

PASANG SURUT OTONOMI DESA DI INDONESIA

Fikri Habibi

abstrak

desa sudah ada sejak dahulu jauh sebelum NKRI lahir, oleh karena itu sudah sepatutnya desa mendapatkan perhatian yang serius dari pemerintah. Eksistensi desa dalam struktur pemerintahan di Indonesia terus mengalami perubahan seiring dengan kepentingan rezim yang berkuasa. Ketika orde baru, desa ditempatkan sebagai unit pemerintahan terkecil yang langsung berada di bawah kecamatan. Masa orde baru, desa-desa di Indonesia mendapatkan perlakuan yang sama karena memakai pendekatan “penyeragaman” demi tujuan stabilitas politik. Memasuki masa reformasi, secara normatif desa mempunyai posisi yang berbeda dengan orde baru. Hal tersebut dapat dilihat dari undang-undang yang menjelaskan bahwa negara mengakui desa beserta hak-hak tradisionalnya selama masih dalam konteks NKRI, atau dengan kata lain desa sudah mempunyai otonomi. Perdebatan tentang konsepsi otonomi desa masih terus bergulir hingga melahirkan argumentasi bahwa desa harus diatur oleh undang-undang tersendiri (RUU Desa). Proses panjang perumusan konsep ideal otonomi desa harus berorientasi pada kemandirian dan kesejahteraan masyarakat desa.

Kata Kunci

Desentralisasi, Otonomi daerah, Otonomi desa

A. PENDAHULUAN

Otonomi daerah termasuk isu dan kebijakan yang satu dasawarsa terakhir menjadi salah satu pusat pembahasan dan kajian bidang pemerintahan di Indonesia. Meskipun demikian, otonomi daerah sesungguhnya sudah diimplementasikan sejak zaman penjajahan. Jejak rekamnya dapat terlihat dari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang otonomi daerah dari zaman penjajahan Belanda hingga masa reformasi. Beberapa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan otonomi daerah dapat dilihat dalam tabel di bawah ini³⁰:

Tabel A.1
Peraturan-Peraturan Otonomi Daerah

Masa Pra Kemerdekaan 1903-1945	- Decentralicetie Wet 1903 - Oendang-Oendang No.27 tentang
--------------------------------	---

³⁰ Diringkas dari Soetandyo Wignosubroto dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development, Yayasan Tifa, Jakarta, 2005

	<p>Peroebahan Pemerintahan Daerah</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oendang-Oendang No.28 tentang Atoeran Pemerintahan Syuu dan Atoeran Pemerintahan Tokubetsusi - Oendang-Oendang No.30 tentang Mengoebah Nama Negeri dan Daerah
Masa Kemerdekaan Hingga Demokrasi Terpimpin 1945-1965	<ul style="list-style-type: none"> - UU No.1 tahun 1945 tentang KNID - UU No. 22 tahun tentang KND - UU No.1 tahun 1957 - Penpres No.6 tahun 1959 - Penpres No.5 tahun 1960 - UU No.18 tahun 1965
Masa Orde Baru 1966-1999	<ul style="list-style-type: none"> - UU No.5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah - UU No.5 tahun 1979 tentang Desa
Masa Reformasi 1999-Sekarang	<ul style="list-style-type: none"> - UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah - UU No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah - UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah - UU No.33 tahun 2004

Perbedaan yang paling substansial dari semua peraturan tersebut adalah aturan tentang kualitas otonomi yang diberikan kepada daerah (pemda). Masa orde lama dan orde baru, bobot otonomi yang diberikan kepada daerah sangatlah kecil. Kebijakan tersebut sangat dipengaruhi sistem politik yang dijalankan pada saat itu, yaitu sentralistik. Berbeda dengan masa reformasi, dimana daerah diberikan hak/kewenangan yang sangat luas untuk menjalankan daerahnya sendiri sementara Pusat hanya menjalankan beberapa kewenangan/urusan saja. Perjalanan panjang peraturan tentang otonomi daerah tersebut seharusnya bermuara pada format ideal otonomi daerah di Indonesia.

