

Pengaturan Desa dari Waktu ke Waktu

Triyanto Purnomo Raharjo

Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD"
Jalan Timoho 317 Yogyakarta, 55225 Telp. 0274 561971
Email: tri_pr@yahoo.co.id

Abstract

This paper discuss the village regulations, since the implementation of Act Nomor 1/45 until Act. Nomor 32/2004. Through conducting literature study shows that such regulations, the position of the village is strong at one moment, but at other moments it is marginalized. For example, when Act Nomor 22/48, Act Nomor 1/57 and Act Nomor 19/65 were put into effect, the village was placed in a strong position as an autonomous region, and even placed as a level III region. But when Act Nomor 5/74 was implemented, the position of the village was completely marginalized and the name of village was standardized as "desa". This caused the other terms for villages outside Java like "nagari", "marga", "gampong", "kuria", etc, to be "swept away", especially the villages where the customs and traditions were still strong. This Act also regulated the relationship between different levels of region hierarchically, including the village. In 1998, when reformation happened, Act Nomor 22/99 was put into effect and later replaced by Act. Nomor 32/2004, which puts the village back in a strong position by taking into account the diversity of villages in Indonesia. In addition, the region levels vary, sometimes it consists of 3 levels and at some other time it consists of 2 levels.

Keywords: *village autonomy, village uniformity and diversity*

Abstrak

Tulisan ini membahas pengaturan desa sejak UU Nomor 1/45 sampai dengan UU Nomor 32/2004. Dengan melalui studi kepustakaan diketahui bahwa pengaturan tersebut, ternyata posisi desa pada saat tertentu kuat tetapi pada saat yang lain terpinggirkan. Sebagai contoh, pada saat berlakunya UU Nomor 22/48, UU Nomor 1/57 dan UU Nomor 19/65, desa ditempatkan pada posisi yang kuat sebagai daerah otonom, bahkan ditempatkan sebagai Daerah Tingkat III. Sedangkan pada saat berlakunya UU Nomor 5/74 posisi desa benar-benar terpinggirkan dan diseragamkan namanya menjadi "desa", sehingga keadaan ini menyebabkan desadesa di luar Jawa dengan sebutan lain seperti, nagari, marga, gampong, kuria dan lainlain mengalami kehancuran, terutama desa atau sebutan lainnya yang adat istiadatnya masih kuat. Undang-Undang ini juga mengatur secara hirarkis hubungan antar tingkatan daerah, termasuk desa. Pada tahun 1998, saat terjadi reformasi, satu tahun kemudian dikeluarkan UU Nomor 22/1999 dan kemudian diganti dengan UU Nomor 32/2004 yang menempatkan desa pada posisi yang kuat lagi dengan memperhatikan keanekaragaman desa yang ada di Indonesia. Selain itu, dari perjalanan pengaturan desa tersebut, tingkatan daerah juga berbedabeda, adakalanya terdiri dari 3 (tiga) tingkatan dan pada saat yang lain terdiri dari 2 (dua) tingkatan.

Kata-kata Kunci: otonomi desa, penyeragaman dan keanekaragaman desa

Pendahuluan

Saat ini Indonesia merupakan negara yang sedang berada dalam proses transformasi sosial, budaya dan ekonomi. Salah satu lokasi atau arena berlangsungnya transformasi tersebut berada di wilayah desa atau sebutan lainnya (gampong, nagari, kampung, marga, kura dan sebagainya). Pada awalnya desa merupakan entitas sosial yang memiliki identitas dan kelengkapan budaya asli, serta tradisi atau pranata lokal yang beragam (Koentjaraningrat, 1984: 1-18). Dengan kata lain desa pernah memiliki otonomi khas (asli) dalam mengatur kehidupannya sendiri yang proses terbentuknya dapat melalui dua cara, yaitu dibentuk oleh negara atau terbentuk secara sendirinya akibat ikatan *genealogis*. Namun, menurut Soetardjo (1984: 63-71) terdapat bentuk lain, yaitu desa yang terbentuk atas dasar sukarela orang untuk bertempat tinggal bersama dalam suatu daerah/wilayah menjadi suatu masyarakat yang terikat pada bumi desa (*territoir*) dan bukan desa yang dibentuk atas dasar ikatan darah (*genealogis*). Di samping dua bentuk tersebut dapat pula desa terbentuk dengan cara campuran, yaitu desa yang terbentuk atas dasar faktor keturunan (*genealogis*) dan faktor teritorial (daerah/wilayah).

Sistem kehidupan komunal merupakan watak dasar desa yang mengacu pada tipikal paguyuban yang terjadi dalam proses sosial dan politik desa. Karakteristik komunalisme desa juga terkait dengan adanya unsur-unsur yang menjadi kekuatan sosial desa. Di antaranya,

solidaritas sosial, keswadayaan ekonomi, kemandirian politik dan kekhasan budaya. Pada konteks ini diyakini bahwa dinamika masyarakat desa yang berwujud inisiatif, prakarsa, partisipasi dan emansipasi warga merupakan proses sosial dan politik yang khas berlangsung di desa pada masa lalu.

