

BAB III
TATA KELOLA PEMERINTAHAN DESA DALAM NEGARA
KESATUAN REPUBLIK INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-
UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA

1. Kedudukan Hukum Pemerintah Desa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, telah memberikan pengaruh terhadap eksistensi desa. Apakah kemudian desa menjadi institusi yang otonom atau merupakan bagian dari organ pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang paling rendah?. Keadaan tersebut, dapat dilihat dalam Pembagian wilayah atau teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur di dalam pasal 18 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”⁵³

Ketentuan tersebut mengandung 2 (dua) hal, yaitu; pertama, pembagian teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas daerah provinsi, dan Kabupaten/Kota. Kedua, setiap daerah memiliki pemerintahan daerahnya masing-masing. Hal ini menunjukkan bahwa pembagian wilayah dan pemerintahan di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya sampai pada wilayah Kabupaten/Kota.

⁵³ pasal 18 ayat (1) UUD 1945

Keberagaman karakteristik dan jenis Desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (founding fathers) ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.

Dalam susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang”. Hal itu berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.⁵⁴

Dalam Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menegaskan bahwa Desa Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan

⁵⁴ Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian sangat jelas bahwa Undang – undang ini memberikan dasar menuju *self governing community* yaitu suatu komunitas yang mengatur dirinya sendiri. Dengan pemahaman bahwa Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sesuai kondisi dan sosial budaya setempat digabungkan dengan dengan *Local Self Government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat.

Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli.

Dengan demikian maka posisi desa pada saat ini memiliki otonomi asli yang sangat strategis sehingga memerlukan perhatian seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.

2. Landasan Pengaturan Pemerintahan Desa.

Sebagaimana diamanatkan dalam penjelasan Undang - Undang Nomor 6 tahun 2014 menyebutkan bahwa landasan atau azas dalam pengaturan pemerintahan desa antara lain :

- a. Rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul;
- b. Subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa;
- c. Keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat Desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
- d. kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat Desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun Desa;
- e. kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun Desa;
- f. kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa;
- g. musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan;
- h. demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat Desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat Desa atau dengan

persetujuan masyarakat Desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin;

- i. Kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri;
- j. partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan;
- k. kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran;
- l. pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa; dan
- m. keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan Desa.

3. Kemandirian Merupakan Pilar penyelenggaraan pemerintahan dan Pembangunan Desa⁵⁵

Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam

⁵⁵ <http://rachmatdwimulya.blogspot.co.id/2014/09/pembaharuan-penyelenggaraan.html>

dan lingkungan secara berkelanjutan. Oleh karena dalam pelaksanaan pembangunan desa digunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu “Desa membangun” dan “membangun Desa” yang diintegrasikan dalam perencanaan Pembangunan Desa. Sebagai konsekuensinya, Desa menyusun perencanaan pembangunan sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. Dokumen rencana Pembangunan Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa dan sebagai dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Perencanaan Pembangunan Desa diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat Desa melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa. usyawarah Perencanaan Pembangunan Desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat Desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat Desa.

Pembangunan Desa dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa dengan semangat gotong royong serta memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam Desa. Pelaksanaan program sektor yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa dan diintegrasikan dengan rencana Pembangunan Desa. Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi dan melakukan pemantauan mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa. Sejalan dengan tuntutan dan dinamika pembangunan bangsa, perlu dilakukan pembangunan Kawasan Perdesaan. Pembangunan

Kawasan Perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar-Desa dalam satu Kabupaten/Kota sebagai upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat Desa di Kawasan Perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif.

Salah satu pilar yang harus ditanamkan dan terus menerus menjadi sandaran model penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa adalah azas kemandirian dalam hal pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan desa. Mengapa hal ini menjadi suatu penekanan tersendiri karena sudah sejak lama masyarakat kita terutama masyarakat yang berada di pedesaan selalu bertumpu kepada pihak lain dalam hal penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan. Hal terjadi karena adanya sebab akibat baik dari pemerintah maupun dari masyarakatnya. Sejak lama pemerintah bertindak sebagai agen pembangunan dimana pihak pemerintah selalu menempatkan diri sebagai pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam hal pembangunan, mulai dari segi perencanaan sampai dengan pelaksanaan. Sedangkan pihak masyarakat merasa bahwa kegiatan pembangunan adalah merupakan kewajiban pemerintah sehingga yang terjadi selama ini pihak masyarakat seolah-olah menjadi "*Penonton Dan Menjadi Penerima*" dari kegiatan pembangunan. Model ini sangat berpengaruh terhadap pola budaya masyarakat terhadap kegiatan pembangunan yang pada gilirannya menjadi suatu kendala yang sangat serius bagi kelangsungan pembangunan itu sendiri.