Pemerintah dan DPR sedang melakukan pembahasan dalam rangka perubahan atau revisi atas UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Rancangan perubahan yang paling fundamental yaitu akan dipecahnya (split) UU No.32 tahun 2004 menjadi tiga undang-undang yaitu UU tentang Pemda, UU tentang Pemilukada serta UU tentang Desa. Perdebatan rencana pemisahan undang-undang tersebut terus bermunculan baik yang setuju maupun yang menolak. Pihak yang setuju dengan pemisahan berpendapat bahwa, ketiga persoalan tersebut (pemda, pemilukada dan desa) harus diatur oleh undang-undang tersendiri karena kompleksitas permasalahan serta “keunikan”-nya. Sehingga, ketiganya dirasakan sudah tidak bisa diakomodir lagi di dalam satu undang-undang yaitu UU No.32 tahun 2004.

Khusus tentang desa, menurut Robert Endi Jaweng³¹ pentingnya pengaturan tersendiri Desa dalam suatu UU dilandasi banyak alasan. Paling utama adalah untuk menjaga agar prinsip pengakuan dan penghormatan terhadap eksistensi Desa mendapat wadah legal yang tinggi, yakni UU. Tidak seperti sekarang ini di mana sebagian aspek substantif Desa hanya diatur pada level PP (PP No.72/2005) yang otoritas penyusunnya hanya dilakukan pemerintah tanpa keterlibatan para wakil di DPR atau DPD. Selain itu, dengan menjadikan pengaturan Desa sekedar sebagai bagian norma UU Pemda, Desa seolah menjadi bagian dari struktur Pemda dan otonomi Desa hanya menjadi cabang dari otonomi daerah. Terlebih di sisi lain perlu dicatat bahwa 83,2 persen wilayah Indonesia merupakan kawasan perdesaan dengan total jumlah desa sebesar 74 ribu desa (survei PODES, 2006). Dari 74 ribu desa tersebut, 45 persen atau sekitar 32.500 desa merupakan desa tertinggal (miskin)³².

Pihak yang menolak berpendapat bahwa pemisahan tersebut tidak menyentuh substansi permasalahan bahkan dapat menimbulkan permasalahan baru yaitu mis koordinasi atau tumpang tindih antar undang-undang. Sebagai contoh, RUU Desa yang sedang dibahas di DPR menurut Otto Syamsuddin Iskak mempunyai potensi berbenturan dengan UU No.11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Penyebabnya adalah pengaturan desa di Aceh tidak bisa dilepaskan dari UU No.11 tahun 2006 yang masih menghormati komunitas adat yang dikenal dengan “*gampong*”³³.

³¹ Robert Endi Jaweng, *Otonomi Desa: Reposisi Mencari Jati Diri*, Artikel pada Harian Jurnal Nasional – Kamis, 21 Juli 2011)

³² Prof. Firmanzah, PhD, *Menyikapi RAPBN 2012*, Metro Kolom, Selasa 23 Oktober 2011, <http://metrotvnews.com/read/analisdetail/2011/08/23/197/Menyikapi-RAPBN-2012>).

³³ Harian Umum Kompas, Jum'at 15 Juni 2012 hal. 5).

Perjalanan otonomi desa tidak terlepas dari perjalanan otonomi daerah itu sendiri, karena otonomi desa akan dipengaruhi oleh format otonomi daerah yang akan diimplementasikan. Pada masa Orde Baru dengan alasan stabilitas politik untuk menunjang pembangunan nasional, desa diartikan sebagai konsep administratif yang berkedudukan di bawah kecamatan. Struktur pemerintahan desa diseragamkan melalui UU No. 5/ 1979. Masa reformasi merupakan titik tolak dari slogan kembali ke desa, yang menekankan pada pembaruan otonomi desa, yang ditandai oleh desentralisasi kekuasaan dengan terbitnya UU No. 22 Tahun 1999. Namun tak lama muncul kecenderungan resentralisasi melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dilatarbelakangi dengan perubahan fungsi BPD menjadi Badan Permusyawaratan Desa, sehingga tidak ada lagi fungsi kontrol terhadap kepala desa. Hal ini mengisyaratkan bahwa desa belum sepenuhnya otonom sebagai suatu entitas yang berdaya secara politik dan ekonomi.³⁴

