

Desentralisasi Asimetris memiliki bentuk atau model yang beragam dalam memperlakukan daerah, biasanya penerapan keberagaman tersebut didasarkan pada berbagai pertimbangan, baik aspek politis, ekonomi, manajemen pemerintahan, sejarah, dan lain-lain. Perbedaan perlakuan dilakukan karena Daerah memiliki keberagaman apalagi seperti di Indonesia yang sangat beragam yang akan tidak efektif kalau disikapi dengan kebijakan yang simetris (homogen). Desentralisasi asimetris hakikatnya menjadi dasar pemikiran lahirnya konsep otonomi daerah, daerah memiliki kemandirian untuk mengelola daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan situasi kondisi di daerah yang bersangkutan.

Bentuk Desentralisasi Asimetris bisa beraneka ragam sesuai dengan kebutuhan dari Daerah dan atau Negara yang bersangkutan. Dalam khasanah akademik dan praktis keberagaman dalam mengelola pemerintahan di daerah dapat berbentuk Asimetris dalam Kewenangan/urusan Daerah Urusan /kewenangan daerah dapat beragam untuk setiap daerah walaupun memiliki leveling yang sama. Pelaksanaan kewenangan akan sangat dipengaruhi setidaknya oleh 3 hal yaitu: Kemampuan atau kapasitas dari SDM di Daerah tersebut, semakin banyak SDM yang berkualitas di Daerah yang bersangkutan akan semakin banyak pula kewenangan yang akan mampu dijalankan tetapi sebaliknya semakin sedikit maka akan sedikit pula yang mampu dilaksanakannya. Penyederhanaan dengan meringkas setiap daerah memiliki kemampuan yang sama menimbulkan persoalan kualitas pelaksanaan kewenangan yang berbeda sehingga masyarakatlah yang akhirnya dirugikan.

Setiap daerah memiliki kompleksitas yang beragam daerah perkotaan (Kota) biasanya memiliki tingkat kompleksitas jauh lebih rumit dibandingkan daerah Pedesaan (Kabupaten). Dengan demikian kewenangan atau urusan yang dimilikinya pun akan menyesuaikan dengan kompleksitas tersebut. Tingkat perkembangan, perkembangan setiap daerah akan sangat beragam. Daerah yang baru dibentuk “DOB” berbeda dengan daerah yang sudah lama dibentuk. Konsep UU 5 Tahun 1974 dimana mengatur salah satunya tentang kewenangan pangkal dan kewenangan tambahan mencerminkan upaya memberikan urusan/kewenangan yang menyesuaikan dengan perkembangan daerah yang bersangkutan.

Dengan desentralisasi asimetris, kewenangan setiap daerah akan berbeda satu sama lain. Untuk itu peran pemerintah pusat sebagai pemilik kewenangan harus selalu memantau perkembangan daerah-daerah tersebut, tidak tertutup kemungkinan kewenangan akan mengalami pasang surut (penambahan dan pengurangan), tergantung situasi dan kondisi yang terjadi di lapangan.

Sebatik sebagai pulau terluar yang berbatasan langsung dengan negara tetangga Malaysia memiliki karakteristik dan persoalan yang berbeda dengan wilayah lain di Indonesia sekalipun sama-sama berada di kawasan perbatasan. Pilihan untuk mengimplementasikan desentralisasi asimetrik merupakan sebuah alternatif yang dapat diterapkan sebenarnya di wilayah ini. Bentuk dan modelnya dapat dibuat berdasarkan kebutuhan dan kompleksitas persoalan yang dihadapi oleh wilayah Sebatik yang senyatanya saat ini memerlukan percepatan pembangunan terutama infrastruktur, pendidikan, kesehatan dan yang tak kalah pentingnya adalah pertahanan dan keamanan negara. Karena memang fakta empirik memperlihatkan bahwa wilayah Sebatik sampai saat ini masih dijadikan basis dalam pengiriman TKI Ilegal, Penyelundupan Narkoba, Senjata, *Trafficking* dan lain sebagainya yang membahayakan keutuhan dan integritas bangsa Indonesia.

Sebagai sebuah kawasan perbatasan tentunya perlu penanganan secara khusus, mengingat sensitivitas terhadap isu-isu yang berkembang di perbatasan senantiasa inheren dengan keberadaan wilayah tersebut. Dan penerapan desentralisasi asimetrik melalui model wilayah khusus seperti yang diberlakukan untuk daerah khusus kiranya relevan dengan kebutuhan

karakteristik, kompleksitas serta percepatan pembangunan yang sangat diperlukan oleh wilayah Sebatik sebagai beranda terdepan NKRI.

Untuk menjadi daerah khusus, Sebatik cukup memiliki modal yang dapat dikembangkan dan menjadi sebuah kekuatan bahwa Sebatik merupakan wilayah yang ada di kawasan perbatasan dimana pola interaksi masyarakat sudah kohesif dengan negara tetangga Malaysia tepatnya Tawau dan ini sudah berlangsung cukup lama, sensitivitas hubungan bilateral Indonesia-Malaysia hangat-hangat kuku artinya sangat rentan terhadap konflik apalagi pasca sipadan dan ligitan jauth ke negara tetangga tersebut. Kemudian kondisi saat ini Sebatik relatif jauh ketinggalan dibandingkan dengan Tawau dalam semua aspek dan itu memerlukan aselerasi. Pembentukan daerah otonom tidak serta merta dapat mengakselerasi persoalan percepatan pembangunan, walaupun bisa memerlukan waktu yang cukup lama karena pada kasus-kasus daerah otonomi baru peroslan konflik internal dan sifatnya politik inheren didalam prosesnya. Dengan penggunaan daerah khusus untuk Sebatik, Pemerintah pusat akan lebih dominan dalam pengelolaannya dengan melibatkan atau lebih mengendepankan unsur pengelolaan perbatasan dan TNI sebagai dinamisator dan stabilisator penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan tanpa menafikan nilai-nilai demokrasi dan partisipasi masyarakat yang memang dalam berbagai eskalasi harus ditumbuh kembangkan untuk kemandirian sebuah daerah.

Dan peluang untuk memberlakukan sebagai Daerah Khusus di Sebatik merupakan manifestasi dari desentralisasi asimetrik akan sangat diakomodir oleh asas keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan UUD 1945 dan UU tentang Otonomi Daerah, Argumentasi tentang pentingnya pengembangan desentralisasi asimetris di Indonesia didasarkan pada argumentasi sebagai berikut, 1) Desain asimetris dirancang untuk menjawab persoalan lokal/daerah dengan menggunakan kapasitas governability sebagai tolok ukur utama; 2) Desain asimetris dirancang untuk menjawab tantangan globalisasi; 3) Desain asimetris harus diletakkan di atas prinsip kebineka-an sosio-kultural Indonesia; 4) Asimetris tidak hanya menjangkau masalah2 lokal, juga kebutuhan nasional. dan sebagian masyarakat Sebatik sebenarnya memerlukan akselerasi yang hanya dapat dilakukan dengan desentralisasi asimetrik yang berorientasi kepada karakteritis dan kebutuhan percepatan pembangunan di Sebatik .