Oleh karena itu mulai saat ini dan seterusnya model kemandirian masyarakat harus menjadi pilar yang menopang kegiatan pemerintahan dan

pembangunan. Peran pemerintah harus bergeser menjadi “fasilitator dan motivator” sedangkan masyarakat harus dijadikan subjek dalam pembangunan. Model ini menempatkan masyarakat untuk melakukan apa yang menjadi kebutuhan mereka sendiri masyarakat diberikan peluang untuk mulai mempelajari apa dan bagaimana yang harus mereka lakukan dalam kegiatan pembangunan. Tentu saja peran pemerintah memberikan fasilitasi dalam bentuk model-model pembelajaran yang bersifat “komunikasi timbal balik” sehingga gagasan akan lahir dari masyarakat dan pemerintah hanya memberikan fasilitasi yang diperlukan.

Dalam model kemandirian masyarakat ini lebih ditekankan kepada bagaimana masyarakat dapat mengoptimalkan kemampuan dan potensi yang dimilikinya dikaitkan dengan hal-hal yang direncanakan untuk pelaksanaan pembangunan. Harus mulai terjadi perubahan mental masyarakat yang selama ini hanya bisa “*menerima dan meminta*” menjadi “*mencari dan menggali kemampuan lokal sendiri*”. Masyarakat harus dikondisikan dan dilakukan upaya pembelajaran tentang apa yang akan dilakukan, bagaimana melakukan, siapa yang melakukan dan berapa dan bagaimana anggaran itu didapat.

Kemandirian masyarakat memang bukan hal yang mudah namun peran pemerintah harus memulai untuk melakukan perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan ini karena tanpa adanya kemandirian lokal masyarakat maka beban yang ditanggung oleh pemerintah menjadi sangat berat, dan pencapaian peningkatan kesejahteraan masyarakat menjadi akan lambat. Terdapat beberapa langkah untuk meningkatkan

kemandirian masyarakat dalam pembangunan antara lain :

- a. Memberikan kewenangan untuk pengambilan keputusan pada tingkat desa dalam hal pelaksanaan pembangunan yang dilakukan di desa.
- b. Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat melalui pemberian input berupa fasilitas infra struktur (jalan, puskesmas, listrik, jembatan, sekolah) yang pelaksanaan pembuatan infra struktur tersebut melibatkan sepenuhnya kepada masyarakat lokal. Bila masyarakat telah memiliki potensi yang baik maka rangsangan kearah yang lebih mandiri akan lebih meningkat.
- c. Adanya keberpihakan pemerintah kepada kaum lemah dalam hal ini masyarakat lemah yang berada di desa untuk dibangkitkan potensi ekonomi yang terdapat didesa tersebut. Sehingga bila kemampuan ekonomi masyarakat desa telah baik maka akan sangat membantu dalam hal pembangunan desa.
- d. Masyarakat harus selalu diajak dan dilibatkan untuk berperan dalam kegiatan pembangunan dengan suatu pemikiran yang dilandasi dengan penuh kesadaran bahwa pembangunan yang dilakukan pada dasarnya adalah sebagai pemenuhan kebutuhan masyarakat bukan merupakan pemenuhan keinginan – keinginan dari masyarakat dan pemerintah.
- e. Pemberdayaan institusi lokal yang ada dimasyarakat, dengan acara pelibatan secara aktif dalam hal kegiatan pembangunan.

