda, tetapi sebenarnya juga mencakup keragaman lembaga-lembaga lokal; kewenangan desa, dimana desa-desa di Luar Jawa mempunyai tradisi yang kuat dalam hal kewenangan peradilan adat; struktur dan organisasi pemerintahan desa; serta pranata lokal dan adat-istiadat. Semua ini dipengaruhi oleh sejarah, budaya dan adat setempat yang sangat beragam. Di balik itu semua keragaman sebenarnya mengandung roh (esensi) kearifan lokal yang mengutamakan keseimbangan dan keberlanjutan, pengalaman dalam tatakelola kekuasaan, nilai-nilai dan pranata lokal yang menjadi basis keyakinan masyarakat, serta identitas dan martabat. Jika desa-desa yang beragam itu diseragamkan maka semua roh (esensi) itu akan hilang yang menghancurkan identitas, martabat dan kepercayaan. Karena itu UU desa ke depan sebaiknya memberi kesempatan kepada masyarakat setempat untuk menemukan kembali dan mengaktualisasikan roh dan disain kelembagaan keragaman tersebut dalam tatakelola pemerintahan desa. Tugas pemerintah dan kabupaten adalah memfasilitasi masyarakat lokal itu.

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

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

Untuk menjawab tipologi geografis yang beragam itu dibutuhkan beberapa skema:

- a) Sebaiknya peraturan memuat *positive list* kewenangan desa yang bersifat optional. Tidak semua daftar kewenangan diterapkan di seluruh desa, melainkan desa mempunyai kesempatan untuk memilih kewenangan yang sesuai dengan konteks dan kapasitas lokal.
- b) Berbagai ketentuan dan persyaratan (mulai dari pembentukan desa, pemilihan kepala desa, sampai dengan keanggotaan BPD) dibuat secara longgar atau fleksibel sehingga bisa dilaksanakan di desa-desanya yang *under capacity*.
- c) Struktur keperangkatannya desa juga dibuat secara fleksibel, sebagaimana selama ini mengenal pola minimal dan maksimal, sehingga desa akan menyusun struktur perangkat disesuaikan dengan kondisi setempat.
- d) Variabel geografis dan demografis yang sangat beragam sebaiknya digunakan sebagai variabel penentu alokasi dana desa. Spiritnya adalah kebijakan afirmatif untuk memberikan alokasi lebih besar pada desa-desanya yang secara geografis mengalami kesulitan dan terbelakang.
- e) Masih dalam kerangka kebijakan afirmatif itu, dibutuhkan skema di luar peraturan resmi, yakni *grand strategy* dan *road map* untuk *delivery system* secara beragam. Desa-desanya yang secara geografis terpencil dan terbelakang membutuhkan perhatian khusus agar *delivery system*-nya menjadi lebih berhasil.

Meskipun ada keragaman, tetapi yang paling dasar dan universal bagi seluruh desa adalah pengakuan dan pelebagaan hak-hak desa yang dulu mereka miliki. Yang paling dasar adalah hak desa untuk memiliki dan mengontrol sumberdaya alam. Desa berwenang melakukan kontrol atas pengembangan kawasan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta. Undang-undang sebaiknya juga memberikan standar universal

yang harus ada dalam setiap opsi, yakni memasukkan nilai-nilai demokrasi, pluralisme, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Nilai-nilai universal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya feodalisme dalam tata pemerintahan desa.

1.4. Kewenangan Desa

Kewenangan desa adalah roh kelembagaan otonomi desa yang utama. Dengan adanya kewenangan desa yang jelas, maka fungsi-fungsi desa bagi masyarakat setempat juga menjadi jelas. UU No. 32/2004 sudah merumuskan 4 jenis kewenangan desa, dan Permendagri No. 30/2006 sudah menjabarkan tentang penyerahan urusan dari kabupaten ke desa. Tetapi, kewenangan desa yang diatur di dalam UU tidak jelas dan tidak dijabarkan lebih lanjut dalam PP. Sementara itu, urusan-urusan yang diatur di dalam Permendagri No. 30/2006 lebih banyak merupakan kewenangan “air mata”, artinya hanya akan memberi beban lebih banyak kepada desa. Yang lebih penting lagi, penyerahan kewenangan dari kabupaten ke desa sebenarnya tidak dibenarkan oleh teori desentralisasi dan hukum tata negara.

Oleh karena itu, jika mengikuti skema “*default village*” maupun *integrated villages*, kewenangan desa mencakup 4 (empat) hal:

- a) kewenangan generik atau kewenangan asal-usul yang sejak dulu hingga sekarang menjadi milik desa. Kewenangan ini antara lain mencakup kewenangan mengelola sumberdaya alam untuk kemakmuran rakyat, mengelola tanah desa, merawat pranata-pranata lokal dan peradilan adat (terutama dalam konteks perdamaian atas sengketa lokal). Dalam konteks ini, pengakuan dan pemulihan kewenangan asal-usul bagi pemerintahan adat menjadi sangat penting.
- b) kewenangan devolutif atau kewenangan yang harus ada atau melekat kepada desa karena posisinya sebagai unit pemerintahan lokal yang otonom (*local self government*), antara lain: menyelenggarakan pemilihan kepala desa sendiri, membentuk lembaga-lembaga desa, membuat peraturan desa, mengembangkan badan usaha, menyusun struktur organisasi pemerintahan desa, melakukan rekrutmen perangkat desa, dan lain-lain.
- c) kewenangan distributif atau kewenangan mengelola urusan (bidang) pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah kepada desa. Kewenangan ini bukan diserahkan dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa, tetapi sudah ditentukan dalam UU maupun PP yang mengatur tentang pembagian kewenangan secara proporsional antara pusat, provinsi, kabupaten/kota dan desa.

- d) kewenangan delegatif yaitu kewenangan yang sebenarnya menjadi domain pemerintah supradesa, yang dalam pelaksanaannya didelegasikan (diperbantukan) kepada pemerintah desa, atau yang sering disebut dengan kewenangan dalam bidang tugas pembantuan.

Ada beberapa kriteria untuk menentukan kewenangan distributif kepada desa:

- a) Kewenangan yang memerlukan pengambilan keputusan yang khusus/spesifik untuk lokasi tertentu (dalam hal ini suatu desa). Dengan demikian tidak terdapat cara penanganan urusan yang bersifat umum dan kewenangan untuk urusan tertentu di desa tidak dapat dipegang oleh pemerintah pada tingkat yang lebih tinggi. Hal ini dapat terjadi kalau wilayah kewenangan memiliki karakteristik yang unik, yang dalam kaitannya dengan urusan akan berpengaruh terhadap dampak implementasi dan operasi penyediaan barang dan jasa publik.
- b) Kewenangan yang tidak memiliki konsekuensi-konsekuensi yang signifikan bagi tujuan-tujuan prioritas yang lebih tinggi (pemerintah pada tingkat yang lebih tinggi secara keseluruhan sampai negara). Kewenangan-kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah desa tidak boleh bertentangan dengan tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah pusat atau pemerintah pada tingkat yang lebih tinggi. Risiko terjadinya *trade-off* antara kebijakan pemerintah desa dengan kebijakan pemerintah supradesa dan tujuan-tujuan prioritas negara harus dihindarkan.
- c) Kewenangan yang memiliki skala ekonomi yang relatif rendah dibandingkan dengan implementasi atau operasi pada skala luas wilayah tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Dengan skala ekonomi yang rendah, efisiensi produksi barang dan jasa publik dapat dicapai pada tingkat produksi yang rendah dalam yurisdiksi desa.
- d) Kewenangan yang memerlukan waktu respon cepat. Jarak yang jauh antara penyedia barang dan jasa publik dengan masyarakat akan menjadi masalah jika penyediaan tersebut memerlukan respon yang cepat. Distribusi kewenangan kepada pemerintah desa merupakan solusi permasalahan tersebut.
- e) Pengerjaan kewenangan bersifat padat karya (*labor intensive*), tidak teknis dan tidak padat modal (*capital intensive*). Implementasi dan operasi penyediaan barang dan jasa publik yang padat karya umumnya sesuai dengan kemampuan sumber daya pemerintah dan masyarakat desa. Sebaliknya apabila pelaksanaan suatu