Namun tantangan desentralisasi asimetrik yang paling utama adalah, adanya berbagai alternatif yang dapat ditetapkan dengan dalih asas keanekaragaman dan demokratisasi akan membuat peta konflik baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, adanya tumpang tindih regulasi dan ketidaksamaan persepsi melahirkan kerisauan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak akan berjalan sesuai dengan tuntutan yakni mendekatkan diri kepada masyarakat melalui pelayanan publik akan tetapi akan disibukan dengan pergantian regulasi yang melahirkan pemerintahan yang tidak efisien. pada akhirnya mendorong NKRI untuk masuk ke jurang desintegrasi dan konflik baik bertikal maupun horizontal.

Ketidaksiapan pemerintah dalam mendesain model desentralisasi asimetris sangat dikuatirkan akan membawa berbagai konsekuensi yang merugikan masa depan rakyat di daerah dalam menjelmakan kesejahteraan terkait dengan keragaman potensi daerah, social budaya, etnis, geografis, dan social politik. Karena itu upaya untuk mendesain kebijakan desentralisasi asimetris bukanlah pekerjaan sederhana, mengingat kompleksitas dan variasi permasalahan. Untuk itu, dlm merancang desain asimetris perlu dipertimbangkan hal-hal terkait dengan: alasan atau dasar pertimbangan, lokus, derajat kedalaman, dan instrumentasi desainnya.

## PENUTUP

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan di kawasan perbatasan negara khususnya di Sebatik belum optimal. Kenyataan tersebut terlihat dari rentang kendali dan fasilitas pelayanan publik yang belum memadai. Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dan Kabupaten Nunukan telah berupaya untuk melakukan akselerasi terhadap persoalan tersebut, namun masih terkendal oleh beberapa aspek terutama budaya yang mendorong ketergantungan masyarakat terhadap negara tetangga. Alternatif penetapan kebijakan dengan penerapan desentralisasi asimetrik dalam bentuk otonomi khusus untuk Kawasan Sebatik di prediksi dapat mendorong penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik yang lebih optimal.

Karena itu disarankan sebelum diterapkannya desentralisasi asimetrik, pemerintah hendaknya menata aspek kewilayahan melalui perkuatan kapabilitas SDM aparatur penyelenggara pemerintah; pemenuhan sarana publik; dan mulai mendorong pertumbuhan ekonomi melalui penumbuhkembangan pusat-pusat ekonomi baru. Kesemuanya merupakan dasar dalam mewujudkan kawasan perbatasan yang maju dan benar-benar menjadi beranda terdepan NKRI

## DAFTAR PUSTAKA

- Moeldoko. 2010. Kompleksitas Pengelolaan Perbatasan (Tinjauan dari Prespektif Kebijakan Pengelolaan Perbatasan Indonesia). Jakarta.
- Kurniadi, D. 2009. "Strategi Pengembangan Wilayah Perbatasan antarnegara: Memacu Pertumbuhan Ekonomi Entikong Kabupaten Sanggau Provinsi Kalimantan Barat". Tesis S-2 Program Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota. Universitas Diponegoro. Semarang
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernology Jilid 1 dan 2*. Jakarta: PT Asdi Mahasatya
- Rasyid, Ryaas, 2002. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, BPFE, Yogyakarta.
- Hamdi, Muchlis, dkk. 1999. Kebijakan Publik: Selayang Pandang. Widya Praja Edisi ke 33. Jakarta: IIP Depdagri.
- Thoha, Miftah, 1995. Kepemimpinan dalam Manajemen Suatu Pendekatan Perilaku. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada,
- Sutisna, dkk. "Boundary Making Theory dan Pengelolaan Perbatasan Indonesia," dalam Ludiro Madu (ed). 2010. Mengelola Perbatasan Indonesia di Dunia Tanpa Batas: Isu, permasalahan, dan pilihan kebijakan. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Mohammad, Yayan Yani. 2008. Pengaman Wilayah Perbatasan Darat Guna Mendukung Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bandung.
- Badrudin, Rudi. 2012. Ekonomika Otonomi Daerah. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- FGD yang dilaksanakan Tim Peneliti LP3M Unhan dengan tokoh masyarakat di Pulau Sebatik pada tahun bulan Oktober 2013 pada kajian pelayanan publik di kawasan perbatasan negara: Sebatik
- Republik Indonesia, 2007 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- , 2008 Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Tata Ruang Nasional.

-----, 2008 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1974 tentang ketentuan-ketentuan pokok kesejahteraan sosial.

**TRANSFORMASI OTONOMI DESA:  
PUDARNYA KEKUASAAN FORMAL DESA  
DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN  
PADA MASA ORDE BARU  
(KASUS DESA NEGLASARI KECAMATAN SALAWU  
KABUPATEN TASIKMALAYA)**

**Iyep Saefulrahman dan Utang Suwaryo**

E-mail: sef73rahman@gmail.com

*Abstract*

*Autonomy for the village as the law community unit is a power to regulate and manage its own people's interest that can be transformed based on different of state perspective. A fundamental transformation in the degree of power that belongs to village, it occurred in the village in the governing of the new order. It is also experienced by Neglasari, Salawu Sub Regency, Tasikmalaya Regency. This study aimed to analyze the autonomy of transformation that occurred in Neglasari governance in the New Order. Indirectly, this paper also aims to explain the existence of institutional power locally, at the same time state strengthen its position in the village through village autonomy transformation policy. With the aim of such research, the method used is qualitative research and data collection techniques using in-depth interviews and documentation. In Neglasari, the transformation of village autonomy impact on power dissipation of the village which is indicated by changes in the organization structure and its governance. Transformation also have an impact on power of decision-making and the election of its leader. Babadaman as a holding that powers changes from formal to be informal because its power because their roles and functions taked out by village institutional wight formed by state. Nevertheless, its changed doesn't influence of babadaman existence because babadaman still has power to village government and villagers.*

**Kata kunci:** *Transformasi, Otonomi Desa, dan Penyelenggaraan Pemeintahan.*

## **PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang Penelitian**

Sebelum negara memberi batasan kepada kesatuan masyarakat hukum terkecil yang kini lebih banyak dikenal dengan sebutan desa, pada awalnya desa merupakan suatu entitas sosial, tempat tinggal masyarakat yang dalam mengatur segala kepentingannya didasarkan pada aturan sendiri yang disepakati bersama. Aturan tersebut kemudian terus mengalami perkembangan sampai wujudnya menjadi tradisi dan juga adat desa yang keberadaannya mengikat semua warganya. Untuk kemudian Tradisi dan adat desa inilah yang kemudian menjadi hukum yang berlaku di desa dan dijadikan basis untuk mengatur dan mengurus kepentingannya baik dalam kehidupan bermasyarakat maupun berpemerintahan. Oleh karena itu, desa dipandang sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kekuasaan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri. Kekuasaan untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri tersebut dalam terminologi ilmu politik dan pemerintahan dikenal dengan istilah otonomi.

