

KELEMBAGAAN LEGISLATIF DESA
BERDASARKAN UU NO. 22/1999 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
DAN UU NO. 32/2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Magister (STRATA-2) Pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh :

RIZA MULTAZAM LUTHFY,SS.,SH

No Mahasiswa : 11 912 701

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2013

HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING

**KELEMBAGAAN LEGISLATIF DESA
BERDASARKAN UU NO. 22/1999 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
DAN UU NO. 32/2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

RIZA MULTAZAM LUTHFY,SS.,SH

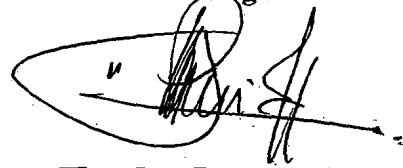
No Mahasiswa : 11 912 701
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Disetujui pada tanggal : 22 Okt. 2013

Dosen Pembimbing

Tanda Tangan

Dr.Hj.Ni'matul Huda,SH.,M.Hum



Mengetahui,

Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum

Universitas Islam Indonesia



Dr. Hj. Ni'matul Huda,SH.,M.Hum

**KELEMBAGAAN LEGISLATIF DESA
BERDASARKAN UU NO. 22/1999 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
DAN UU NO. 32/2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

TESIS

Oleh:

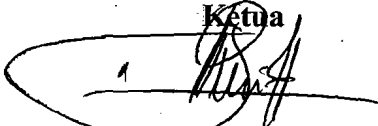
RIZA MULTAZAM LUTHFY,SS.,SH

No Mahasiswa : 11 912 701
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 31 Oktober 2013 dan dinyatakan LULUS

DEWAN PENGUJI

Ketua


Dr. Hj. Nirmatul Huda, SH., M. Hum

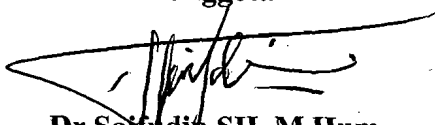
Tanggal.....

Anggota


Dr. Drs. Muntoha, SH., M. Ag

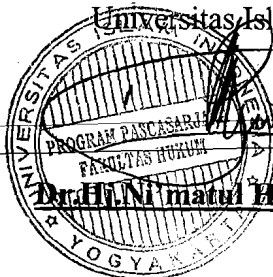
Tanggal..... 21/10/13

Anggota


Dr. Saifudin, SH., M. Hum

Tanggal..... 21/10/2013

Mengetahui,
Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia



Dr. Hj. Nirmatul Huda, SH., M. Hum

Tanggal.....

ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk mengkaji perbandingan kedudukan lembaga legislatif desa menurut UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Rumusan masalah yang diajukan adalah bagaimana kedudukan lembaga legislatif desa menurut UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Data penelitian dikumpulkan dengan cara studi pustaka dengan mengkaji tiga macam dokumen, yaitu perundang-undangan, teori-teori hukum, dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka. Oleh karena penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif, maka data dianalisis secara kualitatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan sejarah, karena mengkaji perjalanan kelembagaan legislatif desa berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hasil studi ini menunjukkan bahwa: (1) derajat wewenang Bamusdes semakin menurun, (2) BPD digolongkan sebagai parlemen desa, adapun Bamusdes dikelompokkan sebagai badan desa, (3) pola hubungan BPD-Kepala Desa bersifat kontrol, sedangkan pola hubungan Bamusdes-Kepala Desa bersifat kemitraan, (4) keanggotaan BPD ditentukan dengan cara pemilihan oleh masyarakat, sedangkan keanggotaan Bamusdes dihasilkan dengan musyawarah dan mufakat, dan (5) mekanisme rekrutmen keanggotaan BPD dan Bamusdes bersifat elitis.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Segala puja-puji tercurah ke hadirat Allah SWT yang telah menganugerahkan rahmat, taufiq dan hidayah kepada Penyusun, sehingga atas ridho-Nya, tugas akademik berupa Tesis dengan judul "KELEMBAGAAN LEGISLATIF DESA BERDASARKAN UU NO. 22/1999 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN UU NO. 32/2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH" bisa terselesaikan dengan baik.

Barang tentu Tesis ini tidak akan rampung dengan maksimal, tanpa adanya bimbingan, bantuan, serta dorongan, baik moral maupun spiritual, dari berbagai pihak. Atas dasar itulah, dalam kesempatan ini rasa terima kasih sedalam-dalamnya Penyusun sampaikan kepada:

1. Kedua orang tua: Bapak Mulazim dan Ibu Sri Utami, serta saudara-saudara: Firda Zakiyatur Rofi'ah dan Muhammad Zaki Nur Auliya' yang dengan penuh rasa cinta mempersembahkan motivasi tiada henti serta untaian doa sepanjang hari
 2. Izza Zuhrotul Milla, calon pendamping dunia dan kelak di surga
 3. Rektor Universitas Islam Indonesia
 4. Ketua Program Pasca Sarjana Studi Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia
-

-
5. Ibu Ni'matul Huda selaku Pembimbing, yang telah mengikhlaskan diri untuk senantiasa mengulurkan bimbingan dan arahan demi lahirnya karya yang bukan asal-asalan
 6. Para Dosen Program Pasca Sarjana Studi Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia
 7. Para karyawan dan staf Program Pasca Sarjana Studi Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia
 8. IKBAL 45, yang selalu kompak setahun sekali menggelar reuni
 9. Ahlul ma'had dan alumni LUHUR Malang, terutama D'Majoe Society
 10. Takmir Baitul Qohhar, yang gemar mencampur gula dan cuka dalam setiap masakannya
 11. Teman-teman Pasca Sarjana Sarjana Studi Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia angkatan 26
 12. Semua pihak yang sengaja tidak disebut satu persatu.

Dikarenakan waktu serta kemampuan yang terbatas, Penyusun menyadari bahwa Tesis ini jauh dari kata sempurna. Oleh sebab itu, alangkah senangnya apabila saran dan kritik ditujukan untuk perbaikan Tesis ini. Meskipun demikian, Penyusun berharap semoga Tesis ini bermanfaat bagi kita semua. Amin..

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 22 Oktober 2013

Riza Multazam Luthfy

DAFTAR ISI

BAB I

PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan Penelitian.....	15
D. Teori atau Pendapat Ahli.....	16
E. Metode Penelitian.....	28
E.1. Pendekatan Penelitian	28
E.2. Obyek Penelitian	29
E.3. Data Penelitian	30
E.4. Pengolahan dan Penyajian Data Penelitian	30
F. Sistematika Penulisan	31

BAB II

SEJARAH DEMOKRASI DESA DI INDONESIA.....	33
A. Sejarah Demokrasi Desa di Indonesia	33
A.1. Desa di Zaman Hindu dan Islam.....	36
A.2. Desa di Zaman Kolonial.....	39
A.3. Desa di Zaman Republik Indonesia	45
A.3.1. Sebelum Reformasi.....	46
A.3.2. Pasca Reformasi	54
B. Kebijakan Otonomi Daerah Menurut UU No. 22 Tahun 1999.....	58

C. Kebijakan Otonomi Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004	66
--	----

BAB III

ANALISIS DAN HASIL PENELITIAN	79
-------------------------------------	----

A. Kelembagaan Badan Perwakilan Desa (BPD) Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah	79
---	----

A.1. Posisi.....	79
------------------	----

A.2. Fungsi.....	84
------------------	----

A.3. Mekanisme Perekrutan	94
---------------------------------	----

B. Kelembagaan Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes) Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	100
---	-----

B.1. Posisi.....	100
------------------	-----

B.2. Fungsi	106
-------------------	-----

B.3. Mekanisme Perekrutan	113
---------------------------------	-----

B.3.1. Keanggotaan.....	113
-------------------------	-----

B.3.2. Pimpinan.....	116
----------------------	-----

B.3.3. Pengaturan Melalui Perda	118
---------------------------------------	-----

C. Konsep Ideal Lembaga Legislatif Desa	121
---	-----

BAB IV

PENUTUP.....	125
--------------	-----

A. Kesimpulan	125
---------------------	-----

B. Saran.....	125
---------------	-----

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada dasarnya desa merupakan kawasan di mana di dalamnya tersimpan bergelimang kekayaan alam yang luar biasa, seperti air, tanaman, hutan, tambang, dan lain-lain.¹ Kesuburan tanah dan bagusnya iklim mengantarkannya sebagai tempat yang cukup nyaman untuk didiami.

Dahulu kala, sumber daya alam yang tersedia di desa digunakan oleh penduduk setempat secara maksimal. Mereka memanfaatkannya untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari, tanpa harus melakukan eksploitasi yang membawa dampak buruk. Kandungan alam yang menjadi basis penghidupan berkelanjutan (*sustainable livelihood*) mereka rawat dengan sebaik-baiknya. Karena itulah desa bisa tumbuh sesuai yang diharapkan.

Sayangnya, sejak masuknya kolonialisme di Nusantara, secara bertahap desa mulai kehilangan kemurniannya. Desa dijadikan obyek perahan demi meraup keuntungan sebanyak-banyaknya.

Desa tidak hanya menderita pada masa bercokolnya penguasa kolonial di Nusantara. Penderitaan desa rupanya masih terus berlanjut ketika kemerdekaan sudah berhasil direbut. Pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru yang bercorak sentralistik, kurang memberikan perhatian dan tempat yang layak bagi desa. Bahkan, hak-hak desa yang semestinya disalurkan justru dikebiri dan termakan

¹ Heri Kusmanto, et. al., *Desa Tertekan Kekuasaan*, Cetakan Pertama (Medan: Bitra Indonesia, 2007), hlm. iv.

oleh beberapa kepentingan. Untuk ke sekian kalinya, desa diposisikan tidak pada tempatnya. Desa cenderung diabaikan dengan membiarkannya terkatung-katung pada kondisi memprihatinkan. Program-program pembangunan dengan slogan-slogan yang meyakinkan hanya dicanangkan dengan bertumpu pada kulit luar, tanpa memperhatikan bagian dalam. Sebagai konsekuensinya, konstruksi desa pun menjadi keropos dan lemah.

Pelemahan terhadap otonomi desa dilakukan oleh pemerintah dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.² Undang-undang ini menghendaki adanya penyeragaman bentuk pada pemerintahan desa.³ Tujuannya yaitu untuk memperkuat desa supaya mampu menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, menyelenggarakan administrasi desa yang lebih efektif dan efisien serta memberikan dorongan perkembangan dan pembangunan masyarakat desa. Selain itu, penyeragaman tersebut bertujuan agar “demokrasi Pancasila” bisa terwujud secara nyata dalam wadah yang disebut Lembaga Musyawarah Desa (LMD).⁴ Akan tetapi, realitas berbicara lain. Dengan adanya undang-undang tersebut, masyarakat desa bukan diberdayakan (*empowerment*), melainkan lebih dibudidayakan/diperlemah, karena sumber penghasilannya dikeruk, hak ulayat mereka selaku masyarakat tradisional diambil.

² LN 1979 No.56, TLN No.3153

³ Karena penetapan beberapa kriteria dari undang-undang ini, banyak pemukiman tradisional yang bergabung atau berpisah, sehingga berdampak pada wilayah tradisional mereka. Tanpa nama, *The Decentralization of Forest Governance: Politics, Economics and The Flight for Control of Forests in Indonesian Borneo*, Terjemah, Moeliono. M. et. al., *Desentralisasi Tata Kelola Hutan: Politik, Ekonomi dan Perjuangan untuk Menguasai Hutan di Kalimantan, Indonesia*, Cetakan Pertama (Bogor: CIFOR, 2009), hlm. 226.

⁴ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Cetakan Pertama (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2003), hlm. 11.

Akibat dari adanya penyeragaman desa, corak desa (IGO dan IGOB) yang bersifat istimewa akhirnya hilang, sehingga merusak tata nilai yang telah ada dan berkembang. Tidak hanya itu. Aroma sentralistis yang masih begitu kental pada Orde Baru menyebabkan desa selalu menggantungkan diri kepada Pemerintah Pusat. Hal ini merupakan dampak dari adanya kebijakan yang menetapkan bahwa fungsi pemerintahan desa hanyalah sebagai salah satu unsur pelaksana daerah, di mana kegiatannya dirancang dari atas ke bawah (*top down planning*), yang menggerus benih-benih demokrasi sehingga konsep otonomi desa hanya menjadi isapan jempol belaka. Kemandirian serta kebebasan desa yang sejatinya dimiliki dahulu kala (sebelum bergabung dengan negara) sukar dikembalikan. Hal ini merupakan imbas dari gencarnya negaranisasi⁵ dan dominasi kekuasaan yang terus berlangsung.

Gejala pelemahan yang bisa dilihat di antaranya yaitu fungsi mengatur (legislatif) yang melekat pada desa semakin berkurang.⁶ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa tidak mengatur keberadaan Lembaga Rembug Desa atau Rapat Desa. Adapun Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang tercantum dalam undang-undang tersebut tidak menunjukkan adanya substitusi atau peningkatan keberadaan Rembug Desa.⁷

⁵ Negaranisasi merupakan jenis otoritarianisme yang banyak dilakukan oleh negara-negara yang terlambat dalam melaksanakan industrialisasi, termasuk Indonesia. Gregorius Sahdan (ed.), *Transformasi Ekonomi-Politik Desa*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: APMD Press, 2005), hlm. 8.

⁶ Selain itu, ada dua gejala lain. *Pertama*, pada jaman dahulu, otonomi desa tumbuh bersamaan dengan hukum adat dan tradisi masyarakat, di mana setiap anggotanya terikat dengan ikatan batin. Akan tetapi, kini, otonomi desa adalah pemberian dari pemerintah. *Kedua*, beberapa urusan rumah tangga desa diambil alih oleh pemerintahan yang lebih atas. Taliziduhu Ndraha, *Pembangunan Masyarakat: Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*, Cetakan Kedua (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 157-158.

⁷ *Ibid*, hlm. 158.

Runtuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998 menjadi momen penting diadakannya perubahan besar-besaran terhadap pemerintahan lokal. Reformasi mendapat tugas dan beban untuk menghapus segala bentuk kesewenang-wenangan dan keegoisan penguasa. Segala sesuatu yang hanya berpihak pada segelintir elit penguasa secepatnya dihapuskan. Keterbukaan menjadi tuntutan yang tidak bisa ditawar, agar rakyat kembali percaya kepada penguasa.

Pada era reformasi ini, desentralisasi dan demokratisasi diangkat menjadi isu utama perubahan politik negara.⁸ Bukan saatnya lagi daerah diatur-atur sedemikian rupa oleh pemerintah pusat. Perombakan kebijakan atas hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah menjadi hal yang niscaya, agar tercipta suatu keseimbangan. Daerah berhak memperoleh kesempatan seluas-luasnya untuk mengembangkan dirinya sendiri. Tidak lagi melulu menunggu tugas dari pemerintah pusat. Dengan inisiatifnya sendiri, daerah-daerah dipercaya bisa tumbuh lebih cepat dari sebelumnya, karena dipercaya lebih tahu mengenai kebutuhan masing-masing.

Euforia pembebasan yang bergaung rupanya ikut menjangkiti desa. Desa menuntut agar demokrasi lokal bisa dirasakan sampai ke level desa.⁹ Otonomi

⁸ Selain desentralisasi dan demokratisasi, sebenarnya ada lagi satu isu, yaitu pembentukan *good governance*.

⁹ Meski demokratisasi membawa angin segar, akan tetapi ia juga mempunyai imbas buruk, di antaranya yaitu sejumlah gerakan sosial berlomba-lomba untuk berubah menjadi gerakan politik praktis, yang lebih berorientasi pada kekuasaan. Sebagai misal, kelompok petani tembakau lokal di wilayah Klaten dan bekas Keresidenan Surakarta, di mana sebelumnya sudah terorganisir dengan rapi, justru buyar paska reformasi politik nasional memperkenankan kembali kebebasan berpendapat dan berserikat yang cenderung sangat liberal, antara lain, diperbolehkannya membentuk partai-partai lokal untuk diikutsertakan dalam pemilihan umum baik tingkat lokal maupun nasional. Banyak di antara aktivis serikat petani tembakau tersebut mencalonkan diri menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), bahkan sebagian dari mereka maju sebagai calon kepala pemerintahan daerah, terutama pada tingkat kabupaten, sehingga waktu dan potensi mereka pun akhirnya dikuras habis demi bersaing di kancah perpolitikan dan

sebagai buah dari desentralisasi juga menjadi desakan yang terus-menerus diteriakkan. Hal ini ditujukan agar desa bisa kembali bernafas, setelah dicekik secara membabitnya oleh penguasa.

Begitu sempitnya ruang gerak dan unsur-unsur demokrasi yang dimiliki desa dalam perjalanannya memicu masyarakat desa mendesak pemerintah untuk melakukan reformasi terhadap pemerintahan desa. Dengan demikian desa yang sudah direformasi dapat memberikan nuansa sebagai berikut:¹⁰

Pertama, pengembalian bentuk dan susunan Pemerintahan Desa seperti semula, sebagaimana saat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa belum lahir. Hal ini dilakukan dengan memperhatikan asal-usul “desa asli” yang berdasarkan adat yaitu Otonomi Desa.

Kedua, pemilihan Kepala Desa dan Kepala Dusun dilakukan secara langsung oleh masyarakat desa melalui pemilihan secara adat.

Ketiga, pembentukan Dewan Perwakilan Desa atau lembaga rembuk desa yang merupakan salah satu unsur pemerintahan desa.

Keempat, pengembalian sumber-sumber asli pendapatan desa semisal: hak ulayat atas tanah, hak atas hutan desa, hak atas barang galian tambang pasir dan kerikil/koral, pajak-pajak pasar/kalangan, pajak dan retribusi desa serta pungutan-pungutan yang resmi diatur oleh Keputusan Desa dan bukan termasuk wewenang atasan.

Kelima, perwujudan mekanisme administrasi desa yang lebih efektif dan efisien, sehingga rantai birokrasi baik di Kecamatan maupun Kabupaten tidak

mengorbankan kepentingan kelompok. Lihat Nurhadi Sirimorok, *Merdesa: Jatuh Bangun Membangun Desa*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Insist Press, 2010), hlm. 29-30.

¹⁰ HAW. Widjaja, *op.cit*, hlm. 12-13.

memasung desa. Administrasi desa dilengkapi dengan sumber daya, dana sarana dan prasarana yang memadai.

Dengan dilaksanakannya reformasi Pemerintahan Desa, diharapkan hubungan antara Masyarakat Desa dengan Pemerintah Desa dapat berjalan lebih harmonis, sehingga dalam segenap kebijakannya Pemerintah Desa senantiasa mengutamakan kepentingan dan aspirasi masyarakat desa tanpa harus mengabaikan kepentingan negara.¹¹

Desakan masyarakat desa agar diadakan perombakan besar-besaran terhadap pemerintahan desa dijawab pemerintah pusat dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah,¹² yang di dalamnya mengatur ketentuan mengenai Badan Perwakilan Desa (BPD).¹³ Dengan adanya lembaga tersebut, masyarakat desa menaruh harapan besar bagi terciptanya demokrasi yang sudah lama tercerabut akarnya.

Terkait dengan desa, undang-undang ini memberi penegasan bahwa desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang dibekali kewenangan untuk mengatur dan mengurus diri sendiri dengan bersendikan asal-usul dan adat istiadat serta disesuaikan dengan kondisi sosial-budaya setempat.¹⁴ Ini berarti, Undang-

¹¹ *Ibid*, hlm. 13.

¹² LN 1999 No.60, TLN No.3839. Merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

¹³ Madekhan Ali, *Orang Desa Anak Tiri Perubahan*, Cetakan Pertama (Malang: Averroes Press, 2007), hlm. 99.

¹⁴ Landasan diaturnya Pemerintah Desa dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah: (1) Keanekaragaman, yang berarti bahwa istilah Desa boleh disesuaikan dengan asal-usul ataupun kondisi sosial budaya setempat. misalnya Nagari, Negeri, Kampung, Pekon, Lembang, Pamusangan, Huta, Bori atau Marga. Ini mengindikasikan bahwa sistem nilai yang berlaku dalam adat istiadat selalu dihormati dalam pola penyelenggaraan Pemerintahan Desa, dengan tanpa mengabaikan sistem nilai kehidupan Nasional. (2) Partisipasi, yang berarti bahwa peran serta masyarakat dalam memajukan desa harus terwujud sebagai hasil

Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ingin menempatkan kembali desa sebagai *self-governing community*.¹⁵ Karena pemahaman inilah, posisi desa selaku daerah dengan otonomi asli menjadi penentu terwujud atau tidaknya otonomi daerah. Bagaimana pun juga, keberhasilan daerah didukung di antaranya oleh keefektifan desa dalam mengatur kepentingan masyarakatnya. Mengingat, kawasan desa selalu berada dalam lingkup daerah tertentu.

Undang-undang ini pada dasarnya berusaha memberikan ruang gerak cukup lebar bagi pemerintah daerah. Guna menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah daerah diberikan kesempatan seluas-luasnya dengan bermodalkan prakarsa, kreativitas, dan peran aktif masyarakat. Dengan demikian, pemerintah daerah memiliki harapan besar untuk semaksimal mungkin menghapus segala jenis ketidaknyamanan pada masa sebelumnya. Juga yang tidak kalah penting yaitu untuk mengembangkan serta memajukan daerahnya sendiri. Hal ini dianggap sebagai jalan penting supaya otonomi-daerah bisa terimplementasi, tanpa perlu mengorbankan hak-hak masyarakat, khususnya mereka yang berada di daerah.

Dalam Pasal 104 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan, Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai beberapa

dari penyelenggaraan Pemerintah Desa. (3) Otonomi Asli, yang berarti kewenangan yang dimiliki Pemerintah Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat harus berpegang teguh pada nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat. Meskipun demikian, kewenangan tersebut tetap dijalankan dengan prospektif administrasi modern. (4) Demokratisasi, yang mengandung arti bahwa penyelenggaraan Pemerintah Desa menampung aspirasi masyarakat dengan mengefektifkan melalui Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Lembaga Kemasyarakatan, di mana keduanya merupakan mitra Pemerintah Desa. (5) Pemberdayaan masyarakat, yang memiliki arti bahwa penyelenggaraan Pemerintah Desa didedikasikan untuk membuat taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat meningkat, baik melalui kebijakan, program, maupun kegiatan yang mengutamakan kebutuhan masyarakat Desa. Lihat HAW. Widjaja, *op.cit*, hlm. 36-37.

¹⁵ "Pada prinsipnya, *self-governing community* adalah komunitas lokal *beyond the state*, yang mengelola hidupnya sendiri dengan menggunakan pranata lokal". Gregorius Sahdan, *op.cit*, hlm. 98.

fungsi, yaitu mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Pasal tersebut meletakkan BPD selain sebagai pembuat undang-undang (legislatif) pada level desa, juga selaku lembaga yang mendapat kepercayaan dari masyarakat untuk menyampaikan pendapat dan keinginan mereka dalam rangka mengupayakan kesejahteraan. Lebih dari itu, BPD juga diberi wewenang untuk mengadakan kontrol terhadap Pemerintahan Desa, agar kinerja Kepala Desa beserta jajarannya bisa maksimal dan terarah.

Selanjutnya Pasal 105 menuturkan: “(1) Anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan. (2) Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota. (3) Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa. (4) Pelaksanaan Peraturan Desa ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.”

Dengan Pasal di atas, terbuka arena baru bagi kekuasaan dan demokrasi desa, yaitu BPD. Kehadirannya merupakan bentuk kritik terhadap keberadaan LMD, yang dinilai telah menutup secara perlahan-lahan pintu demokrasi di desa. Masyarakat, meskipun terbatas, ikut terlibat dalam pembentukannya, sehingga BPD dianggap lebih baik ketimbang LMD. Berbeda dengan LMD di mana anggotanya ditunjuk langsung oleh lurah, keanggotaan BPD dipilih melalui partisipasi masyarakat. Jika LMD merupakan lembaga korporatis yang dipimpin secara *ex officio* oleh kepala desa, sehingga dominasinya tampak begitu kentara. Adapun setelah lahirnya BPD, kepala desa diposisikan sebagai eksekutif yang terpisah dengan lembaga legislatif, yakni BPD. Hal ini menunjukkan bahwa

keberadaan BPD telah membawa pergeseran kekuasaan yang begitu nampak antara kepala desa (lurah) selaku pemegang kekuasaan eksekutif dan BPD yang menjadi pemangku lembaga legislatif.¹⁶

Berbeda halnya ketika Orde Baru masih berjaya, di mana antara kekuasaan eksekutif (kepala desa) dengan kekuasaan legislatif (LMD) tidak terpisah. Jika LMD selalu di bawah kendali Kepala Desa, maka BPD, merupakan institusi yang berhak mengontrol dan meminta pertanggungjawaban Kepala Desa.¹⁷ Dengan demikian, selain berimplikasi pada perubahan tata hubungan desa dengan pemerintah supra desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 berdampak pada perubahan dalam relasi kekuasaan antar beberapa kekuatan politik di level desa.¹⁸

Beberapa domain kekuasaan yang berpindah dari tangan lurah ke BPD di antaranya yaitu: (1) pembuatan keputusan dalam bentuk Peraturan Desa (Perdes) oleh lurah dan BPD secara bersama-sama; (2) pengelolaan keuangan yang melibatkan BPD, seperti penyusunan APBDes dan pelelangan tanah kas desa; (3) rekrutmen perangkat desa yang mulanya dikendalikan oleh lurah dan pegawai kecamatan maupun kabupaten dialihkan ke BPD.¹⁹

Dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, penguatan otonomi desa betul-betul kelihatan, sementara pelemahan terhadap kekuasaan dan patronase Kepala Desa juga dilakukan. Dulu, terdapat penyeragaman terhadap desa dan pengendalian desa di bawah kendali pejabat lebih tinggi. Sebagai imbalan atas

¹⁶ Ade Chandra, et. al., *Manifesto Pembaharuan Desa: Persembahkan 40 Tahun STPMD "APMD"*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: APMD Press, 2005), hlm. 230.

¹⁷ AAGN Ari Dwipayana, et. al., *Membangun Good Goovernance di Desa*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: IRE Press, 2003), hlm. ix.

¹⁸ *Ibid*, hlm. ix.

¹⁹ Ade Chandra, et. al., *op.cit*, hlm. 230-231.

pengabdian pada atasannya, Kepala Desa diberikan keleluasaan untuk menjalankan desa. Lahirnya BPD memberikan corak yang lain. BPD dapat mengambil keputusan secara mandiri atas prioritas yang merupakan kebutuhan desa. Selain itu, tersedia pilihan bagi desa untuk menolak proyek pemerintah jika tidak disertai dengan dana, tenaga manusia dan sarana yang memadai. Untuk peraturan dan APBDes yang telah diputuskan hanya perlu dilaporkan mengenai keputusan tersebut.²⁰

Di satu sisi, BPD memberikan sumbangan yang tidak kecil terhadap terwujudnya demokrasi desa. Ruang kontrol dan keseimbangan kekuasaan di desa jadi lebih terbuka dengan hadirnya BPD. Bagi para lurah yang memiliki *sense of legitimacy* tentu diuntungkan. Mereka merasa lebih ringan menanggung beban psikopolitik dalam melahirkan keputusan, karena ditopang *partnersip* dengan BPD. Mengingat, bahwa sebelumnya lurah leluasa memonopoli keputusan desa, sekarang bisa berbagi dengan BPD yang memungkinkan tekanan-tekanan dari publik kepada lurah semakin melemah. Kehadiran BPD di beberapa desa membuat lurah harus “hati-hati” dalam bertindak. Akibatnya, kini lurah-lurah bekerja lebih transparan dan bertanggungjawab.²¹

Di sisi lain, di sejumlah desa lainnya, ternyata BPD tidak memberikan sumbangan berarti terhadap pelembagaan demokrasi desa secara maksimal. Parahnya, sejak lahirnya BPD, desa memiliki masalah baru sebab lembaga perwakilan tersebut menjalankan kewenangannya secara kebablasan, sehingga

²⁰ R. Yando Zakaria, *Merebut Negara: Beberapa Catatan Reflektif tentang Upaya-upaya Pengakuan, Pengembalian dan Pemulihan Otonomi Desa*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Lapera bekerjasama dengan Karsa, 2004), hlm. xvii.

²¹ Ade Chandra, et. al., *op.cit*, hlm. 231.

menimbulkan pertikaian dan perselisihan dengan pemerintah desa. Tidak sedikit kepala desa yang mengeluh dan melaporkan bahwa mereka telah “didzalimi”. Mereka menganggap bahwa BPD menekan mereka sedemikian rupa, sehingga tak heran jika mereka menyebutnya dengan “Badan Provokasi Desa”. Menurut Kepala Desa, BPD juga kerap sekali melakukan pelanggaran terhadap batas-batas kekuasaan yang telah digariskan padanya.²² Ketegangan seperti ini juga kerap disulut oleh Kepala Desa yang khawatir kehilangan kekuasaan dan enggan berbagi kekuasaan dengan BPD,²³ yang telah menggencetnya dari samping.²⁴ Akhirnya, BPD dituduh sebagai musuh yang mengancam kekuasaan, kewenangan dan kekayaan Kepala Desa.²⁵ Hal ini di antaranya dikarenakan begitu besarnya porsi kekuasaan yang dilimpahkan kepada BPD merupakan hal baru bagi masyarakat desa, sehingga mereka tidak tahu bagaimana mengelolanya. Ekses tersebut sebenarnya dikarenakan tidak adanya usaha yang diarahkan untuk melakukan demokratisasi desa.

Lebih lanjut, meskipun idealnya BPD mampu membawa angin baru dalam dinamika sosial dan politik desa yang sebelumnya cenderung sentralistis dan mengabaikan mekanisme *checks and balances*, namun dalam realitasnya kinerja BPD masih dilingkupi dengan problem-problem kontradiktif, yang akan semakin membesar apabila tidak ada penanganan secara serius dan intens. Problematika tersebut berpotensi menjadi bumerang, karena lama kelamaan bisa

²² *Ibid*, hlm. 231.

²³ Abdul Gaffar Karim (Ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan Ketiga (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 267.

²⁴ Selain itu, kepala desa juga menghadapi tekanan dan instruksi dari atas (kabupaten) dan tuntutan dari bawah (masyarakat).

²⁵ *Ibid*, hlm. 268.

menghancurkan proses demokrasi yang sedang berlangsung. Permasalahan terkait BPD berakut pada persoalan legal formal, basis sosial anggota BPD, dinamika internal maupun interaksinya dengan pihak-pihak luar. Ditambah lagi dengan peran BPD yang belum begitu kelihatan karena belum mampu secara maksimal menyerap aspirasi masyarakat. Hal ini diperparah dengan problem elitisme yang belum berakhir. Sebagaimana DPRD, ternyata BPD hadir sebagai bentuk oligarki elit yang kurang peka dan peduli terhadap kehidupan masyarakat. Dengan kata lain, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah hanya menggeser posisi otoritarianisme dari pusat (Jakarta) ke daerah-daerah di seluruh Indonesia.²⁶ Problem terakhir inilah yang menjadi ciri khas *bad governance*, yaitu akuntabilitas, responsitas dan partisipasi yang lemah.²⁷ Sebab itulah timbul wacana merevisi undang-undang ini dengan undang-undang yang baru.

