

## PELUANG DAN ANCAMAN OTONOMI DESA PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA

**Muhadam Labolo**

Deputi Otonomi Khusus pada Pusat Kajian Desentralisasi, Direktur Pusat Kajian Strategik Pemerintahan Jakarta, Ketua Kajian Desentralisasi Asimetrik pada Forum Doktor IPDN, Ketua Departemen Kajian Strategik pada MIPI, Ketua *Plato's Institute* Jakarta, Dosen tetap pada Fakultas Politik Pemerintahan IPDN

*Email: muhadamlabolo@gmail.com*

### **ABSTRACT**

*The changes of Village policy provide both opportunities and threats to the development of village autonomy. Opportunities for the development of village autonomy are at least normatively gaining a foothold from two important principles of recognition and subsidiarity. The first principle as a form of recognition of village existence in various forms has actually been introduced through Law Number 22 Year 1999 and 32 Year 2004 which corrects efforts to uniform the lowest government entity of the village under another name. The second principle is the juridical consequence of the 1945 Constitution article 18B paragraph (2) where the state not only recognizes, also respects special and special units as long as it is still there and well maintained. This principle allows the state to allocate resources to the village even though the village is no longer subordinate to the state (mini bureaucracy) as the practice of Law 5/1979 through local state government paradigm. With the resources referred to the village at least have the opportunity to develop the original autonomy (self governing community) and not solely under the control of local governance system (local self-government). The allocation of resources from the government, provincial and district / city and the opening of access in the effort of developing village autonomy is not impossible to increase the tension in the village through abuse of authority and the potential of horizontal conflict. Village autonomy can ultimately contain threats if a number of important requirements can not be fulfilled given the culture, structure and environment that affect the village is much more dominant than the supradesa itself is quite distant with the community.*

**Keywords:** *opportunities; threats; village autonomy*

## Pendahuluan

Pasca kenaikan kelas Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa menjadi UU Nomor 6 Tahun 2014, eksistensi desa secara yuridis tampak memperoleh derajat keninggratan sebauh dengan entitas pemerintahan daerah. Secara historis posisi desa sebenarnya pernah sederajat lewat pengaturan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, bahkan UU 19 Tahun 1965 yang segera layu sebelum berkembang. Pasca reformasi 1998 pengaturan soal desa seakan turun ranjang lewat Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 yang ditindaklanjuti lewat peraturan daerah masing-masing. Dengan harapan besar yang disandarkan pada UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi desa dibayangkan dapat tumbuh kembali sebagaimana desa sebelum UU Nomor 5/1979. Sayangnya otonomi desa justru mengalami degradasi akibat luapan nafsu otonomi daerah. Semakin luas hak mengatur dan mengurus yang dikembangkan pemerintah daerah atas nama hak dan kewajiban otonomi, bersamaan dengan itu menyusut pula makna otonomi desa dalam arti sesungguhnya. Desa tampak menjadi *powerless*, kehilangan kewenangan sekalipun secara eksplisit dikatakan memiliki otonomi asli (*local indigenous*). Otonomi desa yang awalnya asli ketika itu berubah menjadi palsu, sekalipun harus diakui bahwa pemalsuan otonomi desa sebenarnya telah terjadi sejak diterapkannya UU 5/1979. Orde baru praktis memalsukan semua kumpulan warga dalam bentuk apapun ke dalam identitas bernama desa. Kebijakan *uniformitas* itu 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 dalam menjalankan semua kebijakan rezim berkuasa secara *top down* tanpa daya tawar. 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.

Kini desa seakan siuman kembali setelah mengalami tidur panjang (1979-1999), akibat pelucutan sebagian besar otonomi aslinya pasca reformasi (1999-2013). Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 setidaknya ingin menjawab dua problem utama, yaitu mengembalikan otonomi asli desa yang raib di masa orde baru, serta pada saat yang sama mengembangkan otonomi desa guna membentengi diri dari ekspansi otonomi daerah yang sangat interventif. Jika mempelajari substansi pengaturan soal desa dalam batang tubuh, tampak bahwa rezim desa kali ini dengan jelas menjawab persoalan pertama, yaitu menegaskan kembali keragaman desa sebagaimana lebih awal telah dikoreksi oleh UU 22/1999 dan UU 32/2004. Desa dan atau nama lain berhak mengatur dan mengurus urusannya masing-masing berdasarkan hak asal usul yang diakui dan dihormati oleh negara berdasarkan amanah konstitusi pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Bahkan lebih dari itu rezim ini memberi tempat bagi tumbuhnya desa adat diluar desa administratif.