Dalam perjalanannya sejak menjadi bagian dari suatu negara baik pada masa kerajaan, kolonial, maupun pasca kemerdekaan dan hingga kini, otonomi yang dimiliki desa senantiasa

berubah mengikuti kebijakan yang dikeluarkan negara. Namun perubahan yang sangat fundamental pada derajat kekuasaan yang dimiliki desa dalam berpemerintahan terjadi pada masa orde baru. Dengan kebijakan sentralisasi dan uniformitas, negara (pemerintah) menetapkan bahwa tradisi dan adat desa yang sampai dengan orde lama masih menjadi basis pengaturan dan pengurusan desa tidak lagi diakui keberadaannya. Untuk penggantinya, negara mengeluarkan berbagai kebijakan yang mengacu pada UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Berlakunya undang-undang dan aturan-aturan pelaksanaannya tersebut telah menyebabkan desa tidak hanya mengalami perubahan, tetapi justru kehilangan sebagian besar kekuasaannya. Di antaranya terkait dengan pengambilan keputusan (perumusan kebijakan desa) yang merupakan ciri hakiki suatu desa yang memiliki otonomi. Pada masa orde baru, kekuasaan tersebut menjadi milik negara yang dalam pengimplementasiannya diserahkan kepada lembaga atau organisasi baru bentukan negara yang menggantikan kelembagaan lokal yang dimilikinya serta pemerintahan di aras supra desa. Mengingat kebijakan ini berlaku secara nasional (sentralisasi), maka semua kesatuan masyarakat hukum yang ada di Indonesia berkewajiban untuk menerapkannya, termasuk di Desa Neglasari yang berada di Kecamatan Salawu Kabupaten Tasikmalaya.

Desa Neglasari bukan desa adat, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahannya, tradisi desa tetap dijadikan basis dalam mengatur dan mengurus kepentingan desa dan warganya. Oleh karena itu, berlakunya kebijakan negara pada masa orde baru tersebut menjadi suatu hal tidak menguntungkan. Penggantian tradisi desa oleh aturan-aturan yang dibuat negara akan menghilangkan atau sekurangnya menggeser kekuasaan desa dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Apalagi basis aturan tersebut banyak mengandung nilai-nilai modern yang secara empiris memiliki banyak pertentangan dengan nilai-nilai lokal yang dimiliki desa.

### **Rumusan Masalah**

Otonomi bagi kesatuan masyarakat hukum seperti yang dimiliki Desa Neglasari merupakan kekuasaan formal untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri. Kalau merujuk pada sejarah dan eksistensinya, maka kekuasaan tersebut telah dimilikinya jauh sebelum masa kolonial apalagi masa Orde Baru. Hal ini disebabkan kekuasaan tersebut bersumber dari tradisi dan/atau adat desanya sendiri. Artinya kekuasaan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri itu telah dimiliki sejak kesatuan masyarakat hukum tersebut terbentuk.

Dalam perkembangannya, kekuasaan yang dimilikinya itu mengalami perubahan seiring dengan masuknya arus modernisasi yang mempengaruhi cara pandang masyarakat, Negara dan para penyelenggaranya terhadap desa. Secara fundamental perubahan pada kekuasaan desa khususnya pada derajat kekuasaan mengatur dan mengurus terjadi pada masa Orde Baru dengan ditetapkannya UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang bersifat sentralistis dan uniformitas. Undang-undang ini pun tidak memberi pengakuan pada keberadaan tradisi desa yang telah sejak lama menjadi basis pengaturan dan pengurus kepentingan desa dan warganya.

Berdasarkan uraian di atas maka permasalahan dalam penelitian ini difokuskan pada dua hal yaitu bagaimana perubahan-perubahan kekuasaan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan eksistensi kelembagaan lokal yang dimilikinya pada masa Orde Baru di Desa Neglasari Kecamatan Salawu Kabupaten Tasikmalaya Jawa Barat.

### **Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada rumusan masalah di atas maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perubahan-perubahan kekuasaan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Desa

Neglasari Kecamatan Salawu Kabupaten Tasikmalaya yang cenderung memudar dan eksistensi kelembagaan lokal, *babadamaian*, di tengah upaya negara mengutuskan posisinya dengan membetuk kelembagaan baru sebagai bagian dari transformasi otonomi desa.

## KERANGKA PEMIKIRAN

Sebagai salah satu bentuk dari perubahan sosial, transformasi merupakan proses penciptaan sesuatu baru yang pada aspek budaya, perubahannya terjadi untuk yang sifatnya material atau yang terlihat, sedangkan untuk yang bersifat norma dan nilai perubahannya sulit terjadi (lambat). Perubahannya sendiri menurut Munthe (2007) tidak hanya pada struktur (kebudayaan dan kelembagaan) tetapi juga dalam proses perubahan tersebut terjadi. Dalam hal ini, transformasi tidak hanya bicara “sesuatu yang dihasilkan” tetapi juga “proses sesuatu itu dihasilkan”.

Atas dasar penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa transformasi itu tidak berjalan dengan sendirinya. Ada variabel lain yang menjadi prasyarat dan determinan untuk terjadinya perubahan, apalagi perubahan dalam masyarakat. Artinya sewajar apapun perubahan dengan prosesnya yang berjalan secara bertahap (evolusi), tetap saja ada faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan tersebut baik dari dalam (endogen) seperti kesadaran diri karena dimilikinya rasionalitas oleh individu manusia maupun dari luar (ekosogen) seperti adanya tuntutan untuk mengikuti perubahan di luar lingkungannya agar dapat terus bertahan.

Pada prosesnya, faktor pendorong tersebut akan dihadapkan dengan segala sesuatu yang dimiliki masyarakat, sehingga proses dialektika di antara keduanya tidak dapat dihindari. Hasilnya tentu saja dapat berdampak positif, negatif, ataupun tidak ada dampak sama sekali pada tujuan yang ingin diwujudkan oleh proses transformasi itu sendiri.