Dalam perkembangan sejarah, desa-desa seperti itu telah mengalami penetrasi, bahkan dominasi dari sistem dari luar. Pertama, penetrasi dan dominasi sistem feodal, di mana tanah adalah milik raja yang kemudian dibagi-bagikan kepada para bangsawan atau pejabat yang berjasa dan penduduk desa adalah tenaga kerja yang tunduk kepada penguasa feodal. Penetrasi kedua, datang dari kapitalisme primitif yang melahirkan sistem tanam paksa sejak awal abad ke 19, petani dipaksa untuk mengalihkan kegiatan taninya, dari menanam tanaman pangan, ke pekerjaan menanam tanaman perkebunan oleh perusahaan dagang internasional VOC. Penetrasi ketiga, pada pasca kolonial, terutama pada masa Orde Baru yang bersifat sentralistik, dominatif, hegemonik dan seragam (Madekhan Ali, 2007: 5-6).

Secara lebih detail dapat kita lihat bahwa pada masa pasca kolonial dan pasca kemerdekaan, desa kadang-kadang terpinggirkan tergantung dari peraturan tentang desa yang berlaku. Saat desa terpinggirkan sebenarnya ironis, karena sebenarnya justru desa mempunyai kontribusi signifikan terhadap bidang ekonomi dan politik.

Reformasi agraria (di Jawa masa Orde Lama), program pembangunan, transmigrasi, keluarga berencana, ABRI masuk desa (AMD), dan intensifikasi pertanian, semuanya berlangsung di desa. Bahkan dalam pemilihan umum, para kandidat partai politik mengandalkan dukungan massa yang berasal dari rakyat desa. Gambaran tersebut sekaligus menunjukkan kecenderungan obyektifikasi desa oleh tekanan politik dan ekonomi yang umumnya berasal dari luar desa (Irine, ed, 2008, 2-3).

Demikian pula Tip O'neil dalam Betty Sumarty (2007: xi) menyatakan bahwa:

"Politik di level lokal (desa, pen.) merupakan arena politik riil yang harus diperhatikan para politisi yang akan "bertarung" di tingkat nasional sekalipun, karena pada level lokal inilah seorang politisi dapat melihat secara langsung keinginan dan kebutuhan anggota masyarakat. Berdasarkan pengamatan terhadap keinginan dan kebutuhan masyarakat di level lokal inilah, politisi dapat menyusun agenda kampanye yang lebih berbasis pada kebutuhan masyarakat lokal."

Dengan kata lain posisi desa sangat penting dalam pengelolaan negara secara keseluruhan, seperti digambarkan di atas, ketika kebutuhan dan keinginan masyarakat desa dapat terpenuhi, secara otomatis akan dapat memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat Indonesia seluruhnya. Untuk merealisasi keadaan ter-

sebut seharusnya pengaturan tentang desa benar-benar diperhatikan agar dapat mengakomodasi keinginan dan kebutuhannya. Peraturan-peraturan yang pernah berlaku di Indonesia, sejak kemerdekaan hingga saat ini, jika diperhatikan adakalanya desa kurang mendapat perhatian. Peraturan yang selama ini pernah berlaku kadang-kadang memposisikan desa sebagai wilayah yang otonom atau mandiri, namun kadang-kadang posisinya sangat tergantung pada pemerintah pusat atau pemerintah di atasnya (*supra* desa).

Ketika "pembangunan" dikumandangkan sebagai hajat raksasa bangsa ini pada masa Orde Baru, desa diperlakukan tidak lebih sebagai sasaran atau alamat dari berbagai proyek yang dirumuskan oleh pemerintah. Dibakukannya "pembangunan" sebagai tujuan bangsa telah memberikan justifikasi untuk memperlakukan desa sebagai instrumen untuk mencapai tujuan tersebut. Tatanan asli desa telah dirubah semauanya sendiri oleh Pemerintah melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku saat itu (Purwo Santoso, dalam Abdul Gaffar Karim, editor, 2003: 240). Sementara ikhtiar pembangunan yang diarahkan negara gagal karena mereka "tidak dibangun pada kekuatan masyarakat tradisional" (Rita Abrahamsen, 2004: 83).

Pada masa Orde Baru, ketika keunikan desa yang sangat kaya dengan keragaman telah diseragamkan melalui peraturan tentang desa, akibatnya desa sekedar menjadi entitas administrasi pemerintahan. Desa telah kehilangan jati

dirinya sebagai institusi kemasyarakatan. Eksistensinya lebih terlihat sebagai unit pemerintahan, lebih tepatnya sebagai ujung terakhir jajaran birokrasi untuk menjangkau rakyat. Pemerintahan desa bahkan telah berperan sebagai instrumen pengendalian masyarakat. Setelah terjadi reformasi, desa mulai diberi peran dan diakui keberadaannya, seiring dengan kebijakan desentralisasi yang diberlakukan pada masa ini.