4. Kebijakan Pemerintah dalam Tata Kelola Pemerintahan Desa.⁵⁶
- a. ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 ditegaskan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 ditegaskan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. (Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2002: 66).⁵⁷
 - b. Berdasarkan konstruksi pembagian satuan wilayah administrasi pemerintahan tersebut, maka penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan secara nasional, sehingga keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan secara nasional turut ditentukan oleh efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa.
 - c. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pemerintah Desa mempunyai tugas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa, Kewenangan Desa meliputi:

⁵⁶ <http://desamembangun.or.id/2014/04/tata-kelola-desa-dalam-uu-desa/>

⁵⁷ Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2002: 66

- 1) kewenangan berdasarkan hak asal usul;
 - 2) kewenangan lokal berskala Desa;
 - 3) kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
 - 4) kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa meletakkan posisi desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat sesuai hak asal usul desa, sehingga otonomi desa diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- e. Di sisi lain, dalam posisi Desa sebagai subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan secara nasional dan jajaran terdepan dalam penyelenggaraan pemerintahan secara nasional, maka desa juga diberi kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagai konsekwensi dari keberadaan Desa sebagai sebuah entitas pemerintahan.
- f. Selain kewenangan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa, desa juga memperoleh kewenangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan/atau Kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 Undang-undang No.6 Tahun 2014⁵⁸ meliputi penyelenggaraan

⁵⁸ Pasal 22 Undang-undang No.6 Tahun 2014

Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

- g. Pasal 94 UU Nomor 6 Tahun 2014⁵⁹ menyebutkan :
- a. Desa mendayagunakan lembaga kemasyarakatan Desa yang ada dalam membantu pelaksanaan fungsi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
 - b. Lembaga kemasyarakatan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan wadah partisipasi masyarakat Desa sebagai mitra Pemerintah Desa
 - c. Lembaga kemasyarakatan Desa bertugas melakukan pemberdayaan masyarakat Desa, ikut serta merencanakan dan melaksanakan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat Desa.
 - d. Pelaksanaan program dan kegiatan yang bersumber dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan lembaga non-Pemerintah wajib memberdayakan dan mendayagunakan lembaga kemasyarakatan yang sudah ada di Desa.
- h. Pasal 95 UU Nomor 6 Tahun 2014⁶⁰ menyebutkan :
- 1) Pemerintah Desa dan masyarakat Desa dapat membentuk lembaga adat Desa.

⁵⁹ Pasal 94 Undang-undang No.6 Tahun 2014

⁶⁰ Pasal 94 Undang-undang No.6 Tahun 2014

- 2) Lembaga adat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga yang menyelenggarakan fungsi adat istiadat dan menjadi bagian dari susunan asli Desa yang tumbuh dan berkembang atas prakarsa masyarakat Desa
- 3) Lembaga adat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas membantu Pemerintah Desa dan sebagai mitra dalam memberdayakan, melestarikan, dan mengembangkan adat istiadat sebagai wujud pengakuan terhadap adat istiadat masyarakat Desa.

5. Tujuan lahirnya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa⁶¹

Adapun tujuan dari disahkannya UU Desa ini antara lain:

- a. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- c. Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat desa;
- d. Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama;
- e. Membentuk pemerintahan desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;

⁶¹ <http://www.jurnas.com/news/133227/Antisipasi-Permasalahan-dan-Usulan-Revisi-UU-Desa-2014/1/Nasional/Opini>

- f. Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
- g. Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat desa guna mewujudkan masyarakat desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
- h. Memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
- i. Memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.

Sedangkan asas pengaturan dalam UU Desa ini adalah:

- a. rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul;
- b. subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa;
- c. keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
- d. kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat desa dan unsur masyarakat desa dalam membangun desa;
- e. kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun desa;
- f. kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat desa;

- g. musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan;
- h. demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat desa atau dengan persetujuan masyarakat desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk tuhan yang maha esa diakui, ditata, dan dijamin;
- i. kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri;

6. Peluang dan Ancaman Otonomi Desa Pasca UU Nomor 6 Tahun 2014⁶²

Pasca terbentuknya UU Nomor 6 Tahun 2014, eksistensi desa tampak memperoleh derajat kewenangan pengaturan sehingga semakin luas hak mengatur dan mengurus yang dikembangkan pemerintah daerah atas nama hak dan kewajiban otonomi, bersamaan dengan itu menyusut pula makna otonomi desa. Desa menjadi powerless, kehilangan kewenangan sekalipun secara eksplisit dikatakan memiliki otonomi.

