

OTONOMI DESA DAN MODERNISASI PEMERINTAHAN DESA

Oleh : Drs. Joni Dawud, DEA¹

Abstract

Indonesia hitherto is still looking for a right model in managing rural government autonomy. Currently rural is a spearhead and also a regency government's spearhead in rural's service and development, thus its existence is needed and comprehended. However, rural government typically has not get recognizable position in National Administration System. Rural often recognized only as an institution of society, not an official institution, then again all matters dealt with are official matters. These problems must be elucidated before establishing rural government in the future, therefore professionalism and accountabilities of a rural government could be assured.

PENDAHULUAN

Pemerintahan Desa merupakan suatu institusi pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat di pedesaan. Segala permasalahan kehidupan bermasyarakat di desa tidak terlepas dari keterlibatan Pemerintah Desa, dan begitu pula sebaliknya segala persoalan masyarakat akan diadukan kepada Pemerintahan Desa. Masyarakat pedesaan yang lugu dan memiliki wawasan dan pengetahuan yang terbatas menjadikan Pemerintahan Desa sebagai tumpuan harapannya. Di sisi lain, Pemerintahan Desa menjadi ujung tombak dan sekaligus ujung tombok bagi Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya, namun terkadang Pemerintahan Desa hanya sebagai alat bagi pihak-pihak tertentu untuk menggapai kepentingan-kepentingan individu dan atau kelompoknya.

Semangat kekeluargaan dan tanpa pamrih mendorong pembangunan pedesaan dengan partisipasi masyarakat sangat menonjol, sehingga hal tersebut bisa menjadi modal utamanya. Partisipasi masyarakat yang didukung oleh hukum-hukum adat setempat baik tertulis maupun tidak tertulis menjadikan masyarakat menyadari akan penting dan butuhnya kebersamaan dalam kehidupan bermasyarakat. Hukum-hukum adat tersebut tidak hanya mengatur berkaitan dengan seni dan budaya tapi juga mengatur kehidupan sosial dan kemasyarakatan serta pengaturan alam bahkan ketatanegaraan. Pengaturan-pengaturan tersebut menjadikan tatanan kemasyarakatan dan interaksinya dengan alam menjadi harmonis.

1 Kabid Litbang KKKSDA PKP2A I LAN

Namun seiring dengan perkembangan zaman dan berubahnya tata nilai di masyarakat serta intervensi dari berbagai pihak menjadikan perkembangan dan pembangunan di Desa mengalami perubahan. Yang pada awalnya menyandarkan pada sistem (hukum adat), kecenderungan akhir-akhir ini lebih menyandarkan pada individu-individu pemimpin desanya. Sehingga dinamika pembangunan di pedesaan yang didukung oleh figur-figur pemimpin desa yang memiliki semangat dan kemampuan yang baik maka memicu dan memacu desa tersebut berkembang dengan baik. Namun sebaliknya apabila figur-figur pemimpin desa yang kurang berkualitas maka Pemerintahan Desa dari hari ke hari berkembang dengan jalan di tempat atau justru mengalami kemunduran.

Dengan keberadaan dan peran Pemerintahan Desa yang begitu signifikan dalam memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat di satu pihak dan di lain pihak membantu tugas dan fungsi pemerintah daerah serta menyesuaikan dengan perkembangan zaman. Maka pembenahan dan penataan Pemerintahan Desa mutlak dibutuhkan guna meningkatkan pelayanan dan pembangunan di pedesaan. Model Pemerintahan Desa Modern yang tidak melupakan akar budaya dan tradisi setempat yang telah berkembang menjadi salah satu jalan tengah dalam mewujudkan Pemerintahan desa dimasa datang.

PERKEMBANGAN OTONOMI DESA DAN PEMERINTAHAN DESA DI INDONESIA

Keberadaan pemerintahan desa dan otonomi desa telah berlangsung semenjak sebelum kemerdekaan yakni pada masa

kolonial Belanda. Pada masa itu, kolonial Belanda memberikan keleluasaan bentuk-bentuk pemerintahan setempat se tingkat desa untuk terus berkembang dengan sendirinya. Pada masa kemerdekaan didasarkan pada UUD 1945 Pasal 18 dilakukan penataan-penataan dan penyempurnaan terhadap Pemerintahan Daerah yang termasuk didalamnya Pemerintahan Desa (dan yang sejenisnya). Penataan dan penyempurnaan tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan bentuk dan model Pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan dan situasi dan kondisi Zaman.

Penataan Pemerintahan di Daerah (termasuk Desa didalamnya) diawali dengan Undang-Undang No. 1 tahun 1945 diterbitkan pada tanggal 23 November 1945. UU tersebut merupakan UU pertama yang didalamnya mengatur Pemerintahan Daerah pasca kemerdekaan walaupun UU tidak mengatur secara lengkap tentang Pemerintahan Daerah namun UU ini selalu dijadikan tonggak awal dalam menata suatu Pemerintahan Daerah di Indonesia. UU No. 1 Tahun 1945 ini isinya sangat singkat, sehingga tidak memberikan gambaran yang jelas bagaimana pengaturan tentang Pemerintahan Desa, Namun dalam pelaksanaannya Desa dianggap sebagai salah satu bentuk Daerah Otonom di samping Karesidenan, Kabupaten dan Kota Otonom. Sebagai Daerah Otonom, Desa menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya (Pasal 2). Namun demikian UU ini tidak memberikan kejelasan secara tegas batas-batas atau ruang lingkup urusan daerah

otonom (Desa). Pembatasan “asal tidak bertentangan dengan peraturan lebih tinggi” mensiratkan bahwa Daerah/Desa dapat mengurus apa saja kecuali yang telah diatur oleh pemerintah pusat atau pemerintah di atasnya.

Di Daerah Jogjakarta dalam menindaklanjuti pengaturan-pengaturan tersebut, dikeluarkan pengaturan-pengaturan Pemerintahan Desa atau Pemerintahan Kelurahan antara lain sebagai berikut :

1. Maklumat 6-12-1945 No. 7 tentang pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Kelurahan;
2. Maklumat 11-4-1946 No. 14 tentang Dewan Perwakilan Rakyat kelurahan dan Majelis Permusyawaratan;
3. Maklumat 11-4-1946 No. 15 tentang Pemilihan Pamong Kelurahan
4. Maklumat 11-4-1946 No. 16 tentang susunan pamong Kelurahan, Pemerintah Kelurahan disebut Pamong Kelurahan yang terdiri dari Seorang Lurah Desa, seorang Kamitua, seorang Carik dan 3 orang Prabot Desa. Pamong Kelurahan merupakan Badan Eksekutif yang mengerjakan keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Kelurahan.

Karena situasi dan kondisi pada saat itu yang masih dalam kondisi perang kemerdekaan, penataan Pemerintahan Daerah tidak bisa berjalan secara baik. Dengan UU No. 1 Tahun 1945 yang sangat singkat sehingga dalam pelaksanaannya dikeluarkan berbagai peraturan yang menimbulkan praktek penyelenggaraan pemerintahan di Jawa dan di luar Jawa agak berbeda satu sama lain. Menyadari akan adanya ketidakseragaman tersebut maka disela-sela

kesibukan perang kemerdekaan, disusunlah UU yang baru tentang Pemerintahan Daerah yaitu UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

UU ini diharapkan dapat mengisi kekosongan-kekosongan pengaturan tentang Pemerintahan Daerah. Seperti halnya praktek penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang didasarkan UU No. 1 Tahun 1945. Dalam UU No. 22 Tahun 1948 Pasal 1 Ayat (1) memberikan kejelasan kedudukan Desa yaitu sebagai salah satu Daerah Otonom, bunyi pasal tersebut adalah sebagai berikut : “Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan ialah : Propinsi, Kabupaten (Kota Besar), dan Desa (Kota Kecil, nagari, marga dan sebagainya) yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”. Lebih lanjut dalam Pasal 18 Ayat (3) UU No. 22 Tahun 1948 mengatur tentang pengangkatan kepala Desa sebagai berikut : “ Kepala Daerah Desa (Kota Kecil) diangkat oleh Kepala daerah propinsi dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan DPRD Desa (kota Kecil)”. Namun UU ini menyadari bahwa urusan yang menjadi urusan Desa belum diatur secara baik, hal tersebut dijelaskan dalam Penjelasan UU No. 22 Tahun 1948 yaitu : “Pada desa-desa yang telah terbentuk Dewan Perwakilan, juga belum teratur hak otonominya. Hak otonomi desa menurut peraturan yang lampau (ordonansi tanggal 3 Pebruari 1906 stbl. No. 83) pada hakekatnya tidak berarti apa-apa yang sampai sekarang diteruskan”.

Dalam perkembangannya, disadari bahwa bentuk desa yang ada di Indonesia memiliki karakteristik yang berbeda satu

sama lain. Di Jawa namanya Desa adalah 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, sedangkan hukum adat yang berlaku didalamnya adalah sesungguhnya homogen. Lain halnya dengan di Tapanuli, dimana kesatuan masyarakat hukum adat itu mempunyai bentuk yang bertingkat, umpamanya Kuria sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang tertinggi dan merupakan satu daerah, mempunyai di dalamnya sejumlah kesatuan-kesatuan masyarakat hukum-adat bawahannya, yang dinamakan Huta, yang masing-masing mempunyai sekumpulan rakyat sendiri, satu penguasa sendiri dan mungkin pula mempunyai daerah sendiri sebagai bahagian dalam daerah Kuria itu, sehingga ada pula Huta-huta yang tidak mempunyai lingkungan daerah itu dalam daerah Kurianya sendiri. Meskipun demikian dalam setiap kesatuan Kuria itu berlaku hukum adat yang homogeneen.

Lain halnya dengan Minangkabau, terdapat kesatuan masyarakat hukum tertinggi yakni nagari, yang masing-masing mempunyai daerah sendiri sedangkan dalam daerah itu dijumpai sejumlah suku asal, yang masing-masing suku merupakan satu kesatuan masyarakat hukum adat yang terbawah.

Dengan pertimbangan keberagaman tersebut, agar Pengelolaan Pemerintahan berjalan teratur dan berjalan dengan baik maka dibutuhkan pengaturan-pengaturan yang bersifat general yang cenderung seragam. Untuk itu UU No. 1 Tahun 1957 menyatakan ada tiga tingkatan

Pemerintahan Daerah yaitu daerah Tingkat I (propinsi), Daerah Tingkat II (kabupaten/Kota) Dan Daerah Tingkat III, walaupun tidak harus dipaksakan tiga tingkatan, apabila belum memungkinkan cukup 2 tingkatan terlebih dahulu. Pembentukan Daerah Tingkat III harus hati-hati karena daerah tersebut merupakan fondasi dari susunan negara sehingga harus diselenggarakan secara tepat. Hal tersebut juga karena bertalian dengan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum Indonesia yang coraknya beraneka warna yang sulit secara sembarangan dibentuk menurut satu media tertentu. Walaupun demikian pembentukan daerah tingkat III, pada dasarnya tidak akan dibentuk kesatuan-kesatuan otonom secara "bikin-bikinan" saja tanpa mempertimbangkan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah ada di Indonesia, yaitu masyarakat-masyarakat hukum adat seperti Desa, Kuria, nagari dan sebagainya. Untuk itu, Desa Adat tidak serta merta menjadi Daerah Otonom Tingkat III. Berdasarkan UU ini untuk menjadi daerah otonom dibutuhkan pemenuhan terhadap prinsip yaitu :

- Suatu kesatuan masyarakat hukum
- Suatu masyarakat yang sungguh mempunyai faktor-faktor pengikat kesatuannya

Seiring dengan perubahan Sistem Pemerintahan Nasional yang berdasarkan UUDS tahun 1950 menganut Sistem Parlementer dan semenjak Dekrit Presiden 5 juli 1959 yang kembali ke UUD 1945 yang menganut Sistem Presidensial yang dalam prakteknya menerapkan demokrasi terpimpin maka pengaturan Pemerintahan Daerah pun melakukan penyesuaian kembali dengan

ditetapkan UU No. 18 Tahun 1965. UU 18 Tahun 1965 Pasal 2 ayat (1) menetapkan bahwa seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi habis dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam 3 (tiga) tingkatan sebagai berikut :

1. Propinsi dan atau Kotaraya sebagai daerah tingkat I;
2. Kabupaten dan atau Kotamadya sebagai daerah tingkat II;
3. Kecamatan dan atau Kotapraja sebagai daerah tingkat III.

Sejalan dengan UU No. 22 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965 pun memberikan peluang pada suatu Desa atau beberapa desa yang dilihat dari perkembangannya dapat menjadi Daerah Otonom tingkat III, hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 4 Ayat (2) yaitu :

"Suatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkatnya 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". Yang pengaturannya lebih lanjut diatur dalam UU No. 19 Tahun 1965 tentang pembentukan Desapraja atau daerah otonom adat yang setingkat di seluruh Indonesia.

Pengaturan lebih lanjut tentang Pemerintahan Desa (Desapraja) diatur tersendiri dalam UU No. 19 Tahun 1965. UU ini merupakan UU pertama yang mengatur secara khusus tentang Pemerintahan Desa. UU ini mempunyai tujuan :

1. Menggantikan semua peraturan perundang-undangan tentang Desa

yang bersifat kolonial-feodal dan telah usang;

2. Menciptakan suatu undang-undang nasional yang akan menjamin tata perdesaan yang lebih dinamis dan penuh dayaguna untuk ikut menyelesaikan revolusi nasional yang demokratis dan pembangunan nasional semesta;
3. Mengatur kesatuan-kesatuan masyarakat hukum di seluruh Indonesia menjadi desapraja untuk mempercepat terbentuknya Daerah Tingkat III menurut UU 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

UU No. 19 tahun 1965 menggunakan peristilahan Desapradja untuk keseluruhan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang di berbagai bagian wilayah Indonesia mempunyai nama asli yang bermacam macam seperti Desa di Jawa dan Bali, Nageri di Minangkabau, Dusun dan marga di Palembang. Desapradja dalam UU ini dimaksudkan sebagai "kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasannya, dan mempunyai hartabenda sendiri". Lebih jauh UU ini menjelaskan perihal Desapradja ini adalah sebagai berikut:

UU ini tidak membentuk Desapraja baru, melainkan mengakui (constatieren) kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah ada di seluruh Indonesia dengan berbagai macam nama menjadi desapradja;

Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum lainnya yang tidak bersifat teritorial dan belum mengenal otonomi sebagaimana terdapat di berbagai bagian Wilayah Indonesia (daerah administratif),

tidak dijadikan Desapraja melainkan kelak dapat langsung dijadikan daerah administratif dari Daerah Tingkat III;

Desapraja tidaklah merupakan suatu tujuan tersendiri, melainkan hanyalah sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III. Kelak bila telah tiba waktunya semua Desapraja harus ditingkatkan menjadi Daerah Tingkat III dengan tanpa menggabungkan lebih dulu mengingat besar kecilnya berbagai Desapradja;

Sejalan dengan adanya perubahan dalam Pemerintahan Daerah dengan dikeluarkannya UU No. 5 Tahun 1974, pengaturan tentang pemerintahan Desa diatur dalam perundang-undangan tersendiri (Pasal 88 UU No. 5 Tahun 1974). Hal tersebut sejalan dengan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 tentang GBHN bahwa "... memperkuat pemerintahan desa agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang makin meluas dan efektif. Untuk itu perlu disusun Undang Undang tentang pemerintahan Desa. Berdasarkan amanah tersebut di atas dibuatlah UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan desa sebagai pengganti dari UU No. 19 Tahun 1965 tentang desapraja. UU ini hanya mengatur Desa dari segi pemerintahannya, tidak mengatur perihal Adat Istiadat. UU ini menyeragamkan nama, bentuk, susunan dan kedudukan Pemerintahan Desa, walaupun demikian UU ini tetap mengakui adanya kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum, adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan yang masih hidup sepanjang menunjang

kelangsungan pembangunan dan ketahanan nasional. Dengan demikian yang dimaksud dengan Pemerintahan Desa dalam UU ini adalah "kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh organisasi pemerintahan yang terendah langsung di bawah camat. Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam UU No. 5 Tahun 1979 menempatkan Pemerintahan Desa sebagai aparat pemerintah Kecamatan.

Dengan terjadinya reformasi yang mendorong perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sebelumnya cenderung sentralisasi menjadi cenderung desentralisasi. Pemerintahan Desa pun mengalami perubahan pula, UU No. 22 Tahun 1999 mengemukakan bahwa "Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia". Dengan demikian tersirat bahwa Desa merupakan suatu kesatuan masyarakat yang memiliki teritorial tertentu dan memiliki sifat otonom serta memiliki kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Semangat untuk memberikan peran yang besar terhadap keberadaan Pemerintahan Desa dilanjutkan pula dalam UU 32 Tahun 2004. Dalam 2 perundang-undangan terakhir pengaturan Pemerintahan Desa disatukan dengan pemerintahan Daerah, namun demikian semangat otonomi daerah dalam Pemerintahan Daerah juga mewarnai dalam Pemerintahan Desa.

Adapun pengaturan Desa dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

1. Pengertian atau penjelasan umum tentang desa yaitu "Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia"
2. Pemerintahan Desa dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan (politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama) dan kewenangan diluar urusan tersebut yang ditugaskan Pemerintah (Pemerintah Pusat) (pasal 10 ayat (4 dan 5));
3. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kecamatan
4. Pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa. Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Kepala desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang diatur dalam Perda. Calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa ditetapkan sebagai kepala desa. Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang pengaturannya ditetapkan dalam Perda. Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.
5. Badan Permasyarakatan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Pimpinan badan permusyawaratan desa dipilih dari dan oleh anggota badan permusyawaratan desa. Masa jabatan anggota badan permusyawaratan desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.
6. Di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Lembaga kemasyarakatan tersebut bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa.
7. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
 - urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
 - tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota; Tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.
 - urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.
8. Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban tersebut menimbulkan pendapatan, belanja dan pengelolaan keuangan desa. Belanja desa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Sumber pendapatan desa terdiri atas: pendapatan asli desa;
- bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota;
 - bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota;
 - bantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota;
 - hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.
9. Pengelolaan keuangan desa dilakukan oleh kepala desa yang dituangkan dalam peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa. Pedoman pengelolaan keuangan desa ditetapkan oleh Bupati/Walikota dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
10. Desa dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa. Badan usaha milik desa berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Badan usaha milik desa dapat melakukan pinjaman sesuai peraturan perundang-undangan.
11. Desa dapat mengadakan kerja sama untuk kepentingan desa yang diatur dengan keputusan bersama dan dilaporkan kepada Bupati/Walikota melalui camat. Kerjasama antar desa dan desa dengan pihak ketiga dilakukan sesuai dengan kewenangannya. Kerjasama desa dengan pihak ketiga dapat dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Untuk pelaksanaan kerja sama dapat dibentuk badan kerja sama.
12. Pembangunan kawasan perdesaan yang dilakukan oleh kabupaten/kota dan atau pihak ketiga mengikutsertakan pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa, dengan memperhatikan:
- kepentingan masyarakat desa;
 - kewenangan desa;
 - kelancaran pelaksanaan investasi;
 - kelestarian lingkungan hidup;
 - keserasian kepentingan antar kawasan dan kepentingan umum.

Dari perkembangan Pemerintahan Desa berdasarkan perundang-undangan yang pernah berlaku tergambar bahwa Pemerintahan Desa mengalami pasang surut dalam otonominya. Hal tersebut sejalan dengan kebijakan Pemerintah dalam hal otonomi daerah. Perundang-undangan yang terakhir memberikan keleluasaan yang cukup besar bagi Desa, untuk itu penguatan kualitas SDM di Desa dan Pemerintahan Desa perlu terus ditingkatkan sehingga dapat memberikan dampak terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat desa.

MODERNISASI PEMERINTAHAN DESA DI INDONESIA

Pemerintahan Desa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sedang mencari bentuk yang pas sesuai dengan ketatanegaraan NKRI dan sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan zaman. Pandangan yang menghendaki Pemerintahan Desa seperti zaman sebelum orde baru bahkan seperti zaman kolonial dimana tumbuh dan berkembang secara mandiri pada saat itu perlu dikritisi apakah masih relevan, situasi dan kondisi sudah jauh berubah. Pemerintahan Desa dan sejenisnya pada saat itu memiliki kewenangan yang untuk desa-desa tertentu mirip sebuah negara, sehingga apabila konsepsi ini diterapkan benturan pengaturan tidak bisa dihindari. Contoh yang sekarang terasa adalah benturan Hak Tanah Ulayat dengan Sistem Pertanahan Nasional, permasalahan tersebut di beberapa daerah terus berlanjut dan belum ada solusinya. Apabila konsepsi ini diterapkan maka harus ditindak lanjuti dengan penyesuaian pengaturan-pengaturan yang lain yang menyesuaikan dengan ketentuan adat. Namun menjadi

permasalahan setiap adat / Desa memiliki pengaturan yang berbeda-beda.

Pandangan yang melupakan Pemerintahan Desa yang pernah eksis dan membuat model pemerintahan daerah sendiri yakni dengan menyeragamkan model Pemerintahan Desa seperti pola UU 5 Tahun 1979. Pandangan ini juga perlu dikritisi karena kurang mendukung terhadap inovasi dan kreativitas jalannya Pemerintahan Desa dan mengabaikan demokratisasi yang sedang dibangun. Mungkin yang tepat adalah bagaimana memodernisasi Pemerintahan Desa di Indonesia, disatu sisi tetap menjunjung keberagaman dan disisi yang lain adanya kesatuan dengan Sistem Pemerintahan secara menyeluruh.

Untuk mewujudkan Modernisasi Pemerintahan Desa tersebut dibutuhkan adanya kejelasan pengaturan-pengaturan sebagai berikut :

1. Kejelasan Kedudukan Pemerintahan Desa dalam Ketatanegaraan RI.
Kedudukan Pemerintahan Desa dalam Ketatanegaraan RI secara historis mengalami pasang surut, Pada awal kemerdekaan Pemerintahan Desa ditempatkan sebagai Daerah Tingkat III kemudian melami surut, Desa tidak bisa langsung menjadi Daerah Otonom Tingkat III tapi dianggap sebagai Desa Praja yang merupakan persiapan menuju Daerah Tingkat III kemudian Konsep Daerah Tingkat III dihilangkan karena hanya mengenal 2 (dua) tingkatan Pemerintahan Daerah. Selanjutnya Desa dalam UU 5 Tahun 1979 ditempatkan sebagai perangkat Kecamatan dimana kedudukannya dibawah kecamatan. Dengan lahirnya

UU 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan UU 32 Tahun 2004, Desa dianggap memiliki Otonomi tradisional yang tidak lagi menempatkan Desa sebagai perangkat daerah maupun perangkat kecamatan. Secara yuridis dalam UU 32 Tahun 2004, pengaturan Desa sudah mirip-mirip pengaturan seperti suatu Daerah Otonom tapi UU tersebut tidak menyatakan bahwa Desa sebagai Daerah Otonom atau cikal bakal daerah otonom. Dengan demikian kedudukan Desa kedepan dibutuhkan adanya suatu ketegasan sebagai suatu Pemerintahan terkecil dalam negara kesatuan RI. Konsekuensinya perlu pengaturan-pengaturan lebih lanjut baik dalam hal birokrasi pemerintahannya, hubungan dengan pemerintahan Daerah lainnya dan dengan Pemerintah pusat, pengaturan tentang administrasi Kepegawaian, pengaturan tentang administrasi keuangan dan akuntabilitasnya, Mekanisme dan prosedur kerjanya dan lain sebagainya. Dengan adanya kejelasan tersebut, jalannya penyelenggaraan Pemerintahan Desa dapat dilaksanakan secara profesional dan tidak diselenggarakan secara suka rela dengan tidak jelas standar kinerja yang akan dicapai seperti yang terjadi saat ini.

2. Kejelasan Urusan atau Kewenangan Desa (Pemerintahan Desa)

Kejelasan Urusan atau kewenangan Desa selama ini masih absurd, penentuan urusan yang hanya menentukan jenis urusan menjadi penyebab ketidakjelasan.

Kewenangan/Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa menimbulkan pertanyaan dan perdebatan yang panjang. Desa pada masa yang lalu memiliki kewenangan/urusan yang luas bahkan hampir-hampir mirip dengan kewenangan suatu negara sehingga apabila hal tersebut diterapkan akan terjadi duplikasi urusan/kewenangan antara desa, daerah dan negara. Sedangkan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa dan Tugas Pembantuan dari pemerintah, Provinsi dan atau Kabupaten/Kota pada dasarnya dapat memberikan kejelasan bagi Desa apabila dituangkan dalam suatu periundang-undangan dan memberikan rincian secara jelas.

Dengan kondisi masyarakat dan aparat desa yang masih belum berkualitas seperti yang diharapkan penentuan kewenangan yang bersifat open end arrangement akan menyulitkan bagi desa itu sendiri, karena desa belum mampu menjabarkan secara konkrit, kalau pun mampu melakukannya kecenderungan akan berduplikasi dengan urusan/kewenangan pemerintah lainnya (Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota) akan tinggi. Untuk itu urusan/kewenangan desa ditetapkan secara limitatif saja.

3. Kejelasan Hubungan Pemerintah Desa dengan Pemerintah Daerah

Hubungan antara Pemerintah Desa dengan Pemerintah Daerah dalam hal ini Kabupaten dan Kota pada dasarnya bersifat hirarkie

(berjenjang) karena desa dibentuk, digabung atau dibubarkan berdasarkan Peraturan Daerah yang pembuatannya merupakan kewenangan Pemerintah daerah dan DPRD. Namun hal itu agak menjadi buram kembali ketika Pemerintah Desa dipertanyakan apakah sebagai organ/institusi pemerintah atau sebagai Lembaga Kemasyarakatan ?. Hal ini kembali kepada perdebatan kedudukan Pemerintahan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan RI.

KESIMPULAN

Dalam menata Pemerintahan Desa ke depan, tidak bisa hanya memandang Desa pada masa lalu, akan tetapi juga harus melihat situasi dan kondisi yang ada saat ini serta situasi dan kondisi masa yang akan datang. Sistem Pemerintahan Desa masa lalu hanya cocok untuk situasi dan kondisi yang terjadi masa itu, sistem itu belum tentu cocok dengan kondisi saat ini yang sudah jauh mengalami perubahan. Modernisasi Pemerintahan Desa tidak berarti membuat semuanya baru, tapi dapat pula mengadaptasikan sistem yang lama dengan situasi dan kondisi yang ada saat ini.

Akhirnya pembaharuan dalam sistem Pemerintahan Desa harus didukung pula dengan pembaharuan dalam budaya (kultur) dan sumber daya manusia (Aparatur), agar perubahan yang terjadi tidak hanya terjadi pada lapisan kulitnya saja tetapi juga pada isinya sehingga produk (kinerja) yang dihasilkan pun akan mengalami perubahan tentu saja perubahan kearah yang lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Dwipayana Aagn Ari dan Eko, Sutoro (ed), 2003, *Membangun Good Governance di Desa*, IRE Press, Yogyakarta
- Gie The Liang, 1994, *Pertumbuhan Pemerintahan daerah di negara Republik Indonesia*, Jilid I, II, III, Liberty, Yogyakarta,
- Ndraha Taliziduhu, 1981, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta
- UU 1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional Indonesia Daerah
- UU 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah
- UU 1 Tahun 1957 Tentang Pemerintahan Daerah
- UU 18 Tahun 1968 Tentang Pemerintahan Daerah
- UU 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah
- UU 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