- kewenangan memerlukan kemampuan teknis dan modal yang besar, pemerintah desa akan mengalami kesulitan.
- f) Terdapat keperluan integrasi yang erat antar/lintas sektor dari berbagai kegiatan urusan di dalam wilayah geografis desa. Urusan tersebut berkaitan dalam sebuah yurisdiksi desa. Jika urusan-urusan tersebut masih ditangani per sektor oleh instansi tertentu pada tingkat yang lebih tinggi, hal ini menyebabkan koordinasi dan implementasi/operasi menjadi tidak efisien.
 - g) Kewenangan yang memerlukan partisipasi lokal. Adanya kebutuhan terhadap partisipasi lokal menyebabkan perlunya distribusi kewenangan kepada pemerintah desa sehingga partisipasi lokal dapat dioptimalkan. Akan lebih mudah jika fasilitasi partisipasi masyarakat dilakukan oleh pemerintah yang paling dekat kepada masyarakat yaitu pemerintah desa.
 - h) Kewenangan yang relatif berskala kecil dan bersifat padat karya (*labor intensive*). Implementasi dan operasi proyek yang berskala kecil dan bersifat padat karya dapat/mampu dikerjakan oleh pemerintah dan masyarakat desa. Lebih jauh lagi akan sangat tidak efisien jika kewenangan dan proyek yang berskala kecil dipegang oleh pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya karena akan menimbulkan ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*).
 - i) Kewenangan yang dapat dengan mudah dikontrakkan kepada sektor swasta untuk desain teknis, implementasi dan operasi. Jika suatu urusan memerlukan kemampuan teknis dalam perencanaan, implementasi dan operasinya, pemerintah desa dapat mengontrakkannya kepada sektor swasta yang bertanggung jawab terhadap pemerintah desa tersebut. Koordinasi antar sektor dilakukan oleh pemerintah desa.
 - j) Pelaksanaan kewenangan yang tidak memerlukan tindakan dukungan signifikan dari instansi pemerintah yang lain, baik dari tingkatan yang lebih tinggi atau antara instansi/lembaga semi otonom. Ini menunjukkan bahwa kemandirian pemerintah desa sangat diperlukan dalam menjalankan kewenangan yang didevolusikan. Kasus dimana kontraktor sebagai pelaksana bertanggung jawab terhadap pemerintah desa dalam suatu proyek diperbolehkan dalam distribusi kewenangan urusan.

1.5. Fungsi Desa

UU 32/2004 sudah menegaskan dan orang desa sudah paham tentang tiga fungsi desa yaitu pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Tetapi bagaimana fungsi-fungsi desa ini bisa bermakna dan hidup (benar-benar dirasakan) di dalam interaksi kemasyarakatan sehari-hari.

Sejauh ini, fungsi pemerintahan desa berlangsung *taken for granted*. Meski demokrasi lokal sudah mulai tumbuh, tetapi fungsi administratif masih yang paling menonjol dan dominan. Fungsi-fungsi yang lain seperti fungsi pelayanan publik belum jelas, kecuali pelayanan administrasi, dan fungsi pembangunan hanya mewujud pada praktik-praktik pembangunan fisik.

Dalam pengaturan UU Desa ke depan, fungsi-fungsi desa semestinya dijabarkan ke dalam (a) Fungsi pemerintahan desa yang terdiri atas 5 (lima) fungsi yakni sebagai arena demokrasi lokal; menjalankan kebijakan publik; menyelenggarakan pelayanan publik; mengelola sumberdaya alam; dan mengelola keuangan desa; (b) Fungsi pembangunan adalah fungsi mobilisasi dan distribusi sumberdaya lokal guna mencapai kesejahteraan rakyat: menyiapkan dan menjalankan perencanaan berbagai sektor; mengembangkan ekonomi lokal; pembangunan yang berfokus pada perbaikan pelayanan dasar; mengelola tata ruang dan kawasan; (c) Fungsi kemasyarakatan adalah kegiatan sosial yang berbasis pada modal sosial. Selama ini sudah berjalan, tanpa aturan sekalipun.

2. Demokrasi Desa

Demokrasi desa mengandung bentuk prosedural dan substantif dalam berbagai arena: pemilihan pemimpin lokal, pembuatan keputusan dan perencanaan, alokasi sumberdaya dan juga relasi antara pemerintah desa dan masyarakat. Berbagai arena itu tentu membutuhkan prosedur kelembagaan atau sering disebut dengan metode atau tatacara dalam pengambilan keputusan. Sejauh ini desa-desa di Indonesia mempunyai pengalaman dengan empat model demokrasi prosedural: (a) demokrasi permusyawaratan (*deliberatif democracy*), yakni model pengambilan keputusan dengan menggunakan musyawarah untuk mencapai mufakat secara kolektif, seperti halnya bentuk rembug desa atau musyawarah adat; (b) demokrasi langsung (*direct democracy*) yakni dalam bentuk pemilihan kepala desa dan pemilihan Badan Perwakilan Desa (BPD) secara langsung melalui mekanisme elektoral (*voting*); (c) demokrasi delegatif yaitu model pengambilan keputusan yang dilakukan oleh para tokoh masyarakat secara elitis dan teknokratis karena mereka diutus dan dipercaya oleh masyarakat¹; dan (4) demokrasi perwakilan (demokrasi representatif) yakni dengan keberadaan Badan Perwakilan Desa (BPD) yang berposisi sebagai wakil rakyat dan dipilih melalui proses elektoral (*voting*) oleh rakyat. Keempat

¹ Sebagai contoh di Sumatera Barat mempunyai pengalaman dengan model demokrasi delegatif dengan istilah lokal "tiga tungku sejarangan" (ninik mamak, alim ulama dan cerdik pandai) yang dipercaya oleh masyarakat untuk mengambil keputusan. Mereka adalah para elite atau tokoh masyarakat yang mengambil keputusan dengan cara musyawarah, tentu tidak melibatkan komponen masyarakat lain di luar tiga komponen itu, apalagi kaum perempuan dan pemuda.

model demokrasi prosedural ini tidak harus dipertentangkan satu sama lain karena keempatnya sudah dialami oleh rakyat desa.

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

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

Kedua, transparansi (keterbukaan) dalam pengelolaan kebijakan, keuangan dan pelayanan publik. Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi mengenai kebijakan, keuangan dan pelayanan. Artinya, transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan (untuk kemudian) dapat dipantau atau menerima umpan balik dari masyarakat. Transparansi tentu mengurangi tingkat ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan desa, termasuk alokasi anggaran desa. Sebagai sebuah media akuntabilitas, transparansi dapat membantu mempersempit peluang korupsi di kalangan pamong desa karena terbukanya segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas.

Ketiga, responsivitas atau daya tanggap pemerintah desa. Pemerintah desa harus mampu dan tanggap terhadap aspirasi maupun kebutuhan masyarakat, yang kemudian dijadikan sebagai preferensi utama pengambilan keputusan di desa. Responsif bukan hanya berarti pamong desa selalu siap-sedia memberikan uluran tangan ketika warga masyarakat membutuhkan bantuan dan pelayanan. Responsif berarti melakukan artikulasi terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat, yang kemudian mengolahnya menjadi prioritas kebutuhan dan memformulasikannya menjadi kebijakan desa. Pemerintah desa yang mengambil kebijakan berdasarkan preferensi segelintir elite atau hanya bersandar pada keinginan kepala desa sendiri, berarti pemerintah desa itu tidak responsif. Apakah betul pembangunan

prasarana fisik desa merupakan kebutuhan mendesak (prioritas) seluruh warga masyarakat? Apakah rumah tangga miskin membutuhkan jalan-jalan yang baik dan rela membayar pungutan untuk proyek pembangunan jalan? Karena itu, pemerintah desa bisa disebut responsif jika membuat kebijakan dan mengalokasikan anggaran desa secara memadai untuk mengangkat hidup rumah tangga miskin ataupun mendukung peningkatan ekonomi produktif rumah tangga.

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

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

Secara substantif partisipasi mencakup 3 (tiga) hal. *Pertama*, voice (suara): setiap warga mempunyai hak dan ruang untuk menyampaikan suaranya dalam proses pemerintahan. Pemerintah, sebaliknya, mengakomodasi setiap suara yang berkembang dalam masyarakat yang kemudian dijadikan sebagai basis pembuatan keputusan. *Kedua*, akses, yakni setiap warga mempunyai kesempatan untuk mengakses atau mempengaruhi pembuatan kebijakan, termasuk akses dalam layanan publik. *Ketiga*, kontrol, yakni setiap warga atau elemen-elemen masyarakat mempunyai kesempatan dan hak untuk melakukan pengawasan (kontrol) terhadap jalannya pemerintahan maupun pengelolaan kebijakan dan

keuangan pemerintah.