Setelah pemerintah mengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,²⁸ otonomi desa belum menunjukkan perubahan berarti. Dalam peraturan perundangan tersebut terdapat ambivalensi terhadap posisi desa. Di satu sisi, keberadaan otonomi desa secara eksplisit diakui, akan tetapi di sisi lain otonomi desa justru menjadi kabur oleh pasal demi pasal. Dalam melaksanakan instruksi yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah desa harus terlebih dahulu menerjemahkannya melalui Peraturan Daerah. Hal demikian

²⁶ Sebenarnya masih ada enam lagi hasil pengamatan umum atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Akan tetapi, penulis hanya mengutip satu di antara ke tujuh poin. Untuk lebih jelasnya lihat Syamsuddin Haris, et. al., *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama (Jakarta: LIPI Press, 2006), hlm. 59-60.

²⁷ AAGN Ari Dwipayana, et. al., *op.cit*, hlm. xxi.

²⁸ LN 2004 No.125, TLN No.4437.

menyebabkan frekuensi ketergantungan perangkat desa pada peraturan-peraturan yang lebih atas sangat tinggi.²⁹

Undang-undang ini menetapkan Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes) sebagai pengganti dari Badan Perwakilan Desa (BPD). Alih-alih mengatasi problem-problem yang ditimbulkan karena adanya Badan Perwakilan Desa (BPD), undang-undang ini justru membawa problem baru. Rupanya peralihan nama dari “Perwakilan” menjadi “Permusyawaratan” memiliki implikasi yang serius karena derajat wewenangnya semakin menurun. Berbagai kewenangan BPD dipreteli, sehingga kedudukan Bamusdes tidak jauh berbeda dengan LMD,³⁰ meskipun pembentukkannya dilakukan dengan melibatkan warga desa secara langsung.³¹ Akhirnya, keterwakilan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan di desa mengalami penurunan drastis, dikarenakan fungsi Bamusdes kembali melemah.

Sebagian pihak menyayangkan kenapa peran dan fungsi Bamusdes bisa berubah secara mendasar.³² Dalam Pasal 209 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Bamusdes hanya mempunyai fungsi menetapkan peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, dua fungsi sebelumnya yang diatur dalam Pasal 104 Undang-Undang

²⁹ Kushandajani, “Otonomi Desa dan Implikasi UU No. 32 Tahun 2004 Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa: Telaah Normatif dan Sosiologis”, *Jurnal Ilmiah, Hukum dan Dinamika Masyarakat*, No. 6 Vol. 1, (April 2006), hlm. 42-43.

³⁰ BPD bukan lagi parlemen desa dengan semua kuasa legislatifnya. BPD cenderung dikelompokkan sebagai badan desa.

³¹ Tarli Nugroho, *Pembangunan Desa: dari Modernisasi ke Liberalisasi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Satunama, 2007), hlm. 104.

³² Madekhan Ali, *op.cit*, hlm. 99.

Nomor 22 Tahun 1999 yaitu mengayomi adat istiadat dan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa dihapuskan.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga menjadikan euforia demokratisasi dan otonomi pasca jatuhnya rezim Orde Baru tidak bergulir lama. Alasannya, undang-undang yang berlabel “revisi” atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut tidak hanya merombak secara besar-besaran, melainkan juga “mengadakan pembalikan secara besar-besaran”. Celaknya lagi, spirit otonomi dan demokratisasi merupakan di antara hal-hal yang diganti, karena negara atau pemerintah pusat didudukkan kembali sebagai *super-body*.³³

Bila ditelisik lebih dalam, sebenarnya secara substansi, undang-undang tersebut adalah reinkarnasi dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang menempatkan desa selaku kepanjangan tangan negara, dengan menetapkan beberapa ketentuan yang mengantarkan negara bisa secara semena-mena memaksa hadir dengan porsi yang berlebihan. Bagaimana tidak? Desa yang sebelumnya merupakan pemerintahan otonom berubah menjadi unit administrasi semata.³⁴

Dari telaah sejarah dan beberapa undang-undang yang mengatur tentang desa, menunjukkan bahwa bobot otonomi desa selalu mengalami perubahan. Gejala yang bisa dilihat di antaranya yaitu fungsi mengatur (legislatif) yang melekat pada desa semakin berkurang.³⁵

³³ Tarli Nugroho, *op.cit*, hlm. 104.

³⁴ *Ibid*, hlm. 104.

³⁵ Selain itu, ada dua gejala lain. *Pertama*, pada jaman dahulu, otonomi desa tumbuh bersamaan dengan hukum adat dan tradisi masyarakat, di mana setiap anggotanya terikat dengan ikatan batin. Akan tetapi, kini, otonomi desa adalah pemberian dari pemerintah. *Kedua*, beberapa

Memperhatikan latar belakang di atas, maka penulis ingin mengkaji kedudukan lembaga legislatif desa menurut perundang-undangan. Agar lebih fokus, penulis mengkhususkan pada undang-undang yang terbit pasca reformasi. Oleh dasar itulah, maka penelitian ini bertajuk: *"Kelembagaan Legislatif Desa Berdasarkan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah."*

B. Rumusan Masalah

Dengan latar belakang di atas, maka rumusan masalah penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana kelembagaan legislatif desa menurut UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana konsep ideal kelembagaan legislatif desa di masa yang akan datang?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk:

1. Mengkaji perbandingan kelembagaan legislatif desa menurut UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Menawarkan konsep ideal kelembagaan legislatif desa di masa yang akan datang.

D. Kerangka Teori

Pada hakekatnya, pemerintah daerah tidak mempunyai kewenangan pemerintahan, karena kewenangan pemerintahan baik politik maupun administrasi³⁶ dimiliki secara penuh oleh pemerintah pusat. Kewenangan pemerintahan baru bisa dimiliki pemerintah daerah apabila disertai oleh pemerintah pusat. Jadi, kewenangan yang ada pada pemerintah daerah merupakan pemberian dari pemerintah pusat.

Dalam sistem negara kesatuan, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah melahirkan azas penyelenggaraan pemerintahan sentralisasi dan desentralisasi, yang saling dipertentangkan. Sentralisasi adalah “pemusatan semua kewenangan pemerintah (politik dan administrasi) pada pemerintah pusat”.³⁷ Dalam konteks negara kesatuan, pemerintahan pusat yang dimaksud yaitu presiden dan para menteri. Jadi, apabila semua kewenangan pemerintahan suatu negara dipusatkan pada tangan presiden dan para menteri, maka hal itu disebut sentralisasi.³⁸

Istilah desentralisasi, secara etimologis berasal dari bahasa latin yaitu “*de*” yang mempunyai arti lepas dan “*centrum*” yang berarti pusat. Jadi, berdasarkan peristilahannya desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.³⁹ Dikarenakan kewenangan pemerintah pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah, maka beberapa ilmuwan hukum memberikan dua definisi tentang desentralisasi dalam

³⁶ Kewenangan politik yaitu kewenangan membuat kebijakan, sedangkan kewenangan administrasi yaitu kewenangan melaksanakan kewajiban. Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik: Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama (Jakarta: Grasindo, 2007), hlm. 8.

³⁷ *Ibid*, hlm. 8.

³⁸ *Ibid*, hlm. 8.

³⁹ Edie T. Hendratno, *Negara kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), hlm. 64.

perspektif politik dan perspektif administrasi. Definisi desentralisasi dalam perspektif administratif, yaitu *"the transfer of administrative responsibility from central to local government"*.⁴⁰

Dari definisi tersebut, bisa disimpulkan bahwa desentralisasi dalam perspektif administrasi mempunyai persamaan arti dengan konsep dekonsentrasi, yang didefinisikan oleh Parson sebagai *"the sharing of power between members of the same ruling group having authority respectively in different areas of the state"*.⁴¹

Dalam bahasa Cheema dan Rondinelli, dekonsentrasi adalah "pengalihan beberapa kewenangan atas tanggung jawab administrasi di dalam suatu kementerian atau jawatan"⁴². Dalam dekonsentrasi tidak ditemukan transfer kewenangan yang nyata, sebab bawahan hanya bertugas menjalankan kewenangan atas nama atasannya, sehingga tanggung jawab tetap berada di pundak atasan sebagai pihak pemilik sekaligus pelimpah kewenangan.

Tinjauan politik meletakkan desentralisasi dalam pemahaman yang berbeda. Di antara ilmuwan hukum yang memberikan definisi desentralisasi dalam perspektif politik yaitu Smith dan Mawhood. Menurut Smith, desentralisasi yaitu *"the transfer of power, from top level, in a territorial hierarchy, which could be one of governments within a large organization"*⁴³. Sementara Mawhood

⁴⁰ Adi Sasono, *Rakyat Bangkit Bangun Martabat*, Cetakan Pertama (Tangerang: Pustaka Alvabet, 2008), hlm. 155.

⁴¹ Parson, dikutip dari *Ibid*, hlm. 156.

⁴² Cheema dan Rondinelli, dikutip dari *Ibid*, hlm. 156.

⁴³ *Ibid*, hlm. 156.

memberikan definisi desentralisasi sebagai “*devolution of power from central government to local government*”⁴⁴.

Dari beberapa pengertian di atas, bisa disimpulkan bahwa desentralisasi akan diperoleh jika kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan juga dilakukan oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*), bersifat otonomi (teritorial maupun fungsional), bukan semata-mata oleh Pemerintah Pusat (*central government*).⁴⁵ Jadi, selain memancarkan kewenangan, desentralisasi juga membagi kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara Pemerintah Pusat dengan satuan-satuan pemerintah yang berada di bawahnya.⁴⁶

Dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung maksud pengakuan terhadap potensi dan kemampuan Daerah, yang dibuktikan dengan melibatkan wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan, dengan memercayakan kepada mereka untuk menggunakan hak secara seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.⁴⁷

Di antara alasan utama diberlakukannya desentralisasi yaitu terbukanya kemungkinan lebih luas dalam rangka mengadakan pengaturan terhadap masalah-masalah yang sama secara berbeda bagi beberapa daerah yang berbeda. Perbedaan tersebut mempunyai pertimbangan geografis, nasional, atau keagamaan. Semakin luas teritorial negara, ditambah lagi kondisi-kondisi sosial

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 156.

⁴⁵ CW. Van Der Pot dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 85.

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 85-86.

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 86.

yang beragam, maka semakin besar pula tuntutan desentralisasi melalui pembagian teritorial.⁴⁸

Bagi Mohammad Hatta, konsep desentralisasi tidak bisa terlepas dari aspek politik dan ekonomi sekaligus⁴⁹ dalam satu aras “demokrasi”. Hal ini dikarenakan, demokrasi politik dan demokrasi ekonomi merupakan syarat bagi suatu masyarakat yang menjunjung tinggi keadilan dan kebenaran, yang menyempurnakan cita-cita bahwa tiap rakyat berhak untuk menentukan nasibnya sendiri,⁵⁰ sehingga pemerintahan yang otokratis dan antidemokrasi bisa dipastikan akan mengalami kehancuran.⁵¹ Hal ini dapat dipahami, sebab paham demokrasi Hatta meletakkan titik berat pada peran rakyat.⁵²

Gagasan Hatta tentang demokrasi bisa dikaitkan dengan pemahamannya tentang kolektivisme dalam sebuah negara. Kolektivisme mempunyai arti usaha

⁴⁸ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Terjemah, Raisul Muttaqien, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Cetakan Kelima (Bandung: Nusamedia, 2010), hlm. 431-432. Bandingkan dengan Cheema dan Rondinelli yang berpendapat bahwa terdapat empat belas (14) alasan dalam melandasi desentralisasi. Lebih lengkapnya lihat Shabbir G. Cheema dan Dennis Rendinelli, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 93.

⁴⁹ Dalam pandangannya, Hatta berkata “...politik dan ekonomi harus sejalan, sama mendorong ke muka! Politik berusaha untuk menuntut hak rakyat, untuk meluaskan medan pergerakannya dan untuk memperoleh kemerdekaan rakyat. Ekonomi berusaha untuk memperbaiki dan menjelamatkan penghidupan rakyat, untuk melepaskan rakyat dari kungkungan asing atau tindasan kaum madjikan. Ekonomi yang tidak memakai haluan ini akan tetapi hanya mengingat keperluan golongan atau kelas sendiri, nistjaya akan patah di tengah dan menjadi umpan kapitalisme Barat. Lihat Mohammad Hatta, *Kumpulan Karangan*, dikutip dari Anwar Abbas, *Bung Hatta dan Ekonomi Islam: Menangkap Makna Maqashid al Syari'ah*, Cetakan Pertama (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara: 2010), hlm. 251-252.

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 251.

⁵¹ Hatta pernah menyatakan dengan tegas bahwa “...kekuasaan dan kebesaran suatu bangsa lekas roboh, kalau bangsa itu tidak bersendi kepada rakyat, akan tetapi hanya memakai semangat orang seorang atau segolongan kecil yang mengemudikannya saja. Sedjarah dunia memberi bukti pula bahwa tak ada pemerintah otokrasi atau oligarkhi yang kekal.” Lihat *Ibid*, hlm. 251.

⁵² Bur Rasuanto, *Keadilan Sosial: Pandangan Deontologis Rawls dan Habermas, Dua Teori Filsafat Politik Modern*, Cetakan Pertama (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 215. Berbeda halnya dengan Soekarno yang meletakkan peran negara/pemerintah sebagai fokus utama demokrasi.

bersama di mana peran masing-masing *individu atau kelompok*⁵³ dihargai sama penting. Oleh karena itu, diskusi atau dialog adalah keniscayaan, sedangkan inisiatif masyarakat selalu dianjurkan.⁵⁴

Kolektivisme Hatta dapat terwujud dengan berlandaskan prinsip desentralisasi, yang merupakan jaminan terbaik agar pembangunan negara bisa merata.⁵⁵ Prinsip desentralisasi juga akan menghindarkan dari terjadinya konsentrasi pemilikan oleh negara serta konsentrasi peran pada negara. Dalam pemikiran Hatta, negara tak perlu memiliki mengurus segala hal. Adalah cukup bagi negara, untuk menguasai usaha-usaha besar yang menyangkut hajat hidup rakyat banyak dengan cara mengelolanya.⁵⁶

Kolektivisme Hatta dicirikan dengan adanya sifat tolong-menolong⁵⁷ yang ditunjukkan oleh orang-orang desa, karena ia berkata, “orang desa masih menjangka dirinya sebagai satoe anggota dari pada kaum.”⁵⁸ Dengan demikian, sejak dahulu kala masyarakat desa sudah dikenal kegotolannya dalam menjunjung tinggi kebersamaan dan meninggalkan egosentrisme yang dangkal.

⁵³ Cetak miring tambahan penulis.

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 215.

⁵⁵ Zulfikri Suleman, *Demokrasi untuk Indonesia*, Cetakan Pertama (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2010), hlm. 203.

⁵⁶ Risalah Sidang BPUPKI & PPKI, dikutip dari Bur Rasuanto, *op.cit*, Cetakan Pertama (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 215.

⁵⁷ Hal ini dibuktikan dengan pernyataannya, “tanda-tanda kolektivisme itu tampak pertama kali pada sifat tolong-menolong”. Lihat Mohammad Hatta, *Karya Lengkap Bung Hatta: Buku 1*, dikutip dari Anwar Abbas, *op.cit*, hlm. 249. Selain tolong-menolong, sebenarnya Hatta juga memandang bahwa ‘hak milik atas tanah’ juga merupakan di antara sekian tanda-tanda kolektifisme. Lihat Mohammad Hatta, *Karya Lengkap Bung Hatta: Buku 1*, dikutip dari Anwar Abbas, *Ibid*, hlm. 250. Dalam hal pemilikan atas tanah di desa, pada mulanya tidak dikenal istilah milik pribadi atau orang seorang, tetapi “tanah itu milik bersama”. Mohammad Hatta, *Daulat Rakyat*, dikutip dari Anwar Abbas, *Ibid*, hlm. 250. dan atau “kepunyaan desa”. Muhammad Hatta, *Persoalan Ekonomi Sosialis Indonesia*, dikutip dari Anwar Abbas, *Ibid*, hlm. 250. Dengan demikian, “orang seorang hanya mempunyai hak pakai.” Muhammad Hatta, *Persoalan Ekonomi Sosialis Indonesia*, dikutip dari Anwar Abbas, *Ibid*, hlm. 250.

⁵⁸ Mohammad Hatta, *Daulat Ra'jat*, dikutip dari Anwar Abbas, *Ibid*, hlm. 249.

Dalam pemikiran tokoh yang dibesarkan dalam lingkungan agamis tersebut, desa menempati posisi penting. Hal ini tak mengherankan, mengingat Hatta sendiri berpendirian bahwa pola hidup dalam corak kolektivisme sebagaimana yang diperlihatkan oleh masyarakat desa merupakan sumber demokrasi⁵⁹, tegasnya demokrasi sosial.

Hal di atas diperkuat dengan catatan Yudi Latif,⁶⁰ “meskipun kata demokrasi berasal dari tradisi Yunani yang kemudian diadopsi oleh masyarakat Barat, nilai-nilai yang terkandung dalam demokrasi juga merupakan sesuatu yang sudah mengakar sejak lama dalam budaya Indonesia. Hal ini direpresentasikan oleh tradisi musyawarah-mufakat dari ‘demokrasi desa’, dalam rangka mencari kesepakatan dalam perbedaan pandangan.” Oleh karena itu, demokrasi dalam konsep Hatta berbeda dengan demokrasi di Eropa, yang berpijak pada individualisme.⁶¹

Jadi, berpijak pada Hatta, demokrasi bisa terwujud jika asas desentralisasi diterapkan⁶². Pendapat Hatta ini menegaskan bahwa studi mengenai desentralisasi bersumber pada teori demokrasi. Dengan demikian, mengekor pada Hatta, maka studi mengenai desentralisasi berpayung pada teori demokrasi.

⁵⁹ Selain itu, ada dua sumber lain yang menjadi cikal bakal demokrasi di Indonesia, yaitu: pertama, sosialisme Barat yang menjunjung tinggi prinsip-prinsip kemanusiaan. Kedua, ajaran Islam yang selalu memerintahkan agar kebenaran dan keadilan Tuhan terwujud dalam masyarakat. Lebih jelasnya lihat Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Politik: Teori Belah Bambu Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)*, Cetakan Pertama (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 197.

⁶⁰ Yudi Latif, *op.cit*, hlm. 414.

⁶¹ Demokrasi di Eropa lahir sebagai reaksi terhadap feodalisme dan gereja pada abad pertengahan yang mengungkung kebebasan masyarakat. Individualisme yang menjadi dasar demokrasi akhirnya berubah menjadi kapitalisme modern yang menyebabkan banyaknya ketimpangan ekonomi dan sosial, karena golongan kuat menguasai serta menentukan jalannya kehidupan. Lihat Wawan Tunggal Alam, *Demi Bangsa: Pertentangan Sukarno vs Hatta*, Cetakan Pertama (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 396.

⁶² Bandingkan dengan pendapat Kelsen yang mengatakan bahwa “desentralisasi memungkinkan untuk lebih mendekati ide demokrasi daripada sentralisasi”. Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Terjemah, Raisul Muttaqien, *op.cit*, hlm. 442.

Aspek hukum desentralisasi mempunyai hubungan dengan tindakan hukum Pemerintah Pusat dalam membentuk daerah otonom dan kesatuan pemerintahan lokal. Selain itu juga menyerahkan wewenang penyelenggaraan pemerintahan sendiri kepada keduanya. Menurut konsep pemerintahan dalam arti luas, tindakan hukum demikian dinamakan tindakan mengatur atau *regeling*. Peraturan perundang-undangan sebagai hasil dari produk tindakan mengatur dari penguasa bermuara pada positivisme hukum dengan John Austin selaku pelopornya.⁶³

Dengan memperhatikan hal-hal di atas, maka dalam penelitian ini, studi tentang desentralisasi berpayung pada teori utama sekaligus, yaitu teori demokrasi dan positivisme hukum.

Demokrasi, berpegang pada Kelsen, merupakan prinsip “penentuan kehendak sendiri”.⁶⁴ Lebih lanjut, Kelsen berkata:

“Demokrasi menuntut kesesuaian setinggi-tingginya antara kehendak umum seperti dinyatakan dalam tatanan hukum dengan kehendak para individu yang menjadi subyek tatanan hukum tersebut; oleh sebab itulah tatanan hukum dibuat oleh para individu itu sendiri yang terikat olehnya menurut prinsip mayoritas. Kesesuaian tatanan hukum dengan kehendak mayoritas merupakan tujuan dari organisasi demokratis.”⁶⁵

Konsep demokrasi selalu berhubungan dengan kedaulatan rakyat. Prinsip demokrasi merumuskan adanya otonomi sipil, yang mengacu pada prinsip

⁶³ W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum Telaah Kritis atas Teori-teori Hukum*, dalam Zen Zanibar M.Z., *Otonomi Desa: Dengan Acuan Khusus pada Desa di Provinsi Sumatera Selatan (Disertasi)*, (Jakarta: UI, 2003), hlm. 30.

⁶⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Terjemah, Raisul Muttaqien, *op.cit*, hlm. 442.

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 442.

kedaulatan rakyat.⁶⁶ Dalam sistem politik demokrasi terdapat prosedur dan mekanisme penentuan pemerintah berdasarkan kedaulatan rakyat.⁶⁷ Untuk itu, perlu ditelusuri konsep kedaulatan rakyat.

Dalam teori negara, Bodin⁶⁸ melontarkan ide kedaulatan (*souverainite*). Dalam idenya itu, Bodin menyatakan bahwa “dalam negara terdapat suatu kekuasaan atas warga-warga negara yang tidak dibatasi oleh suatu kekuasaan lain, pun pula tidak terikat pada undang-undang.”⁶⁹

Lebih lanjut, kedaulatan, dalam pandangan Bodin, “tidak dibatasi entah dengan kekuasaan lain mana pun, dengan penetapan manusia ataupun dengan jangka waktu tertentu.”⁷⁰ Hal ini tidak bisa terlepas dari definisi Bodin tentang kedaulatan. Menurutnya, kedaulatan yaitu kekuasaan tertinggi yang dimiliki oleh negara.⁷¹ Meskipun demikian, bersandar pada E. Utrecht, sebenarnya tidak terdapat kedaulatan mutlak. Kedaulatan tetap terbatas, baik di dalam maupun di

⁶⁶ F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang 'Negara Hukum' dan 'Ruang Publik' dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: Kanisius, 2010), hlm. 99-100.

⁶⁷ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan Keenam (Jakarta: Grasindo, 2007) hlm. 231. Bandingkan dengan perkataan Todung Mulya Lubis: “kedaulatan rakyat menjadi kunci sukses dari demokrasi, yang akan membuat demokrasi tidak berhenti sebagai teori, tetapi justru sebagai *way of life*.” Lihat Todung Mulya Lubis, *Jalan Panjang Hak Asasi Manusia*, Cetakan Pertama (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 137.

⁶⁸ Pendapat Bodin sengaja dipilih oleh penulis, dikarenakan Bodin dikenal sebagai “bapak ajaran kedaulatan”.

⁶⁹ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Cetakan Keempatbelas (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 57.

⁷⁰ Jean Bodin, *Über den Staat*, dikutip dari F. Budi Hardiman, *Filsafat Fragmentaris*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 140.

⁷¹ Sebagaimana dikatakan oleh Bodin: “*La souverainete est la puissance absolue et perpetuelle d'une Republique, que les Latins appellant maiestatem-c'est a dire, la plus grande puissance de commander*”. Dikutip dari Sjahrhan Basah, *Ilmu Negara: Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan*, Cetakan Ketujuh (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 140.

luar wilayah negara. Atau, bisa juga dikatakan, kedaulatan dibatasi dengan adanya hak-hak pokok manusia dan hukum yang berlaku dalam pergaulan internasional.⁷²

Selanjutnya perlu dikemukakan juga posisi negara terhadap rakyat. Negara, bagi Rousseau, adalah perwakilan rakyat. Negara berdaulat karena mendapatkan mandat dari rakyat. Mandat ini lahir setelah muncul kesepakatan masyarakat untuk menyerahkan sebagian hak dan kebebasan mereka kepada suatu kekuasaan yang dinamakan negara.⁷³ Alasan utama kenapa masyarakat bersedia menyerahkan sebagian hak dan kebebasan mereka yaitu karena adanya dorongan untuk mempertahankan kelangsungan hidup serta pemenuhan berbagai macam kebutuhan dasar mereka. Jadi, landasan legitimasi masyarakat bukanlah bersandar pada otoritas patriarkal, kekuasaan, ataupun perbudakaan, tetapi atas dasar dibentuknya negara melalui kesepakatan antara individu-individu yang secara sukarela mau memberikan persetujuannya.⁷⁴ Penyerahan hak dan kekuasaan masyarakat kepada negara didasarkan atas suatu *kontrak sosial*.⁷⁵ Ini berarti, telah terjadi peralihan dari kebebasan masyarakat menuju keterikatan pada negara.

⁷² E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, dalam *Ibid*, hlm. 140.

⁷³ Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, Cetakan Ketiga (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 251.

⁷⁴ Reza A.A. Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik: Locke-Rousseau-Habermas*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 54.

⁷⁵ 'Kontrak sosial' dalam pandangan Jean Jacques Rousseau diartikan sebagai "perjanjian bersama antara seluruh warga untuk membentuk wadah organisasi untuk mencapai tujuan bersama bernama negara. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Cetakan Pertama (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2010), hlm. 382. Lihat juga Zulfikri Suleman, *op.cit*, hlm. 109. Lihat juga Harun Hadiwijono, *Sari Sejarah Filsafat Barat 2*, Cetakan Keduapuluh (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 61. Rousseau mengulas panjang lebar teori kontrak sosial dalam bukunya *Du Contract Social* pada tahun 1762, meski telah lama sebelumnya teori itu dirumuskan oleh para pemikir sebelum Rousseau. Menurut Cranston, ketika menulis buku itu, Rousseau banyak menelaah karangan-karangan Thomas Hobbes dan para ahli hukum semisal Grotius, Pufendorf, Barbeyrac, Burlamaqui dan John Locke. Dari merekalah sebenarnya gagasan tentang teori kontrak sosial diperoleh. Akan tetapi, Rousseau dianggap kurang jujur secara akademis, karena tidak mengakui utang pemikirannya itu. Lihat Cranston, *Introduction*, dikutip dari Ahmad Suhelmi, *op.cit*, hlm. 250-251.

Karena pada dasarnya peralihan tersebut menyebabkan manusia dituntut dengan tindakan-tindakan yang mengandung kesusilaan. Kemudian mereka mendapatkan kemerdekaan yang dibatasi oleh kemauan umum, sebagai ganti dari kemerdekaan alamiah yang sebelumnya mereka miliki.⁷⁶

Mandat yang berasal dari masyarakat kemudian digunakan negara dalam mengatur, mengayomi dan menjamin keamanan harta benda rakyat. Jadi, kedaulatan akan tetap berada pada negara selama negara melaksanakan fungsinya dalam memenuhi kehendak rakyat. Dengan demikian, ada keharusan bagi negara untuk senantiasa berupaya mewujudkan kehendak rakyat, agar kedaulatan negara tetap absah dan diakui.⁷⁷ Kehendak rakyat yang coba diwujudkan oleh negara ini berdasarkan kehendak umum (*volonte generale*), yang “hanya melihat apa yang sesungguhnya menjadi kepentingan umum”⁷⁸, misalnya perdamaian, keadilan, dan keamanan.⁷⁹ Kehendak umum ini tiada lain merupakan suatu persepsi dari apa yang dianggap paling baik bagi masyarakat secara keseluruhan, meskipun tidak dikehendaki oleh sebagian individu di dalamnya⁸⁰.

⁷⁶ Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan Keempat (Yogyakarta: Liberty, 1996), hlm. 120.

⁷⁷ Ahmad Suhelmi, *op.cit*, hlm. 252.

⁷⁸ Reza A.A. Wattimena, *op.cit*, hlm. 56. Dalam konsep Rosseau, kehendak umum sering kali dilawankan dengan kehendak semua (*omnes ut singuli*), yang mengacu pada kepentingan pribadi. Kehendak umum merupakan “kehendak intense umum (*omnes ut universi*), yang hanya dapat disingkapkan jika tiap-tiap individu mengasingkan dirinya dari orang lain.....dan menyisihkan semua kepentingan pribadinya.” Lihat Rizal Mallarangeng, *Dari Langit: Kumpulan Esai tentang Manusia, Masyarakat, dan Kekuasaan*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010), hlm. 113. Lihat juga James Garvey, *The Twenty Greatest Philosophy Books*, Terjemah, CB. Mulyatno, *Dua Puluh Karya Filsafat Terbesar*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Kanisius, 2010), hlm. 154. Lihat juga F. Budi Hardiman, *Ruang Publik: Melacak “Partisipasi Demokratis” dari Polis sampai Cyberspace*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Kanisius, 2010), hlm. 114.

⁷⁹ Simon Petrus L. Tjahjadi, *Petualangan Intelektual: Konfrontasi dengan Para Filsuf dari Zaman Yunani Hingga Zaman Modern*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Kanisius, 2004), hlm. 267.

⁸⁰ Bryan Magee, *The Story of Philosophy*, Terjemah, Marcus Widodo, et. al., *Kisah Tentang Filsafat*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Kanisius, 2008), hlm. 128.

Konsep demokrasi seperti apa yang dimaksud Hatta, Kelsen dan desentralisasi menurut Hatta dengan demikian membutuhkan kepastian hukum. Salah satu aliran filsafat hukum yang memfokuskan pada kepastian hukum yaitu positivisme hukum.

Positivisme hukum memiliki pandangan bahwa hukum yang utama yaitu hukum yang lahir dari tangan manusia. Ialah Hukum Positif, yang menunjuk pada ruang, tempat dan waktu tertentu. Dalam perkembangannya, hukum positif diartikan sebagai hukum yang dikeluarkan oleh badan-badan negara dan pemerintah. Bagi aliran positivisme hukum, yang disebut hukum adalah perintah atau larangan yang dibuat oleh badan-badan negara dan pemerintah, di mana pemberlakuannya boleh dipaksakan. Hukum merupakan kaidah normatif, yang selain memaksa, juga eksklusif, hirarkis, sistematis dan dapat bercorak seragam. Lebih jauh lagi, aliran ini berpendirian bahwa hukum hanya terbatas pada produk legislasi (peraturan perundang-undangan). Aturan-aturan yang dibentuk di luar legislasi hanyalah dianggap sebagai norma moral. Dengan demikian, selain karena diciptakan oleh organisasi yang mengatasnamakan kehendak umum, legislasi juga diyakini sebagai satu-satunya hukum karena mencirikan pembedaan hukum yang bisa ditangkap panca indra.⁸¹

Menurut J. Messner, sebagaimana dikutip oleh E. Sumaryono, hukum oleh aliran ini didefinisikan sebagai perintah dari penguasa kepada semua warga

⁸¹ A. Patra M. Zen dan Daniel Hutagalung (ed.), *Panduan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*, Cetakan Kedua (Jakarta: YLBHI, 2007), hlm. 3.

negara yang menentukan kehendak.⁸² Perintah tersebut dibekali tujuan mengapa sanksi bisa dikenakan kepada siapa saja yang melawan atau melanggarnya.⁸³ Oleh karena itu, “perintah hukum positif bersifat heteronom dan hipotesis. Heteronom, karena perintah hukum positif berasal dari seseorang yang berbeda dari orang yang diharuskan melaksanakan perbuatan yang diperintahkan. Hipotesis, karena apa yang diperintahkan selalu berada di bawah sebuah pengaturan.”⁸⁴

Pengertian desentralisasi di atas selalu dihubungkan dengan otonomi.

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, “*autonomos/autonomia*” yang berarti “keputusan sendiri (*self-ruling*).⁸⁵ Selain itu, otonomi dapat mengandung pengertian sebagai berikut:⁸⁶

- “1. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk ‘tidak dikontrol’ oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.
2. Otonomi adalah bentuk ‘pemerintah sendiri’ (*self-government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri (*the right of self-government; self-determination*).
3. Pemerintah sendiri yang dihormati, diakui, dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
4. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil (*self-determination, self-sufficiency, self-reliance*).
5. Pemerintahan otonomi memiliki supremasi/dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan daerah.”

⁸² J. Messner E, *Social Ethics: Natural Law in the Modern World*, dalam E. Sumaryono, *Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Kanisius, 2002), hlm. 186.

⁸³ Joel Feinberg dan Hyman Gross, *Philosophy of Law*, dalam *Ibid*, hlm. 186.

⁸⁴ Antonio Boggiano, *Chatolic Position Papers*, dalam *Ibid*, hlm. 186.

⁸⁵ Syahda Guruh LS, *Menimbang Otonomi vs Federal: Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Cetakan Pertama (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2009), hlm. 73.

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 74.

Menurut Kelsen, otonomi daerah merupakan perpaduan antara ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Biasanya otonomi daerah menggambarkan satu tipe desentralisasi yang bersifat sempurna. Norma-norma yang dibuat oleh organ-organ otonom cenderung final dan bebas,⁸⁷

Awalnya, perjuangan untuk mewujudkan otonomi daerah merupakan perjuangan agar demokrasi mampu berjalan di dalam negara otokratis. Pada waktu negara telah memiliki suatu organisasi yang bercorak demokratis, maka pemberian otonomi daerah kepada suatu kelompok hanya berarti desentralisasi. Otonomi daerah hanyalah satu dari beberapa tahap administrasi negara. Jika tahap ini demokratis, sedangkan tahap-tahap lain berkarakter otokratis, maka tampaklah suatu pertentangan. Akan tetapi, jika secara umum negara diselenggarakan secara demokratis, maka sudah barang tentu terjadi persesuaian antara administrasi negara dengan administrasi oleh otonomi daerah.⁸⁸

E. Metode Penelitian

E.1. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti memfokuskan diri pada lembaga legislatif desa dengan mengacu sejumlah peraturan perundang-undangan, khususnya yang terbit pasca reformasi. Penelitian ini menghimpun data sekunder berupa sumber pustaka yang relevan dalam menjabarkan sejarah lembaga legislatif desa.

Ditinjau dari jenisnya, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif, karena berusaha menjabarkan sejarah lembaga legislatif desa dan bertujuan untuk

⁸⁷ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Terjemah, Raisul Muttaqien, *op.cit*, hlm. 445.

⁸⁸ *Ibid*, hlm. 445-446.

mendeskripsikan atau melukiskan realitas sosial yang ada di masyarakat.⁸⁹ Karena data penelitian bersifat kualitatif, maka digunakan analisis normatif-kualitatif.

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan sejarah, karena mengkaji perjalanan kelembagaan legislatif desa berdasarkan peraturan perundang-undangan. Tipe penelitian semacam ini, oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif (*legal research*) yang menggunakan data sekunder belaka.⁹⁰ Sebab menggunakan sumber perpustakaan dalam memperoleh data serta membatasi kegiatannya pada bahan-bahan koleksi perpustakaan tanpa memerlukan riset lapangan, maka penelitian ini tergolong pula ke dalam penelitian kepustakaan.⁹¹

Penelitian hukum yang bersifat normatif ini dilakukan dengan cara inventarisasi hukum positif, usaha penemuan asas-asas dan dasar falsafah (doktrin/dogma) hukum positif, serta usaha penemuan hukum *inconcreto* yang sesuai untuk diterapkan.⁹²

E.2. Obyek Penelitian

Obyek yang diteliti oleh peneliti yaitu lembaga legislatif desa, khususnya sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

⁸⁹ Ida Bagus Mantra, *Filsafat Penelitian dan Metode Penelitian Sosial*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 38.

⁹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi Kesebelas (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 13-14.

⁹¹ Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), hlm. 1-2.

⁹² Soemitro dalam Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama (Jakarta: Granit, 2004), hlm. 92.

Pemerintahan Daerah sampai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

E.3. Data Penelitian

Dalam pengumpulan data, peneliti menghimpun sendiri tanpa melibatkan peneliti lain. Oleh dasar penelitian ini merupakan penelitian hukum, maka data sekunder utama yang dihimpun berupa peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan obyek yang diteliti. Lazimnya, penelitian hukum normatif memanfaatkan bermacam dokumentasi seperti peraturan-peraturan, perundang-undangan, keputusan-keputusan pengadilan, teori-teori hukum, dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka.⁹³ Adapun peneliti memilih menggunakan tiga macam dokumen, yaitu perundang-undangan, teori-teori hukum, dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka.

E.4. Pengolahan dan Penyajian Data Penelitian

Pengolahan data yang sudah diperoleh untuk penelitian ini dilakukan secara kualitatif. Data dikelompokkan berdasarkan kualitasnya. Data berupa peraturan perundang-undangan dikelompokkan menurut kelompok peraturan perundang-undangan. Begitu juga dengan data lainnya. Selanjutnya data tersebut dipelajari dengan jalan membandingkannya dengan teori para ahli hukum serta dikaitkan dengan masalah yang dibahas, untuk menemukan korelasinya satu sama lain.

⁹³ Soemitro dalam *Ibid*, hlm. 92.

Hasil pengolahan data yang memiliki korelasi satu sama lain dianalisis korelasi-korelasinya satu sama lain sehingga menghasilkan fakta-fakta yang akan disusun berupa pertanyaan-pertanyaan yang logis dan berhubungan dengan pertanyaan-pertanyaan penelitian. Setelah itu, ditarik kesimpulan dengan metode induktif.

Kegiatan analisa yang dilakukan penulis adalah sebagai berikut:

a. Pengumpulan (inventarisasi) Data

Ini dilakukan untuk menggolongkan, mengarahkan, membuang data yang tidak perlu dan mengelompokkannya sehingga mudah untuk dipelajari.

b. Penyajian Data

Dilakukan dengan cara menyusun data yang telah diperoleh dan disajikan dalam bentuk sebuah laporan.

c. Penarikan Kesimpulan

Merupakan suatu usaha peneliti untuk menyimpulkan penelitian yang telah dilakukan, agar hasilnya bisa dibaca oleh semua orang.

F. Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bab, yaitu:

Bab I Pendahuluan

Memuat latar belakang, pokok permasalahan yang diteliti, tujuan penelitian, teori atau doktrin, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Sejarah Demokrasi Desa di Indonesia

Berisi tentang hasil kajian kepustakaan mengenai perjalanan demokrasi desa dari jaman feodal hingga pasca reformasi.

Bab III Analisis dan Hasil Penelitian

Berisi tentang hasil penelitian mengenai kelembagaan lembaga legislatif desa berdasarkan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan sejarah.

Bab IV Penutup

Memuat kesimpulan yang dihasilkan dari penelitian serta saran.

BAB II

SEJARAH DEMOKRASI DESA DI INDONESIA

A. Sejarah Demokrasi Desa di Indonesia

Berbicara mengenai kehidupan demokrasi di desa sedikit banyak mengundang romantisme yang dapat menyesatkan dalam melihat kondisi obyektif desa-desa di Indonesia saat ini. Hal ini tidak terlepas dari rekayasa politik yang merusak sendi-sendi kehidupan demokratis di desa yang sudah berlangsung dalam jangka waktu yang sangat lama.⁹⁴

Dalam perjalanannya, berkembanglah pemerintahan yang berjalan cukup lama dalam skala yang luas dan membawahi desa-desa di seluruh Indonesia. Sebagaimana diketahui, pemerintahan yang dimaksud yaitu kerajaan-kerajaan Hindu yang kemudian dicampuri dengan kerajaan Islam. Pemerintahan ini lama-lama ditumpangi dengan birokrasi modern buatan-orang-orang Belanda dengan tujuan untuk menghisap kekayaan desa-desa Indonesia. Caranya yaitu dengan memanfaatkan masyarakat desa sebagai tenaga kerja yang murah dalam rangka menunjang dan menyokong program eksploitasi Belanda. Akhirnya berkembanglah birokrasi pemerintahan yang hirarkis dengan memeras desa sebagai jalan untuk memenuhi kebutuhan pemerintahan supradesa yang berpuncak pada Gubernur Jenderal dan akhirnya Raja Belanda.⁹⁵

Setelah dikumandangkannya Proklamasi Kemerdekaan pada tahun 1945 yang diikuti dengan perang kemerdekaan hingga tahun 1949, desa menjadi tempat

⁹⁴ Dadang Juliantara (Penyunting), *Arus Bawah Demokrasi: Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2000), hlm. 194.

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 154.

pengungsian penduduk kota dan markas TNI. Selain itu, desa juga digunakan sebagai lokasi yang aman dalam menggencarkan gerakan perjuangan mengusir Belanda dan mampu menyediakan logistik yang lumayan dalam rangka mengadakan perlawanan. Sayangnya, sesudah Belanda pulang ke negeri asal dan meninggalkan Indonesia, desa kembali pada posisi semula sebagai dasar hirarki pemerintahan yang sudah dibangun oleh Belanda sejak dahulu kala dengan urutan: pemerintahan pusat, provinsi, karesidenan, kabupaten, kecamatan, dan desa. Kecuali lembaga tradisional yang dimiliki untuk kepentingan rakyat, desa juga mendapat instruksi dan dibebani tugas oleh kecamatan. Akibatnya, demokrasi desa yang sebenarnya berada di bawah pimpinan *primus inter pares* tersebut tidak sempat mengurus kepentingan rakyat desa sendiri, sehingga menjadikan desa sebagai kepanjangan tangan dari pemerintahan supradesa yang membekukan demokrasi desa.⁹⁶

Yang menjadi pekerjaan rumah yaitu bagaimana desa mampu mengembangkan demokrasinya, sehingga himpitan dari luar dapat disingkirkan? Dalam hal ini ada dua faktor yang perlu mendapat perhatian, yaitu faktor intern dan ekstern. Faktor intern dalam desa yaitu rakyat (*demos*) dan pranata (*kratos*) desa. Sedangkan faktor ekstern adalah pemerintahan supradesa dan faktor sosial, budaya, dan ekonomi. Kalau faktor-faktor tersebut dapat dengan mudah diidentifikasi menjadi faktor penunjang dan faktor penghambat, maka dapat juga

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 155.

diidentifikasi desa asli Indonesia. Selain itu juga terdapat berbagai kemungkinan untuk mengembangkannya menjadi demokrasi desa Indonesia yang modern.⁹⁷

Demos desa tradisional adalah orang-orang yang mendiami suatu pemukiman dan mereka memiliki hubungan darah (*ius sanguinis*) dan ada pula yang di antara mereka memiliki hubungan karena bermukim di tempat yang sama (*ius territoriale*). Karena itulah mereka menjalin hubungan yang akrab dan membentuk kehidupan paguyuban (*Gemeinschaft*). Meskipun demikian, dalam kehidupan bersama tersebut kepentingan pribadi dan kepentingan bersama tetap bisa berjalan seimbang. Adapun *kratos* yang dikembangkan yaitu gotong royong yang menjelma dalam wujud *primus inter pares*, sehingga setiap warga dapat berpartisipasi dalam melahirkan keputusan, di mana ada salah seorang yang dianggap *primus* (tetua). Semua keputusan yang dihasilkan patut dijaga pelaksanaannya oleh seluruh warga desa, sehingga bilamana ada yang berani menyimpangi atau melanggar maka bakal dikenakan sanksi sosial.⁹⁸

Menurut Suhartono, sebelum masuknya struktur birokrasi feodal dan kolonial ke dalam sistem pemerintahan, struktur asli masyarakat Indonesia bersifat egaliter. Masyarakat desa tradisional dibentuk oleh seorang *primus inter pares* yang lama kelamaan berkembang dan membentuk konglomerasi pemukiman yang dinamai desa. Terjadilah kompetisi kekuatan antara para *primus inter pares* yang kemudian melahirkan *primus inter pares* terkuat dengan sebutan raja. Ketika kerajaan-kerajaan terbentuk, maka struktur vertikal yang tidak egaliter diperlukan dalam rangka menegakkan sistem birokrasi feodal demi terwujudnya

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 155.

⁹⁸ *Ibid*, hlm. 156.

efektivitas kontrol. Jadi, struktur vertikal dalam masyarakat Indonesia pertama kali dibutuhkan guna menegakkan efektifitas kontrol negara terhadap rakyat.⁹⁹

Demokrasi desa yang mulai tumbuh itu pun lambat laun menurun dan mandeg karena adanya pengaruh dari luar yaitu kerajaan Hindu, kerajaan Islam, juga birokrasi kolonial yang fondasinya didirikan oleh Belanda dan dilanjutkan oleh Jepang. Baru setelah adanya Proklamasi Kemerdekaan, orang-orang desa mendapat kesempatan melawan penjajah beserta kelompok intelektual dari kota. Namun, setelah berhasil mengusir penjajah, rupanya kaum intelektual membangun suatu rejim yang tidak begitu memperhatikan desa untuk mengembangkan demokrasi.¹⁰⁰ Demikianlah sejarah demokrasi desa Indonesia. Guna menunjukkan penderitaan yang dialami desa, berikut diuraikan keterangannya.

A.1. Desa di Zaman Hindu dan Islam

Kerajaan Hindu di Indonesia pertama berpusat di Kalimantan Timur yaitu Kerajaan Kutai, yang kemudian berkembang ke seluruh Indonesia bersama agama Buddha dengan puncaknya pada abad 13 dan 14. Waktu kerajaan Majapahit berkuasa, desa dijadikan unsur pemerintahan daerah terbawah dengan struktur pemerintahan sebagai berikut: Rakai atau Pamgat membawahi beberapa Juru, yang membawahi beberapa Wedana, yang membawahi beberapa Kuwu dan membawahi beberapa Rama. Rama inilah yang berwenang memerintah desa.

⁹⁹ *Ibid*, hlm. 197-198.

¹⁰⁰ *Ibid*, hlm. 157.

Dengan catatan, bahwa para rama harus senantiasa memperhatikan perintah dan petunjuk dari Kuwu.¹⁰¹ Mattulada mencatat:¹⁰²

“Dari peradaban Hindu inilah dikenal adanya perbedaan-perbedaan lapisan-lapisan sosial yang diprakarsai oleh golongan yang memegang tampuk kepemimpinan kerajaan yang menyebabkan persekutuan kaum mengalami diskriminasi dari lapisan penguasa yang berasal dari luar. Di sini, corak hidup demokrasi mulai tergoncang dan asas kerakyatan persekutuan kaum jatuh pada kehinaan yang serendah-rendahnya.”

Pada waktu Islam mengembangkan kerajaan di Indonesia, desa-desa menerima kekuasaan yang dikembangkan oleh kerajaan-kerajaan mulai dari Samudera Pasehi, Jawa, Sulawesi, serta Maluku. Beberapa kerajaan besar di Jawa, seperti Demak, Pajang, dan Mataram yang di kemudian hari pecah menjadi Kasunanan Surakarta, Kasultanan Yogyakarta, Mangku Negaran dan Pakualaman dijadikan bawahan oleh Belanda untuk menegakkan kekuasaannya di Indonesia. Kerajaan Mataram sebenarnya merupakan pengembangan desa yang dirintis oleh Ki Gede Pemanahan yang secara bertahap berubah menjadi suatu kota dengan mengumpulkan orang-orang desa untuk datang di bawah perlindungannya di hutan Mentaok. Setelah Ki Pemanahan, puteranya, berhasil membujuk daerah-daerah taklukan Pajang untuk bergabung, akhirnya ia menyatakan diri sebagai raja Mataram. Pajang yang dulu merupakan tuannya akhirnya ditaklukkan.¹⁰³

Pada tahun-tahun selanjutnya, raja-raja Mataram berhasil menundukkan raja-raja di Jawa Timur, sebagian Jawa Barat, dan Kalimantan Selatan. Akan tetapi, celakanya, kekuasaan mereka berpindah ke tangan Belanda. Selama raja-raja

¹⁰¹ *Ibid*, hlm. 158.

¹⁰² Mattulada, *Demokrasi dalam Tradisi Masyarakat Indonesia*, dalam Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Cetakan Kedua (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2003), hlm. 31-32.

¹⁰³ Dadang Juliantara (Penyunting), *Op.cit*, hlm. 158.

Mataram memegang tampuk kekuasaan, wilayah kerajaan dibagi menjadi empat lingkaran, yaitu istana, kutagara, negaragung, dan mancanegara. Negaragung merupakan tanah yang dihibahkan kepada para pejabat kerajaan. Di sana tinggal para petani yang bertugas menggarap tanah dan menyerahkan hasilnya kepada atasan. Dalam melaksanakan kewajibannya, petani-petani tersebut diorganisir oleh para patuh. Jadi, desa pada waktu itu dijadikan bawahan oleh raja beserta punggawanya. Hal ini mirip dengan apa yang terjadi di mancanegara. Bedanya, desa dibawah raja melalui bupati. Orang-orang desa tidak dihitung sesuai jumlah, akan tetapi berdasarkan pada seberapa besar tenaga yang dikerahkan untuk mengerjakan tanah. Dihitunglah dengan satuan bahu atau cacah untuk menentukan pajak, di mana satu bahu sama dengan kurang lebih 5750 m².¹⁰⁴

Dengan demikian, meskipun sifat komunal masih melekat, akan tetapi desa tidak bisa bebas lagi karena dituntut mematuhi perintah para pejabat dan raja.¹⁰⁵

Hal ini terus berlanjut hingga Belanda bercokol di Indonesia. Melalui pejabat-pejabat kerajaan, dengan semena-mena Belanda membawahi desa.

Berbeda dengan hal di atas, mengenai kedatangan kerajaan-kerajaan Islam, Mattulada mencatat, “dalam masyarakat dan kerajaan-kerajaan Islam Nusantara inilah segenap unsur kerakyatan/demokrasi memperoleh pengembangannya kembali. Unsur kerakyatan yang utama seperti kesamaan derajat tiap-tiap warga lainnya sebagai hak dan kewajiban tiap-tiap warga persekutuan.”¹⁰⁶

¹⁰⁴ Dadang Juliantara (Penyunting), *Ibid*, hlm. 159.

¹⁰⁵ Dadang Juliantara (Penyunting), *Op.cit*, hlm. 159.

¹⁰⁶ Mattulada, *Demokrasi dalam Tradisi Masyarakat Indonesia*, dalam Mahfud MD, *Op.cit*, hlm. 32.

Mahfud MD memperkuat apa yang dicatat oleh Mattulada dengan menulis, “perkembangan kembali asas kerakyatan ini didukung oleh lingkungan kerajaan Islam Nusantara yang kondusif karena dengan Islam sebagai agama resmi, maka kehidupan rakyat diliputi dengan suasana kebebasan.”¹⁰⁷

A.2. Desa di Zaman Kolonial

Pemerintah kolonial mendayagunakan struktur birokrasi feodal sebagai senjata untuk melakukan kontrol terhadap wilayah yang lebih luas serta melancarkan eksploitasi ekonomi dan hegemoni politik. Imbasnya, karena dipaksa menyangga struktur vertikal, struktur sosial yang egaliter menjadi terpinggirkan, meskipun masih ditemukan bentuk-bentuk warisannya berupa budaya gotong royong di wilayah pedesaan.¹⁰⁸

Struktur vertikal yang dipadukan dengan tradisi patron-klien menjadikan proses marginalisasi-rakyat berlangsung secara intens dan terus-menerus. Hubungan elit massa dalam budaya politik Indonesia hampir selalu diwarnai pola hubungan manipulatif, di mana elit memanipulasi aspirasi massa dengan berbagai kepentingan pribadi dan golongan. Struktur vertikal yang eksploitatif menyebabkan masyarakat kurang mampu bekerja sama atau mengorganisir segala hal. Ketidakberdayaan menghadapi struktur yang eksploitatif dengan mudah menghilangkan kemampuan masyarakat untuk secara mandiri menyusun kehidupan bersama. Hal ini terjadi karena masyarakat desa dihadapkan pada ketidakpastian mengenai apa yang seharusnya dilakukan ketika kapitalisme

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm. 32.

¹⁰⁸ *Ibid*, hlm. 198.

ekstraktif dikembangkan oleh pemerintah kolonial. Masyarakat desa akhirnya cenderung pasif dan apolitis terhadap perubahan sosial yang terjadi di sekitarnya, sementara reaksi perlawanan juga tidak terkoordinir dengan maksimal sehingga menimbulkan gejolak-gejolak sporadis.¹⁰⁹

Dengan beragam intrik dan siasat, akhirnya pemerintah Belanda berhasil menguasai seluruh Indonesia. Desa dijadikan obyek perahan demi meraup keuntungan sebanyak-banyaknya. Penguasa kolonial memperlakukan desa tak ubahnya sebagai lokasi penyedia rempah-rempah dan tanaman-tanaman pertanian untuk kemudian diangkut ke negaranya sendiri dan diperjualbelikan. Ironisnya, keuntungan besar yang dikantongi tak sedikitpun dapat dirasakan oleh masyarakat desa.

Tak hanya itu, dalam rangka melancarkan maksud tersebut masyarakat desa dipaksa menaati perintah-perintah pemerintah kolonial. Segala kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah kolonial menjadi perintah yang mutlak bagi perangkat desa. Tak jarang, kepentingan yang jauh dari kebutuhan desa harus dilaksanakan. Bagi mereka yang memilih melawan kebijakan itu, pastilah mendapat ganjaran sedemikian rupa. Jadilah mereka menjalankan titah tidak atas kehendak hati nurani. Akibatnya, masyarakat desa selalu dalam keadaan tertekan dan menjadi terasing di atas tanah sendiri. Lebih dari itu, desa mengalami kerusakan yang parah, sehingga fondasi otonomi desa sedikit demi sedikit mengalami kehancuran. Nilai-nilai kebudayaan yang khas, unik dan adiluhung,

¹⁰⁹ *Ibid*, hlm. 198-199.

yang berabad-abad mereka pegang lama kelamaan luntur seiring dengan kebangisan penguasa kolonial.

Perlakuan pemerintah kolonial yang begitu buruk menyebabkan masyarakat desa mengadakan perlawanan, yang ditandai dengan munculnya gerakan-gerakan sosial dari beberapa lapisan masyarakat pedesaan.¹¹⁰ Mereka menginginkan agar desa mendapat perlakuan lebih baik. Hal ini didukung pula adanya desakan-desakan dari orang-orang Belanda sendiri yang menganggap bahwa apa yang dilakukan pemerintah kolonial telah melebihi batas.¹¹¹ Atas dasar itulah terdapat perubahan kebijakan Belanda dengan digulirkannya politik etis (*ethische politiek*)¹¹² mulai tahun 1901.¹¹³

¹¹⁰ Contohnya yaitu gerakan-gerakan kerusuhan petani yang sporadis di Jawa pada abad ke-19 dan awal abad ke-20. Di berbagai daerah pedesaan di Jawa, terdapat gelombang besar aksi protes dan kerusuhan sosial yang terjadi antara tahun 1900-1920. Seperti di Tangerang, Pamanukan, Sukabumi, Ciasem, Kuningan (Jawa Barat), Pekalongan, Gombong, Semarang (Jawa Tengah), Mojokerto, Sidoarjo, Kediri, dan Jember (Jawa Timur). Umumnya, perlawanan kaum petani timbul di tanah partikelir (*particuliere landerijen*), tanah milik swasta yang muncul akibat praktik-praktik penjualan oleh Kompeni (VOC 1602-1799), yang kebijakannya berlanjut sampai sekitar tahun 1820-an. Perlawanan tersebut menimbulkan kerusuhan-kerusuhan di beberapa tempat, sebagai akibat dari adanya tuntutan pajak dan kerja rodi yang tidak adil terhadap kaum petani.

Padahal pada tahun 1886 sudah bergulir pemberontakan serupa yang dilakukan oleh petani Ciomas, di mana setelah itu terjadi polemik berkepanjangan baik di Hindia Belanda maupun di negeri Belanda sendiri, yang berimbas pada turunnya Gubernur Jenderal Otto van Rees dari jabatannya. Lihat Poesponegoro dan Marwati Djoened, *Sejarah Nasional Indonesia IV*, Cetakan Kedua (Jakarta: Balai Pustaka, 2008), hlm. 410. Terkait hal ini juga, sesuai catatan sejarawan Onghokham (1994), ditemukan lebih dari 100 aksi resistensi petani-dari corak yang paling lunak hingga keras/pemberontakan-sejak tahun 1830 hingga awal tahun 1908. Lihat Forum Mangunwijaya III, *Negara Minus Nurani: Esai-esai Kritis Kebijakan Publik*, Cetakan Pertama (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2009), hlm. 278.

¹¹¹ Desakan itu sebenarnya sudah digencarkan secara hati-hati pada tahun sembilan puluhan, diwujudkan dalam praktik oleh para amtenar dan tokoh partikelir yang mempunyai semangat tinggi, semisal Van Deventer, Brooshooft, Snouck Hurgronje, dan Abendanon. Lihat Harry A. Poeze, *In het land van de overheerser: Indonesiers in Nederlands*, Terjemah, Koesalah Soebagya Toer, *Di Negeri Penjajah: Orang Indonesia di Negeri Belanda (1600-1950)*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2008), hlm. 25.

¹¹² Awalnya merupakan buah pemikiran dari C. Th. van Deventer, seorang ahli hukum yang pernah tinggal di Hindia (1880-1887). Ia berpendapat bahwa negeri Belanda telah banyak berutang kepada bangsa Indonesia atas kekayaan yang dikeruk dari negeri mereka. Utang ini harus ditebus melalui pemberian prioritas utama pada kepentingan penduduk-penduduk pribumi itu sendiri. Gagasan ini diselipkan oleh C. Th. van Deventer lewat sebuah tulisan dalam majalah Belanda, *de*

Meskipun raja-raja pribumi dibiarkan memerintah, kekuasaan mereka pada dasarnya berada di tangan Belanda. Sejumlah kerajaan besar di Yogyakarta dan Surakarta diberi status otonom atau swapraja, dengan adanya pengawasan melalui gubernur, residen serta asisten residen. Demi menjamin kekuasaannya atas desa, Belanda menerbitkan peraturan perundang-undangan bagi desa-desa di Jawa dan Madura, juga yang di luar Jawa. Hal ini bertujuan untuk menjamin kepentingan pemerintah Hindia Belanda dan mempertahankan desa di bawah kekuasaan Belanda, meskipun dalam sisi lahiriahnya masih tetap berada di bawah naungan kerajaan-kerajaan. Untuk memberi dasar hukum kepada desa di Jawa dan Madura, Belanda mengeluarkan *Inlandse Gemeene Ordonnantie* (IGO) (Staatsblad 1906 No. 83) dan untuk luar Jawa dikeluarkan *Inlandse Gemeene Ordonantie Buitengewesten* (IGOB) (Staatsblad 1938 No. 490).¹¹⁴

Dengan peraturan perundangan tersebut, Belanda memberikan kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Desa dibiarkan supaya tetap demokratis dan otonom, tetapi berada di bawah kekuasaan

Gids, bertajuk "Een Eereschuld" (Suatu Utang Kehormatan). Lebih lengkapnya lihat Elisabeth Locher Scholten dalam Rushdy Hoesein, *Terobosan Soekarno dalam Perundingan Linggarjati*, Cetakan Pertama (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010), hlm. 14. Ialah Abraham Kuyper yang diberi kesempatan mewujudkan gagasan-gagasannya dalam praktik. Menurutnya, kewajiban moral negeri Belanda yaitu dengan jalan mengkristenkan penduduk Indonesia. Memperhatikan nasib orang Indonesia berarti bahwa dalam jangka waktu singkat harus diambil beberapa tindakan dalam bidang ekonomi, pengajaran dan pemerintahan. Lihat Harry A. Poeze, *In het land van de overheerser: Indonesiers in Nederlands*, Terjemah, Koesalah Soebagya Toer, *op.cit*, hlm. 25. Lihat juga Ayub Ranoh, *Kepemimpinan Karismatis: Tinjauan Teologis-Etis Atas Kepemimpinan Soekarno*, Cetakan Keempat (Jakarta: Gunung Mulia, 2006), hlm. 9.

¹¹³ Pada tahun ini, Ratu Wilhelmina (m. 1890–1948) mengumumkan adanya suatu penyelidikan oleh *Mindere Welvaarts-Commissie* (cetak miring tambahan dari penulis) tentang kondisi kesejahteraan di Jawa, dan atas dasar itulah politik Etis secara resmi disahkan. Lihat M.C. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia Since c. 1200*, Terjemah, Tim Penerjemah Serambi, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008*, Cetakan Ketiga (Jakarta: PT. Serambi Ilmu Semesta, 2010), hlm. 328. Lihat juga Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Cetakan Pertama (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 283.

¹¹⁴ Dadang Juliantara (Penyunting), *Op.cit*, hlm. 161.

Gubernur Jenderal. Kontrol terhadap desa dilakukan oleh pemerintah atasan melalui kepala desa. Di *Vorstenlanden* diatur tersendiri sesuai dengan hukum adat yang berlaku di daerah bersangkutan. Sedangkan di Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman, sang raja menyesuaikan diri dengan desa-desa di luar daerah *Vorstenlanden*. Oleh karena itu, baik Sultan maupun Paku Alam juga menerbitkan *Rijksblads* dalam rangka mengatur desa-desa terutama yang berada di Negaragung.¹¹⁵

Namun demikian, oleh beberapa pemimpin nasional pada waktu itu, IGO/IGOB dinilai memberikan otonomi yang kurang berarti.¹¹⁶ IGO/IGOB juga kurang disesuaikan dengan keadaan dan adat setempat dan terlalu bercorak kebarat-baratan. Selain itu juga terlalu mengawetkan tendensi-tendensi otokratis di desa.

Desa yang sudah diberi dasar hukum tersebut berjalan terus sampai Jepang datang, mengusir Belanda dan menjajah Indonesia sejak tahun 1942. Pada mulanya, Jepang dianggap sebagai kakak tertua karena kedatangannya diyakini dalam rangka menyelamatkan Nusantara dari cengkeraman penjajahan Belanda. Rakyat menyambut dengan antusias, seakan-akan Jepang menjadi pahlawan bagi mereka. Akan tetapi, di luar dugaan, ketika sudah ada kesempatan, Jepang justru ikut serta mencekik rakyat Nusantara.

Keadaan desa tidak semakin baik, malah memburuk. Hal ini dikarenakan penghasilan desa dikuras habis-habisan oleh Jepang. Tenaga-tenaga di desa

¹¹⁵ *Ibid*, hlm. 161.

¹¹⁶ Hampir semua pembiayaan yang diperuntukkan bagi perkembangan pedesaan harus dipikul oleh segenap warga desa. Ada kecenderungan bahwa desa dibiarkan tetap hidup dan berkembang sesuai kemampuannya sendiri. Lihat Kartasapoetra, et. al., *Desa dan Daerah Dengan Tata Pemerintahannya*, Cetakan Pertama (Jakarta: Bina Aksara, 1986), hlm. 40-41.

diangkut untuk dijadikan romusha¹¹⁷ dan dipaksa mengabdikan diri kepada Jepang. Keringat-keringat orang desa diperas demi menuruti kemauan orang-orang Jepang.¹¹⁸ Dengan demikian, otonomi yang dimiliki oleh desa harus dikorbankan demi kepentingan orang-orang Jepang. Tidak hanya itu, karena Jepang mewakili salah satu kekuatan fasis, maka intervensi, pengendalian, serta dominasi dilakukan terhadap desa. Guna keperluan perang, rakyat desa dimobilisasi besar-besaran dalam satuan-satuan milisi, semisal *Heiho*, *Kaibodan*, *Seinendan*, dan lain-lain. Untuk membantu mengawasi rakyat dalam menanam jarak, padi, dan tebu, Jepang memanfaatkan Kepala desa dengan cara memberikan fungsi dan peran untuk mengadakan pengawasan kepada rakyat. Berbeda halnya pada masa kekuasaan liberal, dimana desa diberikan hak otonomi yang luas.¹¹⁹

IGO dan IGOB dipertahankan oleh Jepang, selain ada sedikit perubahan yang agak menonjol. Perubahan yang dimaksud yaitu masa jabatan kepala desa yang sebelumnya tidak ditentukan batasnya, oleh pemerintah Jepang diubah dengan Osamu Seirei No. 7 tahun 1944 yang menetapkan bahwa masa jabatan kepala desa adalah empat tahun. Hal ini mendapat banyak protes dari kepala desa.¹²⁰ Ketentuan ini tidak berlangsung lama, karena pada tahun 1945 Jepang angkat kaki dari Indonesia.

¹¹⁷ *Ibid*, hlm. 43.

¹¹⁸ Hal ini mengakibatkan munculnya perlawanan yang dilancarkan oleh rakyat pedesaan. Di antaranya yaitu perlawanan di sekitar Indramayu dan Singaparna. Pemberontakan pasukan PETA di Blitar juga bertahan di pedesaan, yang mengakibatkan serdadu-serdadu Jepang sangat takut untuk memasuki wilayah pedesaan. Lihat *Ibid*, hlm. 44.

¹¹⁹ Suhartono, et. al, *Politik Lokal; Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2001), hlm. 49.

¹²⁰ Dadang Juliantara (Penyunting), *Op.cit*, hlm. 162.

A.3. Desa di Zaman Republik Indonesia

Dapat dikatakan, pada zaman Republik Indonesia, kedudukan desa kembali seperti semula. Desa seolah-olah tetap berjalan dengan dasar hukum IGO dan IGOB yang mempertahankan demokrasi dan otonominya. Bahkan, dengan kekayaannya desa menjadi penyandang logistik para gerilyawan dalam periode 1945-1950. Namun sejak dikeluarkannya Maklumat No. X pada 14 November 1945 dan Maklumat Pemerintah 3 November 1945, partai politik mulai masuk ke desa. Menindaklanjuti hal ini, Sultan Hamengkubuwono IX sebagai salah seorang pemimpin yang mendukung Proklamasi Kemerdekaan di Yogyakarta menerbitkan Maklumat No. 7 Tahun 1945 untuk mengatur Dewan Perwakilan Kelurahan. Selain itu, juga diterbitkan Maklumat No. 14 Tahun 1946 mengatur Majelis Permusyawaratan Desa dan Maklumat No. 15 Tahun 1946 mengatur pemilihan kepala desa. Hal ini dilakukan dalam rangka menyesuaikan Yogyakarta dengan UUD 1945 juga daerah-daerah lain yang tidak berkedudukan sebagai daerah istimewa.¹²¹

Dewan Kelurahan dipilih oleh penduduk desa yang sudah berumur delapan belas tahun dan minimal enam bulan tinggal di suatu desa. Begitu pula Pamong Desa. Keanggotaan mereka ditetapkan melalui suara penduduk desa. Majelis Desa terdiri atas kepala keluarga yang menghuni di desa bersangkutan. Dari sinilah, demokrasi desa dijalankan dengan teratur.¹²²

Dewan Kelurahan menyusun peraturan desa yang wajib dijalankan oleh Lurah beserta pembantunya. Sesuai kedudukannya, Pamong Kelurahan

¹²¹ *Ibid*, hlm. 163.

¹²² *Ibid*, hlm. 163.

bertanggung jawab kepada Dewan Kelurahan. Baik Lurah maupun Pamong Kelurahan, ditetapkan masa jabatan selama tiga tahun. Selain itu, dibentuk juga Dewan Majelis Desa yang mengantongi kewenangan antara lain mengesahkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, mengesahkan peraturan tentang hak tanah dan memutuskan perselisihan tentang tanah. Dewan Majelis Desa juga berwenang menyelesaikan perselisihan antara Dewan Kelurahan dan Pamong Kelurahan.¹²³

A.3.1. Sebelum Reformasi

Ketika Belanda meninggalkan Indonesia, mulailah Indonesia mengatur pemerintahan sendiri. Dengan dekritnya, pada tahun 1950 presiden menyatakan bahwa UUD 1945 sebagai undang-undang dasarnya. Dua tahun sebelumnya, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah¹²⁴. Undang-undang ini membagi daerah otonom menjadi tiga tingkat: Provinsi, Kabupaten (Kota Besar), Desa (Kota Kecil) dengan maksud menempatkan desa pada posisi yang layak. Seperti halnya Provinsi dan Kabupaten, desa juga dibekali dengan dua jenis kewenangan, yaitu otonomi dan

¹²³ *Ibid*, hlm. 163.

¹²⁴ Belum ada LN. Undang-undang ini ditetapkan dengan tujuan di antaranya untuk memodernisir dan mendinamisir pemerintahan desa dengan menetapkan desa sebagai daerah Tingkat III. Undang-undang ini bersifat terbatas, karena hanya berlaku bagi Jawa, Madura, Sumatra (tidak termasuk Sumatra Timur) dan Kalimantan. Pembagian wilayah tersebut merupakan salah satu putusan Konferensi Meja Bundar pada tanggal 27 Desember 1949. Syamsuddin Haris (ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, Cetakan Ketiga (Jakarta: LIPI Press, 2005), hlm. 245. Di antara pokok pikiran dalam Undang-undang ini yaitu menjadikan desa sebagai sendi yang kokoh dan senantiasa tumbuh berkembang dalam rangka membangkitkan negara dan memakmurkan rakyat. Berbeda halnya pada masa lampau yang menempatkan desa beserta wilayah-wilayah lainnya yang sejenis di luar lingkungan pemerintahan yang modern serta dibiarkan dalam keadaan statis. The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Edisi Kedua (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 105.

medebewind. Selain untuk menanamkan rasa kesatuan antara daerah-daerah otonom, penyeragaman ini bagi pemerintah pusat juga diharapkan dapat memudahkan dalam menjalankan tindakan-tindakan yang seragam¹²⁵. Akan tetapi, penyeragaman tersebut justru kurang sesuai, dikarenakan kebutuhan masing-masing jenis dan tingkat daerah yang berbeda. Parahnya lagi, rencana pemerintah menjadikan desa dan daerah-daerah lainnya yang sejenis sebagai daerah otonom tingkat terbawah dengan undang-undang ini belum dapat terwujud.¹²⁶

Tujuh tahun setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, kondisi sosial dan politik Indonesia mengalami perubahan yang signifikan. Angin kebebasan bertiup kencang, sesaat sebelum Pemilu 1955 digelar. Kesempatan ini dimanfaatkan oleh masyarakat yang tidak mempunyai pengalaman demokrasi dengan membentuk politik aliran. Dalam pandangan Geertz, pola aliran dalam politik Indonesia terbentuk ketika partai-partai politik nasional (yang artifisial) dengan segala ideologinya berjumpa dengan masyarakat tradisional yang sedang kebingungan menghadapi ketidakpastian politik serta perubahan sosial yang begitu cepat. Akibatnya, politik aliran bukan lagi sekadar partai politik ataupun ideologi, akan tetapi sekaligus suatu pola integrasi sosial yang menyeluruh. Bagi Geertz, pola aliran ini mengantongi plus minus. Sisi positifnya, masyarakat mulai berupaya menata kembali kehidupan kolektif mereka tanpa dibebani dengan tekanan dari pihak asing. Namun sisi negatifnya, masyarakat memilih lembaga nasional yang bersifat politis sebagai lembaga yang dipercaya mampu menata kehidupan kolektif mereka. Hal ini mengakibatkan peristiwa politik yang terjadi

¹²⁵ *Ibid*, hlm. 104.

¹²⁶ *Ibid*, hlm. 257.

di level nasional akan tercermin pada peristiwa sosial di desa. Mengingat situasi politik nasional pada waktu itu yang begitu rentan, maka tidak terlalu sukar memprediksi kondisi sosial di wilayah pedesaan. Ketidakpastian politik yang menimbulkan ketegangan dalam hubungan sosial di desa ini, menurut Geertz, menjadi asal muasal mengapa mayoritas masyarakat mendukung gagasan Soekarno membentuk Dewan Nasional, yang diharapkan mampu menyelesaikan konflik serta menciptakan iklim sosial yang tenteram. Menurut Geertz, tuntutan rakyat akan terciptanya persatuan di level nasional harus dipahami dalam konteks ketidakmampuan mereka untuk mewujudkan persatuan di level lokal, tanpa faktor ekstern berupa bantuan dari luar.¹²⁷

Pada tahun 1957 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah¹²⁸. Undang-undang ini memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah. Tiga daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yaitu Daerah Tingkat I (termasuk Kotapraja Jakarta), Daerah Tingkat II (termasuk Kotapraja), dan Daerah Tingkat III.¹²⁹ Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 yang menyebut desa sebagai daerah otonom tingkat III, maka dalam undang-undang ini disebut daerah swatantra¹³⁰ tingkat III. Sayangnya, hingga undang-undang ini dicabut, daerah swatantra tingkat III belum pernah berhasil diwujudkan.¹³¹

¹²⁷ Dadang Juliantara (Penyunting), *Op,cit*, hlm. 200-201.

¹²⁸ LN 1957 No.6, TLN No.1143.

¹²⁹ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia: Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009), hlm. 329.

¹³⁰ Dalam undang-undang ini, dipakai istilah baru "Daerah Swatantra" untuk menyebut "Daerah Otonom", yang sudah dipakai dalam surat menyurat resmi (penjelasan pasal 1 ayat 1).

¹³¹ R. Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Cetakan Keempat (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), hlm. 109.

Pada tahun 1965 diterbitkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah¹³² yang memutuskan, pemerintahan daerah yang bersifat otonom diatur dengan asas desentralisasi dan dekonsentrasi secara bersama-sama. Dalam undang-undang ini, wilayah dibagi menjadi tiga, yaitu Propinsi dan/atau Kotaraya sebagai Daerah Tingkat I, Kabupaten/Kotapraja sebagai Daerah Tingkat II, dan Kecamatan/Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III.¹³³ Dalam undang-undang ini, yang dimaksud dengan Daerah Tingkat III yaitu kecamatan/kotapraja. Adapun desa atau gabungan dari beberapa desa bisa dibentuk menjadi Daerah Tingkat III.¹³⁴ Ini berarti, desa tidak disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang. Posisi desa bisa berubah jika memenuhi persyaratan untuk dibentuk menjadi Daerah Tingkat III, yaitu kecamatan/kotapraja.

Upaya pemerintah untuk mempercepat terbentuknya desa sebagai Daerah Tingkat III yaitu diterbitkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja.¹³⁵ Undang-undang ini mencabut semua peraturan perundang-undangan yang mengatur desa sejak zaman Belanda dan Jepang. Desapraja yang akan dibentuk merupakan peningkatan desa atau dengan nama lain seperti nagari menjadi Daerah Tingkat III, yang selain mengurus urusan rumah tangganya juga disertai urusan dari Daerah Tingkat II. Desapraja dipimpin oleh Kepala Desapraja

¹³² LN 1965 No.83, TLN No.2278. Undang-undang ini tidak sempat berjalan dengan baik dikarenakan meletusnya peristiwa G30S/PKI. B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.cit*, hlm. 333.

¹³³ B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.cit*, hlm. 332-333.

¹³⁴ Hal ini disebutkan dalam pasal 4 ayat 2: "sesuatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat dengan desa, dengan mengingat kehidupan masyarakat dan kemajuan perkembangan sosial ekonominya serta dengan memperhatikan peraturan-peraturan hukum adat dan susunan asli yang masih hidup dan berlaku, dapat dibentuk menjadi Daerah Tingkat III."

¹³⁵ LN 1965 No.84, TLN No.2779. The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid II, (Jakarta: PT Gunung Agung, 1968), hlm. 276.

yang didampingi lembaga legislatif Musyawarah Desapraja.¹³⁶ Ini merupakan langkah yang patut diapresiasi. Akan tetapi, kenyataannya, selalu saja terdapat kendala-kendala untuk merealisasikannya. Kesulitan-kesulitan dalam pembiayaan maupun urusan yang harus dibagi antara tiga tingkatan daerah membuat Daerah Tingkat III tidak dapat dilaksanakan.¹³⁷ Ditambah lagi, pada waktu itu meletus Pemberontakan PKI pada 30 September 1965.¹³⁸

Peralihan kekuasaan dari Orde Lama ke Orde Baru pada tahun 1966 ternyata tidak serta-merta turut memberikan perubahan berarti bagi desa. Untuk sekian kalinya, desa diposisikan tidak pada tempatnya. Desa cenderung diabaikan dengan membiarkannya terkatung-katung pada kondisi memprihatinkan. Program-program pembangunan dengan slogan-slogan yang meyakinkan hanya dicanangkan dengan bertumpu pada kulit luar, tanpa memperhatikan bagian dalam. Sebagai konsekuensinya, konstruksi desa pun menjadi keropos dan lemah.

Pengaturan desa secara khusus terdapat pada UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.¹³⁹ Dengan diterbitkannya undang-undang ini, rezim Orde Baru mengikat pemerintah desa melalui kepala desa. Hal ini bisa dilihat dari kedudukan kepala desa yang menjabat kepala lembaga eksekutif desa (LKMD) sekaligus merangkap kepala lembaga legislatif desa (LMD). Rakyat desa diinstruksi lewat Kepala Desa, sehingga Pemerintah Pusat dapat melaksanakan program secara penuh. Apakah sesuai dengan kebutuhan rakyat ataukah tidak, itu

¹³⁶ Dadang Juliantara (Penyunting), *Op.cit*, hlm. 164.

¹³⁷ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Edisi Kedua (Yogyakarta: Liberty, 1995), hlm. 82.

¹³⁸ Dadang Juliantara (Penyunting), *Op.cit*, hlm. 164.

¹³⁹ LN 1974 No.38. TLN No.3037.

menjadi hal yang kesekian. Dengan demikian, pemerintah mendudukkan kepala desa selaku penguasa tunggal di desa seperti halnya bupati dan gubernur.¹⁴⁰

Bila dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, maka terdapat perubahan yang dibawa oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa mengenai susunan badan musyawarah desa yang disebut Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Jika pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 kedudukan badan musyawarah desa bersifat independen serta merepresentasikan kepentingan masyarakat desa sebab dipilih secara langsung, maka kedudukan LMD tidak lagi mewakili kepentingan masyarakat desa dan lebih banyak menampung kepentingan pemerintah desa.¹⁴¹ Hal ini tidak terlepas dari kenyataan bahwa seluruh anggota LMD ditunjuk oleh Kepala Desa, bukan oleh masyarakat, di mana kemampuan mereka masih sangat diragukan. Akhirnya timbul kesangsian apakah aspirasi atau pendapat masyarakat bisa disalurkan untuk dimasukkan ke dalam Keputusan Desa.

Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965, kedudukan kepala desa secara langsung menjadi kepala badan musyawarah desa. Meskipun demikian, terdapat larangan yang mengatakan bahwa anggota badan musyawarah desa tidak boleh berasal dari unsur pemerintahan desa (Pasal 19). Ini berarti, syarat untuk menjadi anggota Badan Musyawarah Desa di antaranya yaitu harus benar-benar berasal dari elemen masyarakat yang independen, bukan merupakan pamong desa.

¹⁴⁰ *Ibid*, hlm. 165.

¹⁴¹ Tarli Nugroho, *Pembangunan Desa: dari Modernisasi ke Liberalisasi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Satunama, 2007), hlm. 99-100.

Berbeda halnya dengan status dan kedudukan LMD, di mana keanggotaannya didominasi oleh kepala desa dan para pamongnya (Pasal 17). Kewenangan dan tugas LMD tidak diatur. Selain itu, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tata cara pemilihan anggota LMD tidak diperinci lebih jauh.¹⁴² Dominasi kepala desa beserta pamongnya terhadap LMD menjadikan lembaga tersebut mandul. Padahal, mengutip Soetomo,¹⁴³ efektifitas fungsi lembaga tingkat desa dapat dilihat di antaranya dari representasi berbagai unsur kepentingan dalam masyarakat.

Sebenarnya dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965, terdapat usaha yang dilakukan pemerintah dalam rangka menghilangkan sifat paternalistik dan feodal. Hal itu diwujudkan dengan cara membentuk Badan Musyawarah Desa sebagai lembaga independen. Sayangnya, independensi tersebut berhenti setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang memberikan kekuasaan terlalu besar kepada kepala desa untuk memegang kendali LMD,¹⁴⁴ di mana perwakilan masyarakat kurang mendapat tempat dalam hal

¹⁴² *Ibid*, hlm. 100.

¹⁴³ Soetomo, *Pembangunan Masyarakat: Merangkai Sebuah Kerangka*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 339.

¹⁴⁴ Selain mendominasi LMD, kepala desa juga mempunyai kekuasaan besar untuk mengatur LKMD. Hal tersebut tidak hanya menjadikan sebagian besar kegiatan yang ada di desa berporos pada kepala desa, melainkan juga menyebabkan LMD dan LKMD dikuasai oleh kepala desa beserta pamongnya. Sunyoto Usman (2003) mencatat, "Sesungguhnya kepala desa bisa saja mengangkat orang lain untuk duduk sebagai pengurus LMD dan LKMD, tetapi dalam kenyataannya kepala desa lebih suka memilih pamong desa daripada pemimpin informal atau anggota masyarakat biasa. Para pemimpin informal memang tetap duduk sebagai pengurus, namun kebanyakan dari mereka hanya menempati posisi-posisi yang tidak begitu dominan dalam proses pengambilan keputusan. Keadaan semacam ini jelas berbeda dengan masa sebelum ditetapkannya strategi massa mengambang oleh pemerintah sebagai salah satu kebijaksanaan pembangunan politik. Pada masa itu, cukup banyak pemuka agama dan tokoh masyarakat yang menjadi ketua ranting partai politik. Sedangkan pada masa kini, para pemimpin informal tidak memiliki posisi yang begitu penting seperti itu, kecuali yang menjadi anggota Golkar. Dari pembahasan LM dan LKMD serta figur-figur yang duduk di dalamnya, tampak bahwa dari dimensi legitimasi, para pemimpin formallah yang lebih dominan. Sebaliknya, para pemimpin informal hanya berada di

keanggotaannya, dikarenakan lebih banyak diisi oleh pamong desa. Hal ini amatlah mirip dengan apa yang terjadi di tingkat pusat, di mana pihak eksekutif (presiden) lebih dominan daripada legislatif (DPR).¹⁴⁵ Akibatnya, ada yang menyitir bahwa LMD hanyalah sebagai “lembaga stempel” kepala desa, dikarenakan fungsi kontrolnya telah hilang. Dengan diterbitkannya UU No. 5 Tahun 1979, berakhirlah demokrasi dan otonomi desa.

Pemerintah Orde Baru tidak hanya memarjinalkan masyarakat desa dalam proses politik, tetapi juga menjebak mereka dengan cara menimbulkan ketergantungan yang sangat tinggi terhadap pemerintah. Modernisasi pertanian yang melibatkan sektor modern dalam bentuk kredit perbankan mendorong petani untuk menggantungkan diri pada sumber-sumber input yang bisa diperoleh dari luar. Kondisi ini secara langsung maupun tidak mengakibatkan kemandirian ekonomi masyarakat petani kian sulit dipulihkan.¹⁴⁶

Pada saat Orde Baru memegang tampuk kekuasaan itu pula, dengan lincahnya, Soeharto menerapkan politik massa mengambang yang memberikan batasan terhadap masyarakat desa untuk turut serta dalam politik, dengan alasan agar masyarakat desa perlu dilindungi dari konflik politik dan ideologis yang dapat memecah belah solidaritas tradisional mereka.¹⁴⁷

Proses politik di pedesaan yang didominasi negara melalui aparat-aparatnya juga menyebabkan desa kehilangan kemandirian dalam menentukan siapakah yang patut menjadi pemimpin bagi mereka. Birokratisasi rupanya telah

pinggiran. Sunyoto Usman, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 62.

¹⁴⁵ Tarli Nugroho, *Op.cit*, hlm. 101.

¹⁴⁶ Dadang Juliantara (Penyunting), *Op.cit*, hlm. 201.

¹⁴⁷ *Ibid*, hlm. 201.

mengakibatkan tersingkirnya pemimpin tradisional dan menguatnya pengaruh pemimpin formal. Celakanya, menguatnya pengaruh pemimpin formal tidak diimbangi dengan kesempatan yang memadai bagi masyarakat untuk mengontrol perilaku mereka, sehingga pemimpin formal cenderung mendominasi keseluruhan proses sosial politik yang berlangsung di desa.¹⁴⁸

Dari perkembangan sejarahnya, tampak bahwa desa yang semula demokratis dan otonom tersebut kemudian menjadi tidak berdaya karena di bawah himpitan intern dan ekstern. Himpitan intern karena munculnya kekuasaan di atasnya yang menaklukkan desa tersebut, di mana pemerintah enggan memberi peluang kepada rakyat desa untuk berkembang. Sistem pemerintahan yang kolektif demokratis dijadikan taklukan dengan memanfaatkan kepala desa demi kepentingan penguasa, sehingga muncul sikap feodal dari rakyat desa, meskipun pada dasarnya mereka tidak demikian. Hal ini mengalami pasang surut sejak zaman Hindu, Islam, Belanda, hingga zaman Republik Indonesia, terutama pada saat Orde Baru berkuasa, setelah mendapat sedikit kesempatan untuk bangkit pada tahun 1945-1949.¹⁴⁹

A.3.2. Pasca Reformasi

Kejatuhan Soeharto menimbulkan reformasi dalam bidang politik yang ditandai dengan munculnya euforia berupa kebebasan politik. Pada masa ini, keran demokrasi dibuka lebar, sehingga muncullah banyak partai politik. Ketika Pemilu 1999 dilaksanakan, dapat dikatakan bahwa politik aliran kembali

¹⁴⁸ *Ibid*, hlm. 201-202.

¹⁴⁹ *Ibid*, hlm. 167.

tercermin dalam pertarungan sengit antara sejumlah partai politik. Dalam persaingan tersebut, dapat dilihat hubungan antara PDI-P dengan PNI, PKB dengan NU, serta PAN sejauh hubungannya dengan Muhammadiyah dan NU. Adapun PPP, sebagai produk rekayasa politik Orde Baru tiada lain tiada bukan merupakan perkawinan paksa antara Masyumi dengan NU. Dari lima besar partai pemenang pemilu tahun 1999, barangkali hanya GOLKAR yang tidak memiliki hubungan dengan aliran-aliran politik yang pernah mencuat dalam percaturan politik Indonesia. Dengan demikian, bisa disimpulkan bahwa Pemilu 1999 mencerminkan adanya penguatan kembali politik aliran. Jika sinyalemen ini benar, maka sesungguhnya kondisi masyarakat di pedesaan juga dalam berada dalam sekat-sekat aliran-politik yang ada.¹⁵⁰

Tumbangnya Orde Baru juga memantik pemerintah pusat untuk mengembalikan otonomi dan desentralisasi yang merupakan akar sejarah desa di Indonesia. Maka dari itu, disusunlah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, di mana desa diatur bersama dengan pemerintahan daerah dalam satu undang-undang tersebut. Memang dalam pasal-pasal tersebut belum tampak pengaturan peranan rakyat desa dalam mengawasi Pemerintah Desa dan perwakilan Desa.

Ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang pemerintahan desa di dalam UU No. 22 Tahun 1999 dimuat di dalam pasal 93 sampai dengan pasal 111. Pasal 95 UU ini menyebutkan bahwa pemeritah desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, tetapi Pasal 94 telah menyebutkan juga bahwa pemerintahan desa

¹⁵⁰ *Ibid*, hlm. 202-203.

itu adalah Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa. Selanjutnya Pasal 104 menyebutkan adanya Badan Perwakilan Desa yang mempunyai fungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Mengingat fungsi-fungsi di atas serta berdasar isi pasal 104 yang menyatakan bahwa Badan Perwakilan Desa dapat disebut dengan nama lain maka bukanlah sebuah kesalahan jika istilah Badan Perwakilan Desa disamakan dengan istilah Parlemen Desa, di mana penggunaannya semakin relevan jika dikaitkan dengan ketentuan bahwa Badan Perwakilan Desa menetapkan Peraturan Desa (Perdes) bersama Kepala Desa (Pasal 105).¹⁵¹

Pengaturan tentang desa yang mendapat otonomi seperti itu menunjukkan adanya semangat pembentuk undang-undang untuk melakukan demokratisasi bagi rakyat Indonesia hingga ke level desa. Adanya semangat demokratisasi tersebut tidak bisa dibantah sebab secara filosofis dan teoritis setiap demokratisasi harus dilakukan pemencaran kekuasaan baik secara horizontal (pembagian pada institusi-institusi sejajar) maupun secara vertikal (pembagian dari pemerintah pusat ke daerah-daerah melalui desentralisasi dan otonomi daerah). Sebagaimana pendapat Toqueville, seperti yang dikutip Rienow,¹⁵² mengemukakan bahwa suatu pemerintahan merdeka yang tidak membangun institusi pemerintahannya hingga ke level daerah merupakan pemerintahan yang tidak memiliki semangat untuk

¹⁵¹ *Ibid*, hlm. 182-183.

¹⁵² Robert Rienow, *Introduction to Government*, dalam Dadang Juliantara (Penyunting), *Op.cit*, hlm. 182.

membangun demokrasi atau kedaulatan rakyat, karena di sana tidak ada semangat kebebasan.

Lebih lanjut, Toquille mengatakan bahwa salah satu karakter utama dari semangat demokrasi adalah adanya kebebasan sehingga institusi-institusi di daerah dan di desa, minimal, dapat memiliki dua hal, yaitu: *pertama*, rakyat terbiasa memutuskan sendiri berbagai urusan dan kepentingan yang berkaitan secara langsung dengan kehidupan mereka. *Kedua*, membuka peluang bagi setiap komunitas yang mempunyai beragam tuntutan untuk dapat membuat peraturan dan programnya sendiri.¹⁵³ Dalam disertasinya yang dipertahankan pada tahun 1990, Bagir Manan mencatat adanya tiga faktor yang menunjukkan kaitan antara demokrasi dan otonomi serta desentralisasi yaitu: *pertama*, untuk mewujudkan kebebasan (*liberty*). *Kedua*, untuk menumbuhkan kebiasaan di kalangan rakyat agar mampu memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berlangsung dengan mereka. *Ketiga*, untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang memiliki beragam tuntutan.¹⁵⁴

Pemberian otonomi melalui mekanisme desentralisasi hingga ke level desa selain bisa memenuhi hal-hal seperti dicatat Rienow dan Bagir di atas, tentunya dapat juga mempercepat kemajuan desa, sebab dengan adanya kebebasan untuk menentukan pilihannya sendiri maka akan banyak peluang peran yang terbuka bagi penduduk desa untuk berkreasi sehingga kaum terdidik dari desa dapat tinggal di desanya untuk berkarya. Patut diduga bahwa larinya kaum terdidik dari desa ke kota atau dari daerah ke pusat, di antaranya disebabkan oleh tertutupnya

¹⁵³ Robert Rienow, *Introduction to Government*, dalam *Ibid*, hlm. 183.

¹⁵⁴ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), dalam *Ibid*, hlm. 183.

peluang pengembangan kreativitas mereka di desa dan daerah karena tidak adanya demokrasi.¹⁵⁵

Oleh sebab itu, penataan pemerintahan desa sebagaimana yang dianut dalam UU No. 22 Tahun 1999 dari aspek pewadahan hukum atas dasar struktur pemerintahan harus dianggap sebagai kemajuan besar dalam pembangunan demokrasi di Indonesia.¹⁵⁶

Sayangnya, revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32/2004 mengindikasikan belum adanya perubahan yang berarti pada otonomi desa. Dalam peraturan perundangan tersebut terdapat ambivalensi terhadap posisi desa. Di satu sisi, keberadaan otonomi desa secara eksplisit diakui, akan tetapi di sisi lain otonomi desa justru menjadi kabur oleh pasal demi pasal.

B. Kebijakan Otonomi Daerah Menurut UU No. 22 Tahun 1999

Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan Pusat dan Daerah memang tidak secara tiba-tiba, akan tetapi melalui perjuangan yang berliku-liku. Kedua UU tersebut lahir di samping tuntutan kebebasan dari daerah di era keterbukaan politik (demokratisasi), juga karena adanya keinginan pemerintah pusat dalam mengatasi disintegrasi yang melanda. Kebijakan otonomi daerah tersebut mempunyai harapan bahwa tuntutan daerah untuk melepaskan diri dari Indonesia semakin surut dan untuk selanjutnya berhenti sama sekali. Adapun asumsi kenapa Kabupaten dan Kota menjadi titik berat otonomi daerah yaitu ketika daerah

¹⁵⁵ *Ibid*, hlm. 184.

¹⁵⁶ *Ibid*, hlm. 184.

diberikan otonomi yang seluas-luasnya maka gerakan separatis tidak bakal terjadi.

Oleh dasar itu, pemerintah pusat merestui pemekaran-pemekaran provinsi atau kabupaten/kota, di mana semuanya dalam konteks mencegah gerakan separatis.¹⁵⁷

Bila diperhatikan lebih seksama, sebenarnya terdapat kemajuan luar biasa dalam kebijakan otonomi daerah era reformasi. Beberapa ciri yang menonjol dari UU ini yaitu:¹⁵⁸

1. "Demokrasi dan Demokratisasi. Ciri ini menyangkut dua hal, yaitu mengenai rekrutmen pejabat politik di daerah dan menyangkut proses legislasi di daerah. Dalam hal rekrutmen pejabat politik di daerah menyerahkan kewenangan sepenuhnya kepada masyarakat melalui DPRD dan tidak ada lagi campur tangan pemerintah pusat. Sedang mengenai proses legislasi dan regulasi di daerah tidak lagi harus disahkan oleh pemerintah pusat.
2. Mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Titik berat otonomi ada pada daerah kabupaten atau kota. Ini dilakukan dalam rangka lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.
3. Sistem otonomi luas dan nyata. Dengan sistem ini, pemerintah daerah berwenang melakukan apa saja yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan kecuali di bidang politik luar negeri, moneter dan fiskal, pertahanan dan keamanan, peradilan dan agama.
4. Tidak menggunakan sistem otonomi bertingkat. UU ini tidak mengenal daerah tingkat I dan daerah tingkat II juga tidak ada hirarki antara provinsi dengan kabupaten/kota.
5. *No Mandate Without Funding*. Penyelenggaraan tugas "Pemerintah" di "Daerah" harus dibiayai dari dana Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara (APBN)".

Terlepas dari itu semua, ternyata munculnya UU No. 22 Tahun 1999 menimbulkan pro-kontra. Pihak yang setuju menyatakan bahwa UU tersebut sangat demokratis bahkan bersifat liberal, karena telah melimpahkan kewenangan seluas-luasnya kepada daerah untuk mengembangkan potensi atas prakarsa sendiri. Banyak kemajuan-kemajuan dalam isi UU ini dibandingkan dengan UU

¹⁵⁷ Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 13-14.

¹⁵⁸ *Ibid*, hlm. 14-15.

No. 5 Tahun 1974. Sebuah media massa, bahkan, mengatakan telah terjadi “revolusi” dalam pemerintahan daerah, karena luasnya kewenangan yang diberikan. Sementara pihak yang tidak setuju menganggap UU tersebut bersifat setengah hati. Sebab selain masih banyaknya kewenangan yang dipegang oleh pusat, rasa keadilan belum benar-benar dirasakan karena dana perimbangan yang kurang memadai dengan hasil yang ingin dicapai.¹⁵⁹

Tampak jelas bahwa dalam melaksanakan kebijakan otonomi, pemerintah pusat masih bersikap setengah hati. Terdapat adanya kekurangrelaan dalam memberikan otonomi yang luas kepada daerah. Hal ini bisa ditelusuri dalam Pasal 7 Ayat (1) No. 22 Tahun 1999, yang berbunyi:¹⁶⁰

“Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.”

Kalimat terakhir Pasal 7 ayat (1) menyebutkan “serta kewenangan lain”.

Adapun kewenangan lain itu dijabarkan dalam ayat (2):¹⁶¹

“Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.”

Kemudian Pasal 12 menyebutkan: “Peraturan lebih lanjut mengenai ketentuan dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 9 ditetapkan dengan Peraturan

¹⁵⁹ *Ibid*, hlm. 15.

¹⁶⁰ *Ibid*, hlm. 15.

¹⁶¹ *Ibid*, hlm. 16.

Pemerintah". Dari ketentuan tersebut, terlihat bahwa pemerintah pusatlah yang mengatur seluruh otonomi. Dengan demikian, pemerintah pusat pula yang menentukan bagaimana wujud wewenang yang akan diberikan kepada daerah.¹⁶²

Meskipun demikian, dari Pasal 7 ayat (1) di atas juga bisa disimpulkan bahwa kecuali pada lima bidang tertentu, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang luas. Banyak pendapat yang menyimpulkan bahwa telah terjadi pergeseran paradigma dan perubahan besar-besaran dalam otonomi daerah. Sebab, sebelumnya pemerintah daerah yang kurang memiliki kewenangan cukup berarti, sekarang diberikan kewenangan yang luas.¹⁶³

Dengan melihat PP No. 25 Tahun 2000, dapat diketahui sejauh mana wewenang pemerintah pusat. Di dalamnya disebutkan secara kuantitatif, bahwa pemerintah pusat memiliki 257 wewenang, yang terbagi dalam 25 bidang, ditambah lagi dengan satu lintas bidang. Dari 25 bidang tersebut, wewenang pemerintah pusat berjumlah 202, sedangkan lintas bidang berjumlah 16 wewenang. PP ini juga mengatur wewenang Provinsi sebagai daerah otonom, di mana memiliki sekitar 111 wewenang dan dikelompokkan dalam 20 bidang.¹⁶⁴

PP No. 25 Tahun 2000 hanya mengatur wewenang pemerintah pusat dan provinsi, sementara wewenang pemerintah kabupaten atau kota tidak disinggung secara khusus. Mengenai hal ini, komentar para pengamat yaitu dikarenakan UU otonomi daerah menganut *residu of power*. Akan tetapi, dalam Penjelasan Umum UU No. 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa: "Pelaksanaan Otonomi Daerah yang

¹⁶² *Ibid*, hlm. 16.

¹⁶³ *Ibid*, hlm. 16.

¹⁶⁴ *Ibid*, hlm. 17.

luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan Otonomi Daerah Provinsi merupakan Otonomi yang terbatas”.¹⁶⁵

Ketentuan seperti di atas tentu dapat melahirkan penafsiran ganda mengenai wewenang yang akan dimiliki oleh Daerah Kabupaten dan Kota. *Pertama*, dari 111 wewenang yang telah diserahkan kepada Daerah Provinsi, sebagiannya dapat merupakan wewenang yang akan diserahkan kepada Daerah Kabupaten dan Kota. *Kedua*, di luar wewenang pemerintah pusat dan provinsi, dapat berarti wewenang lain yang akan dimiliki oleh Kabupaten dan Kota.¹⁶⁶

Pengaturan hubungan kekuasaan antara pusat-daerah secara konseptual bersifat ambivalen: antara keinginan untuk mewujudkan prinsip desentralisasi dan sentralisasi. Sebab UU No. 22 Tahun 1999 masih menganut konsep dasar desentralisasi yang merujuk pada paradigma lama. Bukannya pada *the devolution of power* seperti yang dikehendaki dalam perspektif *political decentralization*, akan tetapi lebih pada *administrative decentralization* dengan menekankan pada *the delegation of authority*.¹⁶⁷

UU No. 22 Tahun 1999, pada tingkat yang sangat rendah, mencoba menggeser dominasi perspektif desentralisasi administrasi dalam pengaturan hubungan kekuasaan Pusat-Daerah ke arah desentralisasi politik. Ini terlihat antara lain dari: (a) munculnya keinginan untuk mendesentralisasikan wewenang yang lebih luas kepada pemerintah daerah dengan cara membatasi kekuasaan pusat. Pasal 7 (1) U No. 22 Tahun 1999 merupakan perumusan secara eksplisit mengenai

¹⁶⁵ *Ibid.* 17.

¹⁶⁶ Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan ke Depan*, dalam *Ibid.*, hlm. 17.

¹⁶⁷ Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan ke Depan*, dalam *Ibid.*, hlm. 17-18.

hal ini; (b) diakomodasikannya aspek masyarakat dalam definisi otonomi daerah pada UU No. 22 Tahun 1999, kendati pada bagian lain konsep lama masih dapat dilihat pada beberapa definisi yang diberikan UU No. 22 Tahun 1999; (c) adanya peningkatan peran dan fungsi DPRD, sebagai bentuk pemberdayaan terhadap DPRD.¹⁶⁸

Perubahan besar yang bisa dirasakan dalam UU ini yaitu dipisahkannya pemerintah daerah dari DPRD (pasal 14 UU No. 22 Tahun 1999). Berbeda halnya dengan UU No. 5 Tahun 1974 yang memadukan keduanya secara integral. Selain sebagai perwujudan desentralisasi politik dengan memberikan ruang gerak pada DPRD dan masyarakat, hal ini juga menyuburkan proses demokratisasi pada level lokal. Pasal 18, 19, dan 20 UU No. 22 Tahun 1999 menempatkan DPRD sebagai ujung tombak demokratisasi pada level lokal. Dengan demikian, sudah semestinya transparansi dan akuntabilitas di daerah mengalami perbaikan setelah adanya perubahan tersebut.¹⁶⁹

UU No. 22 Tahun 1999 telah membuka ruang desentralisasi (politik dan administrasi) yang lebih lebar kepada daerah sehingga memungkinkan adanya kesempatan lebih luas dalam melakukan pembangunan. Kebijakan pemerintah dituntut lebih transparan, demokratis dan melibatkan partisipasi masyarakat.¹⁷⁰

Salah satu kekuatan dari implementasi UU No. 22 Tahun 1999 yaitu adanya keleluasaan daerah untuk berprakarsa sendiri dalam mengatur dan mengurus kepentingannya. *Pertama*, berbeda dengan ketetapan Orde Baru, daerah tidak

¹⁶⁸ *Ibid*, hlm. 18.

¹⁶⁹ *Ibid*, hlm. 18-19.

¹⁷⁰ Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 19.

perlu menunggu petunjuk pelaksanaan (juklak), petunjuk teknis (juknis), atau instruksi dari pusat. Ini merupakan perkembangan luar biasa dan pertanda baik bagi pendidikan politik di daerah, khususnya partisipasi masyarakat lokal dalam menjalankan pemerintahannya secara mandiri. *Kedua*, dimungkinkannya pemberdayaan DPRD dalam relasi kekuasaan dengan Kepala Daerah. Hal ini merupakan bentuk pengawasan politik sekaligus pembatasan kekuasaan monolitik di tangan kepala daerah yang kerap terjadi ketika UU No. 5 Tahun 1974 diberlakukan. *Ketiga*, perlu disambut secara positif kembalinya sebagian 'putera daerah' ke kampung halaman masing-masing untuk membangun dan memperbaiki daerahnya.¹⁷¹

Prinsip-prinsip UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:¹⁷²

- (1) UU No. 22 Tahun 1999 disebut sebagai undang-undang tentang "Pemerintahan Daerah" berasaskan desentralisasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dengan mengarah kepada prinsip devolusi. Kepala Daerah diposisikan sebagai alat daerah semata tanpa merangkap Kepala Wilayah.
- (2) UU No. 22 Tahun 1999 menganut "*Local Democratic Model*" dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- (3) Prinsip otonomi yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah "otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab", dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat,

¹⁷¹ *Ibid*, hlm. 19.

¹⁷² Dadang Juliantara (Penyunting), *Op.cit*, hlm. 81-85.

pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

- (4) Orientasi otonomi daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 lebih ditujukan pada masyarakat daripada pemerintah daerahnya, yaitu kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Ini berarti kewenangan pemerintah daerah hanyalah alat yang digunakan untuk memberikan pelayanan pada masyarakat, menyalurkan aspirasi, memberikan fasilitas dan memberdayakan masyarakat.
- (5) UU No. 22 Tahun 1999 meletakkan otonomi yang luas dan utuh pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Keduanya tidak merangkap sebagai daerah administrasi. Berbeda halnya dengan Propinsi, yang selain menjadi daerah otonom dengan kewenangan terbatas juga merangkap sebagai daerah administrasi. Sebagai wakil pemerintah pusat, Gubernur menjalankan tugas-tugas yang dilimpahkan dalam rangka dekonsentrasi.
- (6) Dalam UU No. 22 Tahun 1999 tidak terdapat hubungan hirarkis juga hubungan subordinasi antara daerah-daerah otonom.
- (7) UU No. 22 Tahun 1999 memberdayakan kedudukan DPRD dengan jalan memperluas hak-hak dan wewenangnya. Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD dipertegas agar memungkinkan adanya proses *impeachment* kepada Kepala Daerah apabila terjadi penolakan pertanggungjawaban oleh DPRD. Namun demikian, antara DPRD dan

Kepala Daerah menunjukkan ‘posisi sejajar’ agar tercipta *check and balances*, efektifitas serta stabilitas di pemerintahan daerah.

- (8) Paradigma yang berlaku dalam UU No. 22 Tahun 1999 yaitu “*Money follow functions*” melalui pengaturan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang memungkinkan daerah lebih memiliki prakarsa dan daya pro-aktif yang tinggi.

C. Kebijakan Otonomi Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004

Ditinjau dari segi kebijakan maupun aspek implementasi, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengandung sejumlah kelemahan. Dari sisi kebijakan, menimbulkan beberapa dampak negatif. *Pertama*, DPRD memiliki posisi yang terlalu dominan. *Kedua*, lemahnya akuntabilitas DPRD kepada publik. *Ketiga*, kebijakan publik kurang terkontrol dengan baik, sebab ruang partisipasi publik cenderung tertutup. *Keempat*, hanya daerah-daerah kaya SDA yang merasa diuntungkan dengan kebijakan otonomi daerah. *Kelima*, dalam mengatasi konflik antardaerah, tidak ditemukannya otoritas lembaga yang kuat.¹⁷³

Sisi implementasi otonomi daerah juga memunculkan dampak negatif. *Pertama*, dalam hal Laporan Pertanggungjawaban kepala daerah, terjadi friksi antara Kepala Daerah dengan DPRD. *Kedua*, gemuknya organisasi perangkat daerah. *Ketiga*, belum memadainya penyediaan pelayanan dasar. *Keempat*, lahirnya “raja-raja kecil” di daerah. *Kelima*, dalam pengangkatan kepala daerah

¹⁷³ Lili Romli, *Op.cit*, hlm. 19-20.

dan jajaran birokrasi muncul primordialisme. *Keenam*, adanya konflik seputar perebutan sumber daya antardaerah. *Ketujuh*, tingginya ekonomi biaya akibat dampak meningkatkan tarif, retribusi dan pajak daerah dalam upaya memperluas sumber PAD.¹⁷⁴

Memperhatikan kelemahan-kelemahan tersebut muncul desakan kepada pemerintah untuk segera merevisi UU No. 22 Tahun 1999. Desakan itu berasal dari berbagai pihak, termasuk LIPI. Namun demikian, dalam hal perlunya revisi atas UU No. 22 Tahun 1999, terdapat perbedaan dasar antara LIPI dengan pihak pemerintah (Depdagri). Bagi LIPI, revisi yang dilakukan bukan dalam arti merubah secara mendasar kebijakan otonomi daerah, namun lebih pada penguatan kebijakan otonomi daerah dengan mengamandemen pasal-pasal yang dianggap lemah serta menambah pasal-pasal yang bisa memperkuat otonomi daerah. Substansi-substansi kebijakan otonomi daerah yang perlu diperbaiki antara lain yaitu: *pertama*, pemilihan kepala daerah secara langsung. *Kedua*, akuntabilitas pemerintahan daerah. *Ketiga*, pelembagaan partisipasi masyarakat. *Keempat*, perluasan pendapatan dan keuangan daerah. *Kelima*, pembentukan institusi yang berfungsi menangani kerja sama dan perselisihan antardaerah. *Keenam*, pengawasan dan penyelesaian konflik. *Ketujuh*, koordinasi keamanan daerah.¹⁷⁵

Pandangan LIPI berbeda dengan Pemerintah (Depdagri), sebagaimana terlihat dalam muatan UU No. 32 Tahun 2004, yang merevisi atas UU No. 22 Tahun 1999, di mana terdapat perubahan secara mendasar. Perubahan dimaksud yakni penerapan kebijakan otonomi daerah yang dilakukan dengan cara

¹⁷⁴ Dadang Juliantara (Penyunting), *Op.cit*, hlm. 81., hlm. 20.

¹⁷⁵ Syamsuddin Haris (ed.), *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, dalam Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 20-21.

resentralisasi. Tampaknya pemerintah melihat kelemahan pada UU No. 22 Tahun 1999 bersifat kebablasan. Atas dasar itulah, demi mengendalikan daerah-daerah agar sesuai dengan keinginan pemerintah, daerah perlu diatur kembali, sehingga tidak lagi merasa bebas, sampai-sampai pemerintah kesulitan untuk mengendalikan.¹⁷⁶

Lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 nyaris kurang mendapat perhatian, sebab pada waktu itu publik disibukkan dengan gegap gempita pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pilpres Langsung 2004, sehingga keluarnya UU No. 32 Tahun 2004 tersebut pun luput dari perhatian publik. Sementara itu, dalam membahas UU tersebut, pemerintah dan DPR terkesan “diam-diam” dan “terburu-buru” seperti kejar tayang di mana revisi terhadap UU No. 32 Tahun 1999 harus segera dilakukan.¹⁷⁷

Selain mencakup pengaturan tentang Pilkada, UU No. 32 Tahun 2004 juga memuat materi mengenai otonomi daerah. Hal yang disebut terakhir inilah sebenarnya hakikat dari UU No. 32 Tahun 2004. UU ini menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.¹⁷⁸ Dari penjelasannya, diketahui bahwa yang dimaksud dengan otonomi seluas-luasnya yaitu kewenangan yang diberikan kepada daerah dalam mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahannya, di luar urusan Pusat. Daerah memiliki kewenangan dalam membuat kebijakan untuk memberikan pelayanan,

¹⁷⁶ Lili Romli, *Op.cit*, hlm. 21.

¹⁷⁷ *Ibid*, hlm. 21-22.

¹⁷⁸ Lihat Penjelasan Umum UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya dalam Dasar Pemikiran.

peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat dengan peningkatan kesejahteraan rakyat sebagai tujuannya.¹⁷⁹

Adapun prinsip otonomi yang nyata adalah suatu prinsip bahwa urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang dimiliki, sehingga dapat terus tumbuh, hidup dan berkembang sesuai potensi dan kekhasan daerah. Otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya selalu memperhatikan pemberdayaan daerah dan peningkatan kesejahteraan sebagai tujuan dan maksud pemberian otonomi itu sendiri.¹⁸⁰

Tidak seperti UU No. 22 Tahun 1999 yang menggunakan terminologi pembagian kewenangan, UU No. 32 Tahun 2004 mengganti istilah tersebut dengan pembagian urusan, di mana ada yang menjadi urusan pemerintah, ada pula urusan daerah otonom. Dalam pembagian urusan pemerintahan ini, ada yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada pula yang bersifat *concurrent*, yang dalam penanganannya dalam bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah.¹⁸¹

Lima bidang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, yustisi, dan agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap ini, dalam melaksanakannya Pemerintah dapat (1) menyelenggarakan sendiri; (2) melimpahkan sebagian kepada Gubernur (dekonsentrasi); dan (3) menugaskan

¹⁷⁹ *Ibid*, hlm. 22.

¹⁸⁰ Lihat Penjelasan Umum UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya dalam Dasar Pemikiran.

¹⁸¹ *Ibid*, hlm. 23.

sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.¹⁸² Bentuk urusan pemerintahan ini dilimpahkan kepada instansi vertikal di daerah dalam bentuk Kanwil (Kantor Wilayah), yang merupakan perpanjangan tangan dari Pemerintahan Pusat.¹⁸³

Adapun urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Yang dimaksud eksternalitas yaitu pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Akuntabilitas yaitu pembagian urusan pemerintahan dengan penanganan suatu bagian urusan diletakkan pada tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan tersebut. Efisiensi adalah pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya guna memperoleh ketepatan, kepastian, serta kecepatan hasil yang ingin dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan.¹⁸⁴

Berdasarkan kriteria di atas, pembagian urusan yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar disebut urusan wajib adalah, sedangkan urusan pemerintahan terkait dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah dinamakan urusan pilihan. Sebanyak 16 urusan wajib pemerintahan yang diberikan kepada pemerintah daerah. Ke-16 urusan pemerintahan itu berlaku sama, bagi pemerintah

¹⁸² Lihat Pasal 10 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004.

¹⁸³ *Ibid*, hlm. 23.

¹⁸⁴ *Ibid*, hlm. 23-24.

provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota. Adapun perbedaannya terletak pada skala berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas serta efisiensinya.¹⁸⁵

Oleh karena itu, baik urusan pemerintahan provinsi maupun urusan pemerintahan kabupaten/kota terdiri atas urusan:¹⁸⁶

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
2. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat
4. Penyediaan sarana dan prasaranan umum
5. Penanganan bidang kesehatan
6. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial
7. Penanggulangan masalah sosial
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
10. Pengendalian lingkungan hidup
11. Pelayanan pertanahan
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
14. Pelayanan administrasi penanaman modal
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar
16. Dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

¹⁸⁵ *Ibid*, hlm. 24.

¹⁸⁶ Lihat Pasal 13 dan Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004. Yang membedakan bahwa itu urusan wajib bagi pemerintahan provinsi hanya ditambahkan kata "lintas kabupaten/kota" atau "yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota".

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) di samping menyelenggarakan urusan wajib dapat pula melaksanakan urusan pilihan. Hanya saja, mana saja urusan pilihan yang dapat dilaksanakan secara eksplisit tidak disebutkan. Kriteria yang menjadi acuan bahwa itu urusan pilihan adalah “secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan”.¹⁸⁷ Jenis urusan pilihan itu baru secara eksplisit disebutkan dalam penjelasan Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 14 ayat (2), “Yang dimaksud dengan urusan pemerintahan yang secara nyata ada dalam ketentuan ini sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi yang dimiliki antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, dan pariwisata”.¹⁸⁸

UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan juga mengenai kawasan khusus, yang dapat dibentuk oleh Pemerintah demi kepentingan nasional, di mana proses pembentukannya melibatkan daerah. Kawasan khusus itu dapat berbentuk badan otorita, BUMN, dan sebagainya. Dalam hal laut, disebutkan bahwa laut bukan merupakan wilayah daerah. Kewenangan yang dimiliki daerah hanya sebatas mengelola SDA yang ada di laut, dengan ketentuan: provinsi sejauh 12 mil, sedangkan sepertiganya diperuntukkan bagi Kabupaten/Kota.¹⁸⁹

Sesuai pemaparan di atas, secara umum UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bersifat resentralisasi, sehingga tak jarang kalangan menyebut undang-undang ini sama seperti UU No. 5 Tahun 1974. Indikator

¹⁸⁷ Lihat Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 14 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004.

¹⁸⁸ *Ibid*, hlm. 25.

¹⁸⁹ *Ibid*, hlm. 24-25.

adanya resentralisasi tersebut antara lain yaitu: *pertama*, pergantian kata kewenangan menjadi urusan. Ini merupakan hal yang fundamental, sebab secara substansial, dua kata tersebut saling berbeda. Kata urusan adalah bagian dari kewenangan. Hal ini mengakibatkan kecil/sedikitnya kewenangan pemerintah daerah, sekadar urusan pemerintahan. Sedangkan dalam kata kewenangan terdapat *authority/power* atau kekuasaan yang relatif lebih luas.¹⁹⁰

Kedua, pembagian kewenangan. Jika UU No. 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan pada pemerintah daerah untuk semua urusan pemerintahan kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah, maka UU No. 32 Tahun 2004 memberikan pembatasan yang begitu kentara. Kewenangan pemerintah daerah yang merupakan urusan pemerintahan bukan sepenuhnya, selain dibagi dengan kewenangan Pemerintah, juga dibagi dengan kewenangan pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota.¹⁹¹

Ketiga, posisi Gubernur. Jika UU No. 22 Tahun 1999 menempatkan posisi Gubernur hanya sebagai wakil koordinator, maka UU No. 32 Tahun 2004 posisi Gubernur begitu kuat, karena duduk sebagai wakil pemerintah pusat. Tabel di bawah memperlihatkan bagaimana dominannya posisi Gubernur tersebut.¹⁹²

¹⁹⁰ *Ibid*, hlm. 26.

¹⁹¹ *Ibid*, hlm. 26-27.

¹⁹² *Ibid*, hlm. 27.

Posisi Gubernur dalam UU No. 32 Tahun 2004

No.	Kewenangan
1	Bupati/Walikota menyerahkan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah melalui Gubernur.
2	Gubernur sebagai wakil pemerintah bertanggung jawab kepada Presiden.
3	Gubernur melakukan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian jabatan eselon II pada pemerintahan kabupaten/kota.
4	Gubernur memiliki kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap manajemen kepegawaian di kabupaten/kota.
5	Gubernur mengangkat dan memberhentikan Sekda kabupaten/kota atas usul Bupati/Walikota.
6	Gubernur dapat melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota setelah ditetapkan oleh Bupati/Walikota.

Keempat, terkait dengan indikator ketiga, maka dalam pembuatan Perda, baik DPRD maupun bupati/walikota, tidak memiliki kewenangan apa pun. Perda yang dibuat dapat dibatalkan begitu saja oleh Pusat ketika dianggap bertentangan dengan “kepentingan umum”. Hal yang bersifat rancu sekaligus ambigu, karena dalam praktiknya, kerap definisi tentang kepentingan umum tidak jelas. Pembatalan Perda oleh Pusat tersebut pada gilirannya dapat menghapus hak representasi dan hak legislasi DPRD sebagai institusi pembuat peraturan di tingkat daerah. Adapun terkait dengan Kepala Daerah, maka suatu ironi dan dilematis jika

Pusat (Depdagri) dapat menganulir keputusan kepala daerah yang dipilih secara langsung dan memiliki legitimasi yang kuat.¹⁹³

Dalam konteks penganuliran Perda, kurang tepat jika Depdagri melakukannya. Semestinya hal tersebut diserahkan pada Mahkamah Konstitusi, yang memang bertugas menguji setiap peraturan perundang-undangan. Bila kewenangan itu ada pada Depdagri, maka dikhawatirkan munculnya intervensi atau campur tangan pemerintah pusat yang pasti mendistorsi hakikat otonomi daerah. Lebih ironis lagi, seperti apa yang dikemukakan Haris (2005), fungsi kontrol dan pembinaan terhadap daerah dalam praktiknya menjadi “proyek” para birokrat serta pejabat pemerintah Pusat, terutama Depdagri. Ditandai dengan maraknya kedatangan para anggota DPRD untuk memenuhi sosialisasi PP 24 dan PP 25 Tahun 2004 yang digelar oleh DPRD. Bukan mustahil pula jika PP-PP lainnya ikut terjebak “proyek” tersebut. Dalam proses penetapan dan Perubahan APBD, ternyata proyek konsultasi pada Depdagri juga tidak dapat dihindari..¹⁹⁴

- *Kelima*, kepegawaian daerah atau perangkat daerah. Terdapat keharusan untuk terlebih dahulu berkonsultasi dengan Gubernur dalam pengangkatan sekretaris daerah, sehingga bukan lagi kewenangan penuh bupati/walikota.¹⁹⁵ Pemerintah juga melakukan pembinaan manajemen PNS daerah yang mencakup penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban maupun pengembangan kompetensi dan pengendalian jumlah.¹⁹⁶ Besarnya peranan Pusat

¹⁹³ *Ibid*, hlm. 28.

¹⁹⁴ *Ibid*, hlm. 28-29.

¹⁹⁵ Lihat Pasal 130 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004.

¹⁹⁶ Lihat Pasal 129 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004.

dalam melakukan kontrol dan pembinaan terhadap daerah akhirnya dapat dengan mudah mengaburkan hakikat dan tujuan otonomi daerah itu sendiri.¹⁹⁷

Keenam, “kawin paksa” dalam pembentukan fraksi-fraksi di DPRD. Ini terjadi karena dalam membentuk fraksi, jumlah komisi di DPRD harus menjadi acuan. Sebagai misal, apabila ada 4 komisi maka fraksi di DPRD harus pula berjumlah 4. Syarat untuk bisa membentuk fraksi utuh adalah partai politik yang memperoleh minimal 5 kursi. Bagi partai politik yang memperoleh kurang dari jumlah tersebut harus bergabung dalam satu fraksi. Pembentukan fraksi seperti ini disebut “kawin paksa”, sebab partai-partai politik yang memperoleh kurang dari 5 kursi wajib bergabung dalam satu fraksi. Selain itu, hak untuk merebut unsur pimpinan dewan hanya dimiliki oleh partai politik yang memperoleh suara terbanyak sampai urutan ketiga. Kurang dari itu, hak untuk merebut unsur pimpinan dewan tidak akan didapat.¹⁹⁸

Ketujuh, lemahnya posisi DPRD. Lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 menjadikan posisi DPRD secara politis cenderung lebih lemah dalam berhubungan dengan kepala daerah ataupun Pemerintah Pusat. Hal ini dikarenakan terdapat hubungan antara kepala daerah dengan pemerintah Pusat melalui Gubernur, sementara pada DPRD hubungan tersebut tidak ditemukan. Posisi lemah DPRD diperparah dengan hilangnya kewenangan sebelumnya yaitu meminta Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah. Kewenangan ini telah dihapus oleh UU No. 32 Tahun 2004. Sebagai gantinya UU ini hanya menetapkan laporan keterangan kemajuan penyelenggaraan pemerintahan.

¹⁹⁷ *Ibid*, hlm. 29.

¹⁹⁸ *Ibid*, hlm. 29-30.

Dengan tidak adanya LPJ tersebut, maka tidak ada lagi bentuk akuntabilitas Kepala Daerah selama ia menjabat.¹⁹⁹

Kedelapan, dalam hal pengaturan masalah pendapatan dan keuangan daerah tidak ada kemajuan. Hal serupa yang terjadi juga pada UU No. 22 Tahun 1999. Padahal salah satu kritik yang pernah dilontarkan adalah perlunya pendapatan dan keuangan daerah. Selama ini, pajak bernilai kecil saja yang diberikan kepada daerah, sedangkan pajak yang relatif besar tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Inilah yang mengakibatkan adanya tuntutan bahwa kewenangan pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dipindahkan.²⁰⁰

Kesembilan, pengelolaan sumber daya alam (SDA). Jika UU No. 22 Tahun 1999 menentukan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya alam (SDA), maka dalam UU No. 32 Tahun 2004 hal itu dikelola bersama-sama antara Pemerintah Pusat dengan Daerah. Hal itu dapat dilihat dalam Pasal 2 ayat (4) dan (5), "Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya, di mana hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya". Dalam hal pemanfaatan SDA, pasal 60 ayat (3) menyebutkan bahwa "dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari": (1) penerimaan kehutanan; (2) penerimaan pertambangan umum; (3) penerimaan

¹⁹⁹ *Ibid*, hlm. 30.

²⁰⁰ *Ibid*, hlm. 30.

perikanan; (4) penerimaan pertambangan minyak; (5) penerimaan pertambangan gas; dan (6) penerimaan pertambangan panas bumi.²⁰¹

Kesepuluh, pergantian BPD. Nama Badan Perwakilan Desa (BPD) bukan saja diganti menjadi Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes). Lebih dari itu, fungsi dan pembentukannya pun berubah. Apabila pada UU 22 Tahun 1999 BPD dipilih oleh masyarakat desa, kini keanggotaanya ditentukan berdasarkan musyawarah-mufakat. Fungsi Bamusdes terbatas pada penetapan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Sedangkan yang berkaitan dengan pengawasan terhadap kepala desa ditiadakan.²⁰²

²⁰¹ *Ibid*, hlm. 30-31.

²⁰² *Ibid*, hlm. 31.

BAB III

ANALISIS DAN HASIL PENELITIAN

A. Kelembagaan Badan Perwakilan Desa (BPD) Berdasarkan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah

A.1. Posisi

Pasal 94 UU No. 22/1999 berbunyi, “di desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintah Desa.” Secara tidak langsung pasal ini memisahkan antara Pemerintah Desa dengan BPD. Meskipun sama-sama sebagai unsur pemerintahan desa, keduanya memiliki posisi yang berbeda. Pemerintah desa yang terdiri atas Kepala Desa dan perangkat Desa (Pasal 95 UU No. 22/1999 ayat 1) berkedudukan selaku lembaga eksekutif, sedangkan lembaga legislatif diperankan oleh BPD. Hal ini ditegaskan dengan Kepmendagri No. 64/1999 Pasal 41 yang melarang terjadinya rangkap jabatan anggota dan Pimpinan BPD dengan Kepala Desa dan Perangkat Desa. Mirip dengan logika penghapusan sentralisme presiden dalam lingkup pemerintahan pusat, lahirnya pasal ini juga dalam rangka menggeser kedudukan Kepala Desa pada posisi yang lebih tepat. Sehingga, dua lembaga yang pada mulanya bergabung dalam pemerintahan desa tersebut, akhirnya dipisahkan.

Selain bertujuan menciptakan keharmonisan dan menciptakan mekanisme *checks and balances*, ketentuan seperti ini menghindari adanya penyalahgunaan jabatan oleh Kepala Desa dalam meraih kepentingan pribadi dan golongan. Sebab, posisi strategis yang dimiliki Kepala Desa inilah pada akhirnya memudahkan

terjadinya pelanggaran dengan dijalankannya program-program yang bertendensi pada kepentingan pribadi maupun golongan semata. Aspek kesejahteraan yang semestinya mendapat perhatian, seringkali dikesampingkan, demi mengejar target-target yang berorientasi pada keuntungan. Aspirasi rakyat yang seharusnya diwujudkan, ternyata malah dikesampingkan.

Dalam masyarakat, kuatnya kedudukan Kepala Desa dengan sendirinya mengantarkannya pada strata sosial yang tinggi. Dalam taraf tertentu masyarakat menganggap Kepala Desa sebagai sosok 'bapak' yang menjadi pengayom dan pelindung. Menurut Abdur Rozaki,²⁰³ anggapan yang terlalu 'muluk' ini menjadi faktor utama mengapa relasi sosial politik desa berjalan secara timpang, karena terdapat budaya '*ewuh pakewuh*' dan *patron-client*, sehingga dalam perjalanannya menjadi penghambat tumbuhnya relasi sosial politik desa secara egaliter dan demokratis.

Di satu sisi, dengan adanya rasa '*ewuh pakewuh*' pada warga, segala titah dan perintah Kepala Desa lekas dilaksanakan. Program-program yang dirancang mendapat sambutan dan antusiasme tinggi. Target dan tujuan yang ingin diraih dalam beberapa tahun ke depan memperoleh jalan, tanpa hambatan yang berarti. Akan tetapi, di sisi lain, juga menimbulkan dampak negatif. Di antaranya yaitu hilangnya daya kritis warga terhadap kebijakan yang dicetuskan oleh Kepala Desa. Apa yang keluar dari mulut Kepala Desa dengan sendirinya menjadi semacam sabda. Rasa '*ewuh pakewuh*' telah mematikan kemampuan berpikir para

²⁰³ Abdur Rozaki, et. al., *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: IRE Press, 2005), hlm. 181.

warga. Mereka memercayai keputusan Kepala Desa, karena di dalamnya terkandung kebenaran, sehingga mustahil untuk disalahkan atau diluruskan.

Penghormatan berlebihan terhadap Kepala Desa bukanlah barang langka. Oleh karena itu, jika salah seorang anggota masyarakat kurang menaruh hormat, atau bahkan berbuat lancang pada Kepala Desa, maka mau tak mau ia harus menanggung risikonya. Ia bisa dicaci maki oleh sesama atau dikucilkan dari pergaulan, sebagai bentuk sanksi sosial baginya. Fenomena ini diperparah dengan keyakinan yang beredar bahwa perangkat desa merupakan pamong desa yang diharapkan menjadi pengayom masyarakat. Seringkali dalam pengelolaan kehidupan publik maupun privat, masyarakat memercayakannya kepada para pamong dan elit desa, yang dituakan, ditokohkan, serta dipercaya sanggup memecahkan beragam persoalan. Dalam praktiknya, hubungan kedekatan secara personal antara warga dengan pamong desa terjalin melalui faktor kekerabatan dan ketetanggaan. Sayangnya, dua faktor ini lebih mengarah pada wilayah privat daripada wilayah publik. Akibatnya, timbul kekaburan antara batas-batas urusan privat dan urusan publik. Dalam kondisi seperti inilah pengelolaan pemerintahan desa tergantung pada personifikasi masing-masing perangkat desa. Institusionalisasi menjadi mandul, sehingga akuntabilitas dan transparansi pemerintah desa semakin melemah.²⁰⁴

Pemisahan antara lembaga eksekutif dan legislatif merupakan perkembangan luar biasa, bila dibanding ketentuan yang digariskan undang-undang sebelumnya. Sebagaimana diketahui, UU No. 5/1979 menempatkan

²⁰⁴ *Ibid*, hlm. 181-182.

Kepala Desa dalam posisi yang *powerfull* dan 'di atas angin'. Bagaimana tidak?

Di samping menjalankan kapasitas sebagai lembaga eksekutif, Kepala Desa juga duduk sebagai lembaga legislatif (LMD), bahkan berada pada pucuk pimpinan.

Agak janggal memang ketika mendapati kebijakan tentang dua lembaga berlainan

fungsi dipegang oleh orang yang sama. Ketentuan aneh seperti ini tidak terlepas

dari pasal yang mengatur bahwa pemerintah desa terdiri dari Kepala Desa dan

Lembaga Musyawarah Desa (Pasal 3 UU No. 5/1979 ayat 1). Dengan pasal ini,

jelastah bagaimana LMD yang seharusnya menjadi lembaga legislatif, digabung

dalam lembaga eksekutif.

Dapat dikatakan, pembentukan BPD merupakan bentuk kritik terhadap

keberadaan LMD, yang dinilai telah menutup secara perlahan-lahan pintu

demokrasi di desa. Saat Orde Baru berjaya, dominasi kepala desa tampak begitu

kentara, karena memimpin dua lembaga sekaligus. Pemerintah desa (lembaga

eksekutif) dan LMD (lembaga legislatif) berada dalam kendalinya. Ketika rezim

Orde Baru tumbang dan digantikan orde reformasi, kekuasaan kepala desa

dipreteli sedemikian rupa dengan cara memisahkan lembaga eksekutif dengan

lembaga legislatif. Keberadaan BPD yang dipercaya memegang kuasa legislatif

akhirnya mampu membawa pergeseran kekuasaan yang begitu mencolok, bila

dibandingkan ketika kepala desa (lurah) masih menjadi pemangku lembaga

eksekutif dan legislatif sekaligus.

Pembentukan UU No. 22/1999 menjadi momentum yang pas untuk

menguatkan posisi lembaga perwakilan, sehingga mempunyai daya tawar politik.

Mengingat, sebelumnya LMD diposisikan sebagai lembaga yang begitu lemah,

karena mau tidak mau dituntut untuk selalu menuruti perkataan Kepala Desa, yang menjadi pemimpinnya. Apa yang menjadi hak dan kepentingan rakyat terpaksa dikorbankan, demi segelintir kepentingan penguasa.

Dengan undang-undang tersebut, baik kedudukan Kepala Desa maupun BPD dirombak besar-besaran. Agar tidak terjadi lagi pemanfaatan terhadap lembaga perwakilan oleh Kepala Desa, maka kedudukan BPD disejajarkan dengan Pemerintah Desa. Hal ini ditetapkan dalam Pasal 35 Kepmendagri No. 64/1999 ayat 2, “BPD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Desa.” Bahkan, agar kekuasaan Kepala Desa tidak terlalu besar, Hans Antlov²⁰⁵ menyimpulkan dari ketentuan UU No. 22/1999, bahwa setidaknya Kepala Desa harus melewati tiga lapis pemeriksaan. *Pertama*, mereka dipilih melalui pemilihan lima tahun sekali. *Kedua*, mereka menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada warga melalui BPD. *Ketiga*, mereka mempunyai keharusan untuk bertanggungjawab juga kepada camat pada setiap tahunnya.

Dengan penyejajaran kedudukan ini, diharapkan kesewenangan Kepala Desa tidak kembali terulang. Kepala Desa harus ‘tahu diri’ dan memposisikan diri hanya sebagai lembaga eksekutif.

²⁰⁵ Hans Antlov, *Exemplary Centre, Administrative Periphery Rural Leadership and the New Orde in Java*, Terjemah, Pujo Semedi, *Negara dalam Desa: Patronase Kepemimpinan Lokal*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2003), hlm. 368.

A.2. Fungsi

Pasal 104 UU No. 22/1999 menyebutkan, “Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.”

Frase “Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain” dalam pasal ini secara tersirat memberikan keleluasan, kebebasan, kelonggaran bagi setiap desa untuk menyematkan nama apa saja bagi lembaga legislatifnya. Di sini ada semacam upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan demokratisasi. Apalagi dalam Pasal 35 ayat 1 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa (selanjutnya disebut Kepmendagri No. 64/1999) disebutkan, “BPD sebagai Badan Perwakilan merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.”

Betapapun hanya sekadar penentuan nama, hal tersebut mempunyai dampak yang besar dan pengaruh signifikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sudah banyak contoh kasus yang menerangkan bahwa penyeragaman nama lembaga atau kesatuan masyarakat oleh pemerintah dapat dengan mudah membuat rakyat menjadi berang, menimbulkan pergolakan dan protes di berbagai tempat. Seperti halnya terjadi kecelakaan sejarah, ketika pemerintah dengan sengaja mengadakan penyeragaman terhadap desa di seluruh Indonesia dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Tentu saja perlakuan pemerintah yang seenaknya menghapus keanekaragaman

desa di berbagai penjuru daerah menyusut aksi perlawanan dari berbagai pihak, terutama para *stakeholders* dan kepala adat yang merasa dirugikan. Mereka menganggap bahwa dengan penyeragaman tersebut, pemerintah seolah meletakkan diri sebagai pihak yang serba tahu-menahu dengan urusan rakyat dan menganggap bodoh rakyat, hingga untuk sekadar nama harus ditentukan. Bahkan, lebih dari itu, dalam kadar tertentu, mereka merasa harga diri mereka telah diinjak-injak sedemikian rupa, karena apa yang sebenarnya menjadi hak mereka ternyata direbut begitu saja oleh pemerintah.

Kehendak pemerintah untuk menyematkan nama desa tanpa memperhatikan esensi atau beragam nilai yang dikandung suatu perbedaan dalam perjalanannya merusak tatanan sosial dan kebudayaan yang sudah berakar bertahun-tahun. Apa yang dibangga-banggakan oleh kesatuan masyarakat nyatanya harus hilang, demi menuruti kemauan pemerintah. Kekhasan yang dimiliki oleh mereka akhirnya terpaksa dikorbankan dalam rangka menunjukkan bahwa kepatuhan terhadap perintah dari 'atasan' adalah sesuatu yang mutlak dan tidak boleh dibantah. Efisiensi yang menjadi tujuan awal pemerintah mengeluarkan kebijakan ini rupanya tidak berhasil dicapai. Akibatnya, muncul kecaman keras yang menyatakan bahwa pemerintah-dalam hal ini Orde Baru-telah berlaku sewenang-wenang dan bertindak secara serampangan dan destruktif.

Contoh lainnya yaitu inisiatif Gus Dur mengembalikan nama Papua untuk Irian Jaya. Meskipun terlihat remeh, namun apa yang dilakukan Presiden keempat tersebut benar-benar telah membesarkan hati warga Papua. Dengan begitu, persoalan-persoalan politik dan sosial pada waktu itu mampu sedikit demi sedikit

diredam hanya dengan menuruti apa kemauan mereka. Pendekatan budaya yang dilakukan Gus Dur telah turut serta meredam keinginan masyarakat Papua yang ingin melepaskan diri dari Indonesia.

Dengan kebebasan ini, ada kepercayaan yang diberikan oleh pemerintah kepada desa untuk turut menentukan masa depan mereka sesuai dengan kemampuan dan kreatifitas yang dimiliki. Selain bermanfaat dalam membentuk rasa percaya diri bagi masyarakat desa, sudah barang tentu hal tersebut dalam perjalanannya akan menjadikan mereka semakin mandiri dan tidak menggantungkan diri kepada pemerintah. Hal ini dalam rangka melaksanakan proses demokratisasi dengan sebaik-baiknya, di mana kebebasan merupakan salah satu prinsip demokrasi yang berlaku universal.

Fungsi BPD sesuai Pasal 104 UU No. 22/1999 yaitu "mengayomi adat istiadat, membuat peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa."

Fungsi pertama: mengayomi adat istiadat diperjelas dengan Pasal 36 ayat 1 Kepmendagri No. 64/1999, "mengayomi yaitu menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di Desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan." (poin a).

Kenyataannya, dengan ketentuan ini, BPD tidak lantas bisa menjalankan fungsinya dengan maksimal. Nampaknya, apa yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan tidak selalu mudah untuk dipahami, apalagi dioperasionalkan. Bahasa hukum sering kali menimbulkan beragam tafsir,

sehingga dapat menimbulkan praktik yang berbeda. Tak ayal, bisa jadi timbul praktik yang jauh dari semangat undang-undang. Sebagai contoh, para anggota BPD mengalami kebingungan ketika memahami (sekaligus menerapkan) fungsi mengayomi adat-istiadat yang dirumuskan dalam UU. Di daerah-daerah yang masih kental dengan adat lokalnya, fungsi ini tidak terlalu relevan karena adat bukanlah urusan parlemen lokal yang dibentuk oleh negara. Di Sumatera Barat, adat bukan menjadi urusan Badan Perwakilan Nagari, melainkan urusan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dan Majelis Adat dan Syarak. Karena itulah, dalam rangka memberdayakan BPD, tidak cukup kiranya berpedoman pada kerangka regulasi. Harus ada *beyond* pada UU, dengan masuk pada teorisasi yang lebih luas dan membumi pada konteks empirik. Tak heran, jika terdapat peraturan yang kurang relevan dengan konteks lokal, maka bisa dengan mudah melahirkan masalah serius dalam implementasinya.²⁰⁶

Fungsi menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dijelaskan dengan ketentuan Kepmendagri No. 64/1999 poin d, “menampung aspirasi masyarakat yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada pejabat atau instansi yang berwenang.”

Fungsi ini sangat tergantung dengan seberapa besar tingkat kekritisian masyarakat. Apabila masyarakat bersedia seintens mungkin untuk menyampaikan keinginan mereka, maka tentu akan mempermudah BPD dalam menjalankan perannya. Karena pada dasarnya, posisi BPD memungkinkan rakyat untuk ikut

²⁰⁶ Sutoro Eko, *Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: APMD Press, 2004), hlm. 313-314.

serta terlibat dalam proses pengambilan beberapa kebijakan desa.²⁰⁷ Karena, otonomi daerah dan demokratisasi telah membuka ruang politik bagi warga untuk aktif dalam proses pemerintahan.²⁰⁸ Juga sebaliknya. Apabila BPD mampu menyerap dengan tangkas sejumlah aspirasi masyarakat, maka timbul harapan besar kehidupan di desa akan berjalan dengan lancar dan tertib. Dengan penyampaian aspirasi masyarakat oleh BPD itulah, pemerintah desa akan menindaklanjuti apa yang ingin diwujudkan dalam kehidupan desa. Jadi, hubungan BPD dengan masyarakat tidak bisa dipisahkan antara satu dengan lainnya. Pembaruan eksistensi lembaga legislatif desa pasca reformasi perlu disambut dengan cara memaksimalkan perannya. Mengutip pendapat Hans Antlov:²⁰⁹

“BPD diciptakan pemerintah untuk memperdalam dan meragamkan pendapat-pendapat masyarakat desa. Suara warga akan menyeimbangkan kekuasaan kepala desa yang di masa lalu sangat kuat. Akan tetapi, melibatkan rakyat belum merupakan langkah yang memadai. Kita juga perlu melihat dari dekat siapa saja yang terlibat dan bagaimana keterlibatan mereka dijalankan: siapa yang mengatur dan menguasai agenda BPD? Bagaimana keputusan-keputusan BPD dicapai? Apabila elit desa saja yang berpartisipasi di dalam forum baru ini dan apabila kaum miskin dan kaum terpinggir yang hadir dalam pertemuan bersikap pasif di deretan belakang mengikuti pimpinan para patron, maka tidak banyak hal yang bisa diperoleh.”

Lemahnya partisipasi masyarakat dan kurangpedulian mereka terhadap jalannya pemerintahan desa menjadi latar belakang mengapa LKMD masih dipertahankan.²¹⁰ Di sejumlah kabupaten di Propinsi Sumatera Utara, LKMD sengaja dipertahankan, sebab didaulat sebagai wadah aspirasi desa. LKMD juga

²⁰⁷ Christina, et. al, *Jaman Daulat Rakyat: dari Otonomi Daerah ke Demokratisasi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2001), hlm. 224.

²⁰⁸ Hans Antlov, *Op.cit*, hlm. 365.

²⁰⁹ *Ibid*, hlm. 374.

²¹⁰ Heri Kusmanto, et. al., *Op.cit*, hlm. 47.

dianggap fungsional dalam membentuk atau menentukan kebijakan-kebijakan desa, walaupun terbukti bias elit desa.²¹¹ Selain itu, timbul dugaan bahwa dengan mempertahankan lembaga tersebut, Kepala Desa tetap mempunyai dukungan kekuatan dalam mengimbangi BPD.²¹²

Adapun formalisme pada BPD cenderung menambah daftar panjang bias elit desa dalam demokrasi delegatif (demokrasi perwakilan). Kemampuan BPD dalam menggalang perbincangan dengan masyarakat desa menjadi persoalan tertentu. Inilah yang mengakibatkan apresiasi BPD belum tentu dapat diterima dan menjadi keinginan rakyat, sehingga terlebih dahulu harus dibicarakan dalam forum bersama.²¹³

Boleh disimpulkan, apabila yang terjadi dalam suatu desa yaitu penganaktirian terhadap warga desa, maka proses pemberdayaan masyarakat dinyatakan gagal. Mengingat unsur utama dari proses pemberdayaan masyarakat yaitu pemberian kewenangan dan pengembangan kapasitas masyarakat.²¹⁴ Jadi, apabila ada kelas sosial dalam suatu desa kurang memiliki dua unsur tadi, maka bisa dikatakan mereka berada pada posisi marginal.

Fungsi membuat peraturan Desa diperjelas dengan Kepmendagri No. 64/1999 poin b, "legislasi yaitu merumuskan dan menetapkan Peraturan Desa bersama-sama Pemerintah Desa."

Lahirnya UU No. 22/1999 membawa perubahan yang signifikan. Oleh pemerintah pusat desa diberi kewenangan devolutif, yaitu kewenangan yang harus

²¹¹ *Ibid*, hlm. 46-47.

²¹² *Ibid*, hlm. 47.

²¹³ *Ibid*, hlm. 46.

²¹⁴ Soetomo, *Pemberdayaan Masyarakat: Mungkinkah Muncul Antitesisnya?*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 88.

melekat pada desa dalam posisinya sebagai pemerintahan lokal (*local-self government*). Kewenangan devolutif tersebut di antaranya berbentuk kewenangan pembuatan Perdes. Hal yang tidak ditemui ketika Orde Baru berkuasa.²¹⁵

Sayangnya, kewenangan ini kurang dapat dimaksimalkan. Dalam membuat Perdes, kinerja BPD diwujudkan hanya sebagai respons terhadap Perda yang disusun oleh kabupaten. Fenomena ini tidak terlepas dari kenyataan bahwa lahirnya BPD selalu berhubungan dengan Perda. Oleh karena itu, Perda beserta juklak dan juknisnya menjadi referensi utama bagi BPD dalam mencetuskan keputusan. Tampaknya belum ada keinginan untuk mengajak serta masyarakat dalam proses pembuatan keputusan. Yang sering dilaksanakan hanyalah sebatas sosialisasi Rancangan Peraturan Desa (Raperdes), dengan memberitahukan isi Raperdes yang sebelumnya dirancang bersama kepala desa tersebut kepada masyarakat, khususnya ketua RT dan tokoh masyarakat lainnya. Sayangnya, yang terjadi justru sosialisasi tersebut cenderung bias elit, sebab tidak membuka masukan dan perdebatan secara luas. Boleh dikatakan, Eksistensi BPD tiada lain sebagai oligarki elit, yang lebih berkiblat dan mementingkan urusan negara ketimbang kepentingan masyarakat. Hal ini diperparah dengan kekurangtanggapan dan kekurangkritisian masyarakat terhadap problematika yang dihadapi, baik terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan desa maupun masalah-masalah sosial-ekonomi kemasyarakatan sehari-hari.²¹⁶

²¹⁵ Gregorius Sahdan (ed.), *Transformasi Ekonomi-Politik Desa*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: APMD Press, 2005), hlm. 122.

²¹⁶ R. Widodo Triputro (ed.), *Pembaharuan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: APMD Press, 2005), hlm. 292.

Adapun fungsi melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa dirinci dalam Kepmendagri No. 64/1999 poin c, “pengawasan yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta Keputusan Kepala Desa.”

Dengan adanya ketentuan Pasal 104 UU No. 22/1999, yang diperkuat dengan Kepmendagri No. 64/1999 poin c, maka selain ditunjuk sebagai pembuat undang-undang (legislatif) pada level desa, BPD juga ditempatkan selaku penyambung lidah masyarakat, karena mendapat kepercayaan untuk menyampaikan pendapat dan keinginan mereka dalam rangka mengupayakan kesejahteraan. Lebih dari itu, pengawasan terhadap Pemerintahan Desa, agar kinerja Kepala Desa beserta perangkatnya bisa maksimal dan terarah, juga tercakup dalam wewenang BPD. Bila dibandingkan dengan LMD, maka lembaga produk Orde Baru tersebut berada dalam posisi yang pasif serta tidak bisa leluasa dan mandiri dalam menjalankan fungsi legislatifnya. Karena kekuasaannya digabung dengan lembaga eksekutif (kepala desa), maka apa saja yang menjadi pertimbangan dan keputusannya selalu di bawah kendali Kepala Desa. Adapun BPD merupakan institusi yang dibekali dengan hak untuk mengontrol dan meminta pertanggungjawaban Kepala Desa. Sehingga dapat dikatakan, di samping mendapat kesempatan untuk turut serta dalam membuat kebijakan, BPD juga memperoleh kehormatan untuk mengawasi apakah kebijakan yang dibuat dan dirancang benar-benar dilaksanakan atau tidak. Dengan demikian, peran BPD bisa menyentuh hingga tataran evaluasi.

Di sinilah peran BPD menjadi lebih kuat dan signifikan dalam rangka membela dan memperjuangkan kepentingan rakyat. Pemerintah Desa, dalam hal ini Kepala Desa beserta perangkatnya, tidak bisa berlaku sewenang-wenang dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Baik Peraturan Desa (Perdes), Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), maupun Keputusan Kepala Desa mendapat kawalan ketat dari BPD. Apabila sedikit saja terjadi penyelewengan, maka akan mendapat 'peringatan' ataupun 'teguran' dari BPD. Jadi, dengan adanya BPD, diharapkan Pemerintah Desa dapat menjalankan Pemerintahan Desa dengan sebaik-baiknya.

Jikalau ternyata setelah mendapatkan peringatan, Kepala Desa masih bersikap acuh tak acuh, bahkan bersikap tidak adil, diskriminatif dan mempersulit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, BPD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Desa (Pasal 17 Kepmendagri No. 64/1999 ayat 2) kepada Bupati, karena dianggap telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 103 UU No. 22/1999 ayat 1 dan 2). Dengan demikian, BPD berhak mengusulkan atas ketidakloyalan Kepala Desa dalam menjalankan pemerintahan desa serta melengserkan jabatannya apabila jelas-jelas terbukti menyalahi garis yang telah ditentukan.

Dalam hal pengawasan terhadap jalannya Perdes, maka terdapat kemudahan bagi BPD untuk mengetahui sejauh mana Kepala Desa menggunakan kapasitasnya sebagai lembaga eksekutif desa. BPD juga akan mengevaluasi implementasi Perdes, apakah sudah berhasil dalam praktek sebagaimana yang diharapkan sebelumnya atau baru sekadar formalitas belaka. Posisi strategis BPD

dalam mengawal Perdes tidak terlepas dari kedudukan BPD selaku lembaga legislatif desa yang berfungsi menetapkan Perdes bersama dengan Kepala Desa (Pasal 105 UU No. 22/1999 ayat 3).

Demikian juga dalam hal pengawasan terhadap APBDes. Bukan merupakan hal yang sulit bagi BPD untuk menilai apakah dalam penetapan APBDes terdapat kebocoran, penyalahgunaan, penggelapan, korupsi, atau sudah dialokasikan sesuai perencanaan. Mengingat, setiap tahunnya BPD selalu terlibat dalam penetapan APBDes (Pasal 107 UU No. 22/1999 ayat 3) juga dalam penentuan tata cara dan pungutan objek pendapatan dan belanja desa (Pasal 107 UU No. 22/1999 ayat 5).

Adanya fungsi kontrol BPD terhadap pemerintah desa mengharuskan kepala desa memberikan laporan pertanggungjawaban kepada rakyat melalui BPD (Pasal 102 poin a). Pertanggungjawaban Kepala Desa yang ditolak oleh BPD harus disempurnakan dan dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari disampaikan kembali kepada BPD (Pasal 19 Kepmendagri No. 64/1999 ayat 1). Lebih lanjut, pertanggungjawaban Kepala Desa yang telah disempurnakan ternyata ditolak untuk kedua kalinya, maka BPD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Desa kepada Bupati. (Kepmendagri No. 64/1999 ayat 2).

Dengan demikian, BPD dipercaya sebagai representasi rakyat yang berhak menilai sejauh mana tingkat keberhasilan yang dicapai oleh pemerintah desa. Dengan mata BPD-lah rakyat bisa mengerti apakah kepala desa yang dipilih benar-benar telah berupaya sekuat tenaga untuk menyejahterakan masyarakat, menjalankan amanah dengan jujur dan adil, mengutamakan kepentingan umum,

ataukah justru bersikap egois dengan membela kepentingan orang-orang berkelas sosial tinggi serta mengkhianati kepercayaan yang dititipkan kepadanya.

A.3. Mekanisme Perekrutan

Pasal 105 ayat 1 menyebutkan, “anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk Desa yang memenuhi persyaratan.” Untuk memperjelas bunyi pasal ini, Pasal 34 Kepmendagri No. 64/1999, merinci bahwa keanggotaan BPD dipilih dari calon-calon yang diajukan oleh kalangan adat, agama, organisasi sosial politik, golongan profesi dan unsur pemuka masyarakat lainnya yang memenuhi persyaratan. Dengan mengutamakan para pemuka masyarakat, model rekrutmen politik tersebut mempunyai kemiripan dengan model yang dikembangkan oleh Orde Baru. Dampak yang ditimbulkan sangatlah merugikan, karena pintu aspirasi rakyat bisa tertutup dalam menentukan siapa yang berhak dan layak menjadi wakil mereka.²¹⁷

Kalangan akademisi melontarkan kritik terhadap para anggota parlemen, baik di pusat maupun daerah, dengan menuduh bahwa banyak anggota parlemen tidak memiliki kemampuan dan kecakapan dengan sendirinya menunjukkan bahwa bagi mereka aspirasi harus didukung kemampuan dan kecakapan. Tanpa dibekali dengan keduanya, tentu fungsi lembaga perwakilan tidak akan berjalan dengan baik, bahkan cenderung kontraproduktif. Padahal, jika dicermati, hal tersebut tidak lain merupakan bentuk pengingkaran terhadap demokrasi, karena pada dasarnya dalam masyarakat selalu saja terdapat perbedaan. Dalam

²¹⁷ Tim Lopera, *Otonomi Versi Negara*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Lopera Pustaka Utama, 2000), hlm. 172.

pandangan mereka, untuk memerintah diperlukan syarat kecakapan tertentu yang terlebih dahulu harus dipenuhi, sehingga tidak semua orang berhak dan layak mengemban tugas tersebut. Alhasil, cara berpikir seperti ini jelas-jelas menyesatkan sebab menunjukkan adanya kesamaan dengan dasar-dasar pemikiran kekuasaan feodal, yang menganggap raja sebagai manusia *linuwih*, dibekali keistimewaan serta kemampuan di atas rata-rata. Raja adalah pilihan sekaligus representasi dari kekuatan yang sanggup mengatasi problematika duniawi, bahkan adi-duniawi. Dengan keyakinan ini, tuntutan terhadap kekurangtanggapan raja dalam upaya mendengarkan keluh kesah rakyat menjadi barang langka. Logika pertanggungjawaban menjadi sesuatu yang mustahil dilaksanakan, sebab tugas raja bukan berasal dari rakyat, melainkan dari 'atas'.²¹⁸

Tuntutan regulasi dengan mensyaratkan tokoh masyarakat sebagai calon anggota BPD membawa pada pengertian mengenai kecurigaan terhadap adanya semangat perwalian dalam pembentukan BPD. Akhirnya, lembaga legislatif desa tersebut menjadi timpang, sebab basis rekrutmennya didasarkan pada ketokohan masyarakat dalam pemilihan anggota BPD. Dalam banyak hal, komponen tokoh telah menggeser kelompok-kelompok lain, sehingga sangat jarang ditemukan anggota BPD berasal dari buruh ataupun petani.²¹⁹

Dapat dikatakan, pasal ini secara tidak langsung mewarisi konsep kepemimpinan Orde Baru yang bersifat elitis dan terkesan anti rakyat. Pengagungan terhadap para elit menjadi hal yang diakui, dihormati, bahkan dijunjung tinggi. Kalangan elit dianggap mampu mengemban amanah dan tugas

²¹⁸ *Ibid*, hlm. 196-197.

²¹⁹ AAGN Ari Dwipayana, et. al., *Membangun Good Goovernance di Desa*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: IRE Press, 2003), hlm. 85.

dari pemerintah, sedangkan mereka yang berstatus rakyat jelata dinilai tidak sanggup memberi kontribusi terhadap jalannya pemerintahan desa. Akibatnya, terjadilah proses penganakemasan elit dan penganaktirian rakyat, yang selanjutnya dapat melahirkan kecemburuan sosial.

Dibukanya kesempatan yang begitu lebar bagi orang-orang berkelas sosial tinggi, serta merta telah menutup peluang bagi mereka yang berada di lapis bawah struktur sosial, karena bagaimana pun juga, dalam taraf tertentu, mereka kesulitan mencapai posisi sebagai pemimpin rakyat. Jadilah nilai-nilai demokrasi ditumbangkan oleh pemerintah dengan cara mengembangbiakkan elitisme di level desa. Hal yang sama sekali bertolak belakang dari semangat reformasi dan tuntutan pembaruan pada prosedur rekrutmen anggota perwakilan rakyat.

Perbedaan perlakuan antara masyarakat dengan kelas sosial tinggi dan rendah diperburuk dengan proses pencomotan anggota BPD yang dinilai kurang *fair* atau cenderung mengandung unsur nepotisme. Mengingat, posisi BPD sebagai parlemen desa yang dibekali dengan peran kontrol terhadap jalannya pemerintahan desa, memungkinkannya untuk melengserkan Kepala Desa dari jabatannya. Inilah yang mengakibatkan bahwa dalam pemilihan anggota BPD sering terjadi tarik ulur yang alot. Hasil pengamatan Lapera di beberapa desa di Jawa Tengah memperlihatkan adanya dominasi Kepala Desa dalam proses pemilihan anggota BPD. Demi banyaknya dukungan terhadap setiap kebijakan, terjalin kerjasama yang baik, serta terhindar dari tekanan politik yang berlebihan, Kepala Desa menempatkan orang-orang yang sehaluan untuk menduduki kursi

BPD. Padahal dalam proses pemilihan anggota BPD ini tidak bisa terlepas dari politik uang.²²⁰

Meskipun demikian, masih ada kabar gembira karena aturan dan mekanisme pemilihan anggota BPD disambut baik oleh masyarakat. Yang perlu mendapat perhatian, mereka berani membuat pembatasan terhadap keanggotaan BPD dengan misalnya anggota partai, PNS, dan TNI/POLRI tidak diperbolehkan menjadi bagian dari BPD. Sikap ini menunjukkan tingginya tingkat keberanian politik yang dimiliki masyarakat desa.²²¹

Tentang pembentukan BPD ini, desa tidak memiliki otonomi penuh untuk merumuskan aturan formal mengenai mekanisme kelembagaan BPD, termasuk pemilihan anggota BPD. Proses rekrutmen anggota BPD bersandar pada regulasi, baik pada level nasional maupun daerah. Celakanya, banyak muncul multi tafsir terhadap undang-undang atau peraturan yang merumuskan BPD, sehingga muncul banyak sekali perbedaan yang cukup mencolok di beberapa daerah, khususnya mengenai mekanisme rekrutmen keanggotaan BPD.²²² Hal ini digambarkan dengan gamblang oleh AAGN Ari Dwipayana, et. al:²²³

“Perbedaan ini dalam beberapa hal bisa dibaca sebagai cermin kontekstualitas daerah dalam merespon BPD. Akan tetapi, tafsir yang beragam atas undang-undang yang diwujudkan dalam perda tentang BPD tersebut sangat bisa jadi merupakan kegagalan daerah dalam melihat konteks besar dan semangat demokratisasi yang melingkupinya. Ini misalnya dibuktikan dengan Konsideran Peraturan Daerah tentang BPD di beberapa kabupaten di mana desa dampingan IRE berada. Di dua kabupaten menunjukkan masih dikukuhkannya semangat lama tentang Demokrasi Pancasila, sebuah konsep yang dipakai Orde Baru untuk memanipulasi ruh

²²⁰ Suhartono, et. al., *Op.cit*, hlm. 158.

²²¹ Mubyarto, *Otonomi Masyarakat Desa*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Aditya Media, 2000), hlm. 147.

²²² AAGN Ari Dwipayana, et. al., *Op.cit*, hlm. 80-81.