Perubahan konsep otonomi desa yang paling serius adalah pergeseran yang semula “otonomi pengakuan” menjadi “otonomi pemberian”. Pengakuan dan pemberian mempunyai nilai filosofis yang berbeda. Konsep pengakuan mengandung makna bahwa desa sudah memiliki kewenangan yang melekat (jauh sebelum Indonesia lahir) yang kemudian diakui oleh negara sebagai hak adat istiadatnya. Sedangkan konsep pemberian, bahwa negara-lah yang memberikan otonomi kepada desa. Pergeseran konsep tersebut mempunyai konsekuensi terhadap tiga hal³⁵, yaitu:

1. Otonomi tradisional berubah menjadi otonomi rasional
2. Perubahan kelembagaan yang semula lembaga kemasyarakatan yang mengurus kepentingannya sendiri menjadi lembaga pemerintahan daerah yang berskala kecil
3. Sumber keuangan, semula berasal dari iuran masyarakat berubah menjadi pemberian dari APBN dan APBD.

RUU Desa yang sedang dibahas oleh DPR hanya menjadi momentum pengulangan sejarah UU tentang desa karena pada masa orde baru, desa diatur tersendiri melalui UU No.5 tahun 1979. Jika RUU Desa disahkan, pertanyaannya apakah implementasi otonomi desa secara khusus dan otonomi daerah secara umumnya terjadi kemajuan atau kemunduran. Meskipun,

³⁴ Irine H. Gayatri, *Demokrasi Lokal (di Desa): Quo Vadis?*, Makalah untuk diskusi Perkumpulan INISIATIF, Bandung, 16 April 2007.

³⁵ Sadu Warsito dan M.Irwan Tahir, *Administrasi Pemerintahan Desa*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2011:1.23)

beberapa klausul revisi tersebut sepiantas memberikan angin surga bagi desa. Contoh persoalan anggaran, DPR sedang memperjuangkan anggaran desa sebesar 10% dari total APBN per tahun³⁶. Hal tersebut merupakan lompatan yang cukup signifikan karena selama ini desa hanya mendapatkan anggaran sisa berupa Anggaran Dana Desa (ADD).

Berdasarkan paparan di atas, pertanyaan yang paling mendasar adalah apa visi reformasi kebijakan Desa untuk memperbaiki masa depan Desa? Perlu dilakukan kajian yang lebih mendalam dan serius dalam menata desa ke depan dan didasarkan atas kondisi objektif desa. Argumentasi-argumentasi yang dibangun dalam membuat konsepsi pemerintah desa yang ideal sekarang ini, selalu dikaitkan dengan faktor sosio historis desa. Pijakanya selalu pada asumsi bahwa desa adalah sebuah wilayah yang damai, tentram, minim konflik, harmonis dan lain sebagainya. Tetapi, relevansi argumentasi tersebut perlu dikoreksi kembali jika dikaitkan dengan kondisi sosio politik desa terkini. Desa sudah banyak mengalami perubahan sebagai implikasi dari modernisasi termasuk perkembangan dan perubahan paradigma tentang otonomi dan pemerintahan daerah. Modernisasi telah merubah desa (dalam konsep tradisional) menjadi desa yang lebih kompleks. Desa juga sudah menjadi arena pertempuran kepentingan-kepentingan politik yang seringkali menegasikan nilai-nilai luhur desa. Kepala desa dan perangkat desa lainnya seringkali menjadi ujung tombak tim sukses partai politik dan kandidat kepala daerah tertentu. Aroma politik ini akan lebih terasa ketika mendekati momentum politik tertentu (seperti pemilu, pemilukada dan pilkades).

B. DESA

Definisi desa menurut tiga peraturan perundang-undangan yang di dalamnya mengatur tentang desa. Menurut UU No. 5 tahun 1979 adalah *“desa 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”*.

Sedangkan menurut UU No.22 tahun 1999 *“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”*.

³⁶ Harian Umum Kompas, Selasa 8 Mei 2012

Menurut UU No.32 tahun 2004 jo [Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005](#) tentang Desa, disebut bahwa” *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*”.³⁷

Menurut Kuntowijoyo (Suhartono, 2001: 30), ada tiga paradigma yang berkembang dalam melihat Desa. *Pertama*, paradigma yang melihat masalah pada rakyat itu sendiri. *Kedua*, paradigma yang melihat kondisi yang menyebabkan tidak adanya kesempatan bagi rakyat. *Ketiga*, paradigma yang melihat pada struktur dan sistem yang tidak adil.