Dalam konteks pembangunan dan pemerintahan desa, partisipasi masyarakat terbentang dari proses pembuatan keputusan hingga evaluasi. Proses ini tidak semata didominasi oleh elite-elite desa (pamong desa, BPD, pengurus RT maupun pemuka masyarakat), melainkan juga melibatkan unsur-unsur lain seperti perempuan, pemuda, kaum tani, buruh, dan sebagainya. Dari sisi proses, keterlibatan masyarakat biasa bukan dalam konteks mendukung kebijakan desa atau sekadar menerima sosialisasi kebijakan desa, melainkan ikut menentukan kebijakan desa sejak awal. Partisipasi dalam pembangunan desa, misalnya, bisa dilihat dari keterlibatan masyarakat dalam merumuskan kebijakan pembangunan (rencana strategis desa, program pembangunan dan APBDesa, dan lain-lain), antara lain melalui forum RT, musrenbangdes maupun rembug desa. Forum-forum tersebut juga bisa digunakan bagi pemerintah desa untuk mengelola proses akuntabilitas dan transparansi, sementara bagi masyarakat bisa digunakan untuk *voice*, akses dan kontrol terhadap kebijakan pemerintah desa.

Kontrol masyarakat terhadap elite lokal merupakan indikator penting dalam partisipasi, sebagai arena yang memungkinkan elite lokal itu bertanggungjawab dan tanggap terhadap kepentingan warga. Kontrol bisa dilakukan dengan hadirnya institusi pemantau (*watch dogs*), dan yang lebih penting adalah terlembaganya mekanisme petisi, mosi tidak percaya, atau *recalling* terhadap elite lokal oleh masyarakat. Masyarakat pemilih (konstituen), misalnya, bisa menarik diri terhadap wakil rakyat yang terbukti tidak bertanggungjawab atau tidak menjalankan amanat rakyat. Tentu saja ruang kontrol masyarakat harus dilegalkan dalam aturan main baik Undang-undang, Peraturan Daerah maupun Peraturan Desa.

2.1. Representasi Parlemen Desa

Tatakelola pemerintahan dalam “desa otonom” dikerangkai dengan sistem demokrasi modern: pemilihan dan perwakilan. Pemilihan dan perwakilan merupakan indikator minimal demokrasi prosedural yang harus ada dalam pemerintahan desa. Selain itu, konsep perwakilan dan permusyawaratan tidak bisa dipertentangkan secara diametral, seperti mempertentangkan antara Badan Perwakilan Desa (model perwakilan) dan Badan Permusyawaratan Desa (model permusyawaratan), atau mempertentangkan antara konsep pemilihan (*voting*) dengan permusyawaratan. Konsep permusyawaratan sebenarnya bukan sebuah wadah atau institusi (seperti Badan Permusyawaratan Desa atau Lembaga Musyawarah Desa), melainkan sebuah proses kolektif untuk mengambil keputusan. Karena itu untuk membangun demokrasi deliberatif (permusyawaratan) tidak bisa dilakukan dengan membentuk

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

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

Kedepan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebaiknya ditempatkan sebagai institusi perwakilan politik yang dipilih secara langsung oleh rakyat desa. BPD mencerminkan perwakilan unsur-unsur atau kelompok-kelompok dalam masyarakat desa, termasuk kuota 30% untuk kaum perempuan. Agar BPD representatif dan bekerja secara efektif, maka ia didesain sebagai “pekerjaan” yang *full time* (bukan sambilan). Jika BPD hanya sebagai “pekerjaan” sambilan, maka ia hanya didominasi oleh kelompok tokoh masyarakat dan PNS, yang berarti tidak mencerminkan keterwakilan banyak kelompok dalam desa. Disain yang *full time* itu juga sebagai respon dan persiapan untuk menghadapi banyaknya kewenangan dan perencanaan yang didesentralisasikan ke desa. Konsekuensinya, BPD juga memperoleh gaji seperti halnya perangkat desa.

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

2.2. Kepala Desa dan Pemerintah Desa

Persoalan yang muncul pada sub-topik ini antara lain berkaitan dengan persyaratan pilkades, sistem pemilihan kades, transparansi dan akuntabilitas kades, dan orientasi pemerintahan. Persoalan-persoalan ini menimbulkan tanda tanya yang besar pada aspek akuntabilitas dan responsivitas kepala desa.

Sejauh ini, anggaran untuk penyelenggaraan pilkades sangat terbatas meski sudah ada bantuan dari pemerintah daerah. Keterbatasan anggaran ini pada akhirnya ditutup (dipenuhi) oleh para calon Kades. Akibatnya, hanya yang memiliki dana cukup dan sanggup menutup biaya pilkades sajalah yang akan mampu bersaing menjadi kepala desa. Demikian pula dengan sistem seleksi administrasi yang dilakukan oleh pejabat-pejabat di tingkat kecamatan yang cenderung mengutamakan formalitas seperti kepemilikan Ijazah kelulusan pendidikan. Oleh kondisi ini maka diusulkan agar di dalam UU Desa ke depan, anggaran pilkades sepenuhnya ditanggung oleh bantuan pemerintah daerah dan APBDesa secara mencukupi.

Transparansi dan akuntabilitas kinerja kades diwujudkan dalam pola pertanggung-jawabannya kepada rakyat melalui parlemen desa bukan kepada Bupati melalui Camat. Kepada Bupati disampaikan keterangan pertanggungjawaban kepala desa sebagai bahan untuk evaluasi, supervisi dan pembinaan/fasilitasi. Sedangkan orientasi pemerintahan desa tidak lagi didominasi oleh pekerjaan-pekerjaan yang mengurus politik formal dan tugas pembantuan saja, melainkan harus ada keseimbangan antara keseimbangan politik formal (aturan, mekanisme, pengangkatan dan menjalankan roda pemerintahan) dan politik sehari-hari (pelayanan pada kebutuhan dan aspirasi masyarakat umum).

2.3. Kelembagaan masyarakat desa

Lembaga-lembaga masyarakat desa dimaksudkan untuk mendorong terwujudnya ruang dan wadah bagi partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat adalah hak dan fungsi kontrol masyarakat terhadap seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan desa. Lembaga-lembaga kemasyarakatan desa yang ada semestinya ditempatkan sebagai lembaga formal di desa dan menjadi mitra kerja pemerintahan desa. Forum rembug desa penting untuk dikembangkan (dihidupkan) lagi.

3. Birokrasi Desa

Ada 8 (delapan) isu/masalah yang dapat dimunculkan dalam topik birokrasi desa. Ke-sepuluh masalah itu adalah (1) bentuk/tipe birokrasi desa, dimana di banyak desa terjadi dualisme pemerintahan desa dan adat, (2) masa jabatan Kepala Desa, (3) penghargaan birokrasi desa, (4) netralitas Birokrasi Desa, (5) rekrutmen Birokrasi (perangkat desa), (6) relasi Birokrasi Desa-Supra Desa, (7) struktur organisasi pemerintah Desa, dan (8) indikator pelayanan Desa.

3.1. Bentuk/Tipe Birokrasi Desa

Bentuk-bentuk birokrasi desa yang ada saat ini cenderung mengikuti bentuk birokrasi "*default village*" secara nasional. Pilihan bentuk lain dari birokrasi desa yang diterapkan tidak ada. Maka untuk menghormati keragaman desa-desa, terutama yang masih sangat menghargai adat serta guna membangun legitimasi pemerintah desa di mata masyarakat adat, bentuk atau tipe birokrasi desa di dalam UU Desa yang akan datang penting sekali mengakomodasi keragaman dan karakteristik desa-desa yang ada. Di pihak lain, pengelolaan birokrasi desa harus dikembangkan ke arah birokrasi modern yang mengutamakan hasil kerja sesuai dengan perencanaan pembangunan desa.

3.2. Masa Jabatan Kepala Desa

Setiap perubahan UU yang mengatur tentang desa selalu membawa perubahan masa jabatan kepala desa. Pada UU No. 5/1979 masa jabatan kepala desa adalah 8 (delapan) tahun. Pada UU No. 22/1999 berubah menjadi 5 (lima) tahun dan UU No. 32/2004 berubah lagi menjadi 6 (enam) tahun. Dalam praksisnya, perubahan-perubahan masa jabatan kepala desa ini menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda di masyarakat dan cenderung membingungkan. Pola kepemimpinan di desa yang berubah-ubah ini juga menunjukkan tidak adanya konsistensi dan visi yang jelas dari pemerintah.

Pada UU Desa yang akan datang, masa jabatan kepala desa penting sekali ditetapkan dan tidak berubah-ubah lagi seturut perubahan UU ataupun perubahan rezim kepemimpinan nasional. Masa jabatan kepala desa harus didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang jelas dan visioner, bukan pertimbangan praktis pragmatis. Di desa perlu adanya jaminan siklus kekuasaan yang rutin dan jelas, serta dapat menjamin terjadinya proses kaderisasi pemimpin lokal (desa), dan juga mampu menjadi arena pendidikan politik masyarakat desa. Karena itu yang tepat masa jabatan kepala desa adalah 5 lima tahun, seperti halnya masa jabatan presiden, gubernur dan bupati/walikota.

3.3. Penghargaan Birokrasi Desa

Sejauh ini, sistem penghargaan terhadap birokrasi berbeda-beda di berbagai daerah. Pada umumnya, di Jawa, Bali dan NTB ada sistem penghargaan tanah bengkok atau pecatu. Tetapi di tempat lain tidak ada. Demikian halnya TPAPD (Tunjangan Penghasilan Aparat Pemerintah Desa) juga berbeda-beda besaran jumlah maupun sistem penerimaannya.

PP No. 72/2005 menyatakan bahwa Kepala Desa dan Perangkat desa diberikan penghasilan tetap setiap bulan dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan desa. Karena format maupun tugas yang dilaksanakan oleh perangkat desa pada dasarnya adalah tugas-tugas birokrasi negara pada umumnya, maka pada UU Desa yang akan datang sistem penghargaan bagi perangkat desa perlu ditetapkan secara jelas dan pasti sesuai dengan sistem penggajian model pegawai negeri sipil (PNS) meskipun mereka bukanlah PNS.

3.4. Netralitas Birokrasi Desa

Pasal 16 PP No. 72/2005 menyatakan bahwa Kepala desa dilarang menjadi pengurus partai politik dan terlibat dalam kampanye pemilihan umum, presiden dan kepala daerah. Pasal ini sepertinya membatasi hak seseorang untuk berpartai politik. Tetapi sejatinya pasal ini sudah benar. Artinya, birokrasi desa perlu dinetralkan dari unsur-unsur partai politik agar mereka tidak memihak. Jika ditelusur lebih jauh, birokrasi desa memang semestinya tetap harus netral karena sistem pencalonan kepala desa tidak diusung dari partai politik melainkan langsung dari warga masyarakat desa. Dengan demikian basis legitimasi kepala desa langsung berasal dari rakyat. Netralitas birokrasi desa juga perlu dijaga karena mereka ini langsung berhadapan dengan rakyat sehingga pelayanan-pelayanan publik di desa tidak terkotak-kotak.

3.5. Rekrutmen Birokrasi (Perangkat Desa)

Sejauh ini juga belum ada pembakuan sistem rekrutmen birokrasi desa meskipun pasal 26 PP No. 72/2005 telah tegas menyatakan bahwa perangkat desa lainnya sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 ayat (3) diangkat oleh kepala desa dari penduduk desa. Di berbagai daerah masih ada sistem pemilihan untuk perangkat desa (bukan diangkat oleh kepala desa).

Oleh karena itu, untuk menjaga keragaman sistem pemerintahan desa sebagaimana dikemukakan dalam topik kedudukan dan kewenangan desa, kedua model sistem rekrutmen birokrasi desa dapat digunakan oleh masing-masing desa sesuai dengan peraturan daerahnya. Hal penting yang perlu diperhatikan dalam sistem rekrutmen birokrasi desa ini adalah adanya penjurangan karier dengan pembatasan usia kerja jika sistem rekrutmennya menggunakan model pengangkatan. Jika sistem rekrutmen menggunakan model pemilihan, maka seharusnya ada pola pergiliran yang jelas, bukan dipilih sekali untuk seumur hidup. Sistem rekrutmen birokrasi desa juga harus memperhatikan aspek profesionalitas.

3.6. Relasi Birokrasi Desa-Supra Desa

Untuk menjembatani kepentingan desa dengan pemerintah daerah serta mengurangi kuatnya intervensi daerah (supradesa) kepada desa dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa, maka desa penting sekali dilibatkan dalam proses-proses perumusan peraturan daerah khususnya yang mengatur tentang desa. Di pihak lain, fungsi Camat bukanlah atasan kepala desa dan perangkat desa lainnya, melainkan sebagai mediator dan fasilitator yang memperlancar hubungan desa dengan kabupaten.

3.7. Struktur Organisasi Pemerintah Desa

Pasal 12 PP No. 72/2005 menyatakan bahwa pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan Perangkat desa, dan perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Perangkat desa lainnya terdiri atas: sekretaris desa; pelaksana teknis lapangan; unsur kewilayahan. Dalam prakteknya, struktur organisasi pemerintah desa ini berbeda-beda di berbagai tempat sesuai dengan besar kecilnya desa sesuai dengan komposisi penduduknya masing-masing. Setiap desa harus didorong untuk melakukan efisiensi organisasi. Namun demikian, efisiensi organisasi pemerintah di masing-masing desa tetap harus diberi ruang keragamannya baik dalam jumlah personil maupun jabatannya.

Dusun, RW dan RT seharusnya dikeluarkan dari struktur organisasi pemerintah desa karena pada hakekatnya dusun, RW dan RT adalah

komunitas sosial yang fungsi utamanya adalah untuk menggerakkan partisipasi warga.

3.8. Indikator Pelayanan Desa

Baik UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 tidak cukup jelas mengatur atau menyebutkan indikator pelayanan desa yang standar. Untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik di desa, maka perlu disusun indikator yang jelas sebagai tolok ukur tingkat pelayanan publik di desa.

4. Perencanaan dan Keuangan Desa

Topik ini mengangkat tiga persoalan besar yaitu mengenai perencanaan pembangunan desa dan keuangan desa. Persoalan yang menonjol pada perencanaan pembangunan desa adalah partisipasi masyarakat di dalam musrenbangdes. Sedangkan persoalan keuangan desa utamanya terletak pada APBDesa (Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa) dan sumber-sumber pendapatan desa.

4.1. Perencanaan Desa

Perencanaan desa merupakan alternatif komplementer atas keterbatasan perencanaan daerah. Sebaiknya desa mempunyai perencanaan tersendiri yang terpisah dari perencanaan daerah. Mengapa perencanaan desa? *Pertama*, jika desa mempunyai perencanaan sendiri (yang dibimbing dengan kewenangan desa) maka ia akan tumbuh menjadi kesatuan pemerintahan dan masyarakat yang mandiri. Jika desa mandiri, maka akan mengurangi beban pemerintah kabupaten dan sekaligus mempercepat tujuan-tujuan penanggulangan kemiskinan dan kesejahteraan rakyat. *Kedua*, perencanaan desa menjadi sebuah instrumen untuk merespon secara cepat, efisien dan efektif atas masalah dan kebutuhan yang berskala lokal. *Ketiga*, kejelasan tentang perencanaan desa akan menggairahkan partisipasi dan kehidupan masyarakat desa. *Keempat*, belajar pengalaman implementasi PPK dan ADD, perencanaan desa berlangsung secara dinamis, partisipatif dan menjawab kebutuhan berskala lokal. *Kelima*, sesuai dengan amanat PP No. 72/2005, desa diharuskan membuat perencanaan desa yang didasarkan pada kewenangan desa. Pemerintah daerah diamanatkan memfasilitasi perencanaan desa tersebut dengan mengeluarkan Perda tentang kewenangan desa dan perencanaan desa. Kewenangan dan perencanaan desa tersebut diikuti dengan alokasi dana desa.

Perencanaan desa bukanlah perencanaan daerah yang berada di desa, melainkan sebagai sebuah sistem perencanaan yang berhenti di tingkat desa atau dikelola sendiri (*self-planning*) oleh desa serta berbasis pada

masyarakat setempat. Perencanaan desa ini tentu bukan prakarsa yang prematur tetapi berangkat dari konteks *bottom up planning* yang bermasalah, serta mempunyai sejumlah tujuan. *Pertama*, memotong mata rantai prosedur perencanaan bertingkat (*bottom up*) yang sarat dengan distorsi dan manipulasi yang justru tidak memberdayakan desa. *Kedua*, membawa perencanaan betul-betul dekat pada masyarakat di desa sehingga agenda pembangunan desa menjadi lebih partisipatif dan reponsif pada kebutuhan masyarakat. *Ketiga*, membuat proses subsidiaritas dalam pembangunan bekerja di level desa, sehingga bisa memperkuat tanggungjawab, membuka proses pembelajaran dan membangkitkan prakarsa-potensi lokal. *Keempat*, perencanaan desa akan lebih efektif menempatkan keleluasaan, kapasitas dan kemandirian desa dalam menjalankan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. *Kelima*, membuat kepastian pelayanan publik dan pemerataan pembangunan sampai ke level desa yang dekat dengan rakyat. *Keenam*, menciptakan produktivitas, efisiensi dan efektivitas pembiayaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan desa.

Dalam konteks ini penulis mengusulkan model atau format perencanaan desa yang mengandung sejumlah ciri khas:

- a. Perencanaan desa merupakan sistem perencanaan sendiri (*self-planning*) yang menjangkau urusan-urusan pembangunan dan pemerintahan yang menjadi kewenangan dan tanggungjawab (domain) desa. Sebagai contoh adalah kewenangan mengelola jalan kampung, penerangan desa, sampah, keamanan kampung, drainase, kuburan, pengelolaan air, lahan pertanian, pengelolaan unit, pengelolaan jasa alat mesin pertanian, fasilitasi organisasi tani desa, pengembangan badan usaha milik desa, pemberdayaan lembaga kemasyarakatan, posyandu, rumah belajar warga, dan masih banyak lagi. Jika kewenangan bidang-bidang pembangunan dan pemerintahan ini sudah dibagi kepada desa, maka selanjutnya desa berwenang membuat sendiri perencanaan atas pengelolaan bidang-bidang itu.
- b. Kewenangan yang sudah dibagi ke desa, dan kemudian dicover dengan perencanaan desa, membutuhkan dukungan dana alokasi desa (ADD) dari kabupaten. Ini bukan meminta-minta atau membuat ketergantungan, tetapi ADD merupakan hak desa dan kewajiban kabupaten, yang digunakan untuk membiayai perencanaan pembangunan desa.
- c. Perencanaan desa dibuat dalam bentuk rencana strategis sebagai rencana jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah (RPJMDes), dan rencana pembangunan tahunan (RKPDDes).
- d. Perencanaan desa merupakan sistem yang terpadu dan dibuat

sistem budgeter (*budgetary system*) di desa melalui skema APBDes. Artinya, kecuali perencanaan sektoral kabupaten maupun pelaksanaan tugas-tugas pembantuan (yang menjadi domain pemerintah supradesa), program-program pembangunan yang bersifat spasial dan berbasis desa sebaiknya diintegrasikan secara terpadu dalam perencanaan desa dan dana program-program itu dimasukkan ke dalam APBDes (*budgetary system*). Integrasi secara terpadu ini mempunyai beberapa tujuan. *Pertama*, menghindari terjadinya “dualisme” perencanaan dan pengelolaan pembangunan, sebagaimana desa mengelola perencanaan rutin serta agenda pembangunan lainnya (PPK, PEMP, P2MD, P3DT, dan lain-lain) yang berada di luar sistem anggaran desa. Dalam praktiknya perencanaan rutin justru sering terbengkelai karena kurang memiliki kepastian dana, sementara program-program luar itu memasok dana yang lebih besar dan lebih pasti. *Kedua*, desa akan lebih fokus merencanakan dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

- e. Perencanaan desa dikelola untuk merespons secara dekat-langsung berbagai kebutuhan masyarakat desa serta diproses secara partisipatif. Forum Musrenbangdes, LPMD, RT, RW, kelompok tani, kelompok perempuan, karang taruna, kelompok keagamaan dan lain-lain merupakan arena yang nyata untuk memwadahi proses perencanaan partisipatif di desa. Di internal desa, partisipasi pembangunan mensyaratkan adanya pelembagaan yang demokratis dalam struktur pengambilan kebijakan desa. Kinerja lembaga eksekutif (pemerintah desa) dan lembaga BPD hendaknya diatur dalam sebuah relasi yang mampu mendorong proses demokrasi yang ada di desa. Begitu pula peran masyarakat sipil di desa tetap saja diberikan arena untuk mengembangkan suara, akses dan kontrol mereka terhadap jalannya pemerintahan dan pembangunan desa.
- f. Perencanaan desa tidak perlu dibawa atau diusulkan naik ke atas, misalnya untuk memperoleh persetujuan. Musrenbang di kabupaten tidak lagi digunakan untuk menilai, menyeleksi atau menyetujui usulan dari desa. Dalam konteks perencanaan desa, kabupaten bertugas melakukan pembinaan, fasilitasi dan supervisi.
- g. Tanggungjawab perencanaan desa diletakkan di tingkat desa, bukan kepada kabupaten. Desa cukup menyampaikan dokumen-dokumen perencanaan dan pelaksanaannya kepada kabupaten sebagai bahan untuk melakukan pembinaan, fasilitasi dan supervisi.

4.2. Partisipasi Masyarakat dalam Musrenbangdes

Musrenbangdes perlu didorong untuk menghasilkan RPJMDes dan RKPDes yang aplikabel yaitu yang dapat diterapkan dan dilaksanakan oleh masyarakat desa sendiri, bukan sebagai "pesanan" dari supradesa. RPJMDes dan RKPDes yang dihasilkan harus mampu memilah berbagai rencana kegiatan yang menjadi "porsi" untuk dilaksanakan oleh desa melalui APBDesa-nya, dan berbagai rencana kegiatan yang harus dibiaya oleh supradesa (kabupaten) melalui APBD dan atau tugas pembantuan dari pemerintah pusat. RPJMDes dan RKPDes yang dihasilkan harus mengakomodasi berbagai pendapat dan kebutuhan kelompok miskin dan tertinggal.

Maka dalam rangka penyusunan UU Desa, penting sekali ditegaskan bahwa musrenbangdes dilaksanakan oleh dan untuk desa dengan output (luaran) RPJMDes dan atau RKPDes. Musrenbangdes didukung oleh musrenbang di tingkat kecamatan yang dilaksanakan dalam kerangka mensinergikan program antardesa dan mengangkat musrenbang desa sebagai bahan masukan Pemda dalam menyusun kebijakan kabupaten untuk desa. Musrenbang kabupaten yang sifatnya sektoral dilakukan dengan memperhatikan Musrenbangdes yang tertuang dalam RPJMDes dan RKPDes.

Salah satu fungsi BPD sebagai parlemen desa adalah menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Sementara itu di dalam masyarakat terdapat sejumlah lembaga kemasyarakatan yang dibentuk sebagai kelompok-kelompok kepentingan masyarakat. Oleh karena itu di dalam UU Desa nanti, hubungan peran dan mekanisme kerjasama antara BPD dengan lembaga-lembaga kemasyarakatan yang ada penting sekali untuk ditegaskan, utamanya dalam rangka membangun partisipasi masyarakat (hak dan kontrol masyarakat) di dalam proses-proses penyelenggaraan pemerintahan desa.

4.3. APBDesa dan Desentralisasi Keuangan

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) merupakan "muara" atas seluruh kepentingan masyarakat desa. Jika RKPDes telah disusun dan dirinci sebagai pos-pos belanja pembangunan desa, maka pos-pos belanja ini harus diimbangi dengan pos-pos penerimaan pendapatan desa yang berasal dari sumber-sumber pendapatan desa.

Sebagai konsekuensi desa sebagai *local self government*, ia berhak memperoleh desentralisasi keuangan dari negara, bukan sekadar dana sisa dari kabupaten dalam bentuk ADD.

5. Pembangunan dan Ekonomi Desa

Masyarakat desa yang sejatinya hidup dan tinggal berdampingan dengan sumberdaya alam hanya memperoleh sebagian kecil dari seluruh hasil kekayaan sumberdaya alam yang dikelola negara berupa bantuan-bantuan pembangunan di desa yang dalam mekanisme penyampaiannya banyak mengalami distorsi. ADD yang berasal dari DAU dan bagi hasil pajak daerah adalah contoh yang dapat dikemukakan. Konsep dan paradigma pengelolaan sumberdaya alam berbasis desa memang telah banyak dikembangkan, tetapi sejauh ini selalu saja dikalahkan oleh berbagai kepentingan lain yang tidak memihak pada pembangunan ekonomi desa. Akibatnya, dari tahun ke tahun jumlah (angka) urbanisasi masyarakat desa ke kota senantiasa meningkat. Bukan saja urbanisasi, tetapi juga bermigrasi ke luar negeri sebagai pembantu rumah tangga yang nota bene adalah *unskillful workers*.