²²³ *Ibid*, hlm. 81-82.

demokrasi dalam keseharian sosial dan politik dengan nalar yang *top down*. Di sisi lain capaian yang ingin didapat dengan pembentukan BPD yang tertulis dalam konsideran tersebut masih sangat abstrak dan tidak menawarkan sebuah bingkai solutif atas problem demokratisasi desa.”

Gagasan demokrasi desa dengan merespon dinamika sosial yang berkembang di masyarakat desa nampak pada muatan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten. Dalam Perda yang dimaksud tercakup ide tentang pluralisme, otonomi desa serta pemerataan sosial. Ini berarti, ada upaya menempatkan BPD lebih terbuka dalam mengakomodasi kepentingan pemerintah supradesa maupun masyarakat desa. Sementara perda di tiga kabupaten lainnya logika hirarkis menjadi tumpuan dalam memosisikan BPD, dimana melalui skema pembangunan desa dan jargon Demokrasi Pancasila, seolah BPD dan desa hanya menjadi agen pelaksana kepentingan pemerintah supradesa.²²⁴

Ditemukan beragam model rekrutmen calon anggota BPD di sejumlah desa dampingan IRE. Pemilihan langsung berbasis pada dusun atau distrik menjadi cara yang dipakai di desa Duwet, Gadungan dan Wukirsari. Pemilihan tidak langsung digunakan di desa Grogol dengan cara menyeleksi secara administratif oleh panitia pemilihan anggota BPD. Calon yang dipilih diutamakan berlatar dan berangkat dari partai politik. Adapun desa Jenar Wetan menggunakan dua mekanisme, yaitu pertama, 60 % anggota dipilih oleh masyarakat dengan berdasar pada keterwakilan dusun, dan kedua, sisanya atau 40 % lainnya merupakan hasil seleksi oleh panitia pemilihan dengan berdasar pada keterwakilan partai politik. Bila diperhatikan, maka terdapat tiga variasi model proses rekrutmen anggota

²²⁴ *Ibid*, hlm. 82.

BPD yang digunakan oleh lima desa di atas, yaitu pemilihan langsung, pemilihan tidak langsung, dan gabungan antara keduanya.²²⁵

Ada hal menarik ketika mengamati basis pencalonan anggota BPD. Basis pencalonan individu (mencalonkan sendiri atau dicalonkan) ditemukan di desa Gadungan, Duwet dan Wukirsari. Dalam menjaring calon anggota BPD, desa Gadungan dan Duwet mengandalkan kemampuan RW-RW. Lain halnya yang terjadi di Wukirsari, dimana penjangkingannya diserahkan pada RT untuk selanjutnya dipilih menjadi wakil dusun dan bersaing dalam pemilihan langsung di desa. Mekanisme pencalonan melalui RW atau Dusun yang digunakan oleh tiga desa tersebut menunjukkan fungsi representasi yang dibangun berdasarkan basis wilayah. Bagaimana pun juga, anggota BPD merupakan representasi dari suatu wilayah tertentu untuk memperjuangkan kepentingan warganya.²²⁶

Dalam realitasnya, kapasitas SDM anggota BPD masih sangat lemah. Muara persoalannya bukan melulu pada tingkat pendidikan, namun juga kemiskinan. Sekalipun jumlah warga berpendidikan sekolah menengah atas ataupun sarjana menunjukkan prosentase lumayan tinggi, ternyata BPD dibentuk sekadarnya. Kurang ada komitmen yang kuat dalam memfungsikan BPD.²²⁷

²²⁵ *Ibid*, hlm. 83-84.

²²⁶ *Ibid*, hlm. 84-85.

²²⁷ Heri Kusmanto, et. al., *Op.cit*, hlm. 45.

B. Kelembagaan Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes) Berdasarkan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah

B.1. Posisi

“Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.” (ayat 1)

Berdasarkan Pasal 200 UU No. 32/2004 ayat 1 di atas, unsur pemerintahan desa terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa (Bamusdes). Meskipun demikian, fungsi eksekutif dan legislatif desa tetap dipisahkan. Dalam pasal ini, pemerintah desa yang tersusun atas kepala desa dan perangkat desa (Pasal 202 UU No. 32/2004 ayat 1) difungsikan selaku lembaga eksekutif, sedangkan Bamusdes berposisi sebagai lembaga legislatif. Hal ini mirip sekali dengan ketentuan yang digariskan dalam UU No. 22/1999, yang memosisikan BPD pada lembaga legislatif dan sama sekali terpisah dengan lembaga eksekutifnya (kepala desa).

Dengan ketentuan Pasal ini, arena kekuasaan dan demokrasi desa melalui lembaga legislatif desa ingin tetap dipertahankan sebagaimana ketika UU No. 22/1999 diterbitkan. Sebagaimana BPD, kehadiran Bamusdes adalah dalam rangka menghapus kekuasaan yang begitu besar pada pemerintah desa. Jangan sampai kepala desa kembali pada posisi semula, yaitu pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif sekaligus. Hal yang begitu mencolok ketika UUPD No. 5/1979 diberlakukan. Kehadiran Bamusdes juga sebagai wujud dari bentuk penghapusan benturan antara lembaga legislatif desa dengan pemerintah desa, sebagaimana yang terjadi pada lembaga legislatif sebelumnya (BPD). Dengan

beberapa kewenangan berada di tangannya, sering kali BPD menjadi momok menakutkan bagi pemerintah desa, sehingga keharmonisan yang semestinya terbina dalam hubungan keduanya cukup jarang ditemukan. Yang terjadi justru sebaliknya, kekurangakuran bahkan sikap saling bermusuhan yang ditunjukkan antara keduanya. Dengan lahirnya Bamusdes, diharapkan benturan antara lembaga legislatif desa dengan pemerintah desa dapat hilang dengan sendirinya.

Dengan menempatkan Bamusdes selaku pemangku kekuasaan legislatif, diharapkan pengalaman pahit masa lalu tidak terulang. Dualisme kepemimpinan kepala desa pada masa Orde Baru melahirkan dominasi yang berlebihan, sehingga membekukan proses demokratisasi di desa. Bagaimana pun juga, hal ini menjadi pelajaran penting dan berharga agar otoritarianisme Orde Baru tidak terjadi lagi di masa mendatang. Otoritarianisme yang dimaksud yaitu model korporatisme negara yang diselundupkan dalam berbagai kepentingan desa. Itulah mengapa di setiap desa didirikan LKMD, RT, RW, PKK, Dasawisma, Karang Taruna, dan lain-lain. Untuk menjalankan organisasi-organisasi tersebut ditunjuklah Kepala Desa selaku pembina, sedangkan isteri kepala desa menjadi ketua penggerak PKK, dan tidak sedikit anak kepala desa yang ditunjuk menjadi ketua Karang Taruna. Keadaan seperti inilah yang menyebabkan meluasnya kekuasaan dan kewibawaan kepala desa. Pola klientelisme juga diwujudkan oleh negara, sehingga kepala desa dengan mudah menumpuk kekayaan dan mengeruk keuntungan sebanyak-banyaknya dari proyek-proyek pembangunan atau penguasaan sumberdaya desa semisal Koperasi Unit Desa (KUD). Banyak penelitian menunjukkan penguasaan kepala desa terhadap tanah lebih dominan

dibanding warga desa lain. Dengan demikian, kepala desa beserta kerabatnya merupakan kelas sosial tinggi yang memiliki kekayaan lebih, mempunyai beraneka usaha, menguasai pengelolaan KUD, mendapat keuntungan melimpah dari program-program yang diciptakan untuk rakyat. Selain itu, bertujuan menambah kehormatannya, sejumlah kepala desa juga mengawinkan anak perempuan mereka dengan kaum profesional kota dan pemilik tanah luas, menjodohkan anak laki-lakinya dengan anak kepala desa tetangga, mendudukkan sanak kerabat mereka pada jabatan-jabatan strategis di level kecamatan atau kabupaten.²²⁸

Dalam rangka mewujudkan *local democratic governance*, seharusnya kepala desa tidak lagi tampil sebagai sentrum kekuasaan formal yang memonopoli kekuasaan, sehingga segala keputusan dan kebijakan publik selalu berada di tangan mereka. Selaku pejabat lokal, kepala desa dituntut untuk bisa mentransformasikan kekuasaannya dengan memberi ruang seluas-luasnya kepada semua elemen masyarakat untuk berperan serta dalam proses politik dan kebijakan publik. Kekuasaan yang ada di desa harus dibagi pada tiga level, yaitu ke atas pada pemerintah pusat, ke samping pada NGO dan swasta serta ke bawah pada masyarakat lokal. Perlu adanya pengelolaan desentralisasi sebagai mekanisme kekuasaan formal dalam rangka merevitalisasi demokrasi lokal.²²⁹ Hal ini dilakukan dengan cara memadukan berbagai preferensi kepentingan yang ada di desa.

²²⁸ Gregorius Sahdan (ed.), *Op.cit*, hlm. 19-20.

²²⁹ R. Widodo Triputro (ed.), *Op.cit*, hlm. 18.

Sebenarnya, lahirnya Bamusdes adalah dalam rangka membuka lebar-lebar demokratisasi desa. Latar belakang pembentukannya yaitu memperbaiki keberadaan lembaga legislatif desa pada masa Orde Baru (LMD) yang ditetapkan dalam UUPD No. 5/1979, maupun pada saat reformasi (BPD) yang diatur oleh UU No. 22/1999. Kehadiran Bamusdes merupakan bentuk kritik terhadap keberadaan LMD yang dinilai telah menutup secara perlahan-lahan pintu demokrasi di desa, ataupun BPD yang dituduh serampangan dalam memanfaatkan wewenangnya.

Bila ditilik dari sejarahnya, di satu sisi, sumbangsih BPD terhadap terhadap demokrasi desa sangatlah besar. Keberadaannya cukup berhasil membuka sedikit demi sedikit ruang kontrol dan keseimbangan kekuasaan di desa. Barang tentu hal ini menjadi angin segar bagi kepala desa yang memiliki *sense of legitimacy*. Mereka tentu merasa diuntungkan. Dukungan *partnership* dari BPD menyebabkan beban psikopolitik dalam melahirkan keputusan lebih ringan. Sebelumnya, kepala desa memegang dominasi dan monopoli dalam menerbitkan keputusan desa. Dengan hadirnya BPD, mereka bisa berbagi untuk memungkinkan tekanan-tekanan dari publik yang dihadapi semakin melemah.²³⁰ Selain itu, kehadiran BPD di beberapa desa juga membuat kepala desa senantiasa waspada dalam bertindak. Tanpa adanya pertimbangan matang, mereka enggan mengambil tindakan. Mau tidak mau, mereka harus bekerja lebih transparan dan bertanggungjawab, agar tidak mendapat peringatan atau bahkan rongrongan dari BPD.

²³⁰ Ade Chandra, et. al., *Op.cit*, hlm. 231.

Di sisi lain, di sejumlah desa lainnya, ternyata pelebagaan demokrasi desa yang dijalankan oleh BPD kurang memberikan sumbangan berarti. Parahnya, munculnya BPD mendatangkan problematika baru bagi pemerintahan desa. Sebab menjalankan kewenangannya secara kebablasan, pertikaian dan perselisihan dengan pemerintah desa sulit dihindarkan. Terdapat tanda-tanda agresifitas BPD dengan sikap provokatif yang tampak menonjol pada sejumlah BPD terhadap pemerintahan desa. Pengawasan yang dijalankan kurang ada keseimbangan, karena cenderung 'egois' dan mengabaikan mekanisme yang tepat dan obyektif dalam mengukur kinerja pemerintahan desa. Bahkan terdapat anggapan bahwa sikap provokatif tersebut tiada lain merupakan politik transaksional guna mencari keuntungan individu.²³¹ Akibatnya, banyak kepala desa mengeluh dan melaporkan adanya ketidakberesan dengan lembaga legislatif desa tersebut. BPD dituduh telah mendzalimi dan menekan mereka sedemikian rupa, sehingga tak heran apabila disematkan julukan "Badan Provokasi Desa"²³² atau "Badan Pemborosan Desa"²³³ bagi BPD. Apalagi, berbeda halnya dengan bupati/walikota yang bisa dengan mudah membungkam DPRD dengan uang, kepala desa tidak memiliki uang untuk melumpuhkan BPD.²³⁴ Menurut Kepala Desa, batas-batas kekuasaan yang digariskan telah dilanggar oleh BPD.²³⁵ Kepala Desa juga merasa keberatan apabila dibebani untuk menghidupi BPD. Padahal, sumber dan nilai nominal pendapatan desa dalam kenyataannya sukar berubah bahkan cenderung turun dari

²³¹ Heri Kusmanto, et. al., *Op.cit*, hlm. 46.

²³² Contohnya di Kalimantan Timur. Lihat Jamil Gunawan, et. al (ed.), *Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal*, Cetakan Pertama (Jakarta: LP3ES: 2005), hlm. 409.

²³³ Contohnya di Bantul, Yogyakarta. *Ibid*, hlm. 409

²³⁴ *Ibid*, hlm. 409.

²³⁵ Ade Chandra, et. al., *Op.cit*, hlm. 231.

tahun ke tahun, sedang lembaga formalnya selalu bertambah dan mesti membutuhkan pendanaan.²³⁶

Ketegangan seperti ini kian memanas dengan adanya Kepala Desa yang khawatir kehilangan kekuasaan, sampai-sampai untuk berbagi kekuasaan dengan BPD saja mereka enggan.²³⁷ Awalnya BPD dianggap teman, akan tetapi lama-kelamaan dianggap musuh berbahaya, yang dapat dengan mudah menggoyahkan kepercayaan diri Kepala Desa, mengancam kekuasaan, kewenangan dan kekayaan mereka. Sebabnya antara lain karena porsi kekuasaan yang dilimpahkan kepada BPD terlalu besar dan merupakan hal baru bagi masyarakat desa, sehingga mereka merasa kesulitan untuk mengelola dan menggunakannya secara maksimal.

Dampak dan pengaruh yang ditimbulkan dari lahirnya BPD sangatlah besar. Yang paling nyata yaitu berlangsungnya pergeseran kekuatan politik, sehingga dinamika politik desa tidak lagi berpusat pada Kepala Desa. Fungsi legislasi, kontrol dan penggalangan aspirasi yang dimiliki BPD dapat menggeser posisi dan fungsi politik Kepala Desa.²³⁸ Akibatnya, di desa terjadi tarik-menarik politik yang syarat muatan dan kepentingan.

Walaupun secara ideal, BPD sanggup membawa cakrawala baru dalam pemerintahan desa serta merubah dinamika sosial dan politik desa yang sebelumnya cenderung sentralistis dan mengabaikan mekanisme *checks and balances*, namun kinerja BPD masih diselimuti problem-problem kontradiktif. Problematika tersebut berpotensi menjadi bumerang dan lambat laun akan menghancurkan nilai-nilai demokrasi yang ada di desa. Persoalan legal formal,

²³⁶ Heri Kusmanto, et. al., *Op.cit*, hlm. 46.

²³⁷ Abdul Gaffar Karim (Ed.), *Op.cit*, hlm. 267.

²³⁸ Suhartono, et. al., *Op.cit*, hlm. 157-158.

basis sosial anggota BPD, dinamika internal maupun interaksinya dengan pihak-pihak luar menjadi permasalahan yang rumit dan kompleks. Kekurangmaksimalan peran BPD ditandai adanya ketidakmampuannya menyerap aspirasi masyarakat secara maksimal. Hal ini diperparah dengan belum berakhirnya problem elitisme. Sebagaimana DPRD, ternyata BPD hadir sebagai bentuk oligarki elit yang kurang peka dan peduli terhadap kehidupan masyarakat.²³⁹ Inilah yang menjadi latar belakang mengapa BPD dihapus dan digantikan dengan lembaga legislatif desa baru bernama Bamusdes.

B.2. Fungsi

“Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.”

Fungsi Bamusdes sesuai Pasal 209 UU No. 32/2004 adalah menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Dalam menjalankan fungsi penetapan peraturan desa (Perdes) bersama kepala desa, Bamusdes cenderung elitis, karena rancangan Perdes tidak berangkat dari proses artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat. Bahkan, kerap kali ditemukan pembuatan Perdes dilakukan dengan tergesa-gesa dan menjiplak Perdes dari desa lain. Dengan demikian, alih-alih menghasilkan Perdes yang partisipatif, kinerja Bamusdes hanya mampu melahirkan Perdes yang kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Itulah mengapa kebijakan desa yang dihasilkan lebih bersifat elitis, ketimbang partisipatif.

²³⁹ Syamsuddin Haris, et. al., *Op.cit*, hlm. 59-60.

Forum yang lebih egaliter dan partisipatif terkadang justru ditemukan dalam kelompok-kelompok sosial sektoral semisal kelompok tani dan pengrajin. Hal ini disebabkan homogenitas dalam komponen dan kepentingan mereka serta tidak adanya jenjang vertikal. Pada awalnya, kelompok ini bergerak ke dalam dengan mengimplementasikan demokrasi internal. Namun sebab adanya dorongan dari pihak tertentu, maka mereka pun akhirnya mau menyampaikan problem dan aspirasi kepada pihak pemerintah desa, meski tidak semuanya direspons secara serius.²⁴⁰

Dalam fungsinya menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, seharusnya Bamusdes menjadi corong bagi apa yang menjadi impian dan harapan masyarakat. Setiap anggota Bamusdes dituntut mampu membuka lebar-lebar telinga demi mendengarkan keluhan yang dirasakan oleh masyarakat, untuk selanjutnya disampaikan ke rapat atau forum bersama kepala desa. Bagaimana pun juga, posisi Bamusdes dalam pemerintahan desa mengharuskannya untuk peka dan bertindak cepat dalam merespons kehendak penduduk desa. Jangan sampai ada anggapan bahwa Bamusdes cenderung acuh tak acuh dan kurang tanggap apabila ada masukan untuk pemerintahan desa. Apabila ditemukan suara-suara miring dari sebagian warga mengenai jalannya pemerintahan desa, harus disikapi dengan bijak. Hal ini merupakan bentuk kekritisan yang ditunjukkan oleh masyarakat, sehingga tidak layak jika seumpama anggota Bamusdes menilai mereka kurang menaruh hormat pada aparatur pemerintahan desa. Sebab, apa yang mereka teriakkan kebanyakan berasal dari hati nurani terdalam. Dengan

²⁴⁰ R. Widodo Triputro (ed.), *Op.cit*, hlm. 299.

berani mengatakan kelemahan dalam pelaksanaan pemerintahan desa, berarti ada itikad baik untuk memberitahukan agar kelemahan tersebut segera diatasi.

Pemahaman Bamusdes terhadap kepentingan masyarakat sekaligus penyalurannya kepada pemerintah desa menggambarkan adanya kepastian mengenai skema desentralisasi berbasis pada paham kerakyatan, atau dikenal dengan istilah desentralisasi kerakyatan. Menurut Dadang Juliantara,²⁴¹ konsepsi ini “menyadari sepenuhnya bahwa mengatur rumah tangga sendiri, sesuai dengan lokalitas dan partisipasi komunitas, adalah hak bawaan.....”

Penggantian nomenklatur Badan Perwakilan Desa (BPD) menjadi Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes) berimplikasi serius, karena derajat wewenang lembaga legislatif desa tersebut semakin menurun. Berbagai kewenangan yang dimiliki BPD dipreteli sedemikian rupa, sehingga kedudukan Bamusdes tidak jauh berbeda dengan LMD, meskipun pembentukannya dilakukan dengan cara musyawarah dan mufakat. Akhirnya, keterwakilan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan di desa mengalami penurunan drastis. Hilanglah sebutan parlemen desa yang sebelumnya tersemat pada BPD, karena Bamusdes cenderung dikelompokkan sebagai badan desa, sebagai akibat dari digugurkannya beberapa wewenangnya.

Dengan ketentuan Pasal 209 UU No. 32/2004 akhirnya fungsi kontrol yang dimiliki lembaga legislatif desa sebagaimana diatur dalam Pasal 104 UU No. 22/1999 menjadi hilang. Wewenangnya berubah secara mendasar dan menjadi sangat terbatas. Peran Bamusdes hanya terbatas pada pembuatan kebijakan, tanpa

²⁴¹ Dadang Juliantara, *Desentralisasi Kerakyatan*, dalam Dadang Juliantara, *Pembaruan Kabupaten: Arah Realisasi Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pembaruan, 2004), hlm. 103.

mempunyai hak untuk mengadakan pengawasan apakah kebijakan tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah Desa atau tidak. Implikasinya, daya *bargaining* Bamusdes dalam pemerintahan desa kembali melemah seperti halnya LMD pada masa Orde Baru. Meskipun kedudukannya sebagai lembaga legislatif dipisahkan dengan pemerintah desa yang berperan selaku lembaga eksekutif, akan tetapi Bamusdes tidak lagi memiliki hak untuk mengontrol jalannya pemerintahan desa. Sebagai konsekuensinya, Bamusdes tidak berhak meminta pertanggungjawaban Kepala Desa. Laporan pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Desa wajib disampaikan kepada Bupati/Walikota. Adapun Bamusdes hanya menerima laporan keterangan LPJ tersebut (PP No. 72/2005 Pasal 15 ayat 2). Sesuai Penjelasan Pasal 15 ayat 4 PP No. 72/2005, kapasitas Bamusdes membolehkannya untuk sekadar mengajukan pertanyaan-pertanyaan kritis atas laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Desa, tetapi tidak dalam kapasitas menolak atau menerima. Berbeda halnya dengan ketentuan UU No. 22/1999, di mana kepala desa diharuskan untuk memberikan laporan pertanggungjawaban kepada rakyat melalui BPD (Pasal 102). Ini menunjukkan bahwa lemahnya posisi Bamusdes selaku unsur pemerintahan desa semakin nampak. Karena fungsi kontrolnya sudah hilang, maka Bamusdes hanya berhak mengusulkan pemberhentian kepala desa apabila terbukti melanggar ketentuan undang-undang, yang disampaikan oleh Pimpinan Bamusdes kepada Bupati/Walikota melalui Camat, berdasarkan keputusan musyawarah Bamusdes (Pasal 17 PP No. 72/2005 ayat 3). Itu pun harus memenuhi persyaratan dan mekanisme yang berlaku. Di antaranya, musyawarah

Bamusdes yang dimaksud harus dihadiri oleh 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota Bamusdes (Pasal 17 PP No. 72/2005 ayat 4).

Secara substansial, UU No. 32/2004 tiada lain merupakan reinkarnasi dari UUPD No. 5/1979 yang menempatkan desa selaku kepanjangan tangan negara, dengan menetapkan beberapa ketentuan yang mengantarkan negara bisa secara semena-mena memaksa hadir dengan porsi berlebihan. Akhirnya desa yang sebelumnya merupakan pemerintahan otonom berubah menjadi unit administrasi semata.²⁴² Hal ini membuat desa semakin bergantung kepada pemerintah supradesa. Langkah apa yang akan ditempuh, harus melalui petunjuk dan intruksi dari atasan. Akibatnya, kemandirian desa dalam mengatur pemerintahannya sendiri otomatis berkurang. Keperluan apa yang dibutuhkan desa terlebih dahulu dikomunikasikan.

Perubahan status otonom desa menjadi unit administrasi memudahkan pemerintah pusat dalam menyelundupkan kepentingannya melalui Kepala Desa. Ditambah lagi dengan dicabutnya fungsi kontrol Bamusdes, maka apa yang diinginkan pemerintah pusat terhadap desa bisa terwujud.

Perubahan status desa dan hilangnya fungsi kontrol Bamusdes menimbulkan simbiosis mutualisme bagi pemerintah pusat dan kepala desa. Keduanya sama-sama merasa diuntungkan. Bagi pemerintah pusat, keadaan ini sangat membantu dalam mengondisikan desa. Adapun bagi kepala desa, dengan menuruti apa yang menjadi kehendak pemerintah pusat, maka ia dengan sendirinya akan diangkat sebagai 'anak emas', sehingga dalam perjalanannya ia dapat menjalankan

²⁴² Tarli Nugroho, *Op.cit*, hlm. 104.

kekuasaan sesuai yang diinginkan. Apalagi, jabatan Kepala Desa bukan sekadar jabatan sosial atau prestise belaka, tetapi juga tergantung pada maksud terselubung perebutan kekuasaan akses sumber-sumber ekonomi yang ada di desa. Buktinya, jika pemilihan kepala desa (pilkades) akan diadakan dalam suatu desa berkategori miskin, maka calon yang mendaftarkan diri sangatlah sedikit, bahkan bisa jadi pilkades ditunda karena tidak ada calonnya. Namun jika yang akan menyelenggarakan pilkades adalah desa dengan kategori subur atau kaya, maka berbondong-bondonglah para calonnya.²⁴³ Dalam kondisi seperti ini, semestinya ada lembaga atau badan yang secara legal berfungsi menjadi 'pengingat' atau 'penegur,' apabila suatu waktu kepala desa menyalahgunakan kewenangannya secara membabibuta. Akan tetapi, yang terjadi malah sebaliknya. Dengan diterbitkannya UU No. 32/2004, lembaga yang dimaksud (Bamusdes) dipreteli kewenangannya, sehingga tidak memiliki fungsi kontrol terhadap jalannya pemerintahan desa.

Masa euforia demokratisasi dan otonomi pasca jatuhnya rezim Orde Baru tidak bergulir lama, sesaat setelah lahirnya UU No. 32/2004. Pasalnya, undang-undang tersebut telah mengadakan pembalikan secara besar-besaran. Celakanya lagi, spirit otonomi dan demokratisasi merupakan di antara hal-hal yang diganti, karena negara atau pemerintah pusat didudukkan kembali sebagai *super-body*.²⁴⁴

Sebenarnya pengurangan wewenang Bamusdes dalam undang-undang ini mempunyai latar belakang dan alasan. Di antaranya yaitu untuk medudukkan Bamusdes pada tempat yang tidak begitu dominan, sebagaimana pengaturan

²⁴³ R. Widodo Triputro (ed.), *Op.cit*, hlm. 295.

²⁴⁴ Tarli Nugroho, *op.cit*, hlm. 104.

dalam UU No. 22/1999. Dengan dikeluarkannya undang-undang pada masa pemerintahan Presiden BJ. Habibie tersebut, sepatutnya BPD dalam pemerintahan desa cenderung kebablasan. Bahkan, kepala desa menganggap BPD telah melebihi apa yang telah digariskan kepadanya. BPD dituduh melanggar ketentuan legislasi. Oleh karena itu, dapat dimengerti, pengurangan wewenang terhadap Bamusdes bertujuan agar mekanisme *checks and balances* bisa terwujud dan hubungan antara pemerintah desa dengan Bamusdes bisa lebih harmonis, tanpa perlu direcoki dengan berbagai problem yang menyebabkan pertikaian antara keduanya. Sayangnya, jalan ini malah membikin lemahnya posisi Bamusdes di hadapan pemerintah desa. Begitu pula sebaliknya. Pemerintah desa, khususnya kepala desa, dapat berlenggang bebas, karena tidak ada lagi lembaga yang mengawasinya dalam menjalankan peran eksekutif di pemerintahan desa.

Jika dihubungkan antara UU No. 32/2004 dengan peraturan pelaksanaannya, maka akan ditemui keganjilan. Dalam UU No. 32/2004 jelas-jelas disebut dua fungsi Bamusdes yaitu menetapkan peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anehnya, dalam Penjelasan PP No. 72/2005 disebutkan bahwa Bamusdes mempunyai fungsi “mengawasi pelaksanaan peraturan desa dalam rangka pemantapan pelaksanaan kinerja pemerintah desa.” Kejanggalan ini dimantapkan dengan Pasal 35 PP No. 72/2005 dengan menyebutkan bahwa pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa merupakan salah satu wewenang Bamusdes. Kontradiksi semacam ini menyebabkan terjadinya kebingungan baik bagi penafsir maupun pelaksana kedua undang-undang tersebut. Akan tetapi, karena yang menjadi pijakan utama adalah

UU No. 32/2004, maka tersebar keyakinan bahwa fungsi Bamusdes hanya terbatas pada penetapan peraturan desa dan penyaluran aspirasi masyarakat.

B.3. Mekanisme Perekrutan

B.3.1. Keanggotaan

“Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.”

Berdasarkan Pasal 210 UU No. 32/2004 ayat 1 di atas, keanggotaan Bamusdes ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Bila diperhatikan lebih seksama, penetapan cara penentuan keanggotaan Bamusdes mengandung kejanggalan dalam kebijakan politik. Bagaimana tidak? Meskipun anggota Bamusdes tidak dipilih oleh rakyat melalui proses pemilihan umum yang terbuka, nyatanya mereka berhak membuat peraturan perundang-undangan yang mengikat masyarakat desa. Inilah yang mengakibatkan bahwa secara materi hukum, terdapat perbedaan kekuatan antara produk perundang-undangan (peraturan desa) yang dihasilkan oleh Bamusdes dengan lembaga legislatif desa sebelumnya, yaitu BPD. Dalam arti secara demokrasi, legitimasi peraturan desa yang dibuat BPD lebih kuat daripada yang dibuat oleh Bamusdes.

Dalam Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa (selanjutnya disebut PP No. 72/2005) ayat 1 disebutkan bahwa keanggotaan Bamusdes dipilih berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.

Penetapan anggota Bamusdes dengan cara musyawarah dan mufakat atau tanpa melalui mekanisme pemilihan langsung dari rakyat jelas-jelas meruntuhkan nilai-nilai demokrasi, khususnya demokrasi liberal. Apalagi dalam Pasal 30 PP No. 72/2005 ayat 2 disebutkan bahwa anggota Bamusdes terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Hal ini mirip dengan mekanisme rekrutmen keanggotaan BPD, di mana rekomendasi calon-calonnya ditentukan oleh kalangan adat, agama, organisasi sosial politik, golongan profesi dan unsur pemuka masyarakat lainnya yang memenuhi persyaratan (Pasal 34 Kepmendagri No. 64/1999). Dengan demikian, konsep kepemimpinan Orde Baru bukannya dibumihanguskan, akan tetapi justru dikembangkan. Dipercaya mempunyai kemampuan lebih, kaum elit menjadi penentu arah perkembangan desa. Mereka yang berstatus sosial tinggi dianggap lebih mumpuni daripada yang berstatus sosial rendah. Selain menutup peluang bagi orang-orang yang jauh dari akses elit desa untuk memberikan sumbangsih kepada desa, hal tersebut dalam perkembangannya, memunculkan kecemburuan sosial dan ketidakpercayaan diri bagi mereka.

Adapun perbedaannya, jika UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 menetapkan keanggotaan Bamusdes dihasilkan dengan musyawarah dan mufakat, maka UU No. 22/1999 dan Kepmendagri No. 64/1999 menentukan keanggotaan BPD dengan cara pemilihan, meskipun calonnya sudah ditetapkan oleh para elit desa. Dalam pembentukan BPD, masyarakat desa ikut terlibat, meskipun bersifat terbatas.

Dapat dikatakan, menempatkan calon yang didaulat selaku ‘tokoh’ dalam masyarakat sebagai basis utama pemilihan anggota BPD, sama saja dengan membangun elitisme baru dalam kehidupan desa. Cara seperti ini boleh disebut gagal, terutama dalam mengakomodasi komponen-komponen desa secara luas.²⁴⁵ Alhasil, harapan BPD sebagai lembaga penyalur aspirasi masyarakat hanya menjadi isapan jempol belaka, karena hanya mencerminkan representasi elit-elit desa dengan kuasa ekonomi, kultural, sosial maupun politik.