Secara umum, setidaknya terdapat tiga tipe bentuk Desa, yaitu:

- 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.

³⁷ www.wikipedia.org/wiki/desa

Keragaman sosio-kultural yang dimiliki oleh Indonesia juga berpengaruh terhadap klasifikasi keragaman pemerintahannya, termasuk pada bentuk desa. Karakteristik desa-desa yang ada di pulau Jawa akan mempunyai perbedaan dengan desa yang terdapat di Papua baik nomenklatur maupun perbedaan hukum adatnya.

Tabel B.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.

Pemerintah desa di Indonesia selama ini telah menjalankan tiga peran utamanya, yaitu sebagai berikut:

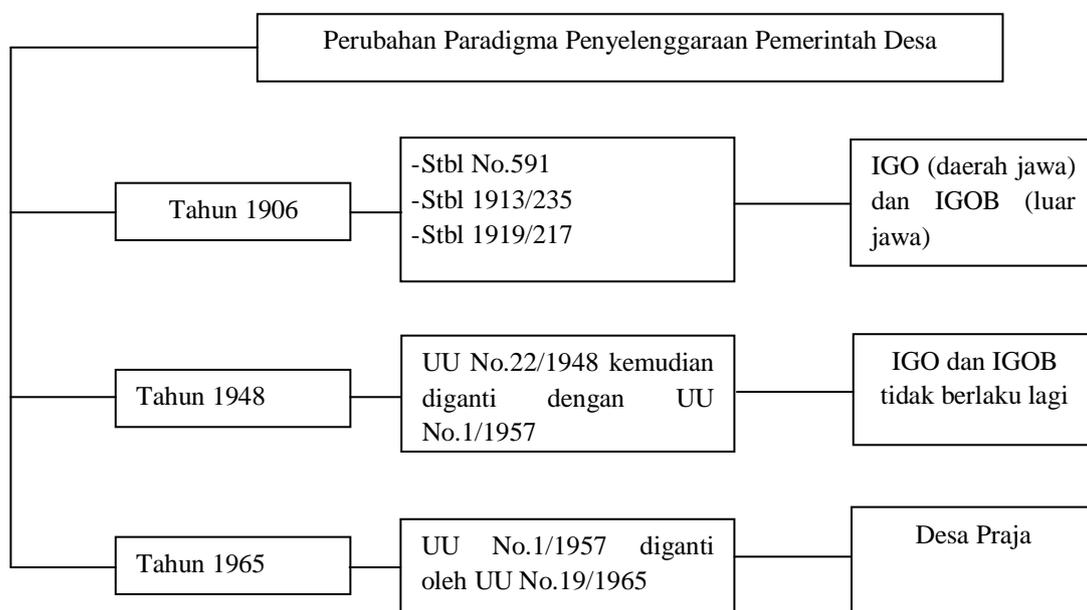
1. Sebagai struktur perantara; yakni menjadi perantara antara masyarakat desa dengan pemerintahan supradesa (pusat, provinsi, dan kabupaten) maupun dengan pihak lainnya.
2. Sebagai pelayan masyarakat; yakni memberikan pelayanan dalam bentuk barang dan jasa publik yang diatur berdasarkan hak asal-usul desa bersangkutan ataupun berupa penugasan dari pemerintah supradesa.
3. Sebagai agen pembaharuan; yakni menjadi pelopor perubahan bagi desa dan masyarakatnya baik atas inisiatif sendiri maupun penugasan dari penugasan pemerintahan supradesa³⁸

C. SEJARAH PERATURAN TENTANG DESA

Sejarah perjalanan peraturan tentang desa terus mengalami pasang surut seiring dengan perdebatan dan perubahan tentang otonomi daerah. Pengaturan tentang desa di Indonesia dapat dikaji dan ditelusuri dari peraturan-peraturan yang telah dibuat dari masa penjajahan Belanda hingga masa reformasi. Peraturan tentang desa hingga tahun 1965 dapat dilihat pada bagan di bawah ini:

Tabel C.1

Perkembangan Peraturan Tentang Desa Sampai Tahun 1965³⁹



Masa UU No. 5/1979

³⁸ Sadu Warsito dan M.Irwan Tahir, *Administrasi Pemerintahan Desa*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2011:1.21)

³⁹ Ibid

Dari ketentuan awal, termasuk pengertian Desa yang seragam itu, 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. Pengaturan 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. Secara substantif UU No. 5/1979 menempatkan Kepala Desa bukanlah pemimpin masyarakat Desa, melainkan sebagai kepanjangan tangan pemerintah supra Desa, yang digunakan untuk mengendalikan penduduk dan tanah 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).⁴⁰

Masa UU No. 22 tahun 1999

Undang-Undang 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*. Lompatan lain yang tampak dalam UU No.