Tantangan ke depan dalam penyusunan UU Desa adalah bagaimana memberikan porsi kepada desa untuk dapat mengelola sumberdaya alam di wilayahnya. Bagaimana melindungi sumberdaya alam di desa dari ancaman-ancaman luar termasuk ekspansi globalisasi yang merusak tatanan dan sumberdaya ekonomi di desa, dan bagaimana menerapkan konsep pengelolaan sumberdaya alam berbasis desa secara benar dan konsekuen.

Sumberdaya alam di desa berfungsi sebagai sumberdaya ekonomi di desa. Hal ini sangat dibutuhkan desa sebagai basis produksi untuk membiayai pembangunan dan kesejahteraan warga masyarakatnya setelah sekian lama "dirampas" oleh negara utamanya pada era Orde Baru. Sumberdaya alam dan ekonomi di desa perlu dilindungi pemerintah (negara) karena desa sendiri ternyata belum mampu berbuat banyak untuk melindunginya. Dalam berbagai konflik mengenai sumberdaya alam dan ekonomi yang melibatkan masyarakat desa dengan pihak lain (pemilik modal atau pengusaha swasta maupun pemerintah), desa cenderung dikalahkan.

Perlindungan terhadap sumberdaya alam dan ekonomi desa perlu diatur dalam sebuah regulasi (undang-undang) yang memungkinkan masyarakat dan pemerintah desa dapat mengembangkan diri sehingga berkontribusi positif terhadap ketahanan nasional.

UU Desa yang akan disusun perlu menegaskan kejelasan wewenang hak kelola sumberdaya alam oleh desa dengan prinsip keadilan; pengelolaan berbasis komunitas dengan prosedur yang demokratis (mencegah pemanfaatan personal penguasa desa), serta memberikan pengakuan atas hak ulayat (adat) tanah-tanah milik desa dengan mekanisme kelola berbasis desa untuk kesejahteraan rakyat.

Peraturan Daerah (Perda) yang menjadi turunan dari UU Desa harus memberikan ruang negosiasi dalam pemanfaatan sumberdaya alam dan ekonomi desa melalui persetujuan desa; UU desa perlu menegaskan prinsip keadilan dan keberlanjutan untuk kesejahteraan desa dan komunitasnya. Dengan demikian ada perpaduan pendekatan antara negara (teknokrasi) dengan demokrasi (demokrasi substantif) yang berbasis komunitas.

Berkaitan dengan UU sektoral di bidang sumberdaya alam, UU desa perlu mencari celah untuk kompromi agar senafas dengan semangat keberlanjutan dan keadilan bagi masyarakat desa sebagai bagian terbesar dalam komunitas bangsa Indonesia. Ruang-ruang negosiasi dalam perencanaan pembangunan dan substansi pembangunan perlu dibuka melalui mekanisme demokrasi dan membuat prioritas substansi pembangunan berbasis kebutuhan desa mengikuti format dan substansi musrenbang yang konsisten.

5.1. Pengembangan kawasan dan partisipasi warga

Otonomi hanya berpihak ke daerah. Otonomi desa, sejauh ini, tampaknya belum menjadi prioritas. Undang-undang masih condong pada domain negara, serta bias dominasi kabupaten. Ruang bagi desa (khususnya masyarakat sipil) untuk berpartisipasi dan mengontrol pembangunan sangat terbatas. Oleh karenanya, model pembangunan desa cenderung subsisten, involutif dan tidak memiliki kepekaan pada konsep keberlanjutan. Pengembangan kawasan senantiasa menegaskan peran desa, karena dominasi sektoral maupun supradesa yang jauh lebih kuat daripada desa, meskipun PP No. 72/2005 pasal 88 (ayat 1-4) telah memberikan penegasan adanya partisipasi desa.

Dalam kondisi ini, tujuan pengembangan ekonomi kawasan dan partisipasi masyarakat desa adalah agar warga masyarakat desa memiliki akses dan mampu mewujudkan pembangunan yang menghasilkan kesejahteraan mereka. Sistem ekonomi desa harus produktif dan berkelanjutan untuk kesejahteraan warga. Kerjasama antardesa serta perluasan pembangunan dijadikan basis pembangunan dan ekonomi desa.

Tujuan-tujuan pengembangan ekonomi kawasan ini dilandasi pemahaman bahwa partisipasi (akses, *voice* dan kontrol) merupakan prinsip dasar yang mampu membuka ruang negosiasi bagi desa dan tercermin dalam kebijakan pembangunan. Problem-problem kemiskinan selain bersifat struktural, juga karena pendekatan pembangunan ekonomi masih dilandasi subsistensi sehingga tidak memiliki visi keberlanjutan dengan akibat mengalami ancaman stagnasi. Pelibatan masyarakat desa dalam pengembangan kawasan (hutan, pariwisata, industri dan pertambangan) masih sangat kecil. Apalagi, regulasi pengaturan sektoral selalu menjadi benturan pengembangan ekonomi dan pembangunan desa

Kedepan, UU desa perlu memasukkan jaminan partisipasi warga dalam pembangunan tidak sebatas pada musrenbang, namun juga dalam implementasi. Kegiatan pembangunan melibatkan peran kontrol masyarakat sipil, dan secara spesifik adalah pelibatan BPD sebagai lembaga politik desa melakukan kontrol pembangunan. UU Desa juga perlu memiliki kandungan spirit desa mengembangkan kelembagaan ekonomi dengan visi berkelanjutan, institusi-institusi pilar ekonomi desa menjaga kelangsungan dan ketahanan ekonomi. Dalam pengembangan kawasan, UU Desa harus bisa memastikan adanya pelibatan desa dalam pengembangan kawasan; kewenangan berpartisipasi (perencanaan, kontrol dan pemanfaatannya).

Alternatif lain, UU Desa memasukkan pilihan forum warga untuk melakukan kontrol dan meminta pertanggungjawaban dalam pelaksanaan pembangunan. Jika sejauh ini kegiatan pertanggungjawabannya ke atas, perlu diubah menjadi ke masyarakat (baik melalui BPD maupun kepada forum warga). Regulasi sektoral yang pengaturannya merupakan otoritas pusat dan kabupaten harus dikompromikan dan dinegosiasikan secara demokratis dengan kepentingan desa.

5.2. BUMDes dan Kerjasama Ekonomi Desa

Meskipun PP No. 72/2005 pasal 78 telah mengamanatkan desa untuk membangun Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), namun sejauh ini potensi sumberdaya ekonomi desa (industri kecil-menengah) tidak mendapatkan perhatian sebagai pilar ekonomi desa. Perda maupun kebijakan lainnya, cenderung tidak memfasilitasi pengembangan sektor alternatif seperti industri kecil. Sumberdaya desa belum dikelola dengan baik oleh desa. Di pihak lain, PP No. 72/2005 pasal 83 ayat 2 mengamanatkan pentingnya kerjasama antardesa untuk pengembangan ekonomi, pendidikan, kesehatan, dll. Namun secara empirik peran fasilitasi pemerintah daerah dalam hal kerjasama antardesa masih belum tampak.

BUMDes dan kerjasama ekonomi antar desa merupakan 2 (dua) alternatif yang dapat dikembangkan untuk mendorong perekonomian desa. Melalui alternatif usaha ini, diharapkan akan tercipta sumberdaya ekonomi baru untuk mengatasi keterbatasan sumberdaya alam desa. Demikian juga dengan alternatif pengembangan kerjasama ekonomi antardesa, bukan persaingan antardesa dalam pengembangan ekonomi.

Kedua alternatif ini penting disampaikan karena sumberdaya ekonomi untuk pembangunan desa yang banyak diusahakan selama ini masih mengandalkan tanah sebagai basis produksinya, yang cenderung mengalami kelangkaan dan ketidakpastian hasilnya. Oleh karena itu, alternatif-altrenatif baru untuk sumberdaya non agraris perlu dicari, diantaranya adalah pengembangan industrialisasi kerakyatan berbasis

desa dengan sentuhan governance reform. Hubungan antar desa perlu dirumuskan kerangka kerjasamanya, yang dapat menghindari persaingan ekonomi. Dengan demikian, fungsi kerjasama antar desa ini juga dimaksudkan untuk mencegah konflik, karena di desa telah banyak terjadi kelangkaan sumberdaya.