Kebijakan uniformitas mengakibatkan musnahnya sistem sosial mikro yang menjadi penunjang bagi upaya penyelesaian masalah sosial secara fungsional. Desa dan semua perangkatnya berubah menjadi mesin birokrasi yang efektif

⁶² <http://uptlpkd.bpkad.jatimprov.go.id/peluang-dan-ancaman-otonomi-desa-pasca-uu-nomor-6-tahun-2014/>

dalam menjalankan semua kebijakan rezim berkuasa secara top down. Dengan sendirinya peran dan kedudukan desa mengalami pergeseran dari entitas sosial yang bertumpu pada kehendak basis alami terkecil masyarakat menjadi unit pemerintahan mikro yang bersandar bagi kepentingan pemerintah. Persoalannya adalah apakah pengaturan soal desa kedepan akan memberi peluang ataukah menjadi ancaman nyata bagi pertumbuhan dan perkembangan otonomi desa? Opini ini akan melihat akar pertumbuhan dan perkembangan otonomi desa di Indonesia serta sejumlah catatan penting bagi peluang tumbuhnya otonomi desa.

a. Peluang Tumbuhnya Otonomi Desa

Pengaturan eksistensi desa melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mesti diakui memberi peluang bagi tumbuhnya otonomi desa. Sejumlah tekanan dalam beberapa pasal memberi diskresi yang memungkinkan otonomi desa tumbuh disertai beberapa syarat yang mesti diperhatikan oleh pemerintah desa, asyarakat desa, pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Syarat tersebut penting menjadi perhatian utama jika tidak ingin melihat kondisi desa bertambah malang nasibnya.

Dari aspek kewenangan, terdapat tambahan kewenangan desa selain kewenangan yang didasarkan pada hak asal usul sebagaimana diakui dan dihormati negara. Tampak bahwa asas subsidiaritas yang melandasi undang-undang desa memberikan keleluasaan dalam penetapan kewenangan berskala

lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa.

Kewenangan lokal berskala desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh desa, atau yang muncul karena perkembangan desa dan prakasa masyarakat desa, antara lain tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan desa, rembung desa dan jalan desa.

Konsekuensi dari penambahan kewenangan tersebut memungkinkan desa dapat mengembangkan otonomi yang dimiliki bagi kepentingan masyarakat setempat. Implikasinya desa dapat menggunakan sumber keuangan yang berasal dari negara dan pemerintah daerah untuk mengembangkan semua kewenangan yang telah ada, yang baru muncul, dan sejumlah kewenangan lain yang mungkin merupakan penugasan dari supradesa. Untuk mendukung pelaksanaan sejumlah kewenangan tersebut, desa dan kepala desa memiliki kewenangan yang luas guna mengembangkan otonomi asli melalui sumber keuangan yang tersedia.

Sterilisasi desa dari perangkat desa yang berasal dari pegawai negeri sipil menjadi momentum bagi pemerintah desa untuk mengembangkan otonominya sesuai perencanaan yang diinginkan tanpa perlu takut di sensor ketat oleh sekretaris desa. Selain kewenangan berdasarkan hak asal-usul yang

telah ada dan kewenangan berskala lokal desa, semua kewenangan tambahan yang ditugaskan oleh pemerintah daerah maupun pusat hanya mungkin dilaksanakan jika disertai oleh pembiayaan yang jelas. Terkait dengan itu, undang-undang desa menentukan bahwa sumber keuangan desa secara umum berasal dari APBN, APBD, PAD dan sumber lain yang sah.

Jika diperkirakan pemerintah mampu menggelontorkan setiap desa sebanyak 10% dari total APBN, plus ADD sebesar 10% dari Pajak/Retribusi/DAU/DBH, ditambah Pendapatan Asli Desa dan sumbangan lain yang sah, maka setiap desa kemungkinan akan mengelola dana di atas 1 Milyar perdesa pada 72.944 desa di Indonesia. Dengan sumber keuangan yang relatif cukup dibanding kuantitas urusan yang akan dilaksanakan, desa sebetulnya dapat lebih fokus dalam mengintensifikasi pelayanan publik serta pembangunan dalam skala yang lebih kecil.