⁴⁰ Naskah Akademik Rancangan UU tentang Desa, Direktorat Pemerintah Desa dan Kelurahan, www.forumdesa.org. Penulis juga mendapatkan bahan yang sama dari Komisi 2 DPR RI

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. 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.⁴¹

Masa UU No. 32/2004

Sesuai dengan konstitusi, UU No. 32/2004 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. UU No. 32/2004 tidak mengenal otonomi Desa, melainkan hanya mengenal otonomi daerah. 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. 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:

⁴¹ Ibid

“Sekretaris Desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan”⁴².

D. Proyeksi Otonomi Desa

Sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa memiliki otonomi. Akan tetapi, otonomi desa berbeda dengan otonomi daerah (yang berlaku saat ini). Mengapa demikian, karena desa memiliki otonomi yang bersifat asli dan penuh serta bukan merupakan pemberian pihak luar (yang selama ini diatur oleh UU No 32 Th 2004). Perbandingan Otonomi Daerah dengan Otonomi Desa dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel D.1
Perbandingan Otonomi Daerah dan Otonomi Desa

NO	ASPEK YANG DIBANDINGKAN	OTONOMI DAERAH	OTONOMI DESA
1	Asal-usulnya	Diberi oleh pemerintah pusat	Asli, melekat saat pembentukan dan memperoleh pengakuan dari Negara
2	Sifatnya	Rasional (berbasis pada sumber otoritas rasional)	Tradisional, sumber otoritasnya dari hukum adat setempat
3	Isinya	Dapat terbatas maupun seluas-luasnya tergantung pada keputusan politik pada masa itu	Sangat luas, mencakup kehidupan dan penghidupan masyarakat desa meskipun dari waktu ke waktu semakin surut karena diambil alih oleh pemerintah supradesa
4	Pengisian pejabat puncak	Dipilih oleh warga daerah yang memiliki hak pilih melalui proses politik yang dinamakan pemilukada	Dipilih oleh warga desa dalam proses pilkades tetapi tidak melalui proses politik karena tidak melibatkan partai politik
5	Sumber keuangan	Dari keuangan negara yang	Sebagian besar dari iuran warga

⁴² ibid

		dialokasikan untuk daerah otonom. Diberi kewenangan retribusi atas nama daerah	atau pengelolaan kekayaan desa. Tidak memiliki kewenangan pajak dan retribusi atas namanya sendiri
6	Hak membuat aturan hukumnya sendiri	Memiliki hak untuk membuat aturan hukumnya sendiri berupa perda yang dapat membuat sanksi berupa pidana penjara dan denda	Memiliki hak untuk membuat aturan hukumnya sendiri yang berlaku setempat tetapi tidak boleh memuat sanksi berupa pidana dan denda. Sanksinya berupa sanksi sosial sesuai hukum adat setempat
7	Hak kepegawaian	Memiliki hak kepegawaian meskipun terbatas. Untuk pengangkatan pegawai baru formasinya ditetapkan oleh pemerintah pusat. Ada keleluasaan untuk pengembangan karir maupun pemberian penghasilan tambahan di luar standar yang ditetapkan oleh pemerintah pusat	Desa memiliki hak kepegawaian meskipun terbatas dan yang diangkat menjadi perangkat desa bukanlah sebagai pegawai negara melainkan pegawai desa yang diberi imbalan sesuai kemampuan desa bersangkutan

Otonomi Desa harus mengandung tiga makna, yaitu: (a) Hak desa untuk mempunyai, mengelola atau memperoleh sumberdaya ekonomi-politik; (b) Kewenangan untuk mengatur atau mengambil keputusan atas pengelolaan barang-barang publik dan kepentingan masyarakat setempat; dan (c) Tanggungjawab Desa untuk mengurus kepentingan publik (rakyat) Desa melalui pelayanan publik. Soetrdjo Kartohadikoesoemo lebih rinci menjelaskan, ciri-ciri masyarakat hukum adat yang otonom, yaitu:

1. (berhak) mempunyai wilayah sendiri yang ditentukan oleh batas-batas yang sah
2. (berhak) mengurus dan mengatur pemerintahan dan rumah tangganya sendiri

3. (berhak) memilih dan mengangkat kepala daerahnya atau majelis pemerintahan sendiri
4. (berhak) mempunyai harta benda dan sumber keuangan sendiri
5. (berhak) untuk memungut pajak sendiri⁴³

Undang-Undang 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.

Prinsip otonomi tadi mewujudkan dalam pengakuan Negara atas esensi kewenangan yang berbasis hak asal-usul atau adat-istiadat setempat. Kewenangan originair ini melekat pada hakikat keberadaan desa sebagai *self-governing community*. Termasuk di dalamnya adalah kewenangan yang bersumber dari hak ulayat (atas tanah) yang dari sisi habitat hukumnya tidak terlepas dari keberadaan komunitas masyarakat hukum adat. Materi muatan asali ini tidak bisa dicabut oleh Negara/Daerah, lantaran bukan otonomi pemberian yang bersumber dari otoritas supradesa. Sementara terhadap Desa-desanya yang kehilangan basis keaslian tersebut atau yang berkategori bukan Desa genealogik (Desa dinas/administratif), basis kewenangan dalam konteks “otonomi pengakuan” tidak serta-merta hilang tetapi--mengingat hakikat desa sebagai *self-governing community*--materi muatannya berbasis kepentingan spesifik lokal atau inisiatif masyarakat berdasar prinsip subsidiaritas⁴⁴. Interpretasi lain dikemukakan oleh Robert MZ Lawang⁴⁵, kalimat dalam UUD 1945 menyebutkan negara mengakui atas hak-hak tradisional dari kesatuan hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur UU mengandung tiga implikasi yang dapat menghilangkan hakikat pengakuan dan penghormatan terhadap desa. *Pertama*, “**sepanjang masih hidup**” merupakan pengakuan bersyarat yang paling optimal, atau kesatuan tersebut bukan elemen struktural esensial dalam NKRI. *Kedua*, “**perkembangan masyarakat**” juga merupakan penghormatan dan pengakuan bersyarat kedua yang tidak kalah tragis. Siapa yang bertanggung jawab sehingga perkembangan di

⁴³ dalam Abdur Rozaki dan Hesti Rinandari, 2004:23)

⁴⁴ Robert Andi Jaweng, *loc.cit*

⁴⁵ Robert MZ Lawang, *Masalah Perdesaan dan RUU Desa*, Harian Umum Kompas (Opini), Jum’at 15 Juni 2012

Indonesia berjalan timpang. *Ketiga*, sesuai “ **prinsip NKRI**” yang kalau tidak dikontrol akan jadi hubungan asimetris antara kestuan masyarakat hukum adat dengan negara. Bila benar demikian, maka terdapat peluang penghapusan desa secara strukturan melalui peraturan perundang-undangan.

Konsep kewenangan desa yang diuraikan di atas sejatinya lebih menguatkan eksistensi otonomi desa. Akan tetapi, konsepsi tersebut mempunyai potensi terjadi benturan dengan hukum positif lainnya, maka tidak heran jika sering terjadi benturan antara masyarakat adat dengan negara terutama masalah hak ulayat tanah. Oleh karena itu, definisi hak-hak tradisional yang melekat harus didefinisikan kembali agar tidak menimbulkan multi tafsir. Re-definisi ini dapat berupa identifikasi secara operasional akan hak-hak apa saja yang menjadi otonomi desa dan tidak dapat dirubah/diintervensi oleh negara. Hak-hak tersebut kemudian dimasukkan ke dalam peraturan perundang-undangan (baik UU, PP atau Perda) agar mempunyai kekuatan hukum yang pasti termasuk kewenangan yang bersifat “penyerahan” dari kabupaten/kota. Lebih lanjut Prof Irfan Ridwan Maksum⁴⁶ menjelaskan bahwa desa harus diatur dalam UUD dalam kalimat sederhana bahwa desa atau dengan nama lain diatur dan diurus daerah provinsi karena sumber daya yang lebih memadai dibanding kabupaten/kota. Pola seperti itu dapat menyehatkan struktur di level desa dan di level NKRI. Jika terdapat keseragaman, pengaturan antar provinsi dapat saling mengadopsi dan mengadaptasi.

Pengaturan desa juga harus mempertahankan statusnya sebagai unit pemerintahan yang otonom atau sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom berbasis adat dan dan tidak boleh (selalu) dirubah menjadi kelurahan. Secara administratif, desa dan kelurahan mempunyai derajat setruktur yang sama. Akan tetapi, keduanya mempunyai perbedaan yang substansial. Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari [perangkat daerah](#) kabupaten/kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan [Kelurahan](#), Desa memiliki hak mengatur wilayahnya lebih luas. Namun dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan. Jika dilihat dari perspektif politik, perubahan desa menjadi kelurahan dapat menciptakan *image* bahwa kelurahan lebih baik dibanding desa.

Dorongan perubahan desa menjadi kelurahan terjadi dalam dua bentuk, yaitu pembangunan wilayah perkotaan dan tuntutan dari (yang mengatasnamakan) masyarakat. Modernisasi

⁴⁶ Irfan Ridwan Maksum, *Restrukturisasi Otonomi Desa*, Harian Umum Kompas (Opini), Kamis, 26 Juli 2012

selalu ditandai dengan industrialisasi menjadi sebuah argumentasi pemerintah untuk memacu pertumbuhan ekonomi. Arus itu tidak hanya berada di kawasan perkotaan tetapi sudah memasuki desa. Dampaknya adalah semakin tergerusnya identitas dan karakteristik desa, salah satunya pertanian. Konsekuensi dari perubahan tersebut akan menjadi dasar untuk merubah desa menjadi kelurahan. Pengembangan wilayah telah merubah kawasan perdesaan menjadi kawasan perkotaan dan secara perlahan desa akan mengalami “kepunahan”. Terlebih jika terjadi pemekaran daerah yang statusnya adalah Kota, maka bisa dipastikan di kota tersebut hanya akan ada kelurahan dan tidak akan ada desa.

Dorongan yang kedua adalah tuntutan dari masyarakat. Tuntutan ini perlu diteliti lebih lanjut apakah betul dari masyarakat (*grassroot*) atau hanya dari segelintir orang yang memegang kekuasaan desa (pada saat itu). Tuntutan ini biasanya dilatarbelakangi oleh kepentingan individu (kepala desa) yang ingin diangkat menjadi pegawai negeri sipil bila desa berubah menjadi kelurahan. Kedua dorongan tersebut menjadi ancaman bagi eksistensi desa dan demokrasi *ala* desa yang menjadi *prototipe* demokrasi negara. Bila sudah menjadi kelurahan, maka kepala pemerintahannya bukan dipilih oleh rakyat melainkan pilihan penguasa yang di atasnya (Bupati dan Walikota) yang memberikan peluang bagi pemerintah yang berkuasa untuk lebih mencengkramkan kekuatan dan kekuasaannya sampai ke desa (sentralisasi di daerah).

Ke depan harus ada aturan yang melindungi eksistensi desa termasuk memasukan desa ke dalam kawasan perkotaan atau di dalam pemerintah kota (pemkot). Perspektif dan cara pandang yang masih menempatkan kelurahan seolah-olah lebih baik dari desa harus segera dirubah. Perspektif yang diskriminatif tersebut dikuatkan secara sosio kultural dan legal formal dimana desa selalu identik dengan keterbelakangan sedangkan karakteristik kelurahan adalah wilayah perkotaan. Perspektif inilah yang menumbuhsururkan tuntutan akan perubahan desa menjadi kelurahan. Jika perspektifnya demikian, maka selamanya kita tidak akan pernah mendapatkan desa yang mandiri dan maju. Prinsip yang harus dipegang adalah desa dapat berkembang dan maju tanpa harus menghilangkan “penamaan” desa beserta karakteristiknya. Oleh karena itu, dalam peraturan perundang-undangan harus dihilangkan diskriminasi dari aspek karakteristik pembeda antara desa dan kelurahan. Karakteristik desa tidak hanya dari faktor dominasi sektor agraris, tetapi harus juga dimasukan sektor industri ke dalam karakteristik desa.