Usulan FPPD berkaitan dengan BUMDes dan Kerjasama antar desa dalam rangka penyusunan UU Desa ialah:

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

5.3. Ancaman Kapitalisme Global

Globalisasi telah masuk ke desa, bahkan sampai ke desa-desa yang terpencil sekalipun. Ketidaksiapan perangkat desa dengan seluruh SDM-nya dalam mengelola otonomi desa bisa terjebak pada eksploitasi sumberdaya alam dan ekonomi oleh kepentingan neoliberalisme (misalnya Multi National Companies dan Trans National Companies).

Salah satu tantangan terbesar dalam pengembangan otonomi desa adalah mencegah distorsi otonomi dan demokratisasi di tingkat desa. Dorongan untuk menciptakan negara yang demokratis tentu tidak boleh mengurangi derajat keterlibatan peran negara dalam melindungi desa dan seluruh sumberdaya yang terkandung di dalamnya. Perubahan tata kelola sumberdaya alam dan ekonomi saat dihadapkan pada perubahan konfigurasi ekonomi politik internasional berpeluang menimbulkan hegemoni pasar internasional. Hal ini harus diantisipasi agar tidak semakin meminggirkan masyarakat desa.

Untuk mengantisipasi distorsi-distorsi yang dapat ditimbulkan oleh adanya globalisasi, maka UU Desa perlu mendorong penyiapan kapasitas

desa dalam rangka menjalankan desentralisasi dan demokrasi lokal untuk mencegah pencaplokan sumberdaya alam desa dari kekuatan ekonomi politik internasional. Prosedur pemanfaatan sumberdaya strategis harus melalui prosedur kelembagaan yang representatif, terdiri atas pemerintah desa, parlemen desa dan masyarakat sipil. Alternatif lain, UU desa perlu memuat perlindungan sumberdaya desa melalui proses dan prosedur yang ketat atas sektor-sektor strategis dalam pemanfaatannya untuk pembangunan desa.

6. Hubungan Antardesa dan Desa dengan Kecamatan

Hubungan antar desa dan hubungan desa dengan kecamatan merupakan 2 (dua) sub topik yang berbeda. Ada sejumlah poin kritis berkaitan dengan sub topik hubungan antar desa antara lain: (a) basis kerjasama antardesa, (b) format kerjasamanya, (c) prinsip-prinsip dasar kerjasama antardesa, (d) format kelembagaan kerjasama, (e) intervensi kabupaten dalam pengaturan tentang kerjasama antardesa, dan (f) model penyelesaian konflik kerjasama antardesa.

Sedangkan poin-poin kritis pada sub topik hubungan antara desa dengan kecamatan adalah: (a) posisi kecamatan dihadapan desa dan kabupaten, (b) fungsi kecamatan sebagai institusi birokrasi atau arena (*space*), (c) pengaturan tentang kecamatan, dan (d) "Mindset" terhadap kecamatan.

6.1. Hubungan antar desa

Untuk memperjelas basis kerjasama antar desa, format kerjasama yang bersifat horisontal dan vertikal sehingga kerjasama antar desa juga bisa memperkuat negosiasi desa ke supradesa, prinsip-prinsip kerjasama antardesa sehingga kerjasama bisa digunakan untuk mencapai tujuan kesejahteraan rakyat, format kelembagaan kerjasama antardesa yang dapat meningkatkan efektivitas kerjasama, menguatkan partisipasi masyarakat dalam kerjasama antardesa serta memperbesar ruang negosiasi desa dalam menentukan pengaturan kerjasama antardesa, dan memperjelas model penyelesaian konflik, maka UU Desa yang akan dibangun harus:

- Menyebutkan basis kerjasama desa adalah kepentingan desa masing-masing sesuai dengan kewenangannya sebagaimana telah diatur di dalam UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005, ditambah dengan mekanisme penguatan kapasitas implementasinya secara rinci. Sedangkan basis kerjasama antardesa perlu diperjelas (ditegaskan).
- Memberikan peluang untuk membuka akses desa melalui Forum perencanaan pembangunan dan membuka kemungkinan bagi munculnya tiga format kerjasama yakni kerjasama antar desa;

kerjasama desa dengan pihak ketiga dan kerjasama desa dengan kabupaten.

Kerjasama antardesa merupakan bentuk kerjasama antardesa dalam lingkup kabupaten yang didasarkan pada kesamaan kepentingan dalam dua hal;

- a) mengupayakan kepentingan yang berdimensi horizontal, yakni efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik dan pembangunan.
- b) Dimensi yang vertikal, yakni memperjuangkan kepentingan bersama antardesa pada pemerintah kabupaten.

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

- a) Prinsip-prinsip kerjasama perlu dipertegas, berikut dengan mekanisme implementasinya. Prinsip-prinsip tersebut adalah (a) prinsip eksternalitas yaitu kerjasama seharusnya memperhatikan dampak yang dapat ditimbulkan dalam kerjasama tersebut, (b) prinsip akuntabilitas yaitu kerjasama itu menjamin menjalankan akuntabilitas, (c) prinsip efisiensi yaitu kerjasama dilakukan dengan memperhatikan sumberdaya untuk mendapatkan ketepatan, kepastian dan kecepatan hasil, (d) Prinsip keserasian yaitu kerjasama diselenggarakan dengan prinsip saling berhubungan dan saling mendukung, (e) prinsip kelestarian lingkungan, dan (f) prinsip kearifan lokal.
- b) Berkaitan dengan model-model kerjasama antar desa, UU Desa dapat mengikuti model Asosiatif seperti diperkenalkan dalam UU No. 22/1999 atau mengikuti model kerjasama antardesa yang diperkenalkan UU No. 32/2004. alternatif lain adalah menggunakan model asosiatif yang bersifat vertikal. Atau, menggabungkan model Asosiasi dengan Badan Kerjasama.

Dalam model gabungan ini, ada 2 (dua) elemen penting yang perlu diperhatikan yaitu: (a) sekretariat yang kuat untuk menjadi dapur dari ide/gagasan dan kerja-kerja, dan (b) sistem pengambilan keputusan yang tidak dominatif melalui model pengambilan keputusan yang konsultatif.

- c) Berkaitan dengan pilihan konsep partisipasi dalam kerjasama antardesa, UU Desa dapat mengadopsi demokrasi langsung, dimana warga melalui delegasi mereka ikut mengambil keputusan dalam kerjasama antardesa atau demokrasi representatif dimana warga melalui BPD ikut mengambil keputusan. Setiap kerjasama yang dilakukan oleh desa, baik dengan desa lain, pihak ketiga maupun pemerintah harus mendapatkan persetujuan warga secara delegatif, demikian pula ketika kerjasama sudah dijalankan maka pemerintah desa wajib melaporkan perkembangan dan hasil kerjasama itu pada BPD dan warga
- d) UU Desa memberi amanat untuk mewajibkan pembentukan Perda tentang kerjasama antardesa namun dengan memperjelas prinsip-prinsip dan kewajiban pemerintah kabupaten. Pemerintah kabupaten wajib membuat "payung hukum" yang membuka ruang bagi ketiga bentuk kerjasama bisa dilakukan. "Payung hukum" itu bisa berbentuk Peraturan Daerah. Dalam peraturan daerah itu disebutkan secara jelas kewajiban Pemerintah Kabupaten untuk memfasilitasi dan memperkuat kapasitas desa dalam menjalin jejaring antar desa maupun dengan pihak ketiga.
- e) UU Desa tidak secara eksplisit mengatur model penyelesaian konflik antar desa tetapi mengatur *rule of engagement* dari pemerintah dalam penyelesaian konflik. Modal sosial/budaya yang sudah berkembang dalam hubungan antar desa dapat dipertemukan dengan *rule of engagement* pemerintah.

6.2. Hubungan desa dengan Kecamatan

Sejauh ini posisi Kecamatan mengambang. Hal ini terlihat dari ketidakjelasan definisi dan ruang lingkup dari tugas dan kewenangan yang mereka miliki. Bagaimana menempatkan kecamatan, apakah kecamatan dilihat sebagai institusi birokrasi ataupun arena (*space*)? Kalau dilihat sebagai institusi maka kecamatan merupakan bagian dari struktur pemerintahan di ranah lokal. Sedangkan, kecamatan sebagai arena (*space*) merupakan cara pandang yang menempatkan kecamatan merupakan ruang bagi desa untuk memenuhi kebutuhan bersamanya, baik dalam pelayanan publik maupun pembangunan.

Seharusnya, kecamatan adalah wilayah pembangunan dan pelayanan publik sebagai instrumen kabupaten sehingga kecamatan bisa menjadi ruang negosiasi antara kepentingan desa dengan kabupaten. Jika demikian maka kecamatan perlu direposisi dan didefinisikan ulang di dalam UU Desa yang akan disusun.

Posisi dan fungsi Camat yang belum jelas membuat ruang interpretasi yang cenderung menguatkan Camat. Hal ini didukung oleh "*Mindset*" camat sebagai penguasa wilayah administratif yang belum berubah. Ironisnya, dalam kenyataan *mindset* lama yang menganggap kecamatan sebagai wilayah administrasi pemerintahan dan camat sebagai penguasa wilayah masih mengakar sangat kuat. Baik masyarakat maupun pemerintah desa sendiri secara faktual masih melihat camat sebagai kepala wilayah dengan fungsi-fungsi sosial yang mengikat. Hingga saat ini, desa masih menempatkan camat sebagai kepala wilayah yang memiliki peran-peran sosial seperti mediasi konflik, komunikasi sosial, memimpin acara-acara sosial, dan lain sebagainya.

Agar posisi dan fungsi Camat menjadi jelas, maka UU Desa ke depan diperjelas dengan menekankan pada fungsi koordinatif dan fasilitasi. Fungsi-fungsi Camat perlu dirinci secara jelas, dan posisi Camat adalah sebagai perangkat daerah yang memiliki kedudukan yang sama dengan perangkat daerah lainnya yang ada di kecamatan seperti kepala cabang dinas, kepala UPTD, dan sebagainya. Dengan demikian, camat tidak dengan serta merta memegang kewenangan penuh untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan umum yang meliputi pengawasan, koordinasi serta kewenangan residu lainnya.

Selanjutnya, dipertegas tugas pokok dan fungsi Camat yaitu :

- a) Menjalankan sebagian urusan otonomi daerah yang merupakan hasil pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota, seperti pelayanan administratif kewargaan.
- b) Menjalankan fungsi fasilitatif, meliputi memfasilitasi peningkatan kapasitas desa, kerjasama antardesa dan kerjasama desa dengan pihak ketiga dan sebagainya;
- c) Koordinatif dimana kecamatan bertugas mengkoordinasi unit kerja pemerintahan kabupaten di wilayah kecamatan

Sementara, pola pengaturan tentang kecamatan cenderung diseragamkan, padahal masing-masing daerah memiliki karakteristik yang sangat variatif; baik dari sisi luas geografis, relasi antar desa dan sebagainya. Oleh karena itu, ke depan, kerangka regulasi UU Desa seharusnya membuka ruang keragaman pengaturan Kecamatan. Dengan pengaturan yang beragam maka akan bisa menjawab konteks persoalan yang berbeda, namun tetap mengikuti prinsi-prinsip umum di dalam undang-undang.

Usulan mengenai pengaturan kecamatan di dalam UU Desa yang akan disusun sebaiknya menyerahkan pola pengaturannya kepada kabupaten/kota berdasarkan pada prinsip-prinsip penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik. UU Desa mengatur detail keragaman (tipologi) kecamatan.

Alternatif lain bahwa masing-masing daerah memiliki karakteristik yang sangat variatif; baik dari sisi luas geografis, relasi antar desa dan sebagainya, maka pengaturan mengenai tugas pokok dan fungsi kecamatan seharusnya dibuat beragam dengan memperhitungkan kebutuhan dan kapasitas desa. Demikian pula dengan struktur kelembagaan Kecamatan disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan kapasitas desa.

C. Azas dan Prinsip-prinsip Dasar

Ketika berbicara tentang otonomi daerah dan desa, maka kita langsung melihat desentralisasi sebagai azas utama. Azas untuk menopang otonomi daerah tentu sudah final, yakni menggunakan azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (delegasi). Azas desentralisasi terutama diberikan kepada kabupaten/kota mengingat daerah ini menjadi titik berat otonomi, sedangkan azas dekosentrasi terutama diberikan kepada provinsi mengingat gubernur adalah wakil pemerintah pusat yang berada di daerah. Azas tugas pembantuan (delegasi) diberikan oleh pemerintah pusat kepada provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan bahkan kepada desa. Tetapi perspektif dan azas-azas itu tidak bisa cukup dan sempurna untuk menempatkan posisi dan peran desa, karena desa mempunyai otonomi asli dengan basis hak-hak bawaan (asal-usul). Prof. Robert Lawang, misalnya, dalam sebuah kesempatan lokakarya di Solo, menyampaikan kritik bahwa otonomi desa tidak bisa semata dilihat dari perspektif desentralisasi seperti halnya otonomi daerah. Perspektif desentralisasi (otonomi daerah), kata Robert Lawang, akan menimbulkan esensi otonomi desa terjebak dengan esensi otonomi daerah, sementara desa mempunyai esensi yang berbeda dengan daerah.

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

Kedua, desentralisasi, yakni pembagian atau penyerahan kekuasaan, kewenangan, sumberdaya dan keuangan dari negara kepada desa. Secara konseptual, desentralisasi sebenarnya hendak membentuk desa sebagai unit pemerintahan lokal yang otonom atau desa otonom (*local self government*), seperti halnya daerah otonom di atas desa. Karena itu desentralisasi akan mempertegas otonomi desa dan akan mengubah posisinya sebagai obyek menjadi subyek dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Ada 3 (tiga) hal inti yang mengharuskan desentralisasi: kewenangan, perencanaan dan keuangan.

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

Sesuai dengan visi, perspektif dan azas di atas, maka prinsip-prinsip dasar otonomi desa dan penyelenggaraan pemerintahan desa meliputi:

- a) Otonomi asli
- b) Integrasi
- c) Inisiatif lokal
- d) Demokrasi
- e) Pemberdayaan
- f) Teknokrasi
- g) Partisipasi
- h) Kesejahteraan

D. Ketentuan Umum

1. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia;

2. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah;
3. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Kecamatan adalah wilayah pembangunan dan pelayanan publik yang dipimpin camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota.
5. Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri beserta kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati negara serta azas desentralisasi dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
6. Otonomi desa adalah hak, wewenang, dan kewajiban desa otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya sendiri, urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
7. Otonomi asli adalah hak dan wewenang desa mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal usul yang diakui dan dihormati oleh negara.
8. Rekognisi adalah pengakuan negara terhadap hak asal-usul desa.
9. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dan sumberdaya oleh Pemerintah kepada daerah dan desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri serta urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
10. Subsidiaritas adalah penggunaan kewenangan dan pengambilan keputusan secara lokal di tingkat desa berkenaan dengan kepentingan masyarakat setempat.
11. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa, Badan Perwakilan Desa dan lembaga-lembaga adat dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan kepentingan masyarakat setempat
12. Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.
13. Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain,

selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

14. Lembaga-lembaga adat adalah lembaga-lembaga setempat bersifat asli yang berkedudukan dalam struktur pemerintahan desa dan berperan menjalankan urusan-urusan pemerintahan.
15. Lembaga Kemasyarakatan atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat.
16. Alokasi Dana Desa adalah dana yang dialokasikan oleh Pemerintah untuk desa, yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
17. Perencanaan desa adalah perencanaan jangka panjang, jangka menengah dan jangka tahunan yang disusun sendiri oleh desa (*self planning*) secara partisipatif dan ditetapkan bersama oleh Kepala Desa dan BPD dengan Peraturan Desa.
18. Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.
19. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa selanjutnya disingkat APBDDesa adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan desa yang direncanakan secara partisipatif, dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Desa dan BPD, yang ditetapkan dengan Peraturan Desa.
20. Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama Kepala Desa.
21. Pembinaan adalah pemberian pedoman, standar pelaksanaan, perencanaan, penelitian, pengembangan, bimbingan, pendidikan dan pelatihan, konsultasi, supervisi, monitoring, pengawasan umum dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan desa.