Salah satu faktor yang dapat mendorong terjadinya perubahan dalam masyarakat yaitu modernisasi. Modernisasi menjadi arus utama dalam perkembangan masyarakat di hampir banyak negara hingga saat ini. Keyakinan bahwa perubahan harus mengarah pada sesuatu yang lebih baik yaitu dengan menerapkan nilai-nilai modern menjadi basis para pengusungnya. Oleh karena itu, nilai-nilai tradisional (yang dianggap tidak modern) harus diganti agar masyarakat menuju pada arah yang “lebih baik” tadi. Dengan pola pikir seperti itu maka terjadinya “gangguan” dalam masyarakat tidak bisa dihindari. Usman (2006) dengan mengutip pendapatnya Peter Berger menjelaskan bahwa selain mengganggu ikatan solidaritas, modernisasi juga telah merubah kehidupan tradisional yang semula dibingkai oleh kekuatan dari luar kontrol manusia menjadi diwarnai oleh proses individualisasi, rekonstruksi nilai dan norma, merubah orientasi ke depan, dan kesadaran atas waktu.

Kebijakan negara pun menjadi faktor lain yang dapat menyebabkan terjadinya perubahan dalam masyarakat. Hal ini disebabkan modernisasi yang mengiringi pembangunan telah masuk dan menjadi paradigma suatu negara, sehingga merubah cara pandang negara dan para penyelenggaranya (termasuk pemerintah) mengatur dan mengurus negara. Cara pandang negara ini kemudian dituangkan oleh pemerintah ke dalam suatu kebijakan dan menjadi arah yang hendak dituju oleh pemerintah. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa kebijakan menjadi alat negara dan pemerintah dalam menerapkan cara pandang (dengan nilai-nilai modernnya) yang dianggap benar dan tepat dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkannya untuk seluruh warganya. Dalam hal inilah kebijakan seperti dinyatakan Easton (1953) menjadi suatu kewenangan (yang dimiliki pemerintah) dalam mengalokasikan nilai-nilai untuk seluruh warganya (*the authoritative allocation of values for whole society*).

Dibanding dengan modernisasi, dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pada terjadinya transformasi jauh lebih besar. Adanya kekuasaan formal yang melekat pada kebijakan tersebut

menjadi pembedanya. Dengan kekuasaan itu, kebijakan memiliki daya paksa untuk diterapkan di masyarakat. Masyarakat pun suka atau tidak suka berkewajiban untuk menerapkannya walaupun isi kebijakannya tidak sesuai dengan kondisi dan tradisi masyarakat. Hal ini disebabkan kebijakan tersebut merupakan personifikasi dari adanya suatu pemerintah yang menurut Suryaningrat (1990) memiliki wewenang (kekuasaan formal) tertentu untuk melaksanakan keputusan-keputusannya. Wewenang inilah yang memberikan kebijakan menjadi memiliki daya paksa. Dalam hal ini pemerintah diberi kemungkinan untuk menggunakan kekerasan secara absah

Pada konteks otonomi desa, maka proses dialektika yang terjadi pada transformasi akan berdampak pada kekuasaan desa, penyelenggaraan pemerintahan, dan interaksi di antara keduanya. Keberadaan otonomi yang dimiliki desa sebagai unsur utama dan pertama bagi suatu desa sebagai kesatuan masyarakat hukum menjadi determinannya. Dengan batasan tersebut maka desa memiliki kekuasaan untuk mengatur dan mengurus kepentingan desa dan warganya dengan basis tradisi dan/atau adat desa. Kekuasaan yang dimaksud dalam ranah politik dan pemerintahan kini dikenal dengan istilah otonomi. Hak otonomi desa sendiri pertamakali disahkan dalam perundang-undangan pemerintah melalui RR tahun 1854 p. 128 I.S)

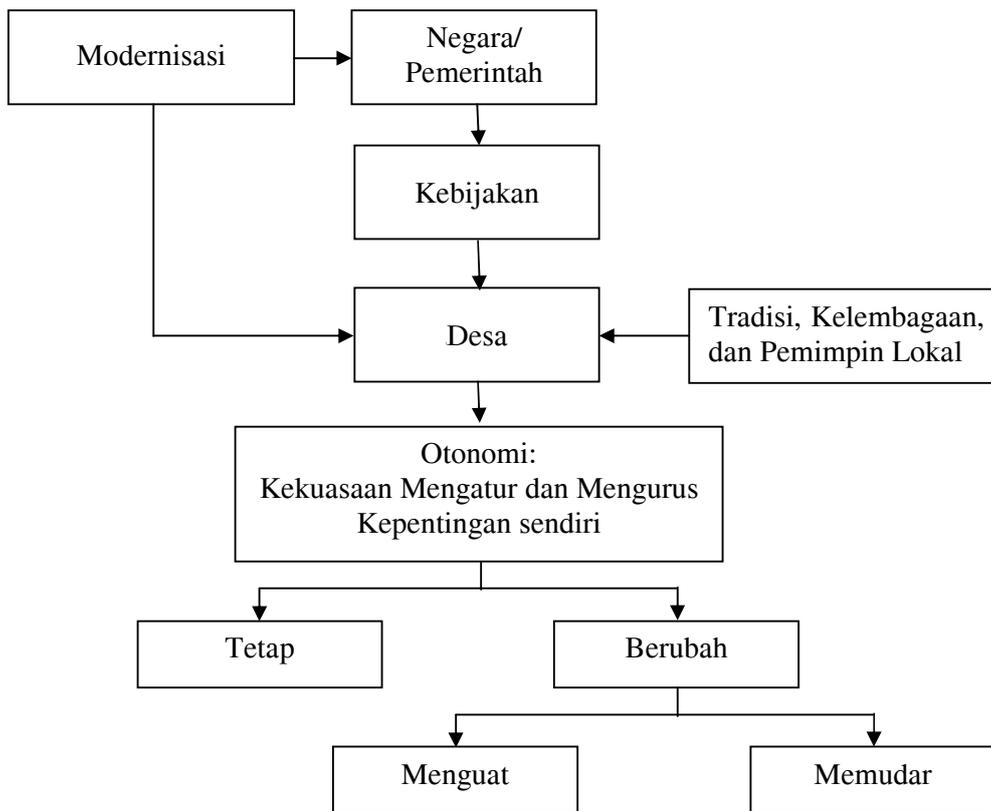
Otonomi yang dimiliki desa kalau merujuk pada tradisi hukum tatanegara asing menurut Kartohadikoesoemo (1984) sangatlah luas bahkan lebih luas dibanding daerah hukum di atasnya. Hal ini dimungkinkan karena sumber otonomi yang dimiliki oleh desa bukanlah pemberian seperti yang dimiliki daerah otonom sekarang. Ndraha (1991) menjelaskan bahwa otonomi desa sudah ada sejak jaman dahulu yang didasarkan dan bersumber dari hukum adatnya. Selain itu otonomi ini pada hakekatnya tumbuh di dalam masyarakat sehingga isinya seakan-akan tidak terbatas.