## Perkembangan Desa Pasca Kemerdekaan

Pasca kemerdekaan Indonesia (1945) pengaturan soal desa sebenarnya tak memperoleh landasan konstitusional yang

bersifat eksplisit, kecuali kesatuan masyarakat hukum adat yang telah tumbuh dan berkembang jauh sebelum Indonesia merdeka. Satuan masyarakat hukum adat diakui dan dihormati sebagaimana terlihat dalam pengaturan pasal 18B ayat (4) hingga amandemen terakhir pasal 18B ayat (2). Hal ini menyiratkan bahwa hanya satuan masyarakat hukum adat sajalah yang diakui dan dihormati negara, selain satuan daerah yang bersifat khusus/istimewa sebagaimana diatur pula dalam pasal 18B ayat (1). Oleh karena konstitusi tak menyebut jelas eksistensi desa-desa bentukan yang bersifat administratif (desa dinas) setelah kemerdekaan Indonesia, maka sejauh ini harus diakui bahwa logika konstitusi hanya memberi landasan kuat bagi satuan masyarakat hukum adat yang dalam hal ini di sebut desa adat sesuai penjelasan konstitusi awal.<sup>1</sup> Konsekuensi dari hal itu maka pengaturan selanjutnya oleh UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957 dan UU Nomor 19 Tahun 1965 menempatkan desa sebagai lokus otonomi tingkat tiga.

Memasuki tahun 1979 desa mengalami degradasi dari desain awal sebagai daerah otonom tingkat tiga. Rezim orde baru lewat UU Nomor 5/1979 meletakkan desa sebagai instrumen birokrasi melalui kebijakan *uniformitas* terhadap semua entitas mikro di level bawah dengan istilah desa. Sepanjang kebijakan ini diterapkan, desa-desa adat mengalami proses transisi dari suatu sistem nilai lama yang bertumpu pada kepentingan sosial mikro menjadi satu sistem nilai yang bertumpu bagi kepentingan penguasa dan

birokrasi. Akibatnya seluruh tatanan desa asli berangsur-angsur mengubah diri secara sistemik atau terpaksa menjadi desa bergaya administratif. Dalam kondisi semacam itu sekalipun tetap bernama desa, namun secara cepat kehilangan otonomi, berorientasi ke atas, serta praktis tak tumbuh sebagai entitas yang diharapkan dapat menyelesaikan masalah desa secara fungsional. Sebenarnya, hancurnya sistem nilai desa dalam 30 tahun terakhir pasca kejatuhan orde baru disadari oleh rezim orde reformasi yang kemudian mencoba memulihkan eksistensi desa lewat UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sayangnya, upaya menghadirkan wajah desa yang lebih “merdeka” dalam aspek otonomi aslinya tak juga memperlihatkan hasil yang maksimal. Hal ini disebabkan oleh kuatnya intervensi otonomi daerah yang memasuki pori-pori desa.

Desa dan atau nama lain semestinya dapat ditumbuh-kembangkan oleh pemerintah daerah melalui kebijakan yang sesuai dengan karakternya masing-masing. Faktanya, semua kebijakan pemerintah daerah melalui peraturan daerah semakin mengurangi isi dan luas otonomi desa, bahkan melenyapkan peluang otonomi yang diakui dan dihormati negara dalam konstitusi. Penempatan sekretaris desa dari pegawai negeri sipil serta longgarnya konsistensi daerah terhadap alokasi dana desa membuat desa semakin terpojok dalam kemiskinan otonominya sendiri. Akhirnya desa tampak seperti keluar dari himpitan negara selama 30 tahun dalam kerangka *local state government*, tiba-tiba berada dibawah ketiak pemerintah daerah dalam pendekatan yang lebih *interventif* atas nama otonomi daerah. Harus dikatakan bahwa episode desa dalam kurun waktu otonomi daerah dilaksanakan tak memberi

<sup>1</sup> Ini berbeda dengan penjelasan pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen sebagaimana kritik Wasistiono dalam *Telaah Kritis Terhadap Rancangan Undang-Undang Desa*, Jurnal MIPI, Jakarta, Edisi 38, 2012, hal.15.

perubahan signifikan, kecuali sejumlah daerah yang secara khusus (politis) mencoba mengintrodusir desa lewat bantuan diatas 1 milyar.<sup>2</sup>

### Peluang Tumbuhnya Otonomi Desa

Pengaturan eksistensi desa melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 diakui memberi peluang bagi tumbuhnya otonomi desa. Jika dicermati serius, sejumlah tekanan dalam beberapa pasal memberi diskresi yang memungkinkan otonomi desa tumbuh disertai beberapa syarat yang mesti dipatuhi tidak saja oleh pemerintah desa, masyarakat 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

---

<sup>2</sup> Untuk kasus ini dapat dilihat pada beberapa desa di sejumlah kabupaten di wilayah Papua/Papua Barat, atau desa-desa di Kabupaten Kutai Kertanegara Kalimantan Timur.

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.

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.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Perkiraan ini berdasarkan hasil simulasi pendapatan desa dari dana perimbangan pada APBN tahun 2013 dan 2014 oleh Tim Pansus RUU Desa DPR RI. Lihat *hand out* tentang *Materi Sosialisasi RUU Desa Tahun 2013*. Total pendapatan desa dari dana yang bersumber dari APBN untuk tahun 2013 berkisar Rp. 1.290.990.349, jumlah ini lebih rendah dibanding

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.