Tulisan ini akan menelusuri dinamika posisi dan peran desa melalui peraturan-peraturan tentang pemerintahan daerah dan desa yang pernah berlaku sejak kemerdekaan hingga saat ini. Kadang-kadang peraturan tentang pemerintah daerah dan desa digabung, dan kadang-kadang dipisah. Secara berturut-turut peraturan tersebut adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah (KND) (Disahkan Tanggal 23 Nopember 1945). Walaupun undang-undang ini terutama mengatur kedudukan dan kekuasaan KND, namun undang-undang

ini menetapkan adanya tiga jenis daerah, yaitu karesidenan, kota dan kabupaten yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dengan istilah "daerah besar dan kecil." Dalam undang-undang ini tidak mengatur tentang desa, tetapi walaupun begitu undang-undang ini sebagai tonggak sejarah adanya tekad pemerintah Indonesia untuk mengatur daerah agar tidak terjadi sentralisasi kekuasaan. Tekad ini memberi peluang adanya pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah (Disahkan Tanggal 10 Juli 1948). Menurut Pasal 1 ayat (1) undang-undang ini, daerah-daerah yang dapat mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu daerah otonom (biasa) dan daerah istimewa. Tiap-tiap jenis daerah tersebut dapat dibedakan dalam tiga tingkatan, yaitu propinsi, kabupaten/kota besar dan desa (kota kecil, marga, nagari, kampung, gampong, kuria dan sebagainya) yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Undang-undang ini mengakui adanya daerah istimewa seperti diatur dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di jaman sebelum Republik

Indonesia (RI) mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa, dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan propinsi, kabupaten atau desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Menurut undang-undang ini, daerah istimewa adalah daerah yang mempunyai hak asal-usul dan di jaman sebelum RI mempunyai pemerintahan yang bersifat istimewa. Keistimewaan daerah istimewa ditandai dengan kepala dan wakil kepala daerahnya diangkat oleh Presiden RI dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum RI dan masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan serta mengingat adat istiadat di daerah itu (Pasal 18 ayat (5)). Daerah tersebut akan diberi kedudukan yang setingkat dengan propinsi, kabupaten dan desa.

Dalam undang-undang ini menunjukkan adanya pengakuan terhadap keberadaan desa yang telah ada sebelum RI ada, sehingga desa dipastikan sebagai suatu daerah yang mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dengan kata lain mempunyai otonomi sehingga menjadi daerah otonom. Desa mempunyai otonomi desa. Namun demikian hubungan antar tingkat dari masing-masing daerah sangat hirarkis karena adanya pengawasan (preventif dan represif) yang dilakukan secara berjenjang. Dalam menjalankan kekuasaan, suatu daerah berada di bawah pengawasan instansi di atasnya. Bagi propinsi pengawasan dilaku-

kan presiden, sedang bagi tingkat-tingkat daerah lainnya, oleh daerah setingkat di atasnya, yaitu propinsi mengawasi kabupaten/kota besar di dalam lingkungan wilayahnya, dan kabupaten/kota besar mengawasi desa/kota kecil yang berada di bawahnya.

Keberadaan kepala daerah lebih ditentukan oleh pejabat di atasnya, Kepala Daerah propinsi diangkat oleh Presiden dari calon yang diajukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Kepala Daerah kabupaten (kota besar) diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari calon yang diajukan DPRD, Kepala Daerah Desa (kota kecil) diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi dari calon yang diajukan oleh DPRD Desa. (Pasal 18, ayat 1,2,3). Betapa besarnya pengakuan pemerintah pada waktu itu terhadap desa, karena terdapat istilah Kepala Daerah Desa, yang menunjukkan posisi dan fungsi desa sama dengan Pripinsi dan kabupaten (kota besar).

Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh yang berwajib (Presiden, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur) atas usul DPRD yang bersangkutan. Namun sekalipun ada usul DPRD untuk diberhentikan, yang berwajib dapat mengambil keputusan lain (penjelasan angka 24). Menurut undang-undang ini, daerah otonom yang terbawah adalah desa, nagari, marga, kota kecil dan sebagainya. Ini berarti desa ditaruh dalam lingkungan pemerintahan yang modern tidak ditarik di luarnya, juga akan diusulkan supaya bimbingan terhadap daerah-daerah menurut undang-undang ini lebih diutama-

kan diadakan di desa. Atau dengan kata lain letak titik berat dalam memberi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah berada di desa (penjelasan nomor IV).

Dari uraian di atas, berkaitan dengan desa dapat dijelaskan empat hal:

1. Adanya sebutan Kepala Daerah Desa dan DPRD Desa, menunjukkan betapa kuatnya posisi desa (kota kecil) menurut undang-undang ini. Desa benar-benar sebagai daerah otonom sama dengan propinsi dan kabupaten (kota besar);
2. Keberadaan Kepala Daerah Desa lebih ditentukan oleh Gubernur, sehingga hirarki antar tingkat daerah sangat kuat, artinya daerah yang lebih rendah tergantung kepada daerah yang lebih tinggi;
3. Baik dalam pasal-pasalanya maupun dalam penjelasannya menunjukkan bahwa undang-undang ini menempatkan desa (nagari, marga, kampung, gampong, kota kecil dan sebagainya) sebagai daerah otonom yang mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, bahkan ditempatkan sebagai titik berat otonomi.
4. Masih mengakui keberadaan nagari, marga, kampung, gampong kuria dan sebagainya. Dengan kata lain tidak dilakukan penyeragaman sebutan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Disahkan Tanggal 17 Januari 1957). Undang-undang ini berlaku ketika Indonesia menggunakan Undang-Undang Dasar Sementara 1950, undang-undang ini masih sama dengan UU Nomor 22/1948. Misalnya, mengenai pembagian tingkat daerah, susunan pemerintah daerah, kedudukan kepala daerah dalam Dewan Pemerintah Daerah (DPD), syarat-syarat anggota DPRD, pembentukan DPD, sumber keuangan daerah dan sistem pengawasan terhadap daerah. Mengenai posisi desa The Liang Gie menyatakan:

oleh karena pemerintahan berdasar pada masyarakat terbanyak, yakni masyarakat desa, maka dalam penyelenggaraan tata praja baru, unsur-unsur yang hidup dan ada dalam desa harus dibawa serta untuk menjadi sumber dan dasar otonomi yang modern (The Liang Gie, 1982, 51).

Namun demikian dalam penjelasan undang-undang ini dinyatakan bahwa kesatuan masyarakat yang paling bawah yang kita namakan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, bentuknya bermacam-macam (heterogen) di seluruh Indonesia. Di Jawa, namanya desa yang merupakan satu macam kesatuan masyarakat hukum yang tidak lagi terbagi

dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum bawahan dan tidak pula desa itu merupakan bagian dari lain kesatuan masyarakat hukum menurut adat, sehingga desa itu berdiri tunggal; mempunyai daerah sendiri, rakyat sendiri, penguasa sendiri dan mungkin pula harta benda sendiri, sedangkan kesatuan adat yang berlaku di dalamnya homogen. Lain halnya dengan "Kuria" (di Tapanuli), dan "Nagari" (di Minangkabau) yang merupakan kesatuan masyarakat hukum adat dan mempunyai bentuk yang bertingkat. Kuria dan Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang tertinggi dan merupakan satu daerah, di dalamnya mempunyai sejumlah kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat bawahannya yang masing-masing mempunyai sekumpulan rakyat sendiri, satu penguasa sendiri dan mungkin pula mempunyai daerah sendiri sebagai bagian dalam daerah Kuria dan Nagari tersebut (Penjelasan, ad 2).

Oleh karena itu, bagi tempat-tempat/daerah-daerah seperti itu sulit kita untuk menciptakan satu kesatuan otonomi dalam pengertian tingkat ketiga, sehingga sangat tidak bijaksana mengadakan/membentuk kesatuan otonomi secara bikin-bikinan saja tidak berdasarkan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang ada (Penjelasan, ad 2).

Walaupun desa (atau sebutan lainnya) diakui keberadaannya sebagai tingkat III namun pada waktu itu disadari,

bahwa pada dasarnya pembentukan daerah tingkat III harus dilakukan dengan sangat hati-hati, karena daerah tersebut merupakan batu

dasar pertama dari susunan negara sehingga harus diselenggarakan secara tepat, karena daerah itu bertalian dengan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang coraknya beranekaragam, sulit untuk secara sembarangan dibentuk satu model. Oleh karena itu, dalam pembentukan daerah tingkat III pada dasarnya tidak akan dibentuk kesatuan-kesatuan otonomi secara sembarangan tanpa berdasarkan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah ada di Indonesia, yaitu masyarakat hukum adat seperti, desa, kuria, nagari dan sebagainya (The Liang Gie, 1982, 58).

Jadi dalam undang-undang ini ditandai dengan adanya pengakuan terhadap keberadaan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum seperti desa, kuria, nagari, gampong, kampung dan sebagainya yang sangat heterogen, sehingga dalam pembentukan Daerah Tingkat III harus hati-hati.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Disahkan Tanggal 1 September 1965). Pada saat Undang-Undang ini berlaku, juga terdapat Undang-Undang tentang desa, sehingga pengaturannya dipisah. Undang-Undang tentang desa akan dibahas pada bagian berikutnya.

Menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang ini, wilayah negara RI terbagi

habis dalam daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun sebagai berikut:

- a. Propinsi dan atau Kotaraya sebagai Daerah Tingkat I;
- b. Kabupaten dan atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II;
- c. Kecamatan dan atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III.

Dalam hal Daerah Tingkat III, Pasal 4 ayat (1) menyatakan, 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, dengan nama Kecamatan atau Kotapraja.

Kepala Daerah Tingkat III diangkat oleh Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat calon yang diajukan DPRD yang bersangkutan (Pasal 14 ayat 1). Sementara dalam Pasal 17 ayat 2, Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan karena sesuatu keputusan DPRD, terkecuali apabila penguasa yang berhak mengangkat menghendakinya. Dua pasal tersebut menunjukkan bahwa daerah yang lebih rendah sangat tergantung kepada daerah yang lebih tinggi dan posisi Kepala Daerah sangat kuat berhadapan dengan DPRD.

Dalam penjelasan umum dinyatakan bahwa

... oleh karena Daerah Tingkat III merupakan tingkatan terendah yang nantinya akan harus menggantikan semua kesatuan masyarakat hukum, maka sejak semula dalam pembentukan Daerah Tingkat III itu sudah harus diperhitungkan unsur-unsur keaslian yang terdapat di bagian-bagian wilayah Indonesia baik dalam bentuk kehidupan kegotong-royongan maupun dalam pemerintahan dan bidang kebudayaan, sehingga dapat dikembangkan untuk menyempurnakan kepribadian nasional dari Negara Kesatuan RI (penjelasan umum UU No 18/65).

Dalam penjelasan umum UU ini juga menunjukkan kuatnya posisi Kepala Daerah dan ketergantungan daerah yang lebih rendah terhadap daerah yang lebih tinggi, yaitu bahwa untuk menjamin kelangsungan kesatuan negara serta adanya pimpinan nasional, maka perlu kedudukan Kepala Daerah diperkuat dan diberi fungsi yang penting sekali, bukan saja menjadi pusat daya upaya kegiatan pemerintah daerah yang bergerak di bidang urusan rumah tangga daerah, tetapi juga menjadi mata rantai yang kuat dalam organisasi pemerintah pusat, maka Kepala Daerah bukan saja merupakan pimpinan pemerintah daerah, tetapi juga merupakan alat pemerintah pusat dan sebagai orang kepercayaan Presiden. Kekuasaan yang besar dari pemerintah daerah yang lebih tinggi juga dapat dilihat dari adanya pengawasan yang dia-

tur secara berjenjang dari atas ke tingkat yang lebih rendah.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja (Disahkan Tanggal 1 September Tahun 1965). Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 ini pengesahannya bersamaan dengan UU No 18 Tahun 1965 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh wilayah RI. Dengan adanya undang-undang ini menunjukkan bahwa pada waktu itu pemerintah benar-benar memperhatikan keberadaan desa. Seperti tercantum dalam Pasal 1 yang menyatakan bahwa semua kesatuan masyarakat hukum yang telah ada dan memenuhi persyaratan dapat menjadi Desapraja. Hal tersebut dipertegas dalam penjelasan umum undang-undang ini yang menyatakan bahwa pemerintah tidak membentuk desapraja baru, melainkan mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah ada di seluruh Indonesia dengan pelbagai macam nama menjadi desapraja. Dalam hal ini, ternyata ada penyeragaman nama kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah ada seperti nagari, marga, kampung, gampong, kuria dan sebagainya menjadi desapraja, tetapi susunan organisasi pemerintahannya tetap disesuaikan dengan keadaan setempat, jadi hanya namanya saja yang diseragamkan

Dalam penjelasan umum angka 32 menyatakan bahwa masa peralihan

dari kesatuan masyarakat hukum menjadi desapraja, diharapkan selesai dalam jangka waktu 2 tahun. Jadi masa peralihan diharapkan selesai pada tanggal 1 September 1967.

Dalam Pasal 63 ayat 1, diatur peningkatan desapraja menjadi Daerah Tingkat III. Berdasarkan penilaian pemerintah Daerah Tingkat II, kemudian mengajukan saran kepada Kepala Daerah Tingkat I bahwa suatu desapraja telah masak/siap untuk dijadikan Daerah Tingkat III, maka Kepala Daerah Tingkat I mengajukan saran kepada Menteri Dalam Negeri agar meningkatkan desapraja tersebut menjadi Daerah Tingkat III.

Dalam penjelasan undang-undang ini menyatakan bahwa peningkatan semua desapraja menjadi Daerah Tingkat III diharapkan selesai dalam jangka waktu 2 tahun terhitung sejak berakhirnya masa peralihan desapraja. Jadi diharapkan pada tanggal 1 September 1969 sudah terbentuk Daerah Tingkat III di seluruh wilayah RI. Namun dalam Pasal 63 ayat (2) menyatakan dimungkinkannya pembentukan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum langsung sebagai Daerah Tingkat III tanpa melalui bentuk peralihan desapraja. Gabungan beberapa kesatuan masyarakat hukum, oleh Pemerintah Daerah Tingkat I dapat diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri agar dibentuk sebagai Daerah Tingkat III.