Berdasarkan sedikit penjelasan di atas dapat diketahui bahwa bagi desa yang memiliki otonomi (sebagai kesatuan masyarakat hukum), tradisi dan/atau adat desa merupakan salah satu unsur yang harus dimilikinya. Unsur ini menjadi yang terpenting karena menjadi basis desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan warganya atau menjalankan otonomi yang dimilikinya. Urusan yang diselenggarakan oleh desa di antaranya dalam mengambil keputusan, menjalankan pemerintahan, memilih pemimpin dan alat kelengkapan desa lainnya.

Dalam perkembangan selanjutnya, otonomi yang dimiliki desa tersebut mengalami perubahan seiring dengan semangat jaman yang tengah terjadi serta *political will* dan *good will* pemerintah. Artinya transformasi otonomi desa menjadi suatu keniscayaan. Ndraha (1991) melihat bahwa dalam perjalanan sejarahnya terjadi perubahan pada derajat otonomi desa yang disebabkan karena penduduknya sudah heterogen, beberapa aspek kehidupan masyarakat dan sumber pendapatan desa diambil alih dan diselenggarakan oleh pemerintah supra desa. Selain itu juga disebabkan oleh kegiatan ekonomi sekunder dan tersier yang semakin besar yang berpengaruh pada norma dan nilai yang dimiliki masyarakatnya.

Kalau merujuk pada sifatnya, maka transformasi yang terjadi pada otonomi desa pun memberi dua kemungkinan yaitu otonomi desa mengalami perubahan atau tidak. Jika otonomi desa berubah maka hal tersebut memberi kemungkinan lainnya dalam hal ini terkait dengan dampak perubahan tersebut itu positif (menguat) atau negatif (memudar). Oleh karena itu, hasil akhir transformasi otonomi desa tersebut, selain tergantung pada kuat atau tidaknya faktor pendorong juga akan sangat tergantung pada kuat atau tidaknya desa menghadapi faktor pendorong tersebut.

Sebagai kesatuan masyarakat hukum, maka keberhasilan desa mempertahankan derajat keotonomiannya akan tergantung pada kemampuan tradisi dan/atau adat desa menghadapi nilai-nilai yang datang dari luar desanya (nilai-nilai modern). Namun dalam perspektif sistem, keberhasilan tradisi dan/atau adat desa tersebut juga akan tergantung pada kemampuan kelembagaan lokalnya untuk “menghidupkan” tradisi dan/atau desa serta kemampuan para pemimpinnya (elit lokal) yang bertanggung jawab menerapkan tradisi dan/atau adat desa tersebut secara konsisten. Pada akhirnya keberhasilan desa mempertahankan kekuasaannya akan berdampak pada eksistensi unsur-unsur penting yang harus dimilikinya. Di sinilah kemampuan “pertahanan” desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kekuasaan dalam mengatur dan mengurus kepentingannya diuji. Secara sederhana kerangka berpikir dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar Kerangka Pemikiran Transformasi Otonomi Desa

## METODE PENELITIAN

Merujuk pada tujuan dari penelitian ini yaitu hendak menganalisis perubahan-perubahan kekuasaan yang terjadi di Desa Neglasari dalam penyelenggaraan pemerintahannya pada masa orde baru yang cenderung memudar dan eksistensi kelembagaan lokal di tengah upaya negara menguatkan posisinya di desa melalui kebijakan yang berdampak pada terjadinya transformasi otonomi (kekuasaan) desa, maka penggunaan penelitian kualitatif lebih dipertimbangkan. Selain itu, perubahan-perubahan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Neglasari tidak bersifat tunggal. Oleh karena karakteristik seperti itu maka menurut Nasution (2003), Sugiono (2005), dan Irawan (2007) tepat menerapkan penelitian kualitatif karena dengan penelitian kualitatif fokus pada pengungkapan makna dibalik fakta-fakta yang akan terlihat lebih mudah ditemukan.

Strategi penelitian yang digunakan untuk menjawab tujuan penelitian yaitu studi kasus (Denzin dan Lincoln, 2000). Studi kasus akan memberi ruang pada masalah penelitian yang sifatnya khusus dan berskala lokal serta memberi kesempatan untuk secara detail mengungkap hal-hal yang sifatnya spesifik seperti yang terjadi di Desa Neglasari. Dengan masih hidupnya tradisi desa karena masih eksisnya Kampung Naga sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang ada di wilayahnya, maka perubahan-perubahan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Neglasari pada masa Orde Baru menjadi khas dan kasuistik.

Sesuai dengan pilihan pada penelitian kualitatif maka teknik pengumpulan data yang utama yaitu wawancara mendalam/tidak terstruktur dan dokumentasi terutama menyangkut sejarah desa pada masa Orde Baru. Adapun yang menjadi informannya yaitu para pelaku sejarah yang masih hidup di antaranya mantan kepala desa (Bapak Unus Suryadi) dan perangkat desa (Bapak Syahidin, Bapak U. Hapidin, dan Bapak Rukman) serta mantan pengurus kelembagaan desa (LKMD) pada masa Orde Baru yaitu Bapak Mumu (Abah Haji) yang juga seorang *sesepuh* desa.

Untuk mengolah dan menganalisis data digunakan tahapan Miles and Huberman seperti dikutip oleh Sugiyono (2005). Tahapannya meliputi proses reduksi data yang terfokus pada pemilihan, penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar dari hasil catatan lapangan (*data reduction*), proses penyajian data yang dimulai dengan penyusunan informasi menjadi pernyataan yang memungkinkan penarikan simpulan (*data display*), dan proses penarikan simpulan berdasarkan reduksi dan penyajian data yang berlangsung secara bertahap dari simpulan umum pada tahap reduksi data, kemudian lebih spesifik pada tahap penyajian data, dan lebih khusus lagi pada tahap penarikan simpulan yang sebenarnya (*conclusion drawing/verification*).

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### **Pengaturan Otonomi Desa Awal Masa Orde Baru: Masih Berlakunya Tradisi Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Neglasari**

Pada awal masa kekuasaannya, kebijakan mengenai pengaturan desa belum dibuat. Oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan desa di seluruh wilayah NKRI masa ini tetap merujuk pada kebijakan-kebijakan sebelumnya. Artinya Pemerintah Orde Baru masih memberikan keleluasaan pada desa dan kesatuan masyarakat hukum lainnya yang ada di Indonesia untuk tetap menjadikan tradisi dan/atau adat desa sebagai basis dalam mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri. Hal yang sama pun berlaku untuk Desa Neglasari yang ada di wilayah Kecamatan Salawu Kabupaten Tasikmalaya Jawa Barat.

Atas dasar kondisi tersebut maka sebelum dikeluarkannya UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, basis pengaturan dan pengurusan desa mengacu pada tradisi Desa Neglasari. Salah satunya terkait dengan pemimpinya yang masih tetap menggunakan sebutan *lurah* dan batas masa jabatannya yang tidak berdasarkan waktu/periode tetapi *sakawasana*<sup>1</sup>. Selain itu, dalam hal pemilihannya pun regulasi yang digunakan tetap mengacu pada tradisi desa dan kebijakan negara. Tradisi desa bekerja pada saat menetapkan calon kepala desa, sedangkan kebijakan negara terkait dengan kewajiban melaksanakan pemilihan kepala desa secara langsung oleh warga desa.