Kenyataan tersebut setidaknya mendorong otonomi yang dimiliki untuk menjadikan semua urusan yang telah diakui dan dihormati negara, ditambah urusan skala lokal bukan sekedar pajangan, tetapi akumulasi dari seluruh aset yang memungkinkan desa bertambah kaya dengan modal yang dimilikinya. Sumber asli yang berasal dari desa dapat digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik agar masyarakat dapat lebih efisien dan efektif dilayani oleh pemerintah desa.

Penyelenggaraan pemerintahan desa selama ini menggambarkan rendahnya dukungan sarana dan prasarana sehingga pelayanan di desa tak

maksimal. Kantor desa bahkan secara umum tak berfungsi kecuali pada waktu-waktu tertentu. Dalam banyak hal desa harus diakui tertinggal dari berbagai aspek disebabkan rendahnya dukungan pemerintah daerah sekalipun dalam semangat otonomi. Sementara sumber keuangan yang berasal dari APBN dapat diarahkan bagi kepentingan pembangunan desa.

Tentu saja selain alokasi pembangunan yang berasal dari pemerintah, desa dapat mempercepat pembangunan infrastruktur dalam jangka panjang sehingga terjadi pembangunan desa yang berkelanjutan. Realitas desa sejauh ini menunjukkan lemahnya pertumbuhan ekonomi, tingginya kemiskinan dan pengangguran sehingga menurunkan daya saing desa dibanding kota. Sumber keuangan negara setidaknya berpeluang mendorong laju pertumbuhan ekonomi desa sehingga tak jauh ketinggalan dibanding kota.

Sekalipun demikian, alokasi APBN tidaklah merupakan wujud dari pendekatan local state government semata, tetapi lebih merupakan tanggungjawab negara yang diamanahkan konstitusi. Demikian pula alokasi APBD bukanlah merupakan manifestasi dari pendekatan local self government semata, namun perintah undang-undang pemerintahan daerah.

Jadi, sekalipun desa dalam undang-undang ini bersifat self governing community, namun negara dan pemerintah daerah tetap bertanggungjawab untuk mengakui, menghormati dan memelihara keberlangsungan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan

masyarakat di desa. Bentuk pengakuan negara terhadap desa dapat dilihat dari pengakuan atas realitas keberagaman desa di berbagai daerah (asas rekognisi). Sedangkan konkretisasi dari penghormatan negara terhadap desa adalah terbukanya kran alokasi negara secara langsung yang akan dikelola desa (asas subsidiaritas).

Penggunaan kedua asas tersebut sekalipun didahului oleh pengakuan konstitusi atas keragaman dan batasan desa dalam pengertian umum (desa, desa adat dan atau nama lain), setidaknya menjadi pijakan konkrit dalam pengaturan desa lebih lanjut di tingkat daerah masing-masing. Terkait postur organisasi pemerintahan desa, batasan pemerintahan desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa semata tanpa posisi BPD.

Pengalaman menunjukkan bahwa kolektivitas kepala desa dan BPD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa sulit dilaksanakan karena kedua lembaga tak selalu sejalan dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan. Terpisahnya posisi BPD memungkinkan pemerintah desa dapat lebih leluasa mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa pengawasan ketat BPD yang selama ini relatif sulit hidup sekamar dengan pemerintah desa. Bias dari kondisi semacam itu tak jarang membuat desa kurang dinamis, bahkan statis karena saling menunggu persetujuan yang berlarut-larut. Selain itu, separasi semacam itu bertujuan untuk menciptakan pemerintahan desa yang lebih modern, dimana secara politik terjadi diferensiasi antara desainer kebijakan (BPD) dan implementator kebijakan

(kepala desa). BPD setidaknya mewakili masyarakat yang dipilih secara demokratis untuk membahas suatu kebijakan sebelum dilaksanakan oleh pemerintah desa. Kebijakan desa dimulai dari tahap perencanaan, implementasi dan evaluasi. Perencanaan desa merupakan perencanaan jangka menengah yang dijabarkan dalam bentuk perencanaan pembangunan tahunan. Perencanaan desa dapat dikembangkan sejalan dengan periodisasi kepemimpinan kepala desa yang dapat mencapai tiga kali masing-masing selama enam tahun. Artinya, perencanaan menengah desa dapat berjalan selama 18 tahun bergantung pada elektabilitas kepala desa. Dengan demikian selama periodisasi yang relatif lebih lama dibanding kepala daerah yang hanya dua periode, desa dengan sendirinya berpeluang meletakkan perencanaan secara berkelanjutan melalui prioritas yang disepakati bersama masyarakat setempat.