Bentuk pengakuan negara terhadap desa dapat dilihat dari pengakuan atas realitas keberagaman desa di berbagai daerah (asas rekognisi). Sedangkan konkritisasi 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. Batasan tersebut berbeda jika dibandingkan dengan pengaturan dalam PP Nomor 72 tahun 2005, dimana pemerintahan desa terdiri dari kepala desa dan BPD. Pemisahan posisi kepala desa beserta perangkatnya dari BPD memungkinkan pemerintahan desa lebih efektif dalam melaksanakan otonomi desa selain kewajiban dari supradesa. 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.

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

---

tahun 2014 yang diperkirakan berkisar Rp. 1.436.033.121 perdesa.

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.

### **Ancaman Otonomi Desa**

Besarnya kewenangan desa dan kepala desa dalam hal luas dan isi di satu 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. Kekhawatiran 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 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 keruangan tahanan kejaksanaan. 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. Secara historis bakat feodalisme pemerintah desa adalah produk kolonial yang cenderung lebih berorientasi pada kepentingan majikan/tuannya daripada kepentingan masyarakat. Kondisi demikian seringkali menjebak pemerintah desa lupa diri hingga terciptanya oligarkhi, nepotisme, bahkan otoritarianisme pemerintahan desa. Terciptanya gejala demikian dimulai sejak era Raffles berkuasa (1811-1816), dimana sistem seleksi kepala desa tampak berjalan secara demokratis setelah melalui serangkaian manipulasi untuk kepentingan politik penjajah. Namun harus disadari bahwa pertumbuhan dan perkembangan demokrasi desa di Indonesia menurut Nurcholis (2012:68) 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. 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. Apalagi transisi dari status desa persiapan ke desa defenitif yang hanya membutuhkan usia 1-3 tahun, tentu saja bukan halangan berarti dalam memperbanyak desa baru atas nama kehendak masyarakat setempat.

### **Kearah Rekonstruksi**

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. Menyadari hal itu, sejumlah rekomendasi akhir dalam makalah ini setidaknya dialamatkan pada pemerintah (redesain peraturan pemerintah tentang desa) dan pemerintah daerah (redesain peraturan daerah tentang desa). **Pertama**, 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. **Kedua**, aturan teknis harus mendesain suatu mekanisme kontrol yang jelas untuk mencegah meningkatnya peluang korupsi di desa. Pengaturan harus memperjelas pertanggung jawaban keuangan yang berasal dari sumber APBN, APBD dan sumber lain yang dianggap sah. Jika tidak, akan 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. **Keempat**, 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. Dampak lain adalah lembaga pemerintahan khusus seperti Mukim di Aceh dapat kehilangan pamor karena hilangnya perhatian desa (*Keuchik*) akibat

transfer dana yang menimbulkan diskriminasi. **Kelima**, 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. **Keenam**, 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. **Ketujuh**, 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. **Kedelapan**, aturan teknis harus memberi batasan tentang kewenangan desa dalam kaitan dengan pengaturan kawasan khusus/strategis sehingga tak kontraproduktif dengan kebijakan pemerintah daerah. **Kesembilan**, 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. **Kesepuluh**, 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. **Kesebelas**, 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 ke titik nadir yang paling lemah.

## Referensi Utama

- Beratha, I Nyoman, 1982. *Desa, Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Bintarto R, 1983. *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Iver, Mc, 1999. *Jaring-Jaring Pemerintahan (The Web of Government)*, Laila Hasyim, Aksara Baru, Jakarta
- Jaweng, Robert Endi, 2012. *RUU Tentang Desa: Kritik atas Proposal Minimalisasi Versi Pemerintah*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 38, Jakarta

- Kahin, George M, 2013. *Nasionalisme dan Revolusi Indonesia*, Komunitas Bambu, Edisi 1, Jakarta
- Koentjaraningrat, 1964. *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Kini*, Yayasan Badan Penerbit FE UI, Jakarta
- Labolo, Muhadam, 2013. *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Rajawali Press, Edisi 6, Jakarta
- Ndraha, Taliziduhu, 2010. *Ilmu Pemerintahan (Kybernology)*, PT. Rineka Cipta, Jakarta
- Nurcholis, Hanif, 2013. *Dua Ratus Tahun Praktek Demokrasi Desa, Potret Kegagalan Adopsi Demokrasi Barat*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 38, Jakarta
- Mutty, M Luthfi, 2012. *Otonomi Desa: Harapan dan Kenyataan, Kasus Luwu Utara*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 38, Jakarta
- Tonies, Ferdinand, 1887. *The Nature and Type of Sociological Theory*, terj. IIP, Jakarta
- Tahir, Irwan, 2013. *Sejarah Perkembangan Desa di Indonesia, Desa di Masa Lalu, Masa Kini dan bagaimana Masa depannya*, Jurnal MIPI, Edisi 38, Jakarta
- Wasistiono, Sadu, 2012. *Telaah Kritis Terhadap Rancangan Undang-Undang Desa*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 38, Jakarta
- Zanibar, Zen, 2012. *Pengadilan Desa Menyongsong Keadilan Hukum Masa Depan*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 38, Jakarta

UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

UU Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa