

**POLITIK
PEMERINTAHAN DESA
DI INDONESIA**

POLITIK PEMERINTAHAN DESA DI INDONESIA

Mashuri Maschab

Politik Pemerintahan Desa di Indonesia

Hak cipta © Penerbit PolGov, 2013
All rights reserved

Cetakan I, Desember 2013
viii + 328 hlm. 15.5 x 23.5 cm
ISBN: 978-602-14532-2-3

Penulis: Mashuri Maschab
Editor: Rachmad Gustomy & Utan Parlindungan
Ilustrasi Cover: Koleksi TROPENMUSEUM of the Royal Tropical Institutu, Julien Harneis
Desain Cover: Djoko Supriyanto
Tata Letak Isi: Mapa

Diterbitkan oleh Penerbit PolGov
Penerbit PolGov khusus menerbitkan buku-buku politik, berada di bawah payung Jurusan Politik dan Pemerintahan (JPP) Fisipol UGM.

Research Centre of Politics and Government (PolGov) adalah lembaga riset dan publikasi di JPP Fisipol UGM. Saat ini PolGov fokus ke dalam empat tema kunci sesuai dengan kurikulum JPP, yaitu: 1) politik lokal dan otonomi daerah; 2) partai politik, pemilu, dan parlemen; 3) HAM dan demokrasi; 4) reformasi tata kelola pemerintahan dan pengembangan sistem integritas.

Alamat Penerbit:
Pusat Antar Universitas (PAU) UGM
Jl. Teknika Utara, Berek, Yogyakarta, 55281
<http://jpp.fisipol.ugm.ac.id>
Telp./Fax: (0274) 5522125
Surel: polgov.ugm@gmail.com

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)
Politik Pemerintahan Desa di Indonesia
Maschab, Mashuri; Editor: Rachmad Gustomy & Utan Parlindungan
Cet.1 – Yogyakarta, PolGov, Desember 2013;
halaman viii + 328 hlm. 15.5 x 23.5 cm
ISBN: 978-602-14532-2-3

I. Politik/Sejarah I. Judul
II. Mashuri Maschab

KATA PENGANTAR

Buku ini bermula dari Buku Pemerintahan Desa di Indonesia yang diterbitkan oleh Pusat Pengembangan Fasilitas Bersama Antar Universitas (Bank Dunia XVIII) Universitas Gadjah Mada tahun 1992. Atas dorongan teman teman di JPP Fisipol UGM yang memandang bahwa buku-buku yang mengungkapkan pemerintahan desa di Indonesia dari kacamata politik masih sangat kurang, maka buku ini diterbitkan ulang dengan revisi seperlunya. Demikian besarnya dorongan tersebut, sampai-sampai Jurusan menugaskan seorang Asisten yaitu Sdr. Rachmad Gustomy SIP., M.A untuk membantu Penulis menyiapkan buku ini. Gus Tomi pula yang menyusun Bab.I dengan merombak dan melengkapinya dari buku semula, sehingga pembaca bisa lebih memahami perkembangan studi dan tulisan tentang desa-desa di Indonesia dengan beberapa pendekatan yang digunakan.

Penulis sendiri kemudian menyadari bahwa sepanjang sejarahnya, Desa yang merupakan cikal bakal dari negara dan keberadaannya yang jauh mendahului pembentukan Negara, telah diperlakukan dengan tidak adil. Sebagai struktur dasar organisasi Negara, Desa selalu dijadikan obyek dan tidak pernah menjadi subyek dalam proses pembuatan keputusan yang menyangkut kepentingan Desa, sehingga tidak bisa membela kepentingan dirinya sendiri. Meskipun sebagian besar sumber kekayaan Negara berada di desa, tetapi manfaat yang dinikmati secara langsung oleh warga desa yang bersangkutan sangat sedikit. Oleh karena itu, sangat perlu dikaji kembali kebijakan Negara terhadap desa, yang bukan saja untuk membuat tata-tatanan baru yang lebih adil, tetapi juga sangat penting adalah untuk menjaga kelestarian sumber daya desa itu sendiri dan stabilitas kehidupan Negara.

Dengan terbitnya buku ini, Penulis menyampaikan terima kasih kepada Rachmad Gustomy SIP, M.A., yang sekarang berkarir di Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Brawijaya, para staf Publikasi di Polgov JPP yang dikomandani Utan Parlindungan SIP, dan semua teman-teman di Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM. Tanpa bantuan dan dukungan mereka semua, buku ini tidak akan jadi dan bisa hadir di tengah pembaca. Lingkungan dan semangat kerja itu pula yang membuat JPP Fisipol UGM dengan Polgov-nya, menjadi salah satu lembaga Jurusan di lingkungan Perguruan Tinggi Indonesia yang sangat produktif.

Penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya karena menyadari masih banyaknya kekurangan dalam buku ini baik, secara substantif maupun teknis, meskipun penulis telah berusaha keras untuk mewujudkannya sebagaimana yang ada dihadapan para pembaca. Namun dengan begitu banyaknya kesalahan dan kekurangan, Penulis tetap berharap agar buku ini ada manfaatnya sesedikit apapun. Selamat membaca!

Yogyakarta, Desember 2013

Mashuri Maschab

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
BAB I	
PENDAHULUAN	1
A. Urgensi Studi	8
B. Pendekatan <i>Historical-Institutionalism</i>	15
C. Penyajian	22
BAB II	
DESA DI MASA VOC	25
BAB III	
DESA DI MASA HINDIA BELANDA DAN RAFFLES	35
A. Penguasa Baru Gaya Lama	35
B. Raffles Ingin Membangun Desa	38
C. <i>Cultuur Stelsel</i> yang Menyengsarakan	44
BAB IV	
DESA DALAM PENDUDUKAN JEPANG	69
BAB V	
DESA DI AWAL KEMERDEKAAN	83
A. Transformasi Desa dalam Nalar Republik.....	86
B. Desain Perubahan Elit.....	89

C. Desa Sebagai Arena Politik.....	93
D. Upaya Memberdayakan Desa.....	98

BAB VI

DESA DI JAMAN ORDE BARU	101
A. Pembersihan PKI	101
B. Pemerintah Desa dalam Pembangunan Politik	110
C. Politik Massa Mengambang	112
D. Undang-Undang No. 5 Tahun 1979	113
E. Pemerintah Desa dalam Pembangunan Ekonomi	124

BAB VII

DESA PASCA REFORMASI	137
A. Desa dalam Pusaran Politik Reformasi	137
B. Penguatan Kapasitas Administrasi Desa.....	146
C. Birokrasi dalam Otonomi Desa.....	153
D. Ditelan Liberalisasi Ekonomi	159
E. Pembangunan Desa Agar Tidak Terlalu Miskin.....	165

RANGKUMAN.....	173
-----------------------	------------

DAFTAR PUSTAKA.....	179
----------------------------	------------

LAMPIRAN.....	183
----------------------	------------

INDEKS.....	323
--------------------	------------

PROFIL PENULIS.....	327
----------------------------	------------

BAB I

PENDAHULUAN

Apabila membicarakan “desa” di Indonesia, maka sekurang-kurangnya akan menimbulkan tiga macam penafsiran atau pengertian. *Pertama*, pengertian secara sosiologis, yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan, dimana diantara mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka relatif homogen, serta banyak bergantung kepada kebaikan-kebaikan alam. Dalam pengertian sosiologis tersebut, desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup secara sederhana, pada umumnya hidup dari sektor pertanian, memiliki ikatan sosial dan adat atau tradisi yang masih kuat, sifatnya jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif rendah dan lain sebagainya.

Kedua, pengertian secara ekonomi, desa sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam di sekitarnya. Dalam pengertian yang kedua ini, desa merupakan satu lingkungan ekonomi, dimana penduduknya berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Sumber daya alam yang mereka miliki--yang adakalanya sangat besar berupa tanah pertanian, hutan, danau, laut--dalam batas tertentu bisa memenuhi kebutuhan mereka untuk bertahan hidup (survival). Aktivitas-aktivitas seperti bertani, berburu dan merambah hutan, menangkap ikan, beternak, menenun pakaian dan anyaman-anyaman lainnya merupakan bagian dari usaha mereka membangun kehidupan. Batas-batas dalam aktivitas ekonomi ini kemudian diklaim menjadi hak milik desa. Pihak lain tidak boleh menggunakan, mengambil hasil, apalagi mengambil alih segala sesuatu yang dianggap hak milik mereka, tanpa ijin atau persetujuan warga desa. Hubungan ekonomi atau perdagangan dengan pihak

lain dalam sistem perekonomian *subsistence* ini acap kali dilakukan secara *barter* (tukar menukar barang) yang saling dibutuhkan.

Ketiga, pengertian secara politik, dimana “desa” sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politis mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan Negara. Dalam pengertian yang ketiga ini, desa ditulis dengan huruf awal d besar (“Desa”). Desa sering dirumuskan sebagai “*suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri*”. Sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum, maka Desa mempunyai kewenangan dalam lingkungan wilayahnya untuk mengatur dan memutuskan sesuatu sesuai kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan. Oleh sebab itu, untuk membuat kewenangan tersebut absah atau *legitimate*, pemerintah pusat mengaturnya dalam undang-undang. Peraturan perundang-undangan Negara RI yang pertama kali secara khusus mengatur mengenai pemerintahan Desa secara lengkap adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1979. Dalam Undang-undang tersebut dinyatakan bahwa:

“Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum, yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dari segi istilah, desa sendiri adalah sebutan bagi masyarakat hukum yang ada di Jawa, Bali dan Nusa Tenggara Barat. Sedangkan di daerah-daerah lainnya mempunyai sebutan sendiri-sendiri seperti *Gampong* dan *Meunasah* (Aceh), *Huta* dan *Huria* (di Tapanuli), *Nagari* (Sumatera Barat), *Marga* (Sumatera Selatan), *Benua* (Kalimantan), *Kampung* (Sulawesi), *Negeri* (Maluku) dan lain-lain.

Dalam sejarah tumbuh dan berkembangnya peradaban manusia, Desa dipandang sebagai suatu bentuk organisasi kekuasaan yang pertama kali ada sebelum lahirnya organisasi kekuasaan yang lebih besar seperti kerajaan, kekaisaran dan Negara-negara modern sebagaimana yang dikenal dewasa ini. Seperti diketahui bahwa sebagai makhluk sosial, maka manusia selalu hidup secara berkelompok,

yang bermula dari unit yang paling kecil yaitu keluarga *batih* (suami, isteri dan anak-anak). Ketika keluarga tersebut bertambah banyak, maka sebagian ada yang memisahkan diri dan membuat tempat tinggal sendiri. Tempat pemukiman mereka semakin lama semakin besar dan penghuninya pun semakin banyak, baik dari anak-anak keturunan mereka sendiri atau dari orang lain yang bermukim disitu. Disanalah kemudian lahir kesatuan masyarakat hukum yang mandiri, dan pemimpin mereka biasanya adalah yang tertua atau yang mempunyai kemampuan paling tinggi diantara mereka (mungkin yang paling kuat, paling cerdas, paling besar tubuhnya dan lain-lain). Itulah sebabnya, di desa-desa lama yang masih asli, selalu terdapat dua unsur desa yang penting yaitu *ikatan geneologis* dan *kesatuan wilayah*.

Secara geneologis, penduduk suatu desa pada umumnya mempunyai pertalian darah yang erat, karena mereka berasal dari keturunan yang sama atau jika ada yang berasal dari luar mereka sudah terikat dalam ikatan perkawinan dengan penduduk asli desa itu. Jadi, tidak mengherankan apabila ditelusuri ternyata penduduk yang jumlahnya ratusan atau ribuan tersebut ternyata berasal dari satu atau beberapa keluarga saja. Dalam desa-desa lama semacam itu, warga desa pendatang belum diakui secara penuh sebagai warga desa apabila belum terikat dengan pertalian darah dengan penduduk asli, misalnya melalui perkawinan. Sedangkan unsur yang kedua adalah kesatuan wilayah. Wilayah desa selalu merupakan satu kesatuan yang tidak terpisah-pisah, sehingga tidak ada satu *enclave* dalam suatu desa yang menjadi bagian desa lain yang berbeda.

Dalam konteks politik, sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa mengurus kehidupan mereka secara mandiri (otonom), dan wewenang untuk mengurus dirinya sendiri itu sudah dimilikinya semenjak kesatuan masyarakat hukum itu terbentuk tanpa diberikan oleh orang atau pihak lain. Dari sinilah asalnya mengapa “Desa” disebut memiliki otonomi asli, yang berbeda dengan “daerah otonom” lainnya seperti Kabupaten, Karesidenan dan Provinsi yang memperoleh otonominya dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Nasional.

Desa-desanya yang semula kecil itu kemudian tumbuh semakin lama semakin besar, sehingga kemudian lahir keinginan meluaskan kekuasaan karena merasa dirinya lebih kuat. Adakalanya keinginan untuk membesarkan diri tersebut dilakukan dengan menguasai desa lain yang lebih lemah melalui cara-cara kekerasan (perang), dan kemudian desa yang dikalahkan tersebut dijadikan bagiannya. Lalu secara bertahap tumbuh organisasi kekuasaan yang lebih besar yang pada mulanya mungkin berupa desa kecil, berkembang menjadi kerajaan kecil, dan akhirnya menjadi Negara seperti yang dikenal sekarang. Dalam proses pertumbuhan dan perkembangannya tersebut, kedudukan “Desa” sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom makin lama makin turun karena menjadi sub-sistem dari institusi yang lebih besar sehingga dalam piramida kekuasaan pemerintahan dewasa ini, desa berada di tempat yang paling bawah atau menjadi bagian dari struktur kekuasaan yang paling rendah.

Dari kacamata pemerintah nasional, pemerintah desa dipandang sebagai unit pemerintahan terendah yang menempati sebagian dari wilayah Negara. Dalam konteks ini, pemerintahan nasional adalah jalinan antar sistem-sistem pemerintahan desa *dan berbagai struktur pemerintahan lain di atasnya*. Dengan kalimat lain, pemerintah desa hanya berperan sebagai sub-sistem yang mati hidupnya tergantung pada kemauan supra-sistem di atasnya, yaitu pemerintah nasional (negara) yang secara berlapis mengungkungnya sejak dari pemerintah Kecamatan, Kabupaten, Provinsi sampai Pemerintah Pusat. Apabila kungkungan struktural tersebut dilepaskan, maka pemerintah desa akan menjadi sistem tersendiri. Dari sudut pandang ini, maka pemerintah nasional bisa diasumsikan sebagai artikulator dan integrator dari beragam kepentingan dari sistem-sistem pemerintahan yang tumbuh dan berkembang pada level akar rumput (*grass roots*).

Sementara dari kajian historis dan antropologis, pandangan demikian itu membawa Soetardjo Kartohadikoesoemo untuk mendefinisikan desa sebagai “suatu kesatuan hukum, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri”. Dari definisi itu terlihat adanya empat unsur desa yakni: (1) Wilayah atau daerah, (2) penduduk, (3) tata kehidupan, (4) otonomi. Unsur-unsur tersebut merupakan suatu

kesatuan yang tidak bisa dipisah-pisahkan, sehingga hilangnya salah satu unsur, apalagi kalau beberapa unsur akan menjadikan desa mengalami disfungsi atau bahkan ambruk dalam arti kehilangan makna sebagai suatu sistem.

Kasus pembentukan desa di Sumatera Barat merupakan contoh yang tepat. Sebelum penerapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979, yang dianggap sebagai unit pemerintahan terendah yang langsung berada di bawah Camat adalah "*Nagari*", dimana luas wilayahnya sebanding dengan wilayah kecamatan di Jawa. Namun setelah berlakunya undang-undang tersebut, penataan desa yang dilakukan untuk memenuhi tuntutan pembangunan adalah memecah nagari dengan menjadikan *jorong* (bagian dari *nagari*) menjadi unit pemerintahan terendah di bawah Camat. Dijadikannya jorong sebagai unit pemerintahan desa itu ternyata tidak saja telah melumpuhkan pemerintahan desa baru tersebut--*karena jorong yang dijadikan desa tidak dapat memerankan fungsi nagari*, tetapi juga telah menimbulkan disintegrasi sosial di kalangan masyarakat atau anak nagari. Hal ini terjadi karena menurut tatanan masyarakat setempat, kepemimpinan yang dianggap sah dan disegani adalah *wali nagari*. Jorong ternyata tidak memiliki kepemimpinan yang memadai karena pemimpin jorong semula adalah pembantu atau kepanjangan tangan wali nagari. Menyadari kelemahan tersebut, maka sejak tahun 1988, di Sumatera Barat dilakukan penataan kembali terhadap pemerintah desa, menggunakan format yang mendekati format lama dengan memfungsikan kembali lembaga nagari, meskipun dengan formulasi yang disesuaikan dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1979.

Sebagai suatu organisasi kekuasaan, struktur pemerintah desa berpusat pada kepala desa yang adakalanya didampingi oleh suatu badan penasehat (misalnya dewan *morokaki*, dewan tetua desa, kerapatan adat, dll). Sebutan bagi kepala desa sebelum berlakunya Undang-Undang No. 5 tahun 1979 berbeda-beda di tiap daerah. Di Jawa disebut *Lurah*, *Kuwu*, *Petinggi*, *Klebun*; *Wali Nagari* (Sumatera Barat), *Pesirah* (Sumatera Selatan), *Keucik* atau *Raja Cik* (Aceh), *Demang*, *Tumenggung*, *Pembekal* (Kalimantan), *Perbekel* (Bali), *Raja* atau *Kepala Negeri* (Maluku), *Humum Tua*, *Ya'uda'a* dan *Sangadi* (Sulawesi) dan lain-lain. Dalam melaksanakan tugasnya sehari-

hari, biasanya kepala desa mempunyai seorang pembantu yang menjalankan bermacam-macam fungsi seperti: pesuruh, pelayan, pengawal dan pekerjaan-pekerjaan lain yang diperintahkan oleh kepala desa.

Dalam perkembangannya, seiring dengan keterlibatan desa dalam administrasi Negara-- *Desa dijadikan sebagai bagian terkecil dalam struktur pemerintahan Negara*, pembantu kepala desa yang utama adalah sekretaris desa (sekdes) atau disebut juga *carik, seriang, penyarikan, juru tulis* atau *panitera*. Di desa-desa dimana tugas pemerintahan desanya bertambah banyak, pembantu kepala desa bukan hanya seorang sekretaris desa tetapi juga perangkat desa yang menangani bidang pekerjaan tertentu seperti: bidang keamanan (polisi desa, *kepetengan, tamping, jogoboyo, kepala jaga polisi, mayulu ho'lopo*); bidang agama dan atau adat (*penghulu, mukim, imam, modin, kaum, pemangku* dan lain-lain), bidang kesejahteraan rakyat (*jogo tirta, ulu-ulu, kemakmuran, juru air*).

Di desa-desa yang wilayahnya luas, dimana tempat pemukiman penduduk tersebar secara tidak merata, wilayah desa terbagi dalam kesatuan-kesatuan wilayah yang lebih kecil atau disebut *Dusun, Kampung, Pedukuhan* dan lainnya, yang masing-masing dipimpin oleh kepalanya sendiri-sendiri, yang juga bertindak sebagai pembantu kepala desa. Dengan struktur semacam itu, maka organisasi pemerintahan desa sama seperti organisasi pemerintahan nasional dimana Presiden dibantu oleh para menteri yang bertugas di bidang tertentu, dan kepala-kepala wilayah/daerah yang memimpin pemerintahan di lingkungannya sendiri.

Sebagai pemimpin, kepala desa berwenang membuat keputusan-keputusan di desa, baik secara sendiri atau dengan pertimbangan lembaga penasehat yang ada. Dalam hal yang sangat mendesak dan penting, sebelum mengambil keputusan, kepala desa memerlukan musyawarah dengan seluruh warga desa yang sudah dewasa atau hanya dengan kepala-kepala keluarga sebagai perwakilan seluruh penduduk desa. Kendati pun kepala desa adalah pemimpin yang tertinggi, tetapi karena masyarakat desa selalu menjaga harmoni kehidupan mereka, maka jarang sekali terjadi tindakan sewenang-

wenang yang dilakukan oleh kepala desa terhadap warganya. Apabila ada kepala desa yang bertindak sewenang-wenang sehingga mengganggu harmoni kehidupan warga desa, sepanjang tidak terdapat campur tangan dari luar, maka selalu terdapat mekanisme yang mencegah hal itu terjadi dan berlarut-larut. Mekanisme tersebut bisa berupa teguran dari lembaga-lembaga adat yang berpengaruh, bisa pula berupa sikap dan tindakan warga desa dan cara-cara lainnya yang langsung maupun tidak langsung akan mengakhiri tindakan-tindakan yang tidak dikehendaki oleh warga desa tersebut.

Pada desa yang asli biasanya juga mempunyai wewenang dalam bidang *yudikatif* (peradilan) yang fungsinya menyelesaikan sengketa atau perselisihan yang terjadi di antara warga desa. Lembaga ini juga berfungsi mengadili pelanggaran-pelanggaran terhadap adat atau norma-norma masyarakat desa dengan menjatuhkan hukuman, termasuk tindak pidana tertentu yang dalam hukum positif sering disebut *tipiring* (tindak pidana ringan). Sampai awal Orde Baru, beberapa Desa bahkan memiliki tempat tahanan khusus bagi para pelanggar norma-norma desa, meskipun sering kali tidak berarti sama seperti hukuman kurungan yang lazim kita kenal dalam tata hukum positif.

Secara substansi, buku ini mencoba membahas desa dalam pengertiannya sebagai organisasi kekuasaan, yang merupakan bagian dari struktur pemerintahan Negara, baik di jaman penguasaan Kompeni (V.O.C) sampai pemerintahan Republik Indonesia Pasca Orde Baru. Aspek politik menjadi tinjauan utama buku ini sehingga akan diketahui bagaimana keadaan desa di Indonesia, dalam kedudukannya sebagai suatu *sub-sistem* dari sistem pemerintahan Negara. Tentu saja, tidak bisa dihindari penggambaran kehidupan desa dari waktu ke waktu sebagai akibat dari perlakuan institusi yang lebih besar (negara) terhadap desa. Pertanyaan penting yang ingin dijawab dalam buku ini; *apakah desa adalah sebuah unit pemerintahan yang tergantung dengan pusat? Ataukah desa adalah unit dasar utama yang menjadi penggerak sebuah negara?*

A. Urgensi Studi

Mengapa pemerintahan desa menarik untuk dipelajari atau dibahas? *Pertama*, pentingnya mempelajari pemerintahan desa dari kacamata Ilmu Politik, mungkin bisa disejajarkan dengan kepentingan mempelajari sel-sel dalam biologi, atau mempelajari atom dalam ilmu kimia dan fisika. Mungkin perbandingan itu berlebihan, tetapi yang pokok adalah bahwa tanpa pemahaman terhadap unit-unit yang bersifat elementer tetapi esensial, barangkali tidak akan dapat memberikan pengetahuan yang utuh mengenai disiplin-disiplin ilmu yang bersangkutan. Desa sebagai unit pemerintahan terkecil, dalam batas-batas tertentu bisa dipandang sebagai miniatur negara. Dari segi unsur-unsurnya, secara mendasar desa berbeda dengan negara karena tidak memiliki kedaulatan. Dalam susunannya yang asli, sebelum diusik oleh pemerintah kolonial atau mengikuti format negara modern seperti sekarang ini; fungsi-fungsi legislatif, eksekutif maupun yudikatif bisa dijalankan oleh struktur yang ada di desa meskipun mungkin sangat sederhana, karena memang kebutuhan pemerintahan di desa lebih sederhana. Meskipun demikian, terdapat kesejajaran dalam pengelolaan rumah tangga Negara dengan rumah tangga Desa. Oleh sebab itu, mempelajari pemerintahan Desa adalah salah satu cara mendapatkan pemahaman mengenai jalannya “negara” dalam lingkup mikro.

Kedua, permasalahan pemerintahan desa di Indonesia bukanlah masalah yang bersifat mikro semata, kendati pun desa bisa diibaratkan dengan sel dalam suatu organisme. Keadaan desa sangat berbeda antara satu desa di suatu daerah dengan desa di daerah lain. Perbedaannya tidak hanya bersifat semantik, yang tercermin dari keaneka-ragaman sebutan terhadap unit pemerintahan terkecil itu. Keaneka-ragaman tersebut meliputi juga susunan organisasi, tata/cara kerjanya dan unjuk kerjanya. Sebetulnya sebutan desa terhadap semua unit pemerintahan terkecil/terendah di Indonesia adalah penyederhanaan yang berlebihan demi memudahkan pengendalian dan pembinaan. Penanganan terhadap desa yang sangat beragam itu pada gilirannya menuntut suatu pola yang bersifat komprehensif, namun fleksibel dalam rangka menggalang potensi dan upaya melaksanakan pembangunan nasional. Jelasnya dalam konteks

nasional, permasalahan pemerintahan desa adalah permasalahan yang bersifat makro. Dalam kondisi yang demikian itu, terlihat adanya relevansi mempelajari pemerintahan desa sebagai suatu sistem yang terkait langsung dengan tatanan negara kesatuan Republik Indonesia.

Ketiga, desa adalah tumpuan dan sekaligus sasaran pembangunan nasional. Mengingat saat ini mayoritas penduduk Indonesia masih tinggal di pedesaan, maka pemahaman tentang proses pembangunan di desa merupakan hal yang sangat diperlukan, terlebih dalam konsep pembangunan yang partisipatif. Untuk kondisi Indonesia, dimana pembangunan tergantung atau didominasi oleh pemerintah, maka pembahasan mengenai pemerintahan desa menjadi sangat krusial. Studi tentang desa menjadi semakin penting mengingat bahwa sebagian besar wilayah negara merupakan wilayah desa yang jumlahnya puluhan ribu dengan segala tradisi masyarakat dan ciri khasnya masing-masing. Disamping itu, di desa-desa itu pula terletak jutaan hektar hutan, lahan gambut, hamparan lahan pertanian, danau, pantai, lembah dan bukit, bahkan gunung yang sebagian diantaranya mengandung berbagai sumber daya alam, gas, minyak dan berbagai jenis mineral, yang dalam pandangan warga desa diyakini sebagai milik desa warisan leluhur mereka.

Seiring dengan makin kuatnya posisi negara sehingga menempatkan Desa sebagai sub-sistem yang terkecil dan terendah dalam struktur pemerintahan negara, maka pengabaian atas hak-hak bahkan tata-nilai desa semakin sering terjadi. Akibatnya maka sering pula timbul konflik antara Desa dengan pihak luar-*pemerintah pusat maupun pengusaha*-memperebutkan sumber daya desa.

Di masa yang lalu-*termasuk pada masa kolonialisme seperti kajian yang dilakukan oleh Herman Warner Muntinghe, orang Belanda yang membantu Thomas S. Raffles*-studi tentang desa pada umumnya bersifat etnografis, yang banyak dilakukan oleh para antropolog. Namun demikian, tidak berarti bahwa studi-studi etnografis selanjutnya tidak banyak lagi dilakukan. Penelitian-penelitian tentang masyarakat Desa Trunyan-Bali, desa di Mentawai, desa di Toraja, Desa-desa di pulau Jawa, Sumatera dan lainnya cukup banyak dilakukan, bahkan oleh para peneliti asing seperti Clifford

Geertz, Frans Husken, Hans Antlov dan seterusnya. Studi-studi tersebut sering kali sangat mendalam, menggambarkan secara detail tatanan masyarakat dan kehidupannya sehari-hari, misalnya cara bertani, adat dan tradisi perkawinan, kelahiran bayi sampai upacara kematian. Studi-studi etnografis sangat membantu memahami kehidupan suatu masyarakat secara cukup lengkap, meskipun tidak bisa memberikan gambaran umum tentang masyarakat desa di suatu wilayah secara menyeluruh, karena memang sifatnya yang khusus-*terbatas pada satu desa tertentu saja*.

Pemerintah Kolonial Belanda sendiri, meskipun sudah ratusan tahun menguasai Indonesia, baru memberikan perhatian khusus terhadap pemerintahan desa dengan diterbitkannya peraturan perundangan tentang desa yaitu pasal 71 *Regeeringsreglement* (Tata pemerintahan Hindia Timur/Hinda Belanda) tahun 1854, yang kemudian disusul dengan terbitnya *Inlandsche Gemeente Ordonantie* (IGO) tahun 1906 yang hanya berlaku di pulau Jawa saja dan itupun tidak seluruhnya.

Sampai buku ini terbit, buku-buku tentang pemerintahan desa Indonesia dewasa ini sebenarnya cukup banyak, namun jika dibandingkan dengan di negara-negara lain yang setara misalnya India, Pakistan dan Thailand relatif masih kurang. Sebagai sebuah kajian yang utuh, mungkin buku berjudul “DESA” yang dirintis oleh almarhum Soetardjo Kartohadikoesoemo pada awal tahun lima puluhan adalah studi komprehensif pertama tentang desa. Buku tersebut menggunakan pendekatan *historis-antropologis* yang kemudian menjadi salah satu buku legendaris tentang desa di Indonesia.

Pada masa Orde Baru buku-buku tentang desa bisa dikatakan masih sangat kurang, karena buku-buku yang ada lebih banyak menggunakan pendekatan *yuridis-normatif* atau kalau tidak *administratif*. Pasca 1965, atau masa ketika Orde Baru berkuasa, memang pendekatan yuridis-normatif atau administratif lebih dominan digunakan untuk membaca desa. Sebut saja misalnya karya-karya Bayu Surianingrat, Talizidhuhu Ndraha, RH Unang Sunardjo, Sumber Saporin, HAW Widjaja, G.Kartasapoetra dan

seterusnya. Bukan berarti bahwa pendekatan tersebut kurang relevan, namun karena demikian banyaknya dimensi kehidupan Desa di Indonesia. Oleh sebab itu, studi tentang pemerintahan desa di Indonesia memerlukan pendekatan-pendekatan lain yang masih belum digarap atau ditangani dengan sungguh-sungguh.

Ketika penelitian untuk penulisan buku ini dilakukan pada tahun 1992, tujuan penulis sebenarnya hanya sekedar berusaha menambah perbendaharaan studi pemerintahan desa di Indonesia dengan menggunakan pendekatan yang berbeda, yaitu perspektif *politis-analitis*. Dengan pendekatan tersebut diharapkan akan dapat mengurangi kesenjangan aspek politis dalam analisis sistem pemerintahan desa di Indonesia yang bisa dikatakan cukup langka di jaman Orde Baru. Saat itu, penelitian ini berharap bisa sedikit menambah atau melengkapi studi-studi desa yang memakai pendekatan ekonomi seperti yang dilakukan oleh Mubyarto dari UGM, Sayogyo dari IPB, D. H. Penny dan lain-lain.

Pendekatan politis-analitis ini-*yang lebih tegas dipahami sebagai model new institutionalism*-akan sangat bermanfaat untuk mengupas kondisi dan perlakuan terhadap desa, terutama dari institusi kekuasaan yang lebih tinggi, dan implikasi yang menyertainya. Pendekatan yuridis-normatif (*model old institutionalism*), apalagi hanya sekedar dimaksudkan merinci penjabaran suatu peraturan perundang-undangan, bukan saja belum bisa mencerminkan kondisi yang sebenarnya, tetapi adakalanya mengecohkan. Dengan menguraikan rincian penjabaran peraturan perundang-undangan tersebut, seakan-akan segala permasalahan mengenai pemerintahan desa kemudian bisa diselesaikan. Jika peraturan perundang-undangan tersebut dikupas dengan kacamata politis (*new institutionalism*), tidak tertutup kemungkinan di temukan bahwa permasalahan yang timbul justru berpangkal pada penerapan suatu peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh konkrit adalah analisis terhadap penerapan UU No. 5 Tahun 1979 yang bermaksud menyeragamkan organisasi pemerintahan desa di Indonesia, yang saat pertamakali buku ini ditulis tahun 1992 menimbulkan berbagai permasalahan terutama di luar pulau Jawa.

Analisis kritis terhadap permasalahan pemerintahan desa berarti sikap kehatian-hatian, kalau bukan *skeptisisme*, dalam mencermati suatu keadaan. Sebagai contoh, dapat dilihat dalam kehidupan sehari-hari masyarakat 'modern'. Desa sering menjadi simbol keterbelakangan. Hal itu tercermin dari ungkapan masyarakat kota misalnya dengan kata-kata mengejek atau mengumpat "*maklum orang desa*" atau "*dasar orang kampung!*". Meski ungkapan itu terdengar sambil lalu dan tidak serius, seorang pengamat politik tentu tergelitik untuk menemukan penjelasan dari fenomena "sambil lalu" tersebut. Maka visi politis buku ini dalam menganalisis gejala tersebut akan menggiring pemikiran untuk mempertanyakan, *mengapa hal itu bisa terjadi?*

Satu kenyataan yang memang tidak bisa diingkari bahwa kemajuan-kemajuan yang dicapai selama ini, entah itu diberi julukan modernisasi, industrialisasi, pembangunan berencana, inovasi teknologi dan sebagainya telah merambah seluruh negeri ini melalui gerbang-gerbang perkotaan. Dalam proses pembangunan, desa selalu tertinggal dibelakang. Ketertinggalan daerah pedesaan dibandingkan dengan daerah perkotaan bukan berarti bahwa tidak terjadi kemajuan di daerah pedesaan. Yang dimaksudkan adalah perbedaan kecepatan dalam mencapai kemajuan tersebut. Fenomena tersebut oleh Michael Lipton (1977) disebut sebagai *urban bias*. Robert Chambers (1979) bahkan mengajukan kritik yang lebih tajam lagi. Menurutnya, Desa telah menjadi korban penjungkir-balikan (*putting the last first*) dari pihak luar desa (*outsiders*) yang mengaku serba tahu tentang desa. Para *outsiders* itu dengan gagah dan penuh percaya diri merekayasa desa tanpa menyadari adanya enam jenis bias, yaitu: (1) bias ruang-*dimana secara spatial kota lebih diuntungkan oleh pembangunan*, (2) bias proyek, (3) bias personal, (4) bias musim kering, (5) bias diplomatis dan (6) bias profesional.

Bias dalam arti lebih menguntungkan kota ini, seringkali tidak dipermasalahan dalam analisis normatif yang kurang mencermati bahwa teori-teori modernisasi ataupun teori-teori pembangunan ekonomi yang mendasarinya sebetulnya memiliki visi politis tertentu. Menurut teori-teori tersebut, kadang-kadang menuntut kesengajaan dalam menciptakan bias. Sebagai contoh, konsekuensi dari penerapan model pertumbuhan ekonomi yang dirumuskan Harrod-

Domar adalah memerankan kota sebagai pusat-pusat pertumbuhan ekonomi dalam konsepsi-konsepsi Harrod-Domar.¹ Atau rumusan Arthur, W. Lewis (1955) yang menciptakan sektor-sektor modern sesuai konsepsi-konsepsi Lewis. Model-model pembangunan di atas dengan mudah diterima dan tidak sedikitpun diragukan oleh banyak pembuat kebijakan pembangunan di negara-negara yang sedang berkembang. Sebab, simpul-simpul birokrasi pemerintah yang memegang kendali utama proses pembangunan di negara-negara itu terkonsentrasi di daerah perkotaan.

Analisis politis terhadap pemerintahan desa memiliki relevansi yang kuat mengingat pentingnya peranan pemerintahan desa dari masa ke masa. Yang menarik bukan hanya apa atau bagaimana peran tersebut, melainkan juga mengapa peran tersebut dibebankan, disamping juga bagaimana kinerja dari peran-peran tersebut? Dari waktu ke waktu, pemerintah desa dalam kedudukannya sebagai suatu sub-sistem, selalu berperan sebagai instrumen politik, instrumen untuk mencapai tujuan pemerintah pusat atau pemerintah atasan lainnya.

Pada jaman kolonial, pemerintah desa telah dipaksa menjadi instrumen untuk mengeksploitasi sumber daya alam dan manusia guna kepentingan penjajah. Pada masa Demokrasi Liberal, desa menjadi ajang rebutan pengaruh partai-partai politik, yang meskipun tidak membuat rakyat menderita seperti jaman penjajahan, tetapi telah menyebabkan harmoni kehidupan masyarakat desa terganggu, sehingga kesejahteraan pun cenderung menurun. Pada masa Demokrasi Pancasila, pemerintah desa diberi peran sebagai ujung tombak pelaksanaan pembangunan tanpa banyak mengetahui bagaimana keputusan-keputusan mengenai pembangunan itu, bahkan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa itu sendiri dibuat.

Masyarakat desa telah ditempatkan oleh pemerintah pusat sebagai sasaran utama pembangunan. Birokrasi pemerintah pun tidak pernah mempertanyakan haknya untuk merekayasa desa menurut kehendaknya sendiri, karena segala sesuatu yang dilakukannya selalu bias. Hal itu merujuk pada suatu konsep “sakral” yang dinamakan

¹ Lihat pula Michael P. Todaro, *Economic Development in The Third World*, Longman, 1989, hlm. 65.

“pembangunan desa”. Birokrasi yang secara teoritis sebenarnya adalah instrumen untuk mencapai tujuan Negara, akhirnya menggiring desa yang sebenarnya telah berabad-abad mampu mengurus dirinya sendiri secara otonom menjadi bagian dari instrumen tersebut.

Cara yang ditempuh pemerintah untuk menundukkan desa adalah dengan melakukan pengendalian terhadap tata kehidupan desa. Bukan saja aparat pemerintah desa yang mencakup lapis paling bawah dari jaringan birokrasi pemerintah, tetapi juga organisasi-organisasi kemasyarakatannya pun berada di bawah kontrol birokrasi. Bahkan untuk memperkuat pengendalian tersebut, dibentuk lembaga-lembaga baru seperti; Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) yang berasal dari Lembaga Sosial Desa (LSD) yang lebih bersifat otonom, Karang Taruna, Himpunan Kerukunan Tani (HKTI), Angkatan Muda Pembaharuan Indonesia (AMPI) dan sebagainya. Tidak bisa disangkal lagi bahwa fungsi desa sebagai pengelola rumah tangga masyarakat desa, kini telah berubah menjadi kepanjangan tangan pemerintah dalam mewujudkan apa yang disebut pembangunan nasional. Sedemikian besarnya keinginan birokrasi pemerintah menjadikan pemerintah desa sebagai instrumen pembangunan, sampai melupakan kenyataan bahwa pemerintah desa sebenarnya telah ada sebagai warisan bangsa jauh sebelum kemerdekaan negara ini diperoleh tanggal 17 Agustus 1945.

Keberadaan desa sebagai sub-sistem dari sistem politik nasional kini memang tidak perlu dipersoalkan lagi, yang masih perlu dibahas adalah bagaimana desa dalam posisi tersebut menjadi sub-sistem yang fungsional. Yang perlu selalu diingat adalah bahwa pemeliharaan dan pengembangan fungsi desa tidak hanya untuk memenuhi kepentingan-kepentingan sistem politik nasional, tetapi juga demi kepentingan sub-sistem itu sendiri. Antara kedua belah pihak terjalin hubungan yang saling membutuhkan (*simbiosis-mutualisme*). Dalam prakteknya, kepentingan desa seperti; kemandirian, pelestarian hak-hak menurut hukum adat setempat dan sebagainya sering terabaikan karena dominannya peran dan intervensi sistem yang lebih besar dan luas. Ada berbagai penyebab, yaitu: *pertama*, ada asumsi yang naif bahwa hal tersebut dilakukan untuk pemenuhan kepentingan desa itu sendiri. *Kedua*, atas nama kepentingan nasional yang dipandang

lebih luhur dan agung ketimbang kepentingan desa per desa, maka pengendali sistem politik bisa berbuat apa saja. Ambisi untuk mencapai target-target nasional dalam kondisi yang demikian itu, dapat menjelaskan mengapa kepentingan desa acapkali diabaikan.

Intervensi para penguasa *supra-sistem* tersebut bisa membawa desa pada dua kemungkinan, yaitu: (1) tidak berfungsinya lembaga-lembaga yang terbentuk dari keseharian masyarakat setempat untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri, atau (2) terjadinya perubahan fungsi-fungsi semula sesuai dengan tuntutan supra-struktur yang melingkupinya, meskipun dengan kemungkinan terjadinya gangguan terhadap harmoni kehidupan masyarakat desa tersebut.

B. Pendekatan *Historical-Institutionalism*

Ketika penelitian untuk penulisan substansi buku ini dilakukan pertama kali tahun 1992, secara tegas penulis mengkritik pendekatan klasik yang mengkaji tentang desa secara *regulasi-normatif* atau *juridis-administratif* dengan menawarkan pendekatan alternatif dengan kacamata *politis*. Posisi paradigmatik ini diambil oleh penulis setelah merefleksikan kembali pendekatan-pendekatan institusi yang sedang berkembang saat itu yang dianggap kurang eksploratif atau kurang *luwes* dalam menjelaskan realitas.

Pendekatan institusi (*institutionalism*) adalah pendekatan ilmu politik yang memfokuskan pada kajian terhadap institusi. Pendekatan ini di inisiasi oleh Woodrow Wilson pada tahun 1880-an.² Pendekatan ini sangat menonjol dalam tulisan-tulisan Woodrow Wilson yang membandingkan birokrasi di Eropa dan Amerika Serikat, yang saat itu tujuannya untuk mengadopsi institusionalisasi birokrasi di Eropa ke Amerika. Namun pendekatan model Woodrow Wilson ini mendapat kritik tajam, karena dianggap tidak sepadan (*apple to apple*) dalam membandingkan birokrasi Jerman yang kerajaan dengan Amerika yang Republik. Woodrow Wilson dan para penganutnya memiliki argumen sendiri, bahwa ibarat “*melihat*

² Sebagai presiden awal berdirinya *American Political Science Association* sejak 1880-an, dan kemudian sebagai presiden Universitas Princeton dan kemudian Presiden Amerika Serikat, dia memfokuskan kajiannya terhadap institusi.

keahlian pembunuh profesional dalam menajamkan pisau”, bukan soal nilai dari yang ingin di contoh, namun adopsi keahliannya yang sedang kita butuhkan.

Sejak saat itu, terutama dalam disiplin Ilmu Politik, kajian tentang institusi menjadi kajian yang berkembang pesat sampai tahun 1950-an. Perkembangannya juga jauh melampaui model kajian Woodrow Wilson yang hanya membandingkan struktur dan regulasinya. Bahkan lebih dalam lagi masuk ke sistem operasi institusinya. Teori-teori organisasi berkembang pesat seiring dengan perkembangan teori perbandingan politik, yang semakin mengokohkan teori institusi sebagai pendekatan yang ideal. Namun pendekatan institusi tidak berkembang lagi dari tahun 1950-an sampai 1980-an akhir, dimana pendekatan ini terjebak pada pendekatan yang normatif.

Pendekatan ini hanya sibuk menfokuskan diri pada organisasi, regulasi formal, struktur formal dan nilai-nilai normatif lainnya. Pendekatan ini terlalu disibukkan dengan beban moralitas bagaimana seharusnya institusi bekerja menjadi lebih baik, menurut nilai dan ukuran yang ditetapkan, bukan memahami bagaimana institusi pada realitasnya. Pendekatan inilah yang kemudian dikenal kembali dengan istilah *old institutionalism*, yang fokus pada pencarian model pembelajaran dari pemerintahan lain dan berharap bisa dipetik pengalamannya untuk menciptakan sistem yang lebih baik (Guy Peters: 2000). Model pendekatan *old institutionalism* ini tentu memiliki banyak kelemahan, khususnya pengamatan yang hanya fokus pada sistem politik dan *output*-nya saja. Dalam kondisi seperti itu, kajian-kajian tentang desa hanya akan melahirkan analisis yang normatif, atau hanya mengidentifikasi hal-hal formal dan normal saja.

Refleksi kelemahan model pendekatan institusi seperti inilah yang menyadarkan penulis untuk keluar dari jebakan *old institutionalism*. Pendekatan dalam melihat desa masih cenderung bersifat yuridis-normatif dan administratif, sehingga hanya melihat homogenitas atau keseragaman, bukannya pendekatan politik yang melihatnya sebagai sebuah *arena konflik*. Maka dengan kesadaran ini pula, ketika edisi pertama buku ini diterbitkan, penulis menegaskan bahwa pendekatan yang digunakan adalah pendekatan dengan

kacamata politik. Sebuah pendekatan yang melihat desa bukan hanya sebuah fenomena sosiologis yang stagnan atau hasil regulasi yang pasif. Namun desa sebagai institusi yang selalu bergejolak dan penuh konflik, yang berkembang menyesuaikan atau bahkan melahirkan resistensi dari kekuatan-kekuatan struktur di atasnya.

Refleksi atas kelemahan model *old institutionalism* inilah yang kemudian-empat tahun setelah edisi pertama buku ini terbit-oleh Goodin (1996) ditahbiskan sebagai pendekatan *new institutionalism*. Pendekatan ini (*new institutionalism*) menurut Guy Peters (2000:14-16) bukan hanya soal sistem dan *output*-nya saja, namun lebih menekankan pengamatan pada *feed back* atau *input* politik (*inputism*). Maksud dari *inputism* ini adalah pengamatan terhadap *input* yang masuk ke dalam sistem politik yang lebih menjelaskan perilaku, daripada struktur formal ataupun *output* (kebijakan) dari sebuah institusi. Ini artinya, institusi harus dipahami sebagai ruang yang penuh konflik dan tidak selamanya dipahami seragam. Menapaki proses refleksi akademik penulis saat itu dan juga proses perkembangan ilmu politik di institusi kedua penulis, maka buku ini kemudian menegaskan kembali bahwa pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan *new institutionalism*.

Sebelum mendiskusikan lebih jauh tentang *new institutionalism*, ada baiknya penulis terlebih dahulu mendudukan konsep institusi yang digunakan di dalam buku ini. Konsep institusi yang dimaksud dalam buku ini bukan hanya bentuk organisasi, perkumpulan atau juga lembaga sebagaimana pemahaman *old institutionalism*. Merujuk pada Guy Peters (2000), konsep institusi merentang dari struktur pemerintahan formal sampai pada institusi sosial (informal) yang tidak berbentuk (kelas sosial). Inti gagasan institusi ini adalah 'stabilitas' yang dapat diidentifikasi sebagai kondisi berkesinambungan sebuah aktivitas. Sebagai contoh, misalkan sebuah café yang selalu didatangi pengunjung yang sama-*bahkan ketika mendapat sebutan tertentu bagi pengunjung setianya*, namun kegiatan berkumpul itu belum bisa disebut sebagai sebuah institusi. Peristiwa ini akan menjadi lain ketika mereka berjanji untuk berkumpul setiap Sabtu, ditempat yang sama, dengan agenda yang ditentukan, maka kegiatan berkumpul ini sudah mendekati ciri sebagai institusi. Apalagi jika kemudian diketahui

bahwa yang berkumpul adalah para politisi DPR, maka dapat kita katakan bahwa aktivitas itu adalah sebuah institusi informal. Formalisasi institusi terjadi jika kemudian mereka bersepakat untuk membangun sebuah 'lembaga' bersama untuk meresmikan agenda dan rutinitas di kafe tersebut.

Dalam pengertian konsep ini, maka 'Desa' memenuhi syarat sebagai institusi, bukan karena aturan regulasi administratif yang mendefinisikannya sebagai desa, namun karena ada stabilitas didalamnya. Adanya stabilitas ini dapat dinilai dari keteraturan dalam ikatan sosiologis, ikatan ekonomi dan ikatan politisnya dalam satu institusi desa. Secara sosiologis desa memiliki karakteristik sosiologisnya yang berbeda-beda, namun yang jelas adalah adanya ikatan yang kuat dari genealogi sosiologisnya.

Karena buku ini akan melakukan investigasi institusional dalam bentuk kesejarahan desa, maka pendekatan *historical-institutionalism* dianggap paling tepat untuk menjadi bingkai konsep yang akan mengkerangkai secara substantif. Pendekatan model *historical* dalam buku ini sedikit dibedakan dengan model *historicism* yang sering digunakan. Dalam konstruksi berpikir *historical*, sejarah akan dilihat sebagai lapisan-lapisan peristiwa yang dipahami secara dinamis, sedangkan model *historicism* lebih melihat masa lalu itu tunggal dan tetap.

Pendekatan *historicism* semacam itu sering digunakan oleh pendekatan *old-institutionalism*, dimana ketika mencari penjelasan dari fenomena sistem politik kontemporer, maka jawaban atas pencarian itu akan di tilik dari penjelasan 'warisan tradisi' sejarah sebelumnya. Peneliti dengan konsep *historicism* akan berupaya untuk menemukan penjelasan utamanya di masa lampau dalam menjelaskan fenomena kontemporer yang sedang terjadi. Pendekatan *historicism* meyakini ada yang tetap dari masa lampau yang dapat menjadi penjelasan dari semua fenomena kontemporer. Pendekatan ini sering menempatkan individu sebagai pusat penjelasan perubahan institusi, sehingga analisis *historicism* nyaris hanya terfokus pada tindakan elit (Guy Peters, 2000:9-10). Sehingga pendekatan ini menjadi normatif dan monolitik, karenanya sangat mudah terjebak pada keagungan

masa lalu tanpa bisa mendeteksi inovasi dan adaptasi dimasa setelahnya.

Hal ini tentu berbeda dengan *historical-institutionalism* yang menghadirkan sejarah sebagai lapisan beragam peristiwa, yang masing-masing peristiwa akan memiliki pengaruh pada lapisan berikutnya. Konsep kesejarahan yang dianut dalam *historical-institutionalism* seringkali dikenal dengan *path dependence* atau 'lintasan ketergantungan'. *Path dependence* menganggap bahwa proses kesejarahan masa sekarang adalah proses yang terkait dengan masa lampau pada beberapa lapisan waktu. Artinya kejadian di masa lalu (meski kecil) memiliki dampak yang tidak hanya satu bagi masa depan, dan dampak itu membawa dampak lain bagi masa depan setelahnya. Dalam analisis konsep ini, pendekatan tersebut digunakan untuk menjelaskan keterkaitan dan keterhubungan antara satu tindakan dengan tindakan yang lain, yang terpilah oleh waktu dan kemudian membentuk pola perilaku.

Jika demikian, bagaimanakah kemudian membaca kestabilan dan perubahan desa sebagai institusi? Desa sebagaimana setiap institusi tentu akan mencari sebuah eksistensi dengan menemukan sebuah perilaku yang ideal dan nyaman bagi individu-individu didalamnya. Konsep ini seringkali dinamakan *punctuated equilibria* atau 'penanda keseimbangan'. Pada titik *punctuated equilibria* ini, maka sebuah institusi akan dirasakan dalam kondisi yang stabil, sebagaimana diidamkan oleh setiap bentuk organisasi. Karena dalam *punctuated equilibria*, setiap kebijakan yang dibuat akan terkondisikan sesuai dengan yang telah dirancangnya. Namun dalam sejarah tentu perubahan tidak bisa dihindari, karena merupakan bagian dari adaptasi terhadap eksistensi struktur baru.

Beberapa *new-institutionalis* yang lain mungkin lebih tertarik untuk memeriksa terciptanya stabilitas dan keberlanjutan pola perilaku di dalam institusi, namun bagi *historical-institutionalis* yang justru menarik adalah perubahan institusionalnya. Untuk menemukan perubahannya, maka *historical-institutionalis* akan memeriksa perubahan politik dari jejaring institusi sekitarnya yang ditunjukkan dari perubahan struktur yang lebih besar di atasnya.

Konsep perubahan ini menjadi lebih jelas ketika *path dependence* didudukkan bersama konsep *equilibria*. Bahwa pola 'lintasan ketergantungan' sebenarnya adalah bentuk baru 'keseimbangan' institusi sebagai respon perubahan jejaring politik sekitarnya. Pierson (2002) lebih suka menyebut *path dependence* sebagai *multiple equilibria*, karena pada dasarnya perubahan-perubahan itu adalah tuntutan bagi institusi untuk menemukan kestabilannya kembali.³

Dengan konsep ini maka melihat perubahan institusi harus lebih hati-hati, karena pada dasarnya ketika institusi berada pada titik 'keseimbangan' (*equilibrium*), maka tetap akan seperti itu sampai ada beberapa penanda besar yang menggesernya dari posisi stabilnya. Perubahan jarang terjadi oleh desain atau perencanaan, karena ketika insitusi berada pada titik *equilibrium*, maka akan selalu ada usaha untuk mempertahankan *status quo* tersebut. Faktor internal dalam perubahan institusi seringkali hanya karena meniru perubahan yang dilakukan oleh institusi lain di sekitarnya. Sehingga perubahan institusi jarang rasional, seringkali sulit menemukan perubahan yang dirancang dengan perencanaan matang, justru kebanyakan muncul tiba-tiba dan terlihat alamiah (Theda Skocpol, 2002:34).

Theda Skocpol (2002:5) menilai bahwa penelitian model ini telah mendorong dikembangkannya teori dan metode untuk investigasi dasar sejarah, dimana tidak hanya melihat masa lalu, namun mengamati proses dalam rentang waktu. Pendekatan *historical-institutionalism* lebih dikembangkan dengan sikap yang ekletik dengan menggabungkan beberapa pendekatan sekaligus.⁴ Senada dengan itu, menurut Vivien Lowndes (2013:107) yang mengutip Gamble (1990:405), *new-institututionalism* bukanlah sebuah tori baru, namun hanya pengorganisasian perspektif. Karena pemahamannya bukan dalam rangka memetakan teori sebab-akibat, namun lebih sebagai usaha memetakan subjek dan untuk menjawab pertanyaan inti (Rhodes 1995:49).

³ Lihat Pierson, Paul and Theda Skocpol, *Historical institutionalism in Contemporary Political Science*, artikel seminar, Harvard University, 2002.

⁴ Ini yang seringkali dianggap sebagai kelemahan sekaligus kelebihan. Lihat Peters, *Opcit.*

New-institutionalism bisa jadi “beragam-jika tidak bervariasi-pendekatan dalam politik”. Institusi menjadi variabel penting dalam menjelaskan kehidupan politik, dan institusi juga menjadi faktor penting yang menjadi jawaban dalam menjelaskannya (Peters 1999:150). Kontribusi pendekatan *new-institutionalism* dalam ilmu politik barangkali lebih tepat dipahami sebagai *epistemic gain*, gerakan dari penjelasan problematik ke penjelasan yang lebih mumpuni dalam arena pendekatan alternatif yang mungkin. Karakter yang eklektik dari pendekatan *new-institutionalism* ini tentu menciptakan kelebihan dan kelemahan sekaligus. Kelebihannya adalah kemampuan memberikan penjelasan yang lebih luas dan mendalam, namun menjadi bumerang jika proses refleksi eklektiknya tidak tuntas.

Pertanyaan lebih lanjut, bagaimana *new-institutionalism* meletakkan hubungan antara individu dengan institusi? Dalam *new-institutionalism*, khususnya *historical-institutionalism*, memang tidak secara jelas menempatkan posisi individu dan institusi dalam sebuah konsep baku. Tentu di dalam sebuah institusi ada sebuah mekanisme bagaimana institusi dapat membentuk perilaku individu, dan tentu juga sebuah mekanisme bagaimana individu membentuk kembali institusi. Penjelasan yang paling bisa diklarifikasi adalah bahwa individu-lah yang membuat keputusan institusi sepanjang sejarah aktivitas institusi. Tetapi jawaban ini tentu masih juga kabur, misalkan bagaimana keputusan itu diterjemahkan dari level individu ke institusi dan bagaimana pengertian individu bertransformasi menjadi pengertian institusi? Dalam beberapa kasus, perkembangan pilihan kebijakan di terjemahkan ke dalam hukum (peraturan/program) dan kemudian hukum (peraturan/program) itu menjadi basis program aktivitas institusi. Namun harus hati-hati, karena membaca kebijakan hanya dari tataran formal akan terjebak kembali ke dalam model yang telah dibangun oleh *old-institutionalism*.⁵

⁵ Dalam level metode pertanyaan ini misalnya dapat diturunkan untuk menjelaskan perilaku seorang “Menteri” (individu) di dalam Kementerian Perempuan (institusi) dimana dia beraktivitas? Atau pun pengaruh Kementerian Perempuan (institusi) terhadap perilaku Menteri (individu)?

Kerancuan konseptual ini adalah perdebatan klasik yang sudah banyak di eksplorasi dalam kajian ilmu sosial. Guy Peters⁶ mengidentifikasi bahwa para *new-institutionalis* sangat terbantu dengan konsep dualitas yang dikembangkan Gidden. Dalam konsep 'dualitas'nya, Gidden menggantikan konsep 'dualisme' yang mempertentangkan antara struktur dan agensi, dan lebih suka menempatkan struktur dan agen hadir dalam pertautan.⁷ Struktur, yang dibedakan dengan sistem, adalah gugus-gugus yang terbedakan menurut signifikansi, dominasi dan legitimasinya.⁸ Sedangkan agen bergerak ke dalam tiga kesadaran, ketidaksadaran (*unconscious motives*), kesadaran praktis (*practical consciousness*), dan kesadaran kritis/menyimpang (*discursive consciousness*).⁹ Disini struktur tidak untuk dimaknai sebagai pembatas bagaimana agensi bergerak, namun secara mendasar menjadi bagian dari produksinya.¹⁰

C. Penyajian

Merujuk pada kerangka metode pendekatan *historical-institutionalism*, maka distribusi gagasan dalam buku ini akan disusun berdasarkan identifikasi *path dependent* yang menentukan titik perubahan. Pembahasan buku ini menggunakan sistematika klasik yang banyak dipergunakan dalam kajian sistem politik Indonesia. Sistematika ini ditempuh untuk memperoleh gambaran yang utuh tentang keadaan pemerintahan desa dalam suatu sistem yang berbeda-beda. Setelah *Bab I* (Pendahuluan) yang menguraikan secara singkat mengenai latar belakang pemerintahan desa di Indonesia dan maksud serta manfaat yang diharapkan dari studi pemerintahan desa dengan menggunakan analisis politis, maka *Bab II* akan menguraikan desa pada awal mula dan proses transformasi desa dalam koloni VOC. Di bagian ini digambarkan keadaan pemerintah desa pada jaman kolonial. Pada masa inilah sebenarnya proses alih kekuasaan terjadi dari pemerintahan lokal tradisional

⁶ Guy Peters, *Opcit.*

⁷ Untuk lebih jelas lihat Anthony Gidden, *Central Problems of Social Theory Action, Sturcture, and Contradiction in Social Analysis*, Univerity of California Press, Berkley & London, 1978.

⁸ Gidden, *Ibid.*

⁹ Gidden, *Ibid*, hal 7.

¹⁰ Gidden, *Ibid*, Hal 70.

yang mengalami transformasi berupa peralihan ke model integrasi dengan sistem VOC. Nilai-nilai baru mulai diadopsi pada masa ini. Kemudian *Bab III* menggambarkan secara lebih rinci ketika masa pemerintahan Hindia Belanda dan Raffles, yang bukan saja meletakkan desa sebagai perantara antara penguasa kolonial dengan penduduk pribumi (karena penguasa kolonial dalam menjalankan pemerintahannya menggunakan sistem *indirect-rule*), tetapi juga secara intensif menjadikan pemerintah desa sebagai alat eksploitasi yang ampuh. Selanjutnya, *Bab IV* menjelaskan bahwa Desa pada era kolonial adalah penggambaran eksploitasi desa atas nama perang dan bayangan tentang imperialisme. Dalam nalar resminya, Jepang tidak pernah mengklaim mengkoloni Indonesia, namun menjadi saudara tua yang sedang bekerjasama untuk mencegah kolonialisme. Alasan inilah yang menjadikan eksploitasi terhadap desa menjadi sah atas nama revolusi dan kemerdekaan, meskipun sebenarnya adalah eksploitasi yang sangat parah. *Bab V* memberikan gambaran lebih lanjut tentang keadaan pemerintah desa pada awal kemerdekaan, yaitu jaman demokrasi liberal sampai jaman puncak kekuasaan Presiden Sukarno di masa Demokrasi Terpimpin. Pada masa itu, pemerintah bukan saja menjadi ajang rebutan pengaruh partai-partai politik, tetapi juga “mendapat kesempatan” untuk berotonomi tanpa banyak dicampuri atau dikendalikan oleh pemerintah atasannya. Lebih dalam lagi, *Bab VI* menguraikan bagaimana kehidupan pemerintah desa pasca 1965, dimana pemerintah desa lebih dikukuhkan kedudukannya sebagai bagian dari birokrasi pemerintah. Langkah ini untuk memenuhi ambisi pembangunan yang telah menjadi obsesi paling besar Orde Baru saat itu. Sedangkan *Bab VII* menjelaskan perkembangan Desa pasca Orde Baru dimana dampak demokratisasi telah merefleksikan kembali bayang-bayang otonomi pada masa lampau. Dalam era demokrasi-atau lebih tepat disebut era liberalisasi politik-perubahan dalam koridor kebijakan mulai dilakukan sebagai upaya untuk membuat desa bangkit kembali. Namun tidak semua upaya itu berhasil, tantangan-tantangan juga lahir pada masa kini yang masih saja menempatkan desa sebagai unit terendah yang dianggap remeh. Sebagai penutup, akan disajikan rangkuman dari seluruh uraian yang telah dijabarkan sebelumnya.

BAB II

DESA DI MASA VOC

Kendati pun dalam pengetahuan masyarakat pada umumnya disebutkan bahwa penjajahan Belanda di Indonesia berlangsung selama 350 tahun, tetapi sebenarnya sampai awal abad kedupuluh masih banyak daerah di Sumatera dan daerah-daerah lainnya di luar Jawa yang belum sepenuhnya dikuasai pemerintah Hindia Belanda. Sebagai contoh, Belanda baru berhasil menghentikan perlawanan rakyat Aceh pada tahun 1904 setelah berusaha keras memadamkannya sejak perjuangan rakyat Aceh berkobar tahun 1873 yang telah menimbulkan kerugian yang sangat besar bagi Belanda. *Puputan* atau perlawanan habis-habisan sampai semuanya gugur yang dilakukan oleh Raja dan seluruh pengikutnya di Badung baru berlangsung tahun 1906, hanya 2 tahun sebelum berdirinya Boedi Oetomo. Bahkan pada tahun 1908 Dewa Agung dari Klungkung, memimpin sebuah pemberontakan yang mengharuskan Belanda mengirim ekspedisi penaklukan yang terakhir ke Bali. Dewa Agung dan para pengikutnya kemudian melakukan perang puputan yang terakhir, yang mengakhiri kemerdekaan rakyat Bali (Ricklefs, 2007:205.)

Dengan demikian jelaslah bahwa yang dimaksudkan dengan penjajahan Belanda di Indonesia selama 350 tahun, lebih tepat apabila dialamatkan ke tanah Jawa. Perlawanan besar rakyat di Jawa terhadap Belanda yang terakhir dipimpin oleh Pangeran Diponegoro yang berkobar mulai tahun 1825. Perjuangan tersebut berakhir setelah Belanda berhasil menangkap Pangeran Diponegoro tanggal 28 Maret 1830 di Magelang. Oleh karena itu, di Jawa paling banyak ditemukan peninggalan atau warisan masa penjajahan Belanda tersebut. Mungkin

karena itu pula, maka dalam hal pemerintahan desa; pemerintah Hindia Belanda membedakan antara desa-desa di Jawa dengan desa-desa di luar Jawa seperti yang dapat dilihat dari ketentuan undang-undang yang disebut I.G.O.B. (*Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten*) yang ditetapkan untuk desa-desa di luar Jawa. Pemerintah kerajaan Belanda sendiri baru menerima kekuasaan atas Hindia Belanda dari VOC yang bangkrut pada tahun 1798.

Pada masa kekuasaan VOC, perhatian terhadap pemerintahan desa boleh dikatakan tidak ada sama sekali. Pemerintah kolonial yang oleh banyak rakyat Indonesia disebut “Kompeni” lebih suka berhubungan dengan raja-raja atau bupati-bupati pribumi. Sosok raja atau bupati pribumi merupakan pimpinan yang sangat dihormati oleh masyarakat termasuk kepala desa dan perangkat pemerintah desa lainnya. Bagi VOC, lebih mudah dan lebih menguntungkan apabila hanya berhubungan dengan para raja dan para bupati, karena disamping jumlahnya lebih sedikit, mereka secara efektif bisa mengendalikan para kepala desa. Dengan begitu, VOC tidak memerlukan pegawai yang banyak untuk bertugas mengelilingi dan mengawasi begitu banyak desa, yang tentu saja biayanya mahal. Eksploitasi kekuasaan desa yang dilakukan VOC dengan cara penyerahan wajib sebagian hasil pertanian rakyat dan kerja rodi, dilakukan secara efektif melalui pimpinan pribumi tersebut, yang di tingkat paling bawah adalah kepala desa. Pada masa itu, VOC mewajibkan rakyat terutama petani untuk menyerahkan sebagian dari hasil pertanian mereka misalnya, beras, kopi, lada, cengkeh dan lainnya kepada VOC sebagai pajak atas tanah yang mereka kerjakan. Disamping itu, penduduk juga diwajibkan kerja rodi yaitu kewajiban untuk bekerja beberapa hari dalam setahun tanpa upah bagi kepentingan VOC maupun untuk pemimpin pribumi sendiri.

Dalam penyerahan wajib tersebut, jumlah yang harus diserahkan oleh tiap-tiap desa ditentukan secara kolektif oleh VOC. Adapun penentuan beban bagi setiap penduduk atau keluarga oleh VOC diserahkan kepada kepala desa masing-masing, sehingga dari desa tersebut secara keseluruhan bisa memenuhi target yang ditetapkan. Kewenangan yang diberikan VOC itu dalam prakteknya kemudian menimbulkan kesewenang-wenangan dari sebagian kepala desa yang

sangat merugikan penduduk (Sejarah Nasional Indonesia Jilid IV, 1977: 70.). Tindakan-tindakan yang merugikan rakyat semacam itu, tidak saja dilakukan oleh kepala desa tetapi juga oleh sebagian pemimpin pribumi lainnya, seperti Demang dan Bupati, sehingga penderitaan rakyat semakin besar. VOC bukan sama sekali tidak tahu terhadap praktek-praktek yang menyimpang tersebut, tetapi karena dianggap tidak merugikan VOC, maka hal itu dibiarkan saja. Karena VOC merupakan organisasi ekonomi yang hanya berusaha mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya (meskipun dalam prakteknya banyak menggunakan kekuatan senjata melalui serdadu-serdadu bayaran yang direkrutnya, baik dari Eropa, Afrika maupun dari kalangan penduduk pribumi sendiri). Penggunaan senjata acapkali digunakan untuk masalah-masalah yang tidak dapat diatasi sendiri oleh pemimpin-pemimpin pribumi tersebut, misalnya bila terjadi pembangkangan atau perlawanan yang bisa merugikan VOC. Cerita-cerita rakyat (dongeng) yang berlatar sejarah perlawanan rakyat terhadap kompeni dan pemimpin pribumi yang menjadi kaki tangan kompeni seperti “Si Pitung dari Betawi” atau “Pak Sakerah” di Jawa Timur, adalah contoh dari perlawanan rakyat terhadap penindasan tersebut.

Karena penguasa VOC tidak memberikan perhatian terhadap pemerintahan desa, maka penyelenggaraan pemerintahan desa di Indonesia pada waktu itu berjalan sendiri-sendiri sebagaimana kebiasaan dan adat yang berlaku di masing-masing daerah. Ketentuan adat dan kebiasaan daerah menjadi norma yang terpenting, sehingga tidak mengherankan apabila bentuk dan praktek penyelenggaraan pemerintahan desa di Indonesia menjadi sangat beragam, karena pulau yang satu berbeda dengan lain. Demikian pula daerah-daerah dalam satu pulau yang kecilpun bisa berbeda-beda. Keragaman tersebut, bisa dalam hal kelembagaannya, misalnya struktur pemerintah desa dan tata cara pengangkatannya, bisa dalam hal tata cara pengambilan keputusan, kewenangan kepala desa, hak dan kewajiban penduduk dan lain sebagainya.

Di wilayah kesultanan Yogyakarta, Kepala Desa atau Lurah (sebutan waktu itu) ditunjuk dan diangkat oleh Sultan. Sementara di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur kepala desa dipilih oleh

rakyat (meskipun pada umumnya yang dipilih dari kalangan terbatas misalnya: turunan kepala desa terdahulu, berasal dari pendiri atau cikal bakal desa atau kelompok elite desa yang lain yang bukan penduduk kebanyakan). Di Jawa, pada umumnya kepala desa selalu didampingi oleh beberapa orang pembantu dalam bidang pekerjaan tertentu (misalnya pengairan, penjaga hutan, keamanan, agama, dan sebagainya) dan pemimpin satuan wilayah tertentu yang menjadi bagian dari desa (seperti kampung atau pedukuhan atau dusun).

Di banyak daerah di luar Jawa, pembantu kepala desa pada umumnya lebih sedikit, misalnya hanya seorang pembantu (yang mengerjakan segala macam tugas bahkan adakalanya bertempat tinggal bersama atau dekat dengan kepala desa) dan sering kali mengikuti atau mendampingi kemanapun kepala desa pergi. Pembantu kepala desa yang memimpin wilayah tertentu sebagai bagian desa, di luar Jawa tidak selalu ada karena jumlah penduduk yang lebih sedikit menyebabkan tempat pemukiman penduduk dalam satu desa terkumpul dalam satu wilayah. Dewan adat atau dewan tertua desa, yang merupakan badan penasehat kepala desa atau lembaga tempat pengambilan keputusan desa juga tidak terdapat di semua desa, demikian pula halnya dengan penghasilan kepala desa dan perangkat pemerintah desa.

Sebagian besar desa di Jawa memiliki tanah jabatan (tanah *pelungguh*, tanah *bengkok*, tanah *pengarem-arem*, tanah *pancen* dll) untuk pejabat pemerintah desa sebagai penghasilan mereka. Tetapi sebagian kecil yang lain seperti di daerah Banten dan sebagian besar daerah di luar Jawa tidak ada tanah jabatan seperti itu. Penghasilan kepala desa dan aparat desa yang lain, diperoleh dari penyerahan sebagian hasil pertanian penduduk. Disamping itu, adakalanya penduduk juga memberikan jasanya dengan mengerjakan tanah milik kepala desa atau pekerjaan lain bagi kepentingan kepala desa misalnya menggembalakan ternak, membersihkan pekarangan atau memperbaiki rumah kepala desanya.

Daftar keragaman bentuk organisasi dan penyelenggaraan pemerintahan desa tersebut, apabila diteliti satu persatu akan sangat panjang. Di Jawa pada umumnya kepala desa lebih merupakan

penguasa tunggal, demikian pula halnya di Maluku dan Nusa Tenggara Timur. Di sebagian daerah yang lain kekuasaan pemerintah desa lebih bersifat kolektif, karena disamping kepala desa terdapat suatu dewan atau lembaga adat yang lain yang juga mempunyai cukup wewenang atau kekuasaan yang tidak begitu saja bisa diabaikan oleh kepala desa seperti di Jawa. Contohnya, di Sumatera Barat disamping Wali Negari terdapat *kerapatan Adat*, di Minahasa-Sulawesi Utara, *Hukum Tua* yang merupakan kepala desa didampingi oleh dewan desa. Demikian juga di Bolaang Mongodow disamping *Sangadi* (sebutan untuk kepala desa) terdapat *Guhanglipu*, sedangkan di Gorontalo terdapat *Imam* untuk mendampingi *Ta udah* atau kepala desa. Di Aceh Keuchik didampingi “*Tuha Peuet*” atau dewan empat (terdiri dari empat orang tokoh) khususnya di Kabupaten Aceh Besar dan Pidie, sedangkan di Aceh Tengah dewan desa tersebut disebut “Sarah Opat”.

Nyata sekali bahwa penguasa Kompeni atau VOC sangat tidak peduli terhadap pemerintahan desa yang beragam, kendatipun mereka menggunakan pemerintah desa sebagai alat eksploitasi kekayaan dan sumber daya desa. Pemerintah desa dijadikan alat oleh Kompeni dan sebagai balasannya Kompeni tidak mengganggu atau mengusik kewenangan-kewenangan tradisional mereka. Secara insidental adakalanya Kompeni memberikan hadiah tertentu sebagai insentif kepada kepala desa terutama apabila kepala desa bisa mengatasi suatu masalah yang bisa mengganggu kepentingan VOC. Misalnya menangkap para pembangkang atau orang-orang yang menentang VOC, atau memberikan bantuan yang diperlukan untuk kepentingan itu misalnya mengerahkan penduduknya. Tawaran pemberian hadiah yang menggiurkan bagi siapa saja yang bisa membantu Kompeni untuk menangkap (bahkan membunuh) para penjahat atau pembangkang, adalah model pengamanan yang sering dilakukan Kompeni pada waktu itu.

Dalam hal eksploitasi sumber daya manusia desa pribumi tersebut, dengan mudah kita dapat menemukan banyak bukti sejarah. Dalam tindak kekerasannya memberantas perlawanan rakyat yang berkobar di hampir semua daerah di Indonesia, serdadu Kompeni yang dipergunakan sebagian besar bukanlah serdadu bayaran kulit putih

Eropa atau serdadu kulit hitam dari Afrika; tetapi serdadu pribumi Indonesia dari berbagai daerah. Serdadu-serdadu *Marsose*¹ yang memerangi rakyat Aceh sebagian besar berasal dari Jawa. Sedangkan yang memadamkan perlawanan rakyat yang dipimpin Diponegoro sebagian besar berasal dari orang-orang Maluku, Madura, Sumatera, Sulawesi dan lain-lain. Untuk menghadapi kerajaan-kerajaan di Bali yang tidak mau tunduk, Kompeni banyak menggunakan serdadu pribumi dari Madura, Lombok dan Mataram yang jumlahnya beberapa kali lipat dari gabungan serdadu Kompeni dari Eropa dan Afrika. Serdadu-serdadu pribumi tersebut hampir semuanya adalah prajurit rendahan dan kalau ada yang berpangkat perwira, bukanlah yang mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan, tetapi dalam arti menjadi pemimpin dari sekelompok serdadu yang juga pribumi. Tidaklah mengherankan apabila sepanjang sejarah peperangan melawan penjajahan tersebut, sebagian besar korban yang jatuh adalah dari rakyat Indonesia sendiri, baik yang berada di pihak Belanda maupun pejuang kemerdekaan. Hal ini merupakan sisi lain dari politik *divide et impera* yang dipergunakan kolonialisme Belanda.

Sama halnya dalam bidang militer, dimana sebagian besar tentara pribumi adalah prajurit atau perwira tingkat rendah yang tidak mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan, maka pemerintah desa dalam hal ini kepala desa juga sama sekali tidak mempunyai akses apapun dalam pemerintahan kompeni. Para kepala desa adalah aparat pelaksana yang kedudukannya jauh di bawah pengambil keputusan. Di atas kepala desa terdapat jajaran pejabat pribumi misalnya Demang dan Bupati, yang memisahkan mereka dari para pembuat keputusan sehingga tidak ada saluran aspirasi atau arus bawah yang sampai ke atas yang menjadi bahan

1 *Marsose* atau *Marechaussee te Voet* adalah garda militer bentukan KNIL (tentara kompeni) untuk menumpas perlawanan rakyat Aceh yang menggunakan strategi gerilya. Pasukan *Marsose* ini juga digunakan untuk mengakhiri perlawanan Sisingamangaraja XII di tanah Batak tahun 1907. *Marsose* dibentuk pada tanggal 20 April 1890 di era Gubernur Jenderal van Teijn. Dalam catatan sejarah, perang Aceh adalah perang terpanjang (1873-1904) yang telah menyebabkan kerugian luar biasa bagi pemerintah Hindia Belanda, bahkan lebih dahsyat dari perang Belanda melawan penguasa Perancis, Napoleon. (www.sindonews.com/read/2013/06/16/24/750289/kisah-rakyat-aceh-menumpas-pasukan-elite-marsose).

pertimbangan bagi pengambilan keputusan. Dalam pelaksanaan keputusan, kepala desa atau pemerintah desa secara langsung bersentuhan dengan rakyat yang merupakan obyek keputusan, sedangkan dalam proses pengambilan keputusan pemerintah Desa kedudukannya paling jauh dan tidak memiliki akses apapun terutama yang secara langsung. Dengan demikian, pemerintah desa tidak mempunyai hak dalam pemerintahan kompeni, tetapi hanya mempunyai kewajiban yaitu melaksanakan perintah. Di lain pihak, wewenang yang dimilikinya hanya terhadap penduduknya. Dalam hal penguasa Kompeni memberikan hadiah atau suatu penghargaan yang lain, maka hal itu bukanlah karena hak yang dimilikinya, tetapi lebih merupakan anugerah atau kemauan Kompeni kepada kepala desa tersebut yang hampir selalu mengandung kepentingan tertentu. Kompeni berkenan memberikan hadiah atau tanda penghargaan itu karena jasa atau kesetiaan yang telah ditunjukkannya.

Keinginan yang berlebihan untuk memperoleh hadiah dan penghargaan dari Kompeni dari beberapa kepala desa, kemudian mendorong lebih banyak terjadi penyimpangan dan tindak sewenang-wenang kepala desa. Kecenderungan tersebut pada gilirannya kemudian menyebabkan kepala desa atau aparat pemerintah desa lainnya, yang sebenarnya merupakan pimpinan tradisional penduduk pribumi kemudian menjadi alat pemerintah Kompeni. Keadaan tersebut menyebabkan retaknya atau renggangnya hubungan yang harmonis antara kepala desa dengan penduduknya, yang sebelumnya diikat erat dengan tata cara adat yang sangat mereka hormati. Meskipun mungkin hubungan antara kepala desa dengan penduduknya sama sekali tidak seimbang, tetapi pola hubungan tersebut diterima oleh penduduk sebagai suatu yang wajar sesuai dengan adat dan tradisi mereka.

Selubung warisan nenek moyang, tradisi dan adat yang harus dijunjung tinggi termasuk dalam hal hubungan hak dan kewajiban kepala desa dengan penduduknya; menyebabkan hubungan tersebut bisa berjalan dengan lancar dan aman. Penduduk tidak merasa heran atau mempertanyakan, mengapa mereka harus melayani kepala desa mereka, sementara sedikit sekali yang diperbuat kepada desa untuknya. Bagi sebagian besar penduduk desa, kesadaran dirinya

sebagai “*wong cilik*” menyebabkan mereka menganggap sebagai suatu yang wajar apabila harus memberikan baktinya kepada pemimpin, karena hal itu dianggap merupakan kewajiban “*kawulo*”.

Uraian di atas menunjukkan bahwa dalam masa VOC, pemerintah desa terutama kepala desanya oleh Kompeni telah dijadikan sebagai alat yang efektif dalam menjalankan kekuasaannya, karena penduduk desa sangat menghormati pemimpin mereka sendiri. Di samping itu, Kompeni disengaja atau tidak telah menyebabkan retaknya hubungan kepala desa dengan penduduknya. Kepala desa karena satu dan lain hal terpaksa atau dipaksa lebih mengikuti kemauan Kompeni. Dalam proses itu, kepala desa mulai bergeser menjadi lebih sebagai alat Kompeni daripada sebagai pemimpin masyarakatnya. Kekuasaan Kompeni yang besar dan sering kali juga menggunakan kekerasan senjata dan tindakan militer yang sewenang-wenang biasa dilakukan sehingga memaksa terjadinya pergeseran orientasi tersebut. Kepala desa yang tidak melaksanakan ketentuan atau perintah penguasa Kompeni, bukan saja bisa diberhentikan, tetapi juga bisa dihukum atau disakiti bahkan berimbas ke anggota keluarganya yang lain. Dalam pemerintahan kolonial yang menindas tersebut, bantuan dan kerjasama pejabat lokal pribumi seperti raja dan bupati ikut melancarkan usaha Kompeni tersebut.

Sebagian kepala desa lebih berpaling atau lebih memperhatikan kepentingan Kompeni, karena sadar bahwa dengan kekuatan dan kekuasaannya, Kompeni lebih bisa memberikan perlindungan dan jaminan atas apa yang mereka butuhkan. Kelompok ini bersedia berhubungan dan bekerja dengan Kompeni, meskipun dalam hubungan tersebut kedudukannya mereka sangat rendah. Kepala desa akan tetap dalam kedudukannya apabila memang Kompeni menghendaki, meskipun penduduk sudah tidak menyukainya bahkan mungkin apabila dia tidak disukai oleh pejabat pribumi di atasnya. Oleh karena itu, suatu yang biasa apabila ada seorang kepala desa atau seorang demang, yang memata-matai raja atau bupatinya untuk kepentingan Kompeni. Di satu pihak, penduduk desa karena ikatan adat dan tradisi selalu berusaha atau mencoba menerima perlakuan kepala desa mereka yang mungkin sudah menyimpang dari kebiasaan. Namun demikian, apabila kesewenang-wenangan

atau penyimpangan tersebut sudah sedemikian besar, tentu saja pada akhirnya juga akan ditolak oleh penduduk. Dari sinilah kemudian bisa lahir penentangan dan pembangkangan penduduk terhadap kepala desanya, sehingga menimbulkan gangguan terhadap hubungan yang harmonis antara penduduk dengan kepala desanya.

Kedatangan VOC membuat pemerintah desa menjadi alas kaki dua penguasa, yaitu penjajah asing dan penguasa pribumi, yang dengan cara yang berbeda sama-sama memberikan beban bagi pemerintah dan warga Desa. Eksploitasi para penjajah asing itu, sama sekali tidak berarti mengambil alih hak penguasa pribumi, sebab desa-desa Bumiputra itu tetap harus memenuhi kewajiban-kewajibannya kepada para penguasa pribumi mereka, seperti membayar upeti, menghadap/hadir pada waktu yang ditentukan untuk menunjukkan tanda kesetiaan kepada penguasanya, wajib kerja dalam waktu tertentu tanpa di gaji, dll. Dengan demikian, kedudukan Desa semakin lemah dan beban Desa menjadi semakin berat karena harus tunduk dan melayani kepentingan dua penguasa yang berbeda.

Penindasan Kompeni yang terus-menerus dan kesewenang-wenangan yang makin sering terjadi akhirnya semakin menimbulkan ketidak-puasan penduduk. Gejala tersebut semakin lama semakin tampak, dan ketika pengaruh komunisme mulai masuk ke Indonesia melalui orang-orang Eropa sendiri, maka gangguan terhadap hubungan antara kepala desa dan penduduk tersebut menyebabkan disintegrasi sosial. Dalam bentuk yang radikal, maka disintegrasi sosial tersebut kemudian berubah menjadi pergolakan penduduk desa. Pemberontakan-pemberontakan petani yang didalangi oleh anasir-anasir komunis pada masa pemerintahan Hindia Belanda di kemudian hari, merupakan contoh dari perubahan bentuk disintegrasi sosial masyarakat desa yang tertekan akibat kolonialisme. Pemberontakan petani tersebut sebenarnya terjadi karena kemampuan kaum komunis dalam memanipulasi kekecewaan penduduk desa yang tertekan akibat penindasan kolonialisme yang berada di luar batas toleransi mereka.

Hal itu bisa dilacak, dengan memperhatikan tempat-tempat pergolakan petani yang terjadi pada masa Hindia Belanda, sebagian

besar berlangsung di Jawa Barat. Di daerah ini terdapat banyak tanah partikelir yang dikuasai oleh orang-orang China. Penduduk menderita karena tekanan atau pemerasan yang berlapis. Di samping harus membayar sewa tanah dan berbagai macam pungutan terhadap penguasa tanah, penduduk juga harus kerja rodi untuk Kompeni dan masih juga tetap melakukan kewajiban tradisional lainnya kepada penguasa-penguasa pribumi mereka. Ketika penduduk merasa bahwa pemimpin-pemimpin tradisional mereka tidak bisa membelanya, apalagi justru ikut menyebabkan penderitaan mereka, maka mereka berpaling kepada tokoh lain, seperti ulama (di Banten) dan kemudian juga anasir-anasir komunis yang berhasil juga mempengaruhi mereka, sehingga meledaklah huru-hara atau perlawanan penduduk tersebut seperti yang terjadi di Kerawang, Bogor, Cirebon, Bogor dan lain-lain.² Dalam kaitan itu sejarawan Indonesia yang terkenal Profesor Sartono Kartodirjo mengatakan bahwa:

“Hubungan simetris itu terganggu apabila penguasa pusat mendesakkan kekuasaannya secara sentralistis dan herarki feodalistis diperkuat. Setiap kekuasaan sentral yang kuat mempunyai kecenderungan memperkuat struktur feodalistik itu. Orientasi kepada atasan kuat dibarengi oleh ketergantungan bawahan kepada atasan. Keseimbangan hubungan tradisional terganggu. Hal semacam ini terjadi di jaman kolonial, sewaktu penguasa kolonial menempatkan diri di atas piramida struktur kekuasaan pribumi. Dukungannya kepada birokrasi lokal dimaksudkan untuk memakainya dalam memerintah rakyat, sekaligus dukungan itu memperkuat otoritas birokrat. Disini nyatalah bahwa system indirect rule adalah satu politik bagaimana secara efektif memanfaatkan struktur yang ada untuk mempertahankan kedudukan hegemoninya” (Sartono dkk, 1987: 112).

Politik pemerintah kolonial dengan sistem *indirect rule* tersebut, terus dipergunakan oleh Belanda. Bahkan penguasa pendudukan Jepang yang kemudian mengambil alih kekuasaan di Hindia Belanda tahun 1942 pada dasarnya juga menggunakan sistem tersebut.

² Lihat: Sejarah Nasional Indonesia Jilid IV, 1977, Bab V.

BAB III

DESA DI MASA HINDIA BELANDA

DAN RAFFLES

A. Penguasa Baru Gaya Lama

Korupsi dan salah urus serta berbagai skandal yang dilakukan para pejabat VOC membuat perusahaan raksasa yang semula sangat kaya dan berkuasa itu, bangkrut dan tidak lagi bisa membayar hutang-hutangnya yang sangat besar. Usaha penyelamatan yang dilakukan Pemerintah Kerajaan Belanda termasuk mengganti Heeren XVII pada tahun 1796 (Dewan 17 yang beranggotakan wakil wakil pemegang saham VOC) yang menentukan pengangkatan pejabat pejabat VOC di Hindia Belanda, tidak berhasil menyelamatkan hidup VOC. Akhirnya secara resmi VOC dibubarkan pada tanggal 1 Januari 1800, dan kemudian diambil alih oleh Pemerintah Kerajaan Belanda. Pergantian dari VOC menjadi Pemerintah Kerajaan Belanda, tidak membawa perubahan apapun di Hindia Belanda, karena pejabatnya masih orang-orang lama dan dengan cara dan gaya kerja yang sama pula.

Ketika VOC di bubarkan pada tahun 1800, sebenarnya Kerajaan Belanda bukan lagi negara yang berdaulat, karena sejak tahun 1795 Belanda dikuasai Perancis. Sementara Raja Belanda, yaitu Willem V berhasil meloloskan diri kemudian mengungsi ke Inggris. Dari Inggris itulah, Raja Willem V memerintahkan para pejabat Belanda menyerahkan kekuasaannya kepada Inggris agar tidak jatuh ke tangan Perancis. Sentralisasi kekaisaran Perancis yang semakin kuat ditunjukkan dengan pengangkatan adik Napoleon Bonaparte yaitu, Louis Napoleon sebagai penguasa Kerajaan Belanda pada tahun 1806.

Pada tahun 1808 Louis Napoleon mengirimkan Herman Willem Daendels sebagai Gubernur Jenderal (1808-1811), yang bertugas untuk meningkatkan pertahanan di pulau Jawa sebagai basis

untuk melawan Inggris di Samudera Hindia. Sebelum kedatangan Daendels, Inggris telah berhasil menduduki Padang dan Malaka pada tahun 1795 dan kemudian Ambon pada tahun 1796. Batavia yang merupakan markas Daendels juga sudah sejak 1795 di blokade tentara Inggris sehingga mempengaruhi pendapatan Kerajaan Belanda karena terjadi kekacauan ekspor dari bandar tersebut, terutama untuk komoditas kopi. Posisi Perancis semakin lemah dengan jatuhnya pangkalan utama mereka di Mauritius pada tahun 1810, sehingga penyerangan Inggris ke Jawa tinggal menunggu waktu.

Dalam rangka membangun pertahanan di Jawa, Daendels tidak hanya menambah jumlah tentaranya, tetapi juga membangun jaringan jalan yang merentang dari Anyer di Banten sampai ke Besuki di Jawa Timur. Pembangunan jalan yang panjang itu bukan saja memerlukan waktu yang lama, tetapi juga tenaga kerja yang banyak. Seperti pada masa-masa sebelumnya, maka Desa harus mengerahkan penduduknya untuk kerja rodi dalam pembangunan jalan tersebut. Kebutuhan tenaga kerja yang sangat besar tidak saja diperoleh dari desa-desa yang ada di sekitar jalan yang dibangun, tetapi adakalanya juga dari desa-desa lain yang agak jauh. Dalam hal ini, tentu saja Daendels harus melibatkan para penguasa pribumi setempat.

Sikap Daendels yang keras untuk memberantas korupsi dan ketidak-efisienan administrasi Eropa dan ketidak-sukaannya kepada penguasa pribumi/para Bupati yang di dorong oleh nalurinya yang anti feodal, membuatnya sulit mendapatkan dukungan dan kerjasama yang baik dari pihak-pihak tersebut. Sikap Daendels yang memperlakukan para raja dan penguasa lokal di Jawa sebagai pegawai administrasi pemerintahannya dengan mengurangi wewenang dan penghasilan mereka, menimbulkan kebencian kepada Daendels. Tindakan-tindakannya itu kemudian memunculkan perlawanan dari kalangan penguasa pribumi termasuk dari Kasultanan Yogyakarta. Tidak lama berkuasa sebagai Gubernur Jenderal, Daendels kemudian digantikan oleh Jan Willem Janssens yang pernah dikalahkan Inggris dan terpaksa menyerahkan Tanjung Harapan pada tahun 1806. Dengan tentaranya yang lemah, Janssens mencoba mempertahankan Pulau Jawa dari serangan tentara Inggris yang muncul di teluk Jakarta mulai awal Agustus 1811. Tetapi akhirnya tentara Inggris

mengalahkannya di Jawa Tengah sehingga Janssens menyerah pada tanggal 18 September 1811 di daerah Salatiga.

Untuk memimpin penguasaan Inggris di pulau Jawa diangkatlah Thomas Stamford Raffles sebagai Letnan Gubernur Jawa (1811-1816). Selama pemerintahan kolonial Inggris, tidak pernah diangkat Gubernur Jenderal di Jawa.

Peperangan antara Inggris dan Belanda-Perancis di Jawa juga memicu konflik yang sudah lama berlangsung diantara penguasa pribumi di Jawa, terutama antara Kesultanan Yogyakarta dan Kasunanan Surakarta. Perseteruan di antara penguasa pribumi tersebut dimanfaatkan oleh pemerintah kolonial dengan membantu salah satu pihak yang dapat digunakannya untuk memukul pihak lain yang tidak disukainya. Sikap permusuhan Sultan Yogyakarta Hamengkubuwono II kepada orang Eropa dan adanya pemberontakan dari (Raden Rangga) kalangan keraton Yogyakarta pada tahun 1810, memberikan kesempatan kepada Daendels untuk menyerang Yogyakarta dan menurunkan Sultan Hamengkubuwono II tersebut dari tahtanya dan kemudian menyerahkan kepada anaknya yang menjadi wakil Raja. Dikemudian hari anaknya itu menjadi Sultan yang bergelar Hamengkubuwono III. Keberhasilan Daendels menaklukkan Yogyakarta, tidak lepas dari bantuan dan dukungan penguasa pribumi yang lain baik dari kalangan dalam Kasultanan Yogyakarta maupun luar Yogyakarta. Disamping itu sebagian wilayahnya dikurangi dan diberikan kepada pihak lain yang dinilai berjasa, dan menjadikannya kerajaan sendiri terlepas dari Kasultanan Yogyakarta. yang dikenal sebagai Pakualaman.

Dengan demikian ketika Inggris menyerbu Jawa, kedudukan kerajaan kerajaan di Jawa sudah lemah, persaingan bahkan perseteruan di antara mereka menyebabkan kerajaan kerajaan itu terpecah-pecah. Di Surakarta ada Kasunanan Surakarta dan Kadipaten Mankunegaran. Demikian pula di Yogyakarta ada Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Mungkin itu pula sebabnya mengapa tentara Belanda yang dipimpin bersama oleh para perwira Belanda dan Perancis dengan tentara campuran termasuk prajurit pribumi dari kerajaan-kerajaan Jawa itu dengan mudah dikalahkan oleh tentara Inggris.

B. Raffles Ingin Membangun Desa

Thomas S. Raffles sebelum diangkat sebagai Letnan Gubernur Jawa adalah pejabat senior pemerintahan kolonial Inggris di India. Inggris merupakan seteru bebuyutan Perancis, tetapi Raffles sangat dipengaruhi oleh semangat revolusi Perancis yang mengobarkan semboyan “ kebebasan, persamaan dan persaudaraan bagi sesama warga”. Oleh karena itu, Raffles sangat tidak menyukai praktek kolonialisme Belanda yang sangat menindas penduduk pribumi, tanpa sedikitpun memberikan perlakuan yang manusiawi dan mensejahterahkan.

Praktek praktek penindasan dan pembatasan kebebasan penduduk yang telah menyebabkan kemiskinan kepada warga pribumi ingin segera diakhiri, sehingga dengan segera dia melakukan perubahan-perubahan terutama di bidang ekonomi. Berdasarkan pengalamannya di India dan cita citanya untuk memberikan kebebasan kepada penduduk, maka Raffles berusaha menegakkan suatu sistem ekonomi kolonial yang baru berlandaskan tiga azas penting yaitu:

1. Segala bentuk dan jenis penyerahan wajib dan pekerjaan rodi harus dihapuskan dan kepada rakyat diberikan kebebasan sepenuhnya untuk menentukan jenis tanaman yang hendak diusahakan.
2. Peranan para bupati dan raja-raja tradisional sebagai pemungut pajak dihapuskan, dan sebagai gantinya (terutama para bupati) dijadikan bagian integral dari pemerintahan yang sesuai dengan azas-azas pemerintahan di Negara-negara Barat. Hal ini berarti bahwa para bupati dan aparatur pemerintahan lainnya di bawah bupati, harus lebih memperhatikan tugas-tugas dalam melaksanakan kegiatan di bidang pekerjaan umum dan pelayanan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
3. Dengan menggunakan asumsi bahwa pemerintah kolonial adalah pemilik tanah di seluruh wilayah Negara (Hindia Belanda), maka kepada para petani penggarap tanah dianggap sebagai penyewa tanah milik pemerintah. Untuk keperluan itu, maka kepada para petani tersebut diwajibkan membayar sewa tanah atau pajak atas penggunaan tanah pemerintah tersebut, yang dikenal dengan istilah “*land-rent*”.

Sistem sewa tanah tersebut kemudian dijadikan landasan kebijaksanaan ekonomi pemerintah kolonial Inggris di Hindia Belanda, dan dilanjutkan oleh pemerintah kolonial Belanda yang berkuasa kembali sampai tahun 1930. Sistem tersebut kemudian di jaman pemerintahan kolonial Belanda dikenal dengan nama *landelijk-stelse*, tidak saja dimaksudkan untuk memberikan jaminan hukum yang mantap dan juga kebebasan kepada petani, tetapi juga mendorong petani agar lebih giat mengusahakan tanah-tanah mereka agar dapat memberikan hasil yang lebih banyak dan lebih menguntungkan bagi mereka sendiri (seperti pengalaman Raffles di India). Bagi pemerintah kolonial Inggris sendiri, sistem sewa tanah tersebut diharapkan dapat memberikan jaminan bagi penerimaan Negara dengan lebih pasti.

Pelaksanaan sistem baru tersebut merupakan suatu hal yang sangat mendasar, bahkan ada yang sampai menyatakan suatu hal yang revolusioner. Konsekuensi-konsekuensi yang dikandung oleh kebijaksanaan Raffles tersebut berkenaan dengan hubungan segi-tiga antara pemerintah kolonial Inggris dengan rakyat dan di satu pihak dengan pemerintah atau penguasa-penguasa pribumi tradisional menjadi sangat besar. Di samping itu, sistem yang diterapkan Raffles juga mengandung perubahan yang sangat besar bagi rakyat, khususnya dalam kehidupan ekonomi mereka. Petani diberi kebebasan untuk mengolah tanah dan menanaminya agar bisa berproduksi dan memberi hasil yang sebesar-besarnya bagi mereka, dan mengikat mereka dalam suatu hubungan kerja dengan pemerintah secara sukarela. Dengan demikian, rakyat dibebaskan dari sistem paksaan, yang telah ratusan tahun (terutama di Jawa) dipraktekkan oleh penguasa-penguasa Belanda.

Sistem yang diperkenalkan oleh Raffles tersebut bukan saja terbatas pada bidang ekonomi, tetapi juga merambah ke bidang sosial budaya. Ikatan-ikatan tradisional antara rakyat dengan penguasa-penguasa pribumi yang diperalat Belanda yang selama ini dipertahankan, diganti dengan ikatan kontrak atau perjanjian bebas yang sebelumnya tidak dikenal masyarakat (khususnya petani di Jawa yang paling lama di bawah kekuasaan penjajahan Belanda). Dengan sistem itu, maka kehidupan masyarakat yang tradisional akan diganti

dengan dasar kehidupan masyarakat Barat, yang dimulai dalam bidang ekonomi. Alhasil, sistem ekonomi masyarakat Jawa yang tradisional digantikan dengan sistem ekonomi bebas (liberal), seperti di Negara-negara Barat dimana mereka menjadi tuan di tanahnya sendiri.

Kebijaksanaan Letnan Gubernur Raffles tersebut tentu saja menggelisahkan para bupati dan penguasa pribumi tradisional yang lain. Dalam sistem yang baru tersebut, mereka bukan saja akan menjadi bagian dari pemerintahan kolonial dengan gaji tetap seperti pegawai pemerintah kolonial yang lain, tetapi yang paling berat adalah hilangnya wewenang dan hak-hak tradisional mereka. Dengan demikian, pendapatan mereka yang berasal dari bagian hasil pungutan pajak, penyerahan hasil bumi, pekerjaan rodi, upeti dan lain-lainnya akan hilang; yang nilainya pasti lebih banyak dari gaji yang akan mereka terima.

Bagi para petani dan masyarakat pada umumnya, kebijaksanaan Raffles tersebut tentu saja sangat menguntungkan dan memberikan harapan bagi peningkatan kesejahteraan mereka. Tetapi sayang, petani Jawa tidak siap atau belum dapat mengadopsi kebijaksanaan Raffles yang revolusioner tersebut, lebih-lebih lagi Kerajaan Inggris harus mengembalikan lagi kekuatan atas wilayah Hindia Belanda kepada Kerajaan Belanda pada tahun 1816. Waktu lima tahun terlalu sedikit bagi usaha perubahan sosial budaya masyarakat Jawa, yang telah lama terkungkung dalam penindasan tanpa daya, sehingga cita-cita Raffles untuk memberikan kehidupan yang lebih baik bagi penduduk Hindia Belanda tidak dapat terwujud.

Ketika tentara Perancis kemudian berhasil dikalahkan dan Kaisar Napoleon Bonaparte ditawan, maka Kerajaan Belanda kemudian dibebaskan dari penguasaan Perancis. Inggris yang menghendaki agar Kerajaan Belanda menjadi kuat supaya bisa ikut menghalangi ekspansi kekuasaan Perancis, dalam perjanjian di London tahun 1814 menyerahkan kembali sebagian besar wilayah-wilayah jajahan Belanda termasuk Hindia Belanda. Raffles sangat menentang penyerahan kembali wilayah Hindia Belanda kepada kerajaan Belanda, sehingga ia meletakkan jabatannya. Tahun 1814 tersebut ia digantikan oleh Letnan Gubernur John Fendall, dan Raffles kemudian pergi ke Singapura dan kemudian membangunnya sebagai

pelabuhan. Kekecewaan Raffles terhadap kebijaksanaan pemerintah Kerajaan Inggris yang melepaskan wilayah Hindia Belanda, rupanya mendorongnya untuk membangun Singapura guna menyaingi Batavia. Raffles berhasil, dalam waktu yang singkat Singapura tumbuh menjadi Bandar yang besar sehingga jauh melampaui Batavia. Pemerintah Hindia Belanda yang gusar, sebenarnya berusaha meminta kepada Inggris agar Singapura dimasukkan sebagai bagian dari wilayah Hindia Belanda, tetapi tidak berhasil. Disamping batas wilayah Hindia Belanda yang disepakati dalam perjanjian London tidak jelas, Raffles sendiri dengan gigih mempertahankannya. Raffles tidak berhasil merubah perekonomian rakyat di Hindia Belanda, tetapi dia berhasil membangun Singapura sehingga menjadi Bandar perniagaan yang sangat besar dan terkenal sampai sekarang. (lihat; Sanusi Pane, 1965, p:21-25).

Kendatipun dalam kebijaksanaan yang digariskan Raffles, tidak disebutkan tentang pemerintahan desa pribumi seperti halnya bupati yang dengan tegas dinyatakan akan dikurangi kekuasaan tradisionalnya yang dianggap memberatkan masyarakat, namun dengan memperhatikan latar belakang pemikiran Raffles dalam menetapkan kebijaksanaan tersebut, maka tak pelak lagi perubahan yang diinginkan itu akhirnya juga akan menyentuh pemerintahan desa. Langkah perubahan yang digulirkan Raffles ternyata kemudian surut dengan berakhirnya kekuasaan Inggris di Hindia Belanda, dan kemudian berhenti sama sekali ketika pemerintah kolonial Belanda yang dipimpin Gubernur Jenderal Johannes Van de Bosch menerapkan sistem tanam paksa yang sangat terkenal dengan sebutan "Cultuur Stelsel".

Sebenarnya langkah perubahan yang diayunkan Raffles tidak langsung berhenti ketika kekuasaannya berakhir. Pejabat-pejabat Belanda ternyata banyak yang dipengaruhi sikap dan gagasan-gagasan Raffles, sehingga pada awal kembalinya pemerintahan kolonial Belanda; kebijaksanaan Raffles tersebut tetap dilanjutkan oleh pimpinan-pimpinan pemerintahan kolonial Hindia Belanda. Awalnya dimulai oleh Komisaris-komisaris Jenderal Belanda pada awal penyerahan kembali kekuasaan tersebut yaitu Elout, Buyskes dan Van der Capelen (1816-1819), juga ketika Van der Capelen menjadi

Gubernur Jenderal Hindia Belanda tahun 1819-1826. Komisaris Jenderal dus Bus de Gesignies yang menggantikannya sampai tahun 1830, tetap meneruskan langkah pendahulunya. Sistem sewa tanah tersebut, baru dihentikan dan dihapus ketika pemerintahan Hindia Belanda dipimpin oleh Gubernur Jenderal Johannes Van den Bosch.

Kegagalan sistem sewa tanah yang dirintis oleh Raffles, berarti kemandekan usaha untuk meringankan beban masyarakat khususnya para petani yang telah lama menderita dalam sistem penyerahan paksa oleh VOC. Kegagalan tersebut bukan saja karena berakhirnya kekuasaan Inggris di Hindia Belanda, tetapi juga karena beberapa hal yang berkaitan dengan kondisi sosial budaya petani, khususnya di Jawa pada waktu itu. Hal-hal itu dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Para petani Jawa pada waktu itu, ternyata tidak bisa mengadopsi kebijaksanaan Raffles mengenai ekonomi bebas berorientasi kepada produk pertanian yang sebesar-besarnya dan diperlukan oleh pasar internasional serta bernilai tinggi. Petani Jawa masih bersifat *self-sufficient*, tidak biasa bekerja atau mengusahakan tanah pertaniannya dengan jenis tanaman lain (di luar tanaman pangan pokok mereka seperti beras dan jagung) yang berharga tinggi di pasaran ekspor. Mereka itu sudah merasa cukup apabila hasil tanahnya sudah bisa memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, dan tidak lagi berusaha keras untuk lebih meningkatkan hasil tanah mereka yang bisa digunakan untuk menambah modal produksi dan meningkatkan kesejahteraannya. Disamping itu, petani-petani Jawa tidak bisa bekerja mandiri karena sudah terbiasa diperintah dan dikendalikan orang lain. Mereka tidak tahu akan berbuat apa ketika pola kebiasaan yang telah lama berlangsung itu kemudian berubah. Petani-petani Jawa juga tidak bisa memperdagangkan hasil tanah mereka sendiri terutama dalam hubungannya dengan pedagang-pedagang China atau Kompeni. Pada akhirnya mereka selalu kembali menggunakan jasa orang lain atau pemimpin-pemimpin tradisional mereka seperti kepala desa. Akibatnya, penghasilan petani tidak dapat meningkat secara berarti. Hal itu berarti mengurangi kemampuan mereka untuk membayar sewa tanah yang menjadi kewajibannya.

2. Para petani Jawa dan penduduk Jawa pada umumnya mempunyai sifat paternalis dan fatalis yang tinggi, sehingga usaha Raffles untuk melepaskan mereka dari ikatan-ikatan tradisional dengan pemimpin-pemimpin pribumi tidak berhasil. Disamping kewajiban membayar sewa tanah, mereka juga tetap memberikan bagian tertentu kepada para pemimpin pribuminya seperti kepala desa, demang, bupati dan lainnya. Sifat demikian menyebabkan beban mereka tetap tidak berkurang, bahkan dalam keadaan tertentu adakalanya mereka lebih mengutamakan kewajiban tradisional mereka ketimbang membayar sewa tanah kepada pemerintah.
3. Karena belenggu sosial-budaya tersebut, maka akhirnya bukan saja produksi tanah mereka tidak meningkat, tetapi juga beban mereka malahan bertambah. Dengan demikian, kemampuan ekonomi mereka tidak makin membaik. Van den Bosch sendiri dalam pembelaan terhadap sistem tanam paksa yang dipraktikkannya menyatakan bahwa sewa tanah yang dibayar petani, adakalanya lebih dari sepertiga dari hasil pertanian mereka, padahal seharusnya paling banyak adalah seperlimanya.

Untuk memenuhi perintah tersebut, Van den Bosch dengan segera menghapus sistem sewa tanah yang telah dipraktikkan selama hampir 20 tahun. Memang dalam kenyataannya, bahwa penerimaan keuangan Negara yang diperoleh dari sistem sewa tanah tersebut tidak seperti yang diharapkan, sehingga memberi alasan bagi Van den Bosch untuk menghentikan dan menghapus sistem tersebut. Maka mulai tahun 1830, Van den Bosch menghidupkan kembali sistem kerja paksa yang pernah dipraktikkan oleh VOC dengan lebih keras dan lebih efisien. Van den Bosch percaya bahwa Hindia Belanda dapat memberikan hasil yang besar bagi keuangan kerajaan Belanda. Ketika masih di negeri Belanda, dalam suatu kesempatan sebelum menjadi Gubernur Jenderal Hindia Belanda, dia menyatakan bahwa apabila sistem tanam paksa yang diterapkan di Jawa Barat juga dilaksanakan di daerah-daerah yang lain, maka produksi tanaman ekspor akan bisa ditingkatkan sampai 15 atau 20 juta gulden.¹

¹ Sejarah Nasional Indonesia-Jilid IV, 1977, hlm. 76.

C. *Cultuur Stelsel* yang Menyengsarakan

Sebenarnya pembaharuan ekonomi (pertanian) yang dilakukan Raffles tidak serta merta berhenti ketika Belanda berkuasa kembali di Jawa. Pemerintah Kerajaan Belanda yang dipulihkan kekuasaannya dari cengkeraman Perancis sadar betul akan peranan Inggris, sehingga pejabat-pejabat Belanda yang menggantikan Raffles juga berusaha melanjutkan program Raffles tersebut. Namun, sistem sewa tanah yang dibangun Raffles tersebut benar-benar dihentikan ketika Johannes Van Den Bosch diangkat sebagai Gubernur Jenderal pada tahun 1830.

Gubernur Jenderal Johannes Van den Bosch menerima jabatannya di tengah kesulitan keuangan Kerajaan Belanda yang sangat parah sejak beberapa tahun sebelumnya. Untuk ikut membantu mengatasi masalah tersebut, maka Van den Bosch mendapat perintah rahasia dari Raja William II agar Hindia Belanda dapat menghasilkan dari setiap penduduknya 5 gulden setahun.² Dalam usaha memperbaiki keuangannya, tampak bahwa pemerintah Kerajaan Belanda mengarahkan perhatiannya pada tanah-tanah jajahannya, karena di tanah air-nya (*motherland*) sendiri sudah tidak bisa diharapkan.

Pada kenyataannya memang demikian, sistem tanam paksa yang dipraktekkan Van den Bosch telah memberikan pemasukkan keuangan yang sangat besar bagi kas kerajaan Belanda. Antara tahun 1831 sampai 1877, surplus keuangan Hindia Belanda yang diterima kerajaan Belanda berjumlah 832.4 juta gulden. (Penders, 1984: 11). Di lain pihak, *cultuur stelsel* tersebut, telah menimbulkan penderitaan dan kemiskinan yang sangat parah sehingga menghancurkan moral petani di Jawa. Dalam tahun 1845 saja, telah terjadi bencana kelaparan di berbagai daerah di Jawa, yang mengakibatkan ribuan orang meninggal dunia.

Secara resmi, ketentuan-ketentuan mengenai sistem tanam paksa tersebut sebenarnya tampaknya tidak berat. Dalam lembaran Negara atau *Staatblad* tahun 1834 No. 22 disebutkan bahwa ketentuan-ketentuan pokok mengenai sistem tanam paksa tersebut diatur sebagai berikut:

² Mochtar Lubis, *Politik Etis dan Revolusi Kemerdekaan*, 1987, hlm. 26.

1. Persetujuan-persetujuan akan diadakan dengan penduduk. Dimana mereka menyediakan sebagian dari tanahnya untuk penanaman tanaman dagangan yang dapat dijual di pasaran Eropa.
2. Bagian dari tanah pertanian yang disediakan penduduk untuk tujuan ini tidak diperbolehkan melebihi seperlima dari tanah pertanian yang dimiliki penduduk desa.
3. Pekerjaan yang diperlukan untuk tanaman dagangan, tidak boleh melebihi pekerjaan yang diperlukan untuk menanam padi.
4. Bagian dari tanah yang disediakan untuk menanam tanaman padi.
5. Tanaman dagangan yang dihasilkan di tanah-tanah yang disediakan, wajib diserahkan kepada pemerintah Hindia Belanda; jika nilai hasil tanaman dagangan yang ditaksir melebihi pajak tanah yang harus dibayar oleh rakyat, maka lebihnya harus diserahkan kepada rakyat.
6. Panen tanaman dagangan yang gagal harus dibebankan kepada pemerintah, sedikit-dikitnya jika kegagalan itu tidak disebabkan oleh kurangnya kerajinan dan ketekunan di pihak rakyat.
7. Penduduk desa akan mengerjakan tanah-tanah mereka di bawah pengawasan kepala-kepala mereka, sedangkan pegawai-pegawai Eropa hanya akan membatasi diri pada pengawasan apakah pembajakan tanah, panen dan pengangkutan tanaman-tanaman berjalan dengan baik dan tepat pada waktunya.
8. Pekerjaan bisa diatur dan dibagi-bagi diantara rakyat, misalnya sebagian menanam dan memelihara, sebagian memetik, sebagian mengangkut hasil panen dan sebagian lagi bekerja di pabrik. Bilamana tenaganya tidak mencukupi, bisa dipergunakan buruh secara sukarela.
9. Di tempat yang sulit melaksanakan ketentuan ini, maka pembebasan pajak tanah harus sungguh-sungguh dilakukan dan penduduk harus dianggap telah menyelesaikan pekerjaannya telah tua atau masak (siap dipanen). Pemetikan atau panen ... akan diatur dengan perjanjian-perjanjian lain.³

³ Lihat Sanusi Pane, *Sedjarah Indonesia*, Djakarta: Balai Pustaka, 1965, hlm. 80; *Sejarah Nasional Indonesia* Jilid IV, 1977, hlm. 77.

Dalam prakteknya ketentuan-ketentuan resmi yang diterbitkan beberapa tahun setelah dimulainya sistem tanam paksa tersebut, ternyata jauh menyimpang. Hampir semua ketentuan resmi tersebut tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, kecuali mungkin untuk ketentuan yang ketujuh. Petani sering kali harus memberikan lebih dari seperlima dari tanahnya untuk *cultuur stelsel*. Demikian pula pembebasan pajak, pada prakteknya hampir tidak pernah dilaksanakan. Selisih lebih dari hasil pertanian tanaman ekspor yang dikerjakan rakyat tidak pernah diterimakan kepada petani, sekalipun memang ada, maka selisih tersebut diambil oleh para pegawai kolonial dan pimpinan pribumi yang korup. Demikian juga halnya dengan akibat kegagalan tanaman, rakyat sering dibebani kewajiban membayar kerugian yang ditimbulkan, sehingga petani sangat menderita karena sistem tersebut.

Pada tahun 1843 terjadi kegagalan panen di daerah pantai utara, sehingga terjadi bencana kelaparan. Di wilayah Cirebon, banyak penduduk yang mengungsi ke daerah lain untuk menyambung hidupnya, sementara ribuan lainnya meninggal dunia. Di Demak, tragedi serupa terjadi pada tahun 1848 dan di Grobogan (keduanya di Jawa Tengah) tahun 1849-1850. Sebagai akibat dari pengungsian besar-besaran dan kematian yang terjadi, maka penduduk Demak yang semula berjumlah 332.000 jiwa berkurang hingga tinggal 120.000 jiwa. Di Grobogan, penderitaan penduduk lebih parah lagi. Jumlah penduduknya yang semula 89.500 orang hanya tersisa 9.000 orang saja. Bencana kelaparan yang menimbulkan kematian yang besar seperti itu, terjadi dimana-mana tidak hanya di Jawa Tengah, tetapi juga di Jawa Barat dan di Jawa Timur seperti di Bojonegoro, Lamongan dan lain sebagainya. Pengaruh yang sangat dalam dari tanam paksa sangat menekan dan menimbulkan derita panjang penduduk lokal. Derita itu masih terasa akibatnya sampai awal abad keduapuluh.

H.C. Bekking, Residen Bojonegoro pada tahun 1861 menulis bagaimana penderitaan rakyat atau penduduk desa yang dipaksa bekerja di kebun-kebun tembakau selama beberapa bulan. Karena tempat bekerja mereka jauh dari desa tempat tinggalnya, maka banyak yang membawa anak isterinya ke kebun-kebun tempat

mereka bekerja (karena mereka juga harus mencari dan menyediakan sendiri makanan mereka). Sementara kalau ada yang bersalah, maka seringkali dihukum dengan mencambuknya dengan rotan di tangan atau di betis mereka. Penindasan tersebut dilakukan dengan menggunakan para pemimpin masyarakat (kepala desa) yang mau tidak mau harus menjalankan perintah atasannya. (Pneders, 1984: 14-17). Penggunaan kepala desa sebagai alat pelaksana sistem tanam paksa merupakan salah satu ketentuan pokok dari sistem tersebut sebagaimana termaktub dalam *Staadblad* tahun 1834 No. 22.

Penderitaan rakyat yang amat berat tersebut sebagian timbul karena perilaku aparat birokrasi yang berusaha mencari keuntungan bagi diri mereka sendiri, mengejar bonus yang dijanjikan pemerintah Hindia Belanda bagi para pejabat yang berhasil melaksanakan tugasnya dengan baik (dalam arti mengawasi pelaksanaan tanam paksa dengan efektif sehingga memberikan penerimaan Negara yang sebesar-besarnya). Untuk daerah yang subur, seorang residen yang bergaji 15.000 gulden setahun, mendapatkan insentif sebesar 25.000 gulden setahun, kontrolir kelas satu yang bergaji 3.990 gulden mendapatkan insentif sebesar 5.700 gulden. Seorang kontrolir kelas dua yang gajinya 3.300 gulden memperoleh insentif sebesar 4.800 gulden, dan kontroler kelas tiga mendapatkan insentif sebesar 3.900 gulden setahun.⁴

Besarnya insentif yang diberikan terutama kepada petugas-petugas lapangan yang secara langsung berhubungan dengan pelaksanaan sistem tanam paksa tersebut, jelas kemudian menimbulkan rangsangan untuk bekerja dengan keras. Dalam pelaksanaan tersebut, maka tidak bisa dihindarkan terjalannya kerjasama dengan kepala-kepala pemerintahan pribumi (termasuk kepala desa) baik secara sukarela maupun terpaksa. Dengan kalimat lain, kepala desa kemudian lebih dilekatkan sebagai aparat birokrasi pemerintahan kolonial. Kedudukan pemerintah desa terutama kepala desa dalam proses tersebut sebenarnya tidak lebih dari perantara antara Pemerintah Kolonial dengan rakyat pribumi, yang oleh Breman disebut "*intermediaries*" (Jan Breman, 1980: 15-20). Cara

⁴ Mochtar