Dengan pasal ini, tampak bahwa dalam hal rekrutmen lembaga legislatif desa cenderung stagnan. Di samping tidak adanya usaha dari perancang undang-undang untuk mengatasi problem elitisme di desa dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam membangun desa, mekanisme yang ditetapkan dalam menentukan keanggotaan lembaga legislatif desa juga belum menunjukkan ciri demokrasi yang sesungguhnya.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara mempunyai pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat berhak untuk turut ambil bagian menentukan masalah-masalah pokok terkait dengan kehidupan mereka.²⁴⁶ Jadi, kehendak dan kemauan rakyat menjadi dasar atas penyelenggaraan negara demokrasi, atau jika ditinjau dari sudut organisasi berarti suatu pengorganisasian negara yang dijalankan oleh rakyat atau atas persetujuan mereka karena kedaulatan berada di tangan rakyat.²⁴⁷ Sehingga, apabila Bamusdes dijalankan oleh Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka

²⁴⁵ AAGN Ari Dwipayana, et. al., *Op.cit*, hlm. 85.

²⁴⁶ Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik dalam Mahfud MD, Demokrasi dan Konstitusi Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Cetakan Kedua (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2003), hlm. 19.

²⁴⁷ Amir Machmud, *Demokrasi, Undang-undang dan Peran Rakyat*, dalam *Ibid*, hlm. 19.

masyarakat lainnya, maka yang terjadi yaitu fungsi demokrasi desa dijalankan atas dasar kepentingan para elit desa, bukan rakyat. Tak ayal, kebijakan yang lahir hanyalah demi menguntungkan segelintir orang atau sebagian kecil kelompok.

Namun demikian, antara mekanisme rekrutmen anggota BPD dan Bamusdes masih terdapat persamaan. Dalam proses penentuan anggota kedua lembaga legislatif desa tersebut, kepala desa tidak berhak menunjuk siapa saja yang akan menjadi anggotanya. Berbeda dengan LMD, di mana anggotanya ditunjuk langsung oleh kepala desa.

B.3.2. Pimpinan

“Pimpinan badan permusyawaratan desa dipilih dari dan oleh anggota badan permusyawaratan desa.”

Jika menurut peraturan pelaksana UU No. 32/2004, yaitu PP No. 72/2005, anggota Bamusdes terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya (Pasal 30 ayat 2), maka bisa ditarik kesimpulan bahwa pimpinan Bamusdes berasal dari orang-orang yang ditokohkan oleh masyarakat desa. Tentu hal ini menutup kesempatan bagi mereka yang tidak pernah mendapat sebutan ‘tokoh’. Dengan demikian, ketentuan ayat 2 UU No. 32/2004 ini telah memantapkan dan menyuburkan problem elitisme di desa.

Problem elitisme yang dimaksud di atas diperparah dengan kenyataan bahwa di kebanyakan desa di Indonesia, sangat jarang sekali program yang bertujuan mendidik dan mengadakan konsolidasi politik, sehingga ruang-ruang

pikiran rakyat cenderung steril dari urusan politik. Apa yang mereka sebut dengan 'tokoh' tiada lain yaitu bagian dari kekuasaan lama yang telah menyumbang tumpukan masalah terhadap kehidupan di desa. Olah dasar itulah, bisa jadi, implementasi pemilihan Bamusdes merupakan sekadar bentuk formalisasi demokrasi terhadap tokoh-tokoh lama untuk meraih kembali kursi kekuasaan dengan menjadi anggota beserta pimpinannya. Kalau ini yang terjadi, maka perjuangan dan upaya dalam mewujudkan demokrasi di desa mengalami kegagalan, karena ajang pemilihan anggota dan pimpinan Bamusdes menjadi sarana pengukuhan kekuasaan dan dominasi tokoh-tokoh lama.

Berbeda halnya dengan ketentuan mengenai pemilihan anggota Bamusdes yang ditunjuk dengan musyawarah dan mufakat, maka Pimpinan Bamusdes dipilih dari dan oleh anggota Bamusdes secara langsung dalam Rapat Bamusdes (PP No. 72/2005 Pasal 33 ayat 2). Meskipun dalam mekanisme pemilihan pimpinan Bamusdes ini tampaknya menawarkan proses yang-mengandung nilai-nilai demokrasi dan termasuk salah satu upaya mewujudkan demokratisasi, maka bilapun demikian, itu cenderung bersifat semu belaka. Hal ini dikarenakan mereka yang menjadi calon pimpinan Bamusdes adalah orang-orang yang sebelumnya terpilih dari mekanisme musyawarah dan mufakat.

Untungnya, dengan diterbitkannya UU No. 32/2004, masih terdapat nilai positif. Yaitu, guna menjaga mekanisme *checks and balances*, maka pimpinan Bamusdes (beserta anggotanya) tidak diperkenankan merangkap jabatan kepala

desa dan perangkat desa.²⁴⁸ Demikian pula sebaliknya. Mereka yang sudah duduk dalam struktur pemerintah desa, maka dilarang bergabung dalam Bamusdes. Dengan pembagian tugas kepada masing-masing yang berwenang, maka diharapkan tidak terjadi lagi adanya tumpang tindih, seperti masa Orde Baru. Hal ini juga bertujuan demi menjaga profesionalitas dalam pelaksanaan tugas.

B.3.3. Pengaturan Melalui Perda

“Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan badan permusyawaratan desa diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.”

Dengan ketentuan ini, maka penetapan anggota dan pimpinan Bamusdes hanya berdasar pada Perda yang disusun oleh kabupaten. Hal ini tidak terlepas dari kenyataan bahwa lahirnya Bamusdes mempunyai kaitan erat dengan Perda. Oleh dasar itulah, Perda menjadi referensi utama bagi keanggotaan Bamusdes. Tak ayal, jika terjadi kekurangtepatan dalam penyusunan syarat dan tata cara dalam menetapkan anggota dan pimpinan Bamusdes, maka pastilah kualitas Bamusdes menjadi dipertaruhkan. Mulai dari tingkat pendidikan, batas umur, jenis kelamin, agama, dan lain sebagainya. Jika terjadi tebang pilih, maka pastilah berimbas pada hasil Perdes yang dihasilkan. Seperti halnya prosentase keterwakilan perempuan untuk duduk sebagai anggota Bamusdes. Jika perda hanya menggariskan kurang dari tiga puluh persen, atau bahkan tidak menerima satu pun anggota perempuan, maka urusan perempuan akan susah diperjuangkan

²⁴⁸ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Erlangga, 2011).

dalam pemerintahan desa. Jika demikian yang terjadi, maka demokrasi desa kurang mampu membela kaum perempuan. Terdapat unsur kesengajaan untuk menempatkan kaum perempuan selaku kaum marginal. Di beberapa penelitian, mayoritas kaum perempuan kurang dilibatkan dalam euforia demokrasi desa. Wacana demokrasi yang berkembang di desa lebih sering menjadi domain kaum laki-laki. Kaum perempuan hanya terlihat aktif di organisasi PKK dan dasawisma, sementara kaum laki-laki mendominasi forum-forum RT dan dusun,²⁴⁹ yang lebih kental nuansa politiknya. Akhirnya, keterlibatan dan keaktifan kaum perempuan hanya sebatas pada kegiatan-kegiatan yang bersifat non-politik.

Jika pedoman perekrutan keanggotaan Bamusdes dirancang secara tepat, benar, dan mendekati sempurna, maka ada harapan besar bahwa mandat sebagai wadah atau institusi yang diberikan kepada Bamusdes dapat terlaksana dengan maksimal. Dalam perjalanannya, Bamusdes akan dapat menjalin kemitraan dengan unsur-unsur masyarakat dan berbagai organisasi lokal, guna mewujudkan kapasitas penduduk desa selaku aktor yang mengontrol jalannya pemerintahan dan pembangunan desa. Dengan pemerintah desa Bamusdes juga dapat menggunakan pendekatan kemitraan dengan prinsip saling percaya (*mutual trust*) sebagai dasar pijakannya. Namun, begitu pula sebaliknya. Jika terdapat kesalahan dalam penentuan kriteria keanggotaan Bamusdes, maka hal tersebut bisa berimplikasi serius. Sehingga seumpama Bamusdes hanya menerima dan menampung golongan tertentu, maka bisa jadi eksistensi Bamusdes hanyalah sebagai oligarki elit, yang menjadi representasi kelas sosial tertentu serta lebih berkiblat dan

²⁴⁹ R. Widodo Triputro (ed.), *Op.cit*, hlm. 300.

mementingkan urusan negara ketimbang kepentingan masyarakat. Padahal, mengutip pendapat Timur Mahardika, bahwa sebenarnya elit budiman tiada lain merupakan mitos yang belum terbukti keberadaannya.²⁵⁰

Ketentuan di atas cukup berbahaya dan dalam kadar tertentu dapat mengancam kemandirian desa. Dalam melaksanakan instruksi yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah desa harus terlebih dahulu menerjemahkannya melalui Peraturan Daerah. Hal demikian menyebabkan frekuensi ketergantungan perangkat desa pada peraturan-peraturan yang lebih atas sangat tinggi.²⁵¹ Dalam konteks ini, karena memiliki kewenangan yang sangat besar, kabupaten memegang kekuasaan untuk merancang pedoman penetapan keanggotaan Bamusdes melalui perda. Akibatnya, desa semakin tergantung kepada kabupaten, karena tanpa adanya perda tersebut, maka Bamusdes tidak akan bisa terbentuk. Di samping itu, muncul anggapan adanya ketidakpercayaan pemerintah pusat pada kemampuan pemerintah desa dalam menentukan siapa dan bagaimana profil yang diharapkan untuk duduk di Bamusdes, sehingga mengenai syarat apa saja yang harus dipenuhi oleh anggota dan pimpinan Bamusdes saja dikerjakan oleh kabupaten.

²⁵⁰ Timur Mahardika, *Strategi Tiga Kaki dari Pintu Otonomi Daerah: Mencapai Keadilan Sosial*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2001), hlm. 139.

²⁵¹ Kushandajani, *Ibid*, hlm. 42-43.

C. Konsep Ideal Lembaga Legislatif Desa

Konsep yang ditawarkan baik oleh UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah maupun UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam perjalanannya ternyata tidak bisa menjawab problematika yang dihadapi orang-orang desa.

UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah melahirkan BPD justru melahirkan problematika baru. Bagaimana tidak? Dengan kewenangannya yang luar biasa, BPD menjadi momok menakutkan bagi kepala desa. Tidak hanya itu, implementasi demokrasi desa semakin lama semakin jauh dari harapan. Hal ini disebabkan di antaranya karena lembaga tersebut kurang peka terhadap aspirasi masyarakat. Sementara itu, Bamusdes sebagai produk UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berusaha mengatasi masalah-masalah BPD tidak lantas menunjukkan taringnya. Bahkan, karena kewenangannya sudah dipreteli sedemikian rupa, Bamusdes hanyalah macan ompong. Di depan kepala desa, Bamusdes sangatlah lemah. Bermodal kekuasaan yang dimiliki, kepala desa sanggup dengan mudah menundukkan lembaga yang keanggotaannya dihasilkan dari proses musyawarah dan mufakat tersebut.

Melihat kelemahan Bamusdes inilah, seyogyanya pengaturan tentang desa dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah diadakan perombakan. Mengenai nomenklatur, lembaga legislatif yang ada di desa sebenarnya lebih cocok dan sesuai apabila dinamakan dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) daripada Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes). BPD yang lahir setahun setelah reformasi bukanlah sekadar penamaan, akan tetapi mengandung falsafah

yang mendalam. Kata 'Perwakilan' dalam BPD menunjukkan semangat demokrasi yang menjunjung tinggi kepentingan umum. Dengan menyematkan kata ini, diharapkan aspirasi masyarakat selalu menjadi pijakan utama dalam setiap kebijakan yang akan dilahirkan oleh lembaga legislatif desa tersebut.

Kewenangan yang sebelumnya melekat pada BPD sudah saatnya dikembalikan, yaitu kewenangan untuk mengawasi jalannya pemerintahan desa. Sudah terbukti, tanpa kewenangan ini, mekanisme *checks and ballances* di desa tidak akan tercipta karena kelembagaan legislatif desa menjadi mandul. Diharapkan dengan dikembalikannya kewenangan ini, antara kepala desa dan lembaga legislatif desa terjadi kesepahaman dalam menjalankan setiap programnya. Sehingga, tidak terdengar lagi kabar mengenai kepala desa yang semena-mena menyetir lembaga legislatif desa ataupun lembaga legislatif desa yang menunjukkan superioritasnya atas kepala desa.

Sebagai langkah dalam menyeimbangkan pengembalian kewenangan kontrol pada lembaga legislatif desa, maka kebijakan pemerintah dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 202 Ayat (3) yang menyematkan status PNS bagi sekretaris desa harus segera ditinjau ulang. Kebijakan yang selanjutnya diatur dalam PP No. 45/2007 Tentang Tata Cara Pengangkatan Sekdes Menjadi PNS, dan ditindaklanjuti dengan keluarnya Permendagri No. 50/2007 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil tersebut bersifat dilematis.

Meskipun bertujuan untuk menata administrasi desa secara bertahap, akan tetapi bila ditelusuri lebih lanjut, sesungguhnya kebijakan ini memiliki modus

tersembunyi yaitu kontrol terhadap pemerintah desa. Dalam taraf tertentu, sekretaris desa dijadikan sebagai alat untuk mengetahui lebih jauh apa saja yang dilakukan oleh pemerintah desa, untuk kemudian melaporkannya ke atas. Diharuskannya sekretaris desa untuk mempertanggungjawabkan tugasnya kepada pemerintah pusat secara tidak langsung juga menggeser kedudukannya dalam jajaran birokrasi pemerintah desa. Ia menempati *dual positions*, karena tidak hanya bertanggung jawab kepada kepala desa, melainkan juga pada pemerintah pusat. Posisi seperti ini cenderung mengesampingkan urusan pemerintah desa dan lebih berkiblat pada 'atasan', karena nafkahnya dipenuhi oleh pemerintah pusat.

Tidak kalah pentingnya, kebijakan ini ternyata memunculkan kecemburuan dan rasa diskriminasi bagi kepala desa dan perangkat desa lainnya, yang selanjutnya mengakibatkan rendahnya semangat dan motivasi kerja. Mereka lebih suka menyerahkan sepenuhnya pekerjaan administrasi kepada Sekdes. Selain tentu juga memberatkan keuangan Pemerintah Daerah dan Pemerintah pusat.

Adapun kewenangan BPD dalam mengayomi adat-istiadat tidak perlu dipulihkan. Dalam kenyataannya, dengan ketentuan ini, BPD tidak lantas bisa menjalankan fungsinya dengan maksimal dikarenakan terlalu banyak memikul tanggung jawab. Pada galibnya, beban yang melimpah tidak akan membuat sebuah lembaga semakin produktif, melainkan cenderung pasif. Selain itu, mengaitkan adat-istiadat dengan lembaga legislatif desa cenderung kurang tepat. Di daerah-daerah yang masih kental dengan adat lokalnya, fungsi ini tidak terlalu relevan karena adat bukanlah urusan parlemen lokal bentukan negara. Sebagai misal di Sumatera Barat, adat menjadi urusan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dan

Majelis Adat dan Syarak, bukan Badan Perwakilan Nagari. Tak ayal, anggota-anggota BPD tampak mengalami kebingungan ketika mencoba menerapkan fungsi mengayomi adat-istiadat yang ditetapkan dalam UU.

Sebagaimana DPRD, lembaga legislatif desa pada masa yang akan datang selayaknya dibekali dengan fungsi legislasi, budget dan kontrol. Meskipun demikian, parlemen lokal ini tidak memiliki hak untuk menjatuhkan kepala desa, kecuali hanya mengusulkan pemberhentian kepala desa kepada bupati. Hal ini menghindarkan terjadinya kesewenangan, terutama ketika ada yang menghendaki penggulingan pemerintah desa yang dilatarbelakangi oleh kebencian maupun kecemburuan personal.

Mengenai mekanisme perekrutan, seharusnya keanggotaan lembaga legislatif desa tidak lagi dihasilkan dari proses musyawarah dan mufakat. Pada dasarnya, cara seperti ini hanyalah merupakan kedok atau tameng dalam rangka memuluskan kehendak kepala desa atau para elite desa. Dengan sesuka hati, mereka bisa mendudukan orang-orang terdekat dalam kelembagaan. Akhirnya, lembaga legislatif desa cenderung disebut corong kepentingan tokoh-tokoh desa daripada kepentingan masyarakat. Yang dinilai lebih baik yaitu menggunakan proses pemilihan berbasis wilayah, dengan memperhatikan kuota 30% bagi perempuan. Selain lebih demokratis, proses seperti ini dianggap lebih representatif dan meminimalisir budaya elitis.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

- Derajat wewenang Bamusdes semakin menurun, disebabkan hilangnya fungsi mengayomi adat-istiadat serta kontrol (pengawasan) terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang sebelumnya dimiliki BPD.
- Jika BPD bisa digolongkan sebagai parlemen desa, maka Bamusdes cenderung dikelompokkan sebagai badan desa. Hal ini merupakan akibat dari digugurkannya fungsi kontrol yang sebelumnya dimiliki.
- Pola hubungan BPD-Kepala Desa bersifat kontrol, berbeda halnya dengan pola hubungan Bamusdes-Kepala Desa yang bersifat kemitraan.
- Keanggotaan BPD ditentukan dengan cara pemilihan oleh masyarakat, dengan ketentuan bahwa calonnya ditetapkan oleh para elit desa. Adapun keanggotaan Bamusdes dihasilkan dengan musyawarah dan mufakat.
- Mekanisme rekrutmen keanggotaan BPD dan Bamusdes bersifat elitis. Calon-calon anggota BPD ditentukan unsur pemuka masyarakat. Demikian halnya dengan keanggotaan Bamusdes yang terdiri para pemuka masyarakat.

B. Saran

- ~~Perubahan ketentuan mengenai desa, khususnya lembaga legislatifnya~~

(Bamusdes) dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah baik

dalam pandangan teoritis maupun praktis harus dilakukan. Oleh karena itu, rancangan undang-undang tentang desa yang sedang digodok oleh DPR harus mendapat dukungan dari semua pihak.

- Dalam tataran teoritis, hal-hal yang perlu direkomendasikan agar kedudukan lembaga legislatif desa dalam pemerintahan desa semakin kuat antara lain: kesejajarannya dengan lembaga eksekutif disebutkan lebih implisit dalam undang-undang maupun peraturan pelaksana, dikembalikannya fungsi kontrol yang pernah dimiliki, sumber dana operasional diperjelas, keanggotaan dihasilkan dengan cara pemilihan, serta perekrutan anggota terbuka untuk semua lapisan masyarakat.
- Dalam tataran praktis, pelaksanaan fungsi lembaga legislatif desa harus berangkat dari kepentingan masyarakat dan tidak mengutamakan para tokoh desa, serta kapasitas SDM anggota diperkuat dengan cara mengadakan pelatihan yang bisa memaksimalkan profesionalisme dan kinerja.
- Adapun hal-hal yang perlu dipertahankan yaitu: penamaan lembaga yang diserahkan pada prakarsa setiap desa, terpisahnya dengan lembaga eksekutif, fungsi legislasi dan penggalangan aspirasi yang dimiliki, serta dilarangnya pimpinan untuk merangkap jabatan kepala desa dan perangkat desa.
- Konsep ideal lembaga legislatif desa adalah:
 - a. Menggunakan nomenklatur Badan Perwakilan Desa (BPD) dengan segala fungsinya (legislatif, budget dan kontrol), kecuali fungsi

mengayomi adat istiadat yang lebih cocok dilekatkan pada lembaga adat setempat.

- b. Dihapuskannya kebijakan pengangkatan sekretaris desa sebagai PNS, sebagai bentuk penyeimbangan dikembalikannya fungsi kontrol pada lembaga legislatif desa.
- c. Keanggotaan dihasilkan dari proses pemilihan berbasis wilayah, dengan memperhatikan kuota 30% bagi perempuan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Abbas, Anwar. *Bung Hatta dan Ekonomi Islam: Menangkap Makna Maqashid al Syari'ah*. Cetakan Pertama. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara: 2010.
- Adi, Rianto. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Edisi Pertama. Cetakan Pertama. Jakarta: Granit, 2004.
- Ali, Madekhan. *Orang Desa Anak Tiri Perubahan*. Cetakan Pertama. Malang: Averroes Press, 2007.
- Antlov, Hans. *Exemplary Centre, Administrative Periphery Rural Ledership and the New Orde in Java*. Diterjemahkan oleh Pujo Semedi. Cetakan Kedua. Yogyakarta: Laperapustaka Utama, 2003.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Ekonomi*. Cetakan Pertama. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2010.
- Basah, Sjahran. *Ilmu Negara: Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan*. Cetakan Ketujuh. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1994.
- Chandra, Ade. et. al. *Manifesto Pembaharuan Desa: Persembahkan 40 Tahun STPMD "APMD"*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: APMD Press, 2005.
- Christina, et. al. *Jaman Daulat Rakyat: dari Otonomi Daerah ke Demokratisasi*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Laperapustaka Utama, 2001.
- Dwipayana, AAGN Ari et. al. *Membangun Good Goovernance di Desa*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: IRE Press, 2003.
- Eko, Sutoro. *Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: APMD Press, 2004.
- Forum Mangunwijaya III. *Negara Minus Nurani: Esai-esai Kritis Kebijakan Publik*. Cetakan Pertama. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2009.
- Garvey, James. *The Twenty Greatest Philosophy Books*. Diterjemahkan oleh CB. Mulyatno. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Kanisius, 2010.
- Gie, The Liang. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesta*. Jilid I, Edisi Kedua. Yogyakarta: Liberty, 1993.

- Gie, The Liang. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid II. Jakarta: PT Gunung Agung, 1968.
- Gie, The Liang. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid III. Edisi Kedua. Yogyakarta: Liberty, 1995.
- Hadiwijono, Harun. *Sari Sejarah Filsafat Barat 2*. Cetakan Keduapuluh. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Handoyo, B. Hestu Cipto. *Hukum Tata Negara Indonesia: Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009.
- Hardiman, F. Budi. *Demokrasi Deliberatif: Menimbang 'Negara Hukum' dan 'Ruang Publik' dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: Kanisius, 2010.
- Hardiman, F. Budi. *Filsafat Fragmentaris*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Haris, Syamsuddin (ed.). *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. Cetakan Ketiga. Jakarta: LIPI Press, 2005.
- Haris, Syamsuddin. et. al. *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*. Cetakan Pertama. Jakarta: LIPI Press, 2006.
- Hoesein, Rushdy. *Terobosan Soekarno dalam Perundingan Linggarjati*. Cetakan Pertama. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010.
- Huda, Ni'matul. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Cetakan Keempatbelas. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Jamil Gunawan, et. al (ed.), *Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal*, Cetakan Pertama. Jakarta: LP3ES, 2005.
- Joeniarto, R. *Perkembangan Pemerintah Lokal*. Cetakan Keempat. Jakarta: Bumi Aksara, 1992.
- Juliantara, Dadang (Penyunting). *Arus Bawah Demokrasi: Otonomi dan Pemberdayaan Desa*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2000.

Juliantara, Dadang. *Pembaruan Kabupaten: Arah Realisasi Otonomi Daerah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pembaruan, 2004.

Jurnal Ilmiah, Hukum dan Dinamika Masyarakat. No. 6 Vol. 1. April 2006.

Karim, Abdul Gaffar (ed.). *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Cetakan Ketiga. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

Kartasapoetra, et. al. *Desa dan Daerah Dengan Tata Pemerintahannya*. Cetakan Pertama. Jakarta: Bina Aksara, 1986.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien. Cetakan Kelima. Bandung: Nusamedia, 2010.

Kusmanto, Heri. et. al. *Desa Tertekan Kekuasaan*. Cetakan Pertama. Medan: Bitra Indonesia, 2007.

Latif, Yudi. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Cetakan Pertama. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010.

Lili Romli. *Potret Otonomi Daerah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.

Lubis, Todung Mulya. *Jalan Panjang Hak Asasi Manusia*. Cetakan Pertama. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.

LS, Syahda Guruh. *Menimbang Otonomi vs Federal: Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*. Cetakan Pertama. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2009.

Magee, Bryan. *The Story of Philosophy*. Diterjemahkan oleh Marcus Widodo, et. al. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Kanisius, 2008.

Mahardika, Timur. *Strategi Tiga Kaki dari Pintu Otonomi Daerah: Mencapai Keadilan Sosial*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2001.

Mallarangeng, Rizal. *Dari Langit: Kumpulan Esai tentang Manusia, Masyarakat, dan Kekuasaan*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010.

Mantra, Ida Bagus. *Filsafat Penelitian dan Metode Penelitian Sosial*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.

MD, Mahfud. *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Cetakan Kedua. Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2003.

Mubyarto. *Otonomi Masyarakat Desa*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Aditya Media, 2000.

Ndraha, Taliziduhu. *Pembangunan Masyarakat: Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*. Cetakan Kedua. Jakarta: Rineka Cipta, 1990.

Nugroho, Tarli. *Pembangunan Desa: dari Modernisasi ke Liberalisasi*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Satunama, 2007.

Nurcholis, Hanif. *Teori dan Praktik: Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Cetakan Pertama. Jakarta: Grasindo, 2007.

Nurcholis, Hanif. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Cetakan Pertama. Jakarta: Erlangga, 2011.

Poeze, Harry A. *In het land van de overheerser: Indonesiers in Nederlands*. Diterjemahkan oleh Koesalah Soebagya Toer. Cetakan Pertama. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2008.

Ranoh, Ayub. *Kepemimpinan Karismatis: Tinjauan Teologis-Etis Atas Kepemimpinan Soekarno*. Cetakan Keempat. Jakarta: Gunung Mulia, 2006.

Rasuanto, Bur. *Keadilan Sosial: Pandangan Deontologis Rawls dan Habermas, Dua Teori Filsafat Politik Modern*. Cetakan Pertama. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005.

Ricklefs, M.C. *A History of Modern Indonesia Since c. 1200*. Diterjemahkan oleh Tim Penerjemah Serambi. Cetakan Ketiga. Jakarta: PT. Serambi Ilmu Semesta, 2010.

Rozaki, Abdur, et. al. *Prākarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: IRE Press, 2005.

Sahdan, Gregorius (ed.). *Transformasi Ekonomi-Politik Desa*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: APMD Press, 2005.

Sasono, Adi. *Rakyat Bangkit Bangun Martabat*. Cetakan Pertama. Tangerang: Pustaka Alvabet, 2008.

Sirimorok, Nurhadi. *Merdesa: Jatuh Bangun Membangun Desa*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Insist Press, 2010.

Soehino. *Ilmu Negara*. Cetakan Keempat. Yogyakarta: Liberty, 1996.

Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Edisi Kesebelas. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2009.

Soetomo. *Pemberdayaan Masyarakat: Mungkinkah Muncul Antitesisnya?*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

Soetomo. *Pembangunan Masyarakat: Merangkai Sebuah Kerangka*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

Suhartono, et. al. *Politik Lokal; Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2001.

Suleman, Zulfikri. *Demokrasi untuk Indonesia*. Cetakan Pertama. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2010.

Suhelmi, Ahmad. *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*. Cetakan Ketiga. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007.

Sumaryono, E. *Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Kanisius, 2002.

Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Cetakan Keenam. Jakarta: Grasindo, 2007.

Syafii Maarif, Ahmad. *Islam dan Politik: Teori Belah Bambu Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)*. Cetakan Pertama. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

Tanpa nama, *The Decentralization of Forest Governance: Politics, Economics and The Flight for Control of Forests in Indonesian Borneo*. Diterjemahkan oleh Moeliono, M. et. al. Cetakan Pertama. Bogor: CIFOR, 2009.

Tim Lapera. *Otonomi Versi Negara*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2000.

Tjahjadi, Simon Petrus L. *Petualangan Intelektual: Konfrontasi dengan Para Filsuf dari Zaman Yunani Hingga Zaman Modern*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Kanisius, 2004.

- Tripuro, R. Widodo (ed.). *Pembaharuan Otonomi Daerah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: APMD Press, 2005.
- Tunggul Alam, Wawan. *Demi Bangsa: Pertentangan Sukarno vs Hatta*. Cetakan Pertama. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- T. Hendratno, Edie. *Negara kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009.
- Usman, Sunyoto. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Wattimena, Reza A.A. *Melampaui Negara Hukum Klasik: Locke-Rousseau-Habermas*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Widjaja, HAW. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Cetakan Pertama. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2003.
- Zakaria, R. Yando. *Merebut Negara: Beberapa Catatan Reflektif tentang Upaya-upaya Pengakuan, Pengembalian dan Pemulihan Otonomi Desa*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Lapera bekerjasama dengan Karsa, 2004.
- Zanibar M.Z., Zen. *Otonomi Desa: Dengan Acuan Khusus pada Desa di Provinsi Sumatera Selatan (Disertasi)*. Jakarta: UI, 2003.
- Zed, Mestika. *Metode Penelitian Kepustakaan*. Edisi Kedua. Cetakan Pertama. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008.
- Zen, A. Patra M. dan Hutagalung, Daniel (ed.). *Panduan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*. Cetakan Kedua. Jakarta: YLBHI, 2007.

Perundang-undangan

- Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Indonesia. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 tentang
Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

Surat Kabar

Kompas, 15 September 2012

Kompas, 27 November 2012

Kompas, 12 Desember 2012

Perbandingan Lembaga Legislatif Desa antara UU 22/ 1999 dan UU 32/2004

(Perspektif Perundang-undangan)

Undang-Undang & Lembaga	Pembentukan	Peristilahan	Personalia		Masa Jabatan	Fungsi	Lain-lain	Ket
			Pimpinan	Anggota				
UU 22/1999 Badan Perwakilan Desa (BPD)	Oleh masy. desa (Pen. P. 94)	Disesuaikan kondisi sosial budaya masy. desa setempat (Pen. P. 94)	Dipilih dari & oleh anggota (P. 105: 2)	<ul style="list-style-type: none"> - Dipilih dari dan oleh penduduk desa (P. 105: 1) - Calon diajukan oleh kalangan adat, agama, organisasi sosial politik, golongan profesi dan unsur pemuka masyarakat lainnya (P. 34 Kepmendagri 64/1999) 	Paling lama 10 thn atau 2 x masa jabatan (P. 96)	<ul style="list-style-type: none"> - Mengayomi adat istiadat - Membuat Perdes - Menampung & menyalurkan aspirasi masy. - Mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa (P. 104) 		Fungsi pengawasan BPD meliputi: pelaksanaan Perdes, APBDes, & Keputusan Kades (Pen. P. 104)
UU 32/2004 Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes)		Dinamakan dengan apa saja, sesuai prakarsa setiap desa (PP 72/2005)	Dipilih dari & oleh anggota (P. 210: 2)	<ul style="list-style-type: none"> - Ditetapkan dengan musyawarah & mufakat (P. 210: 1) - Terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh/pemuka masyarakat lainnya (P. 30 PP 72/2005:2) 	6 thn & dapat dipilih lagi 1 x untuk berikutnya (P. 210: 3)	<ul style="list-style-type: none"> - Menetapkan Perdes bersama Kepala Desa - Menampung & menyalurkan aspirasi masy. (P. 209) 	Penetapan anggota & pimpinan Bamusdes ditetapkan Perda, mengacu PP (P. 210: 4)	

Lampiran 2

Perbandingan Lembaga Legislatif Desa antara UU 22/ 1999 dan UU 32/2004

Undang-Undang & Lembaga	Fungsi				Kategori			Problem			
								Elitisme		Operasional	
	Pengayom Adat	Legislasi	Wadah Aspirasi	Kontrol	Parlemen	Badan	Oligarki	Rekrutmen	Fungsi	SDM Rendah	Minim Dana
UU 22/1999 Badan Perwakilan Desa (BPD)	√	√	√	√	√		√	√	√	√	√
UU 32/2004 Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes)		√	√			√	√	√	√	√	√