Menurut Pasal 7, alat-alat perlengkapan desapraja terdiri: Kepala Desapraja, Badan Musyawarah Desapraja, Pamong Desapraja, Panitera Desapraja, Petugas Desapraja dan Badan Pertim-

banan Desapraja. Kepala Desapraja tidak dapat diberhentikan oleh Badan Musyawarah Desapraja (Bamusdes). Kepala Desapraja karena jabatannya menjadi Ketua Bamusdes. Bamusdes dipilih langsung oleh penduduk desapraja. Dalam hal ini nampak bahwa Kepala Desapraja mempunyai posisi yang kuat, karena merangkap sebagai Ketua Bamusdes dan tidak dapat diberhentikan oleh Bamusdes, apalagi bila dalam sidang Bamusdes tidak terdapat kata mufakat, maka keputusan terakhir diserahkan kepada Ketua Bamusdes (Pasal 24)

Berdasarkan tiga undang-undang yang telah diuraikan di atas (UU No 22/48, UU Nomor 1/57 dan UU Nomor 18/65, semuanya membagi wilayah RI menjadi tiga tingkatan, menurut Muhammad Hatta,

apabila susunan autonomi terlalu banyak lapisnya, maka kekuasaan mengurus terlalu banyak tersangkut di atas dan sedikit yang sampai ke bawah. Dalam ketentuan yang semacam ini sudah dapat diduga bahwa titik berat dari pada autonomi itu akan terletak pada Propinsi. Dalam keadaan semacam ini autonomi kabupaten bisa terjepit, autonomi desa tidak akan hidup. Lambat laun orang di daerah memandang Propinsi itu sebagai suatu konsentrasi kekuasaan yang begitu hebat, sehingga berbagai bagiannya ingin menjadi propinsi tersendiri (Dalam *The Liang Gie*, 1982: 131-132)

Hatta menolak adanya tingkatan daerah otonom yang terlalu banyak, ka-

rena menurutnya daerah yang terendah akan paling menderita karena otonominya telah habis di tingkat atasnya. Dengan kata lain otonomi desa akan mati.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pemerintahan di Daerah (Disahkan tanggal 23 Juli 1974) dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa (Disahkan Tanggal 1 Desember 1979)

Sebelum UU Nomor 5/74 dan UU Nomor 5/79 berlaku, pengaturan tentang desa dijadikan satu undang-undang dengan pengaturan pemerintah daerah, kecuali Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 yang mengatur tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 mengatur tentang desapraja. Sebelum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa berlaku, Undang-undang yang pernah berlaku di Indonesia tetap mengakui keanekaragaman masyarakat hukum setingkat desa yang ada di Indonesia.

Namun berdasarkan Pasal 35 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1979, Desa atau yang disebut dengan nama lainnya yang setingkat dengan desa yang sudah ada pada saat mulai berlakunya undang-undang ini dinyatakan sebagai Desa (dengan nama maupun struktur organisasinya diseragamkan). Jadi, nagari, kampung, marga, gampong, kuria dan sebagainya diubah dan diseragamkan namanya menjadi desa.

Dalam Penjelasan Umum Nomor 4 dinyatakan bahwa keadaan pemerintahan desa sekarang ini adalah sebagai akibat pewarisan dari Undang-Undang lama yang pernah ada, yang mengatur desa, yaitu *Inlandsche Gemeente Ordonantie* yang berlaku untuk Jawa dan Madura, dan *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten* yang berlaku untuk di luar Jawa dan Madura. Peraturan perundang-undangan di atas tidak mengatur pemerintahan Desa secara seragam dan kurang memberikan dorongan kepada masyarakatnya untuk tumbuh ke arah kemajuan yang dinamis. Akibatnya Desa dan pemerintahan Desa yang ada sekarang ini bentuk dan coraknya masih beraneka ragam, masing-masing daerah memiliki ciri-cirinya sendiri yang kadang-kadang merupakan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensif guna peningkatan taraf hidup masyarakatnya.

Dalam Penjelasan Umum Nomor 4 tersebut jelas menunjukkan jalan pikiran yang ada pada waktu itu bahwa kalau Desa tidak diatur secara seragam akan menimbulkan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensif guna peningkatan taraf hidup masyarakatnya. Pada hal penyeragaman inilah justru awal dari kehancuran kesatuan masyarakat hukum, adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan yang telah ada sebelum undang-undang ini berlaku. Kesatuan masyarakat hukum yang telah mempunyai struktur pemerintahan khas masing-masing sesuai adat istiadat yang berlaku, diubah dan diseragamkan de-

ngan struktur pemerintahan yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. Akibatnya pemimpin yang menduduki jabatan berdasar adat istiadat tergusur oleh pemimpin yang keberadaanya diatur berdasar UU Nomor 5/1979.

Desa dalam undang-undang ini didefinisikan sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam NKRI. Dalam penjelasan umum nomor 7 dinyatakan bahwa hak menyelenggarakan rumah tangganya ini bukanlah hak otonomi sebagaimana dimaksudkan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Di sinilah ketidakjelasan posisi atau kedudukan desa dalam hubungannya dengan pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia. Artinya desa diberi hak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri tetapi bukan otonomi seperti otonomi daerah. Bila bukan otonomi seperti otonomi daerah, seperti apakah otonomi di desa?

Ternyata dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan desa selama berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1979 ini, walaupun dinyatakan bahwa desa mempunyai hak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri (otonomi), tetapi dalam prakteknya desa sangat tergantung kepada pemerintah supra desa, baik kecamatan maupun kabupaten

(Daerah Tingkat II). Dalam definisi desa tersebut juga menunjukkan bahwa desa adalah bawahan camat. Beberapa pasal semakin menunjukkan posisi camat yang sangat dominan, seperti pasal 10 ayat (2), yang berbunyi: Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban Kepala Desa (a) bertanggungjawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui Camat, (b) memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Lembaga Musyawarah Desa. Demikian pula pasal-pasal lainnya, seperti pasal 15 ayat (2) yang menyatakan bahwa Sekretaris Desa diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II setelah mendengar pertimbangan Camat. Pada Pasal 15 ayat (4), dan Pasal 16 ayat (3) juga menunjukkan peran Camat dalam mengangkat dan memberhentikan Kepala Urusan dan Kepala Dusun.

Menurut Pasal 3 ayat (1), pemerintahan desa terdiri atas Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Masa jabatan kepala desa adalah 8 tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan (Pasal 7). LMD adalah lembaga permusyawaratan/permufakatan yang keanggotaannya terdiri atas kepala-kepala dusun, pimpinan lembaga-lembaga kemasyarakatan dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan (Pasal 17, ayat 1). Kepala desa karena jabatannya menjadi ketua LMD, sekretaris desa karena jabatannya menjadi sekretaris LMD (Pasal 17 ayat 2). Dalam prakteknya kepala desa tetap mendominasi hubungannya dengan LMD, walaupun kepala desa berkewajiban memberikan

keterangan pertanggungjawaban kepada LMD (Pasal 10, ayat 2), namun keterangan tersebut sebenarnya tidak ada konsekuensi apapun.

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Disahkan Tanggal 4 Mei 1999). Berbeda dengan UU Nomor 5 tahun 1979, undang-undang ini tetap mengakui keanekaragaman desa, seperti terlihat dalam definisi desa, yaitu desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam Sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah kabupaten (Pasal 1 huruf o). Dengan demikian desa menurut undang-undang ini tetap diakui susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa, sebagaimana yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa dalam UU ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat (Penjelasan Umum). Desa tidak lagi ditempatkan pada posisi sebagai kepanjangan tangan negara, khususnya sebagai pemerintahan terendah di bawah camat.

Undang-Undang ini tidak mengatur adanya hirarki antar tingkatan daerah, sehingga tidak ada hubungan hirarki

antara Propinsi dengan Kabupaten. Hal tersebut juga terjadi pada desa, artinya tidak ada hubungan hirarki antara desa dengan Kecamatan. Dalam keadaan demikian sebenarnya memberi peluang bagi desa untuk benar-benar otonom. Desa bukan lagi bawahan Camat.

Di desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) yang merupakan pemerintahan desa (Pasal 94). Masa jabatan kepala desa paling lama 10 tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan (Pasal 96). Masa jabatan ini tergantung pada sosial budaya setempat. Dalam melaksanakan tugas dan kewajiban, kepala desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD (Pasal 102 huruf a). Anggota BPD dipilih dari dan oleh penduduk desa yang memenuhi syarat (Pasal 105 ayat 3). Dalam hubungan ini posisi BPD sangat kuat karena Kepala Desa harus bertanggungjawab kepadanya. Posisi seperti itu kadang-kadang di beberapa desa justru menimbulkan konflik antara BPD dengan Kepala Desa.

Pembentukan desa dapat dilakukan melalui Peraturan Daerah mengenai desa yang wajib mengakui dan menghormati hak asal-usul dan adat istiadat desa (Pasal 111, ayat 2). Pemerintah kabupaten dan atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah desa menjadi wilayah permukiman, industri dan jasa, wajib mengikutsertakan pemerintah desa dan BPD dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya (Pasal 110). Dalam hal ini menunjukkan po-

sisi yang kuat dari pemerintah desa dan BPD.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Disahkan tanggal 15 Oktober 2004). Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 (UU No 32/2004) tampaknya tidak mau mengulang konflik kepala desa dengan Badan Perwakilan Desa, dengan cara menggantikan demokrasi perwakilan dengan demokrasi permusyawaratan. Badan Perwakilan Desa diganti dengan Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes) yang anggotanya terdiri dari ketua RT, dusun, tetua adat, pemuka masyarakat dan lain-lain berdasarkan permusyawaratan, bukan melalui pemilihan. Kepala desa tidak lagi bertanggungjawab kepada rakyat melalui Bamusdes, melainkan bertanggungjawab kepada bupati melalui camat. Seperti halnya kepala daerah, kepala desa akan lebih loyal ke atas, sekaligus tidak perlu akuntabel dan responsif kepada rakyat.