Dalam kerangka pelaksanaan pembangunan, desa membutuhkan partisipasi aktif masyarakat. Peluang bagi pengembangan otonomi desa yang demokratis tampak terbuka lebar dimana masyarakat berhak memperoleh informasi, melakukan pemantauan serta melaporkan semua aktivitas yang dinilai kurang transparan kepada pemerintah desa dan BPD. Proses semacam ini merupakan bentuk pembelajaran partisipasi demokrasi melalui siklus perencanaan, implementasi dan evaluasi pembangunan di desa. Dengan demikian tercipta mekanisme bottom up yang senyatanya, bukan rekayasa musyawarah pembangunan desa seperti yang terjadi selama ini. Pembangunan desa sejauh ini tak memperlihatkan hasil signifikan karena tak

jelas darimana sumber penunjangnya. Alokasi dana desa yang semestinya terjadi tampak bergantung pada kemurahan hati pemerintah daerah. Sementara pendapatan asli desa menyusut hingga tak bersisa akibat meresapnya peraturan daerah hingga ke kawasan desa yang paling strategis. Dalam regulasi inilah pembangunan desa diharapkan dapat ditopang lewat aset desa, termasuk sumber keuangan desa dan Badan Usaha Milik Desa (BUMD).

Aset Desa dapat berupa tanah kas desa, tanah ulayat, pasar desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik desa, mata air milik desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik desa. Sumber keuangan desa berasal dari pendapatan asli desa, negara, pemerintah daerah dan pendapatan lain yang sah. Sedangkan BUM desa dapat digunakan untuk pengembangan usaha, pembangunan desa, pemberdayaan masyarakat desa, dan pemberian bantuan untuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial dan kegiatan dana bergulir yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pembangunan desa juga meliputi upaya pengembangan kawasan desa dengan maksud untuk mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Desa memiliki hak untuk dilibatkan dalam perencanaan makro pemerintah daerah sehingga desa tak sekedar menjadi objek pembangunan semata. Selain itu desa berhak memperoleh akses informasi yang dapat dikelola bagi kepentingan

stakeholders terkait. Hal itu mendukung terciptanya proses pemerintahan yang lebih transparan dalam kerangka good governance. Lebih dari itu peluang pengembangan otonomi memungkinkan desa dapat meluaskan pembangunan melalui strategi kerjasama dengan desa lain yang saling menguntungkan.

b. Ancaman Otonomi Desa⁶³

Besarnya kewenangan desa dan kepala desa dalam hal luas dan isi disatu pihak memberi peluang bagi upaya mendorong tumbuh dan berkembangnya otonomi desa, namun disisi lain bukan mustahil menjadi ancaman bagi perkembangan desa dimasa akan datang. Kewenangan desa yang luas ditunjang oleh sumber keuangan yang menjanjikan tampak seperti pisau belati bermata dua. Dalam konteks BPD misalnya, sekalipun dinyatakan dalam undang-undang BPD berada diluar batasan pengertian pemerintahan desa, namun praktis BPD tak memiliki fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas kepala desa. Kekuatiran tersebut bukan tanpa alasan, sebab pertanggungjawaban akhir tahun anggaran dan akhir masa jabatan kepala desa disampaikan kepada kepala daerah, dan bukan kepada BPD.

Tugas BPD selain berfungsi sebagai lembaga pemerintahan hanya melakukan pembahasan dan menerima laporan dari masyarakat, tanpa