1 *Sakawasana* berasal dari kata *kawasa* yang dalam bahasa *sesepuh* Neglasari merujuk pada kemampuan seseorang terutama seorang pemimpin yang diukur dari aspek fisik terkait dengan kesehatan lahiriah dan psikis terkait dengan kesehatan batiniah (moral/akhlak dan mental) serta kemampuan untuk memimpin warga (kepemimpinan/*leadership*). Dengan demikian *sakawasana* bermakna semampunya yang merujuk pada batas kemampuan dan kesesanggupan yang dimiliki seseorang dalam hal ini *lurah*.

Ada dua kali pemilihan yang dilakukan di Neglasari yaitu tahun 1969 dengan *lurah* (kepala desa) terpilih Bapak Saprudin. Namun Bapak Saprudin meninggal dunia pada tahun 1971 sehingga pada tahun itu juga dilaksanakan lagi pemilihan kepala desa dengan Bapak Ada Kanda sebagai *lurah* yang terpilihnya. Berdasarkan tradisi desa, pemilihan kepala desa diawali dengan penetapan calon kepala desa oleh para *sesepuh*<sup>2</sup> desa yang tergabung dalam suatu “forum”. Dalam forum tersebut para *sesepuh* desa melakukan *babadamian*<sup>3</sup>. Hasil *babadamian* kemudian diserahkan kepada Panitia Pemilihan untuk dipilih oleh warga desa<sup>4</sup>. Tidak ada batasan jumlah calon yang ditetapkan melalui *babadamian* seperti juga pada pemilihan kepala desa tahun 1969 dan 1971 yang menetapkan Bapak Saprudin dan Bapak Ada Kanda sebagai calon tunggal. Sesuai dengan tradisi desa maka dalam pemilihan itu keduanya berkompetisi melawan kotak suara tanpa nama calon yang disebut *bumbung kosong*<sup>5</sup>.

Dengan masih berlakunya kebijakan sebelumnya, struktur pemerintah sebagai alat kelengkapan desa di Neglasari tetap sama berbasiskan tradisi. Selain pemimpin desa yang tetap dengan sebutan *lurah*, unsur stafnya pun tetap sama ada *juru tulis* yang mengurus bidang administrasi desa, sedangkan unsur pelaksanaanya *lebe* yang mengurus bidang agama terutama pernikahan dan *pulisi* desa mengurus bidang keamanan serta unsur pelaksana wilayah yaitu *punuh*. Pada masa ini ada penambahan struktur baru yaitu *ulu-ulu* dan *anir*. Sebetulnya *ulu-ulu* bukanlah struktur pemerintahan desa yang baru. *Ulu-ulu* yang bertugas mengurus masalah pengairan dan pertanian dilakukan salah seorang warga yang dipercaya oleh kepala desa. Hanya saja *ulu-ulu* pada waktu sebelumnya tidak dimasukkan dalam struktur pemerintahan desa. Adapun *anir* merupakan wakil *ulu-ulu* yang ditempatkan di masing-masing *kapunuhan*<sup>6</sup>

Alat kelengkapan desa lainnya sebagaimana sedikit dijelaskan yaitu forum *sesepuh* desa, *babadamian*. Forum ini identik dengan rapat desa atau *rembug* desa pada desa-desa lain yang ada di daerah Jawa ataupun Priangan. *Babadamian* ini merupakan kelembagaan lokal yang memiliki kedudukan paling tinggi di desa. Kelembagaan ini merupakan alat kelengkapan desa yang memiliki fungsi untuk merumuskan kebijakan desa dan mengambil keputusan untuk kepentingan desa yang akan menjadi pedoman bagi kepala desa (*lurah*) dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan desa serta dalam memilih calon *lurah* (sebelum masa kolonial juga memiliki kekuasaan untuk memilih *lurah*). Dengan demikian *babadamian* memiliki kekuasaan yang lebih besar dibanding kepala desa. Hal ini disebabkan kelembagaan lokal tersebut diisi dan digerakkan oleh para *sesepuh* desa.<sup>7</sup>

2 Seseorang yang sudah memiliki cukup umur dan “kelebihan” dibanding warga lainnya umumnya dalam hal pengetahuan agama, kebajikan (akhlak/moral) dan kebijakan (kepemimpinan). Dengan segala kelebihanannya tersebut maka ia mendapatkan kepercayaan dan kepatuhan yang sangat besar dari warga desa sehingga segala sikap dan perilakunya senantiasa menjadi contoh warga desa. Dalam istilah lainnya yaitu tokoh masyarakat, tetapi *sesepuh* dalam kontruksi warga di Neglasari ini memiliki pengaruh yang lebih besar/luas dibanding tokoh masyarakat. *Sesepuh* itu pengaruhnya untuk tingkat desa (tokoh desa), sedangkan tokoh masyarakat pengaruhnya hanya sebatas kampung saja (tokoh kampung).

3 *Babadamian* merupakan kelembagaan lokal yang dimiliki Desa Neglasari yaitu tata cara atau aturan dalam pengambilan keputusan melalui musyawarah untuk mufakat (mencapai kebulatan suara) yang dilakukan oleh para *sesepuh* desa yang bersumber dari ajaran Islam dan Adat Naga.

4 Kalau merujuk pada sejarah Desa Neglasari sebetulnya *babadamian* ini merupakan cara memilih pemimpinnya (*lurah*) bukan calon pemimpin. Namun, setelah Belanda menerapkan tradisi liberal dalam memilih pemimpin desa di Indonesia maka *babadamian* tergeser posisinya menjadi hanya menetapkan calon saja. Walaupun begitu *babadamian* secara formal tetap berkuasa untuk menetapkan calon dan jumlahnya.