Undang-Undang Nomor 32/2004 menegaskan adanya hirarki kekuasaan (pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan) untuk mengatur pola hubungan antar susunan pemerintahan. Penegasan hirarki berarti level pemerintahan yang lebih atas mempunyai kewenangan untuk mengontrol dan bahkan "menghukum" level pemerintahan di bawahnya. Seperti diatur dalam Pasal 222 ayat (3) yang menyatakan, bahwa

Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota. Demikian pula ayat (4) menyatakan bahwa Bupati dan Walikota dalam pembinaan dan pengawasan dapat melimpahkan kepada Camat. Hal ini menyebabkan posisi Camat menjadi kuat ketika berhubungan dengan desa.

Pemindahan akuntabilitas ke atas inilah yang banyak orang mengatakan bahwa UU Nomor 32/2004 merupakan proses resentralisasi dibandingkan UU Nomor 22/1999 serta mereduksi prinsip *subsidiarity*. Prinsip *subsidiarity* mengajarkan adanya lokalisasi pengambilan keputusan, penggunaan kewenangan, akuntabilitas, maupun penyelesaian masalah (Sutoro Eko dalam Widodo Triputro dan Supardal, Editor 2005, 252).

Menurut Sutoro Eko UU Nomor 32/2004 juga mengakibatkan munculnya birokratisasi desa yang terlihat dari pengisian Sekretaris Desa oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS). Selama ini Sekdes direkrut secara lokal, serta bertanggung jawab secara tunggal kepada kepala desa. Ketika Sekdes PNS, maka dia akan mempunyai tanggung jawab dan loyalitas ganda, yaitu kepada kepala desa dan kepada birokrasi pembina PNS di atas desa. Birokratisasi ini bisa membawa pamong desa ke arah birokrasi yang lebih kompleks dan menjauhkan pamong desa dari rakyatnya serta mengubah orientasi pengabdian Sekdes. Di sisi lain, Sekdes PNS juga akan membuat kecemburuan sosial di kalangan perangkat desa yang

lain, bahkan bagi kepala desa sendiri. Kalau kecemburuan sosial ini terjadi, maka efektivitas pelayanan administrasi akan terdistorsi secara serius (Sutro Eko, Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa (Eko, Sutoro, 2011).

Simpulan

Sejak UU No 1 Tahun 1945 sampai dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 ditetapkan, sebenarnya dalam kenyataannya tidak dapat dilaksanakan karena situasi politik saat itu yang tidak memungkinkan, sehingga tidak menimbulkan dampak apapun. Setelah UU Nomor 5 Tahun 1979 diberlakukan, mulai saat itulah dampak yang luar biasa dialami oleh desa, "Abih Tandeh" (habis semua-pen) istilah yang digunakan Yando Zakaria. Di antaranya penyeragaman nama "desa", tergusurnya pemimpin adat oleh pemimpin "negara", hubungan hirarkis yang menempatkan desa sangat tergantung pada supra desa, posisi kepala desa yang sangat kuat sebagai "penguasa tunggal" dan keberadaan otonomi desa yang tidak sama dengan otonomi daerah. Hal-hal tersebut sangat dirasakan terutama oleh "desa" di luar Jawa, sehingga menyebabkan eksistensi desa yang kehidupan adat istiadatnya masih kuat menjadi hancur karena intervensi pengaturan berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1979 tersebut.

Setelah UU Nomor 22/99 berlaku, sebenarnya posisi desa menguat kembali, karena ada dua lembaga di desa yang melakukan hubungan berdasarkan

check and balances, yaitu Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa yang keduanya dipilih secara langsung oleh rakyat desa yang bersangkutan. Kedua lembaga tersebut sama-sama mempunyai legitimasi langsung dari rakyat. Setelah undang-undang tersebut diganti dengan UU Nomor 32/2004, keadaan hirarkis muncul kembali. Pertanggungjawaban Kepala Desa diberikan kepada Bupati melalui Camat bukan kepada Badan Permusyawaratan Desa.

Daftar Pustaka

- Abdul Gaffar Karim, Editor. 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Pustaka Pelajar.
- Betty Sumarty. 2007. *Revitalisasi Peran Ninik Mamak Dalam Pemerintahan Nagari*. Yogyakarta: Laboraturium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM.
- Eko, Sutoro 2011. Village Autonomy. http://www.ireyogya.org/sutoro/village_autonomy.pdf, diunduh 17/3/2011.
- Irine Hiraswati Gayatri. 2008. *Runtuhnya Gampong di Aceh, Studi Masyarakat Desa yang Bergejolak*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar-P2P-LIPI.
- Koentjaraningrat. 1984. *Masyarakat Desa di Indonesia*. Jakarta: LPFE.
- Madekhan Ali. 2007. *Orang Desa Anak Tiri Perubahan*. Malang: Averrous Press.
- Rita Abrahamsen. 2004. *Sudut Gelap Kemajuan, Relasi Kuasa Dalam Wacana Pembangunan*. Yogyakarta: Lafadl Pustaka.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984, *Desa*, PN. Jakarta: Balai Pustaka.
- The Liang Gie, 1982, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Yogyakarta: Super Sukses.
- Tripuro, Widodo dan Supardal, Editor, 2005, *Pembaharuan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: APMD Press.