⁶³ Lab Kelola Artha (LKA) Edisi III, November 2015 23

kewenangan yang bersifat punishment. Kondisi semacam itu dapat melemahkan BPD sekaligus pada saat yang sama menguatkan kepala desa (executive heavy). Harus diakui bahwa batasan tentang pemerintahan desa disatu sisi memberi keleluasaan bagi pemerintah desa dalam menjalankan program desa, namun disisi lain cenderung mengurangi check and balance system sehingga pemerintah desa berpeluang absen dari pengawasan wakil masyarakat. Luasnya kewenangan pemerintah desa tanpa pengawasan kuat BPD pada akhirnya membuka peluang korupsi di desa disebabkan sumber daya aparatur yang minim, apalagi jika pemerintah lalai dalam melakukan pembinaan dan pengawasan sebagaimana amanat undang-undang desa. Secara logika pengelolaan otonomi desa yang menjanjikan semacam itu tanpa pembinaan lewat pendidikan dan pelatihan dalam pengelolaan keuangan desa justru dapat mendorong desa keruang tahanan kejaksaaan. Peluang korupsi tidak saja terbuka lebar secara internal pemerintah desa, demikian pula faktor eksternal berupa rent seeking pemerintah daerah. Diluar itu, potensi terjadinya korupsi secara sistemik dimungkinkan karena peluang seorang kepala desa dapat bertahan selama 6 kali 3 periode sehingga dengan mudah dapat melanggengkan kekuasaan lewat penggunaan sumber keuangan dan kewenangan yang luas. Semakin rendah pendidikan masyarakat semakin rendah pula daya kritis mereka terhadap pemerintah desa.

Keadaan demikian akan memudahkan pemerintah desa melakukan berbagai modus yang menguntungkan diri dan keluarga dekatnya. Kecenderungan demikian semakin sering terjadi pada sebagian besar desa

yang tak cukup memiliki integritas moral dan derajat pendidikan yang memadai. Dalam banyak kasus pemerintah desa seringkali berselingkuh dengan pemerintah daerah untuk saling menutupi berbagai kelemahan pertanggungjawaban, sekaligus merawat hubungan patron clien dengan sejumlah pejabat yang bertanggungjawab dalam distribusi alokasi dana desa.

Namun harus disadari bahwa pertumbuhan dan perkembangan demokrasi desa di Indonesia menurut Nurcholis (2012:68)⁶⁴ tidaklah sama sebagaimana pertumbuhan dan perkembangan demokrasi di dunia barat. Perbedaan pendidikan dan kedewasaan politik masyarakat barat dan Indonesia mengakibatkan demokrasi di tingkat desa hingga dua ratus tahun lamanya tak menghasilkan demokrasi substansial, kecuali demokrasi prosedural. Inilah yang menjadi salah satu sebab mengapa desa tak dapat tumbuh dan berkembang dengan sehat meskipun mekanisme demokrasinya bekerja mendahului demokrasi langsung dewasa ini.

Disisi lain, bersamaan dengan menguatnya kewenangan desa dan meningkatnya sumber-sumber keuangan desa dalam jangka panjang dapat mendorong peningkatan kuantitas desa kalau tidak perubahan status kelurahan menjadi desa dan desa adat. Tingginya diskresi dalam penataan desa dapat membuat sibuk pemerintah daerah dalam mengatur lalu lintas perubahan status jenis kelamin kelurahan menjadi desa atau desa adat, desa menjadi desa adat dan atau sebaliknya sesuai kebutuhan politik elite desa.

⁶⁴ pertumbuhan dan perkembangan demokrasi desa di Indonesia menurut Nurcholis (2012:68)

Dengan pertimbangan pragmatis akan datangnya subsidi desa maka birahi memekarkan desa kemungkinan dapat menjadi trend dimasa mendatang. Realitas semacam ini cenderung melahirkan konflik horizontal dan vertikal di tingkat desa akibat lambatnya pembentukan desa serta sejumlah ketidakpuasan akibat kompetisi yang ketat dalam pemilihan kepala desa.

c. Kearah Antisipatif

Dengan bersandar pada prinsip kewenangan yang luas ditambah sifat monopolistik tanpa akuntabilitas, maka pemerintah desa bukan mustahil dapat terjebak pada masalah kejahatan korupsi diluar konfrontasi yang akan semakin gaduh dengan masyarakat dilingkungan desa.