5 Kotak suara yang terbuat dari batang/ruas bambu yang besar untuk menampung suara yang tidak akan memilih calon kepala desa dalam suatu pemilihan dengan calon tunggal

6 Suatu wilayah yang ditempati sejumlah penduduk dan merupakan bagian dari desa. Di daerah lain di Jawa dan/priangan namanya disebut dusun/kedusunan. *Kapunuhan* dapat terdiri dari beberapa *kampung*. Pemimpinnya disebut *Punuh* (*Punduh*)

7 Kartohadikoesoemo (1984) memberikan penjelasan terkait dengan rapat desa ini yang menurutnya merupakan suatu badan hukum. Kekuasaannya lebih besar dibanding kepala desa Artinya, kekuasaan yang sebenarnya atas pemerintahan di desa

Pada masa ini Pemerintah mengaktifkan kembali Lembaga Sosial Desa (LSD) yang sebetulnya sudah diperkenalkan oleh Pemerintah pada tahun 1952. Namun, saat itu LSD kurang efektif karena yang menggerakkannya bukan masyarakat tetapi pemerintah desa (*lurah* dan perangkatnya). Oleh karena itu Pemerintah Orde Baru melalui Keppres No. 81 Tahun 1971 tentang LSD mengaktifkan kembali dengan merubah kementerian yang membawahinya dari Departemen Kesejahteraan Sosial ke Departemen Dalam Negeri. Pengalihan ini dimaksudkan untuk menindaklanjuti kebijakan pengintegrasian pembangunan desa sebagaimana dimaksudkan oleh Tap MPRS No. XXVIII tahun 1966. Berdasarkan kebijakan tersebut sebetulnya negara (pemerintah) sudah mulai melakukan birokratisasi kelembagaan lokal karena LSD yang dibentuknya merupakan wadah untuk para *sesepuh* desa. Namun begitu, di Neglasari yang tetap bekerja dalam penyelenggaraan pemerintahan desa tetaplah kelembagaan lokal *babadamaian* dan LSD hanya menjadi pelengkap saja. Masih “diakuinya” tradisi desa menjadi dasar tetap bertahannya kelembagaan *babadamaian* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

### **Sentralisasi dan Uniformitas Pengaturan Otonomi Desa: Pudarnya Kekuasaan Formal Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Neglasari**

Pada tahun 1979, Pemerintah Orde Baru mengeluarkan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Berdasarkan kebijakan ini terjadi penyeragaman sebutan untuk semua kesatuan masyarakat hukum yang ada di Indonesia. Semua kesatuan masyarakat hukum yang memenuhi persyaratan geografis dan administratif ditetapkan menjadi desa. Begitu pun juga dengan sebutan untuk semua struktur pemerintahan desanya, semuanya harus sama. Keragaman adat istiadat dan tradisi desa tidak lagi diakui dan tidak boleh lagi digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Artinya otonomi desa tidak lagi berbasiskan tradisi dan/atau adat desa karena semuanya harus berbasiskan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan negara. Dengan demikian dapat dikatakan telah terjadi transformasi otonomi desa yang disebabkan oleh kebijakan negara.

Bagi Neglasari sendiri kebijakan Pemerintah Orde Baru terkait dengan sebutan desa tidak menjadi hal yang memberatkan, karena sebelumnya Neglasari sudah ditetapkan menjadi Desa pada masa kolonial Belanda. Pergantian nama-nama struktur pemerintahannya pun tidak begitu dipersoalkan. Keberhasilan pembangunan pertanian di Neglasari sebelumnya yaitu antara tahun 1970–1979 menjadi “pertimbangan” *sesepuh* Neglasari untuk bisa menerima perubahan aturan penyelenggaraan pemerintahan desa secara keseluruhan. Namun dapat juga karena dampak yang akan ditimbulkannya belum dirasakan atau diprediksi oleh desa.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 dan aturan-aturan pelaksanaannya, maka struktur Pemerintahan Desa Neglasari pun mengalami perubahan. Pemerintah Desa terdiri dari dua unsur yaitu Kepala Desa (Kades) dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Kepala Desa merupakan sebutan bagi orang yang terpilih untuk memimpin desa. Bagi Neglasari sebutan ini berarti mengganti *Lurah*. Kepala Desa Neglasari pada masa ini tetap Bapak Ada Kanda karena batas masa jabatannya masih tetap berbasis tradisi yaitu *sakawana*..

Adapun LMD merupakan lembaga baru bentukan Pemerintah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1981 tentang Pembentukan Lembaga Musyawarah Desa. LMD dibentuk untuk menggantikan forum *sesepuh* desa, *babadamaian*, dalam mengambil keputusan atau kebijakan. Para *sepuh* Neglasari melalui UU No. 5 Tahun 1979 dan Peraturan

---

dan hal-hal lain mengenai kepentingan desa berada di tangan warga desa secara keseluruhan. Namun bisa saja terjadi pengambil keputusan itu adalah kepala desa bila ia memiliki kualitas pribadi yang sangat baik, riwayat kerja yang juga baik, berwibawa dan disegani, yang dituruti dengan sadar (ikhlas) oleh rakyatnya. Dalam teori otoritasnya Weber, kepala desa dengan kualitas seperti itu masuk dalam kategori pemimpin dengan otoritas kharismatik

Mendagri No. 2 Tahun 1981 menjadi anggota LMD karena merupakan pemuka masyarakat. Hanya saja *sesepuh* desa tidak lagi sebagai penentu kebijakan atau keputusan desa. Penentu kebijakan desa kini menjadi milik kepala desa. Hal ini disebabkan secara *ex officio* kepala desa dalam LMD ini menjadi Ketua dan Sekretaris Desa menjadi Sekretaris LMD. Adapun *sesepuh* desa, Kepala Dusun (kadus) yang awalnya bernama *punuh* sebanyak 5 orang, dan pengurus lembaga desa yang lainnya seperti PKK dan Karang Taruna menjadi anggotanya. Dengan pengaturan negara tersebut, maka kedudukan para *sesepuh* desa sebagai pengambil keputusan melalui *babadamaian* digeser.

Dengan terbentuknya LMD, secara *de jure* forum *sesepuh* desa, *babadamaian*, sudah tidak ada karena sudah terstrukturisasi dalam LMD. Namun dalam beberapa hal, secara *de facto*, kelembagaan lokal ini tetap bekerja, seperti dalam penetapan kebijakan-kebijakan pembangunan desa yang akan bersinggungan dengan kebiasaan desa dan adat Naga serta dalam menentukan calon kepala desa. Hanya saja kekuasaan dan pengaruhnya tidak sebesar sebelumnya yang posisinya ada di atas Kepala Desa. Kebijakan-kebijakan yang ditetapkan Negara menjadi penyebab utamanya, salah satunya terkait dengan birokratisasi kelembagaan lokal.

Birokratisasi yang dilakukan Negara dan Pemerintah Orde Baru telah mereduksi kekuasaan yang dimiliki oleh forum *sesepuh* desa yang bersumber dari tradisi desa. Kepala Desa yang diberikan kekuasaan formal oleh negara menjadi figur yang berjalan sendiri (*primus inter pares*) tanpa ada yang mengontrol karena lembaga yang mengontrol yaitu LMD ada dalam kendali kepala desa sebagai Ketua LMD. Posisi *sesepuh* desa pun menjadi ada di bawah Kepala Desa karena *sesepuh* desa menjadi bagian dari LMD sebagai anggota. Kebijakan Negara ini telah membalikkan tatanan awal penyelenggaraan pemerintahan Desa Neglasari yang menempatkan *sesepuh* desa yang tergabung dalam “forum” *babadamaian* ada di atas lurah (kepala desa).

Selain itu, dengan kontrol dari Pemerintah Supra Desa (Pemerintahan Kecamatan Salawu), keputusan yang diambil LMD Neglasari pun tidak serta merta dapat segera dilaksanakan. Keputusan harus mendapat persetujuan Camat sebagai penguasa tunggal di wilayahnya. Camat diberi kewenangan untuk menolak setiap keputusan yang diambil desa melalui LMD apabila dianggap akan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Kontrol Camat dilakukan dengan mengikuti setiap pertemuan yang dilakukan LMD. Untuk kondisi ini pun jelas berbeda ketika “Forum” *babadamaian* masih berkuasa. Keputusan hasil musyawarah *sesepuh* dalam forum tersebut segera menjadi keputusan desa dan menjadi tanggung jawab bersama untuk melaksanakannya.

Struktur pemerintahan desa di Neglasari pun dengan sendirinya berubah. Hal ini diatur oleh Permendagri No. 1 Tahun 1981 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa dan Perangkat Desa. Berdasarkan kepmendagri tersebut dalam melakukan tugasnya pemerintah desa dibantu oleh perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari Sekretariat Desa dan Kepala-kepala Dusun (dulu *punuh*). Sekretariat desa sendiri terdiri dari Sekretaris Desa (dulu sebutannya *Juru Tulis I*) dan Kepala-kepala Urusan/Kaur (yang dulunya merupakan para pelaksana teknis fungsional berbasis tradisi seperti *lebe/amil*, *ulu-ulu*, *pulisi desa*). Unsur pelaksana wilayah pun berubah namanya tidak lagi *punuh* tetapi Kepala Dusun (kadus).

Selain struktur tersebut ada jabatan lain yang dibentuk pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yaitu Pamong Tani. Struktur lainnya lagi yaitu Bintara Pembina Desa (TNI AD) dan Bimbingan Masyarakat (Polri). Sebetulnya keduanya bukanlah bagian dalam pemerintahan desa, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Neglasari keduanya sangatlah berpengaruh. Keduanya berperan dalam melakukan bimbingan kepada masyarakat desa. Warga masyarakat pun begitu menghargai dan menghormati kehadiran keduanya dalam

kehidupan masyarakat. Pada waktu itu sosok militer memang menjadi sosok yang “disegani”. Dalam pengambilan keputusan desa pun, keterlibatan keduanya sangatlah intens, bahkan seringkali setiap keputusan yang akan diambil dikonsultasikan terlebih dahulu kepada keduanya.

Tidak cukup sampai disitu, Pemerintah juga membentuk organisasi baru yang ditujukan untuk membantu Pemerintah Desa. Organisasi yang dimaksud adalah Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) dan Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK). LKMD hadir di desa menggantikan kedudukan LSD melalui Keputusan Presiden No. 28 Tahun 1980 tentang Penyempurnaan dan Peningkatan Fungsi LSD menjadi LKMD. Keppres ini kemudian diikuti oleh Kepmendagri Nomor 3 Tahun 1981 tentang Keputusan Desa. LKMD menjadi sarana lain yang dibentuk negara untuk “mewadahi” peran para *sesepuh* desa khususnya dalam merencanakan pembangunan desa di Neglasari. Seperti halnya LMD, dalam LKMD pun kedudukan dan kekuasaan *sesepuh* tidak sekuat dan sebesar saat secara formal masih berbentuk *babadamaian*.

LKMD dan PKK semakin diperkuat keberadaannya dengan keluarnya Kepmendagri No. 27 Tahun 1984 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja LKMD dan Kepmendagri No. 28 Tahun 1984 tentang PKK. Dengan keluarnya Kepmendagri tersebut maka LKMD dan PKK semakin kental nuansa birokratisnya mengikuti Pemerintah Desa dan LMD. LKMD dan PKK yang sedianya merupakan wahana masyarakat desa untuk menyalurkan aspirasi dan berkumpul menghimpun diri untuk kemajuan masyarakat menjadi organisasi yang melaksanakan tugas-tugas Pemerintah. Berdasarkan Kepmendagri No. 27 Tahun 1984 tersebut kekuasaan Kepala Desa semakin besar karena ia didudukkan juga sebagai Ketua Umum LKMD, sedangkan istrinya menjadi Ketua PKK. Dalam LKMD sebagian para *sesepuh* hanya menjadi pengurus saja dan pengambil keputusan ditetapkan ada di tangan kepala desa. Namun sesungguhnya kepala desa sendiri tidaklah dalam kerangka pengambil keputusan karena keputusan dalam perencanaan pembangunan pun sudah ditetapkan terlebih dahulu oleh negara. Dengan demikian pemerintah desa hanya melaksanakan semua kebijakan negara. Hal ini pun terkait dengan kedudukan yang disandang kepala desa yang tidak hanya sebagai alat pemerintah desa yang bersangkutan tetapi justru lebih banyak bertindak sebagai alat pemerintah pusat dan pemerintah supranya.

Tahun 1983 Bapak Ada Kanda meletakkan jabatannya sebagai kepala desa karena sudah tidak *kawasa* lagi. Satu tahun kemudian, dilaksanakan pemilihan kepala desa kembali yang merupakan pemilihan pertama didasarkan pada UU No. 5 Tahun 1979. Dengan mulai berlakunya undang-undang tersebut, maka tradisi desa tidak lagi memegang peran dalam pelaksanaannya. Kekuasaan desa dalam menetapkan calon kepala desa yang secara formal dijalankan oleh para *sesepuh* yang tergabung dalam *babadamaian* kini tidak lagi dimiliki. Berdasarkan Permendagri No. 6 Tahun 1981 Tentang Tatacara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, Pemberhentian Sementara dan Pemberhentian Kepala Desa, kekuasaan formal penentuan calon kepala desa diambil alih oleh Pemerintah Kabupaten DT II melalui Panitia Peneliti dan Penguji (Pantiuji) yang dibina oleh Sekretaris Daerah dan diketuai oleh Kepala Bagian Pemerintahan. Secara penuh Pantiuji ini memiliki kekuasaan untuk menerima atau menolak bakal calon untuk ditetapkan sebagai calon kepala desa apabila tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkannya.

Dalam prakteknya ternyata kehadiran Panitia Peneliti dan Penguji itu dimaksudkan untuk meneliti persyaratan terkait ada atau tidaknya keterlibatan bakal calon dengan partai terlarang seperti PKI. Maksud lainnya yaitu kemungkinan bisa atau tidaknya bakal calon ketika menjadi kepala desa bekerja sama dengan pemerintah supra desa dalam menjalankan semua kebijakan negara. Terkait dengan hal tersebut, Wasistiono (1993) menyebutnya sebagai aspek kenyamanan yaitu aspek kecocokan dengan keinginan dan kebutuhan (menyenangkan)