Demokrasi desa menjadi bagian penting lainnya dalam otonomi desa. Secara singkat, demokrasi desa erat kaitannya dengan kemandirian dalam memilih pemimpinnya (dalam hal ini kepala desa) oleh masyarakatnya. Meskipun jabatan kepala desa adalah jabatan politis, tetapi kepala desa harus dijauhkan dari kepentingan politik tertentu (seperti partai politik). Perlu dipertegas kembali bahwa kepala desa tidak boleh menjadi anggota, pengurus bahkan berafiliasi kepada partai politik tertentu. Hal ini biasa terjadi pada momentum pemilu dan pemilukada. Aturan ini sebenarnya sudah ada, kekurangannya adalah tindakan hukum atau sanksi jika ada kepala desa yang berafiliasi pada kepentingan politik tertentu.

Kualitas demokrasi desa juga ditentukan oleh lembaga yang bertugas untuk menampung aspirasi sekaligus mengontrol eksekutif di desa, dalam hal ini BPD. Posisi dan kewenangan BPD akan lebih baik jika dikembalikan kepada format “Perwakilan”, dengan demikian dapat melakukan proses *check and balances* terhadap kepala desa. Meskipun terdapat fenomena negatif dalam praktek politik seperti konflik antara kepala desa dengan BPD hingga pemakzulan kepala desa. Upaya demokratisasi di desa-desa memang memerlukan proses yang panjang, sebab terjadi transformasi besar-besaran pada dua aras yaitu pertama, pola berpikir dan praktek politik para elite desa, dan kedua, pada internal masyarakat desa sendiri, dalam konteks transisi politik sejak 1998.

E. Penutup

Otonomi desa tidak selalu *linear* dengan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat desa, tetapi terdapat tahapan atau pra syarat sehingga tujuan tersebut dapat tercapai. Proses *trial and error* dapat saja terus dilakukan hingga mendapatkan format ideal pemerintahan desa. Oleh karena itu, yang juga penting untuk dilakukan adalah penguatan kapasitas sumber daya manusia desa yang dimulai dari aparatur pemerintahan desa. Program-program pelatihan/workshop yang harus lebih diintensifkan antara lain:

1. Langkah-langkah optimalisasi pendapatan desa
2. Penyusunan APBDes
3. Penyusunan Perdes
4. Dll.

Pemberian otonomi desa yang luas baik dalam aspek politik maupun keuangan, tanpa diimbangi dengan kualitas sumber daya manusia di desa yang memadai hanya akan menimbulkan masalah yang lebih kompleks.

Daftar Pustaka

Firmanzah, 2011, *Menyikapi RAPBN 2012*, Metro Kolom, Selasa 23 Oktober 2011.

Gayatri, Irine H., 2007, *Demokrasi Lokal (di Desa): Quo Vadis?*, Perkumpulan INISIATIF, Bandung, 16 April 2007.

Haris, Syamsuddin, dkk, 2003, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, LIPI, Jakarta

HR, Syaukani, dkk, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka pelajar, Jogjakarta

Jaweng, Robert Endi , *Otonomi Desa: Reposisi Mencari Jati Diri*, Harian Jurnal Nasional – Kamis, 21 Juli 2011

Lawang, Robert MZ, 2012, *Masalah Perdesaan dan RUU Desa*, Kolom Opini Harian Umum Kompas

Maksum, Irfan Ridwan, 2012, *Restrukturisasi Otonomi Desa*, Kolom Opini Harian Umum Kompas

Naskah Akademik Rancangan UU tentang Desa, Direktorat Pemerintah Desa dan kelurahan,

Soekanto, Soerjono, 1992, *Sosiologi Suatu Pengantar*, CV.Rajawali, Jakarta

Warsito, Sadu dan M.Irwan Tahir, 2011, *Administrasi Pemerintahan Desa*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2011:1.23)

Wignosubroto, Soetandyo dkk , *Pasang Surut Otonomi Daerah:Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development, Yayasan Tifa, Jakarta,2005

Harian Umum Kompas, Selasa 8 Mei 2012

Harian Umum Kompas, Jum'at 15 Juni 2012

www.forumdesa.org.

www.depdagri.go.id

www.wikipedia.org