Untuk mengantisipasi kondisi-kondisi aturan teknis pemerintah daerah, antara lain :⁶⁵

- 1) aturan teknis harus mampu memperjelas hubungan kewenangan antara pemerintah desa dengan BPD, kecamatan, dan pemerintah daerah. Menihilkan pengaturan soal hubungan kewenangan di antara entitas tersebut dapat mendorong konflik latent dalam jangka panjang.
- 2) aturan teknis harus mendesain suatu mekanisme kontrol yang jelas untuk mencegah meningkatnya peluang korupsi di desa. Pengaturan harus memperjelas pertanggungjawaban keuangan yang berasal dari sumber APBN, APBD dan sumber lain yang dianggap sah. Jika tidak, akan

⁶⁵ <http://uptlpkd.bpkad.jatimprov.go.id/peluang-dan-ancaman-otonomi-desa-pasca-uu-nomor-6-tahun-2014/>

banyak kepala desa dan perangkatnya yang akan berurusan dengan pihak berwajib, demikian pula konflik dengan masyarakat. Ketiga, sekalipun mekanisme akuntabilitas akhir tahun anggaran dan akhir masa jabatan kepala desa dilakukan langsung kepada kepala daerah, namun mengingat banyaknya desa di setiap daerah maka secara teknis perlunya pendelegasian sebagian kewenangan kepala daerah kepada camat dalam hal pengawasan yang bersifat administratif. Dapat dipahami bahwa mekanisme ini bertujuan meringkas pertanggungjawaban melalui hirarkhi birokrasi, namun efek lebih jauh dari mekanisme demikian memungkinkan kepala desa hanya di kontrol kepala daerah yang notabene secara politik relatif diuntungkan bagi kepentingan mempertahankan dan memperluas kekuasaan. Pada sisi lain tanpa pendelegasian kewenangan untuk mengontrol kepala desa oleh kepala daerah kepada camat, maka relasi antara pemerintah desa dan camat akan kian memburuk.

- 3) aturan teknis harus mampu menciptakan syarat yang ketat dalam pembentukan desa, termasuk upaya mengkonversi kelurahan menjadi desa untuk mencegah nafsu menggandakan desa sebanyak mungkin bagi kepentingan jangka pendek.
- 4) aturan teknis harus dapat memperjelas masa depan desa persiapan yang setelah melewati 1-3 tahun dinyatakan tidak layak menjadi desa defenitif. Apakah harus dikembalikan ke masyarakat atau dapat diajukan kembali dalam waktu tertentu.

- 5) aturan teknis harus dapat memperjelas status keanggotaan calon kepala desa maupun perangkat desa dalam organisasi partai politik, apakah boleh sebagai anggota tanpa menjadi pengurus, atau boleh kedua-duanya, atau mungkin tak boleh kedua-duanya. Hal ini untuk mencegah politisasi desa bagi kepentingan politik praktis.
- 6) aturan teknis harus dapat menjawab masa jabatan kepala desa secara berturut-turut atau tidak berturut-turut. Demikian pula yang pernah menjabat sebagai kepala desa di desa lain selama tiga periode apakah dapat mencalonkan lagi di desa lain.
- 7) aturan teknis harus memberi batasan tentang kewenangan desa dalam kaitan dengan pengaturan kawasan khusus/strategis sehingga tak kontraproduktif dengan kebijakan pemerintah daerah.
- 8) aturan teknis harus dapat memperjelas kewenangan lokal selain kewenangan berdasarkan asal-usul, dan kewenangan yang diperbantukan oleh pemerintah daerah, provinsi dan pemerintah pusat. Hal ini penting sebab kewenangan desa berskala lokal di setiap daerah sifat tidak seragam, bahkan mungkin tidak ada kecuali yang telah ada sebelumnya.
- 9) selain aturan teknis harus menjawab amanah undang-undang desa dalam bentuk peraturan pemerintah, juga diperlukan inventarisasi masalah yang telah terjadi atau mungkin akan terjadi dalam bentuk simulasi untuk mengantisipasi ketegangan yang akan muncul dikemudian hari.
- 10) dalam kesadaran semacam itu diperlukan pendidikan dan pelatihan yang memadai secara terus-menerus kepada pemerintah desa, BPD dan

stakeholders terkait guna menyambut semua kejutan yang akan tiba di desa. Akhirnya, suka atau tidak, ketika desa memiliki kewenangan yang luas, sumber keuangan yang menjanjikan, masa jabatan yang relatif lama, minimnya kontrol dari masyarakat dan supradesa, serta meningkatnya rangsangan pembentukan desa disamping kompetisi sumber daya, maka otonomi desa sekaligus demokrasi desa akan mengalami cobaan berat yang mungkin akan mendewasakannya, atau sekaligus mendegradasikannya ketitik nadir yang paling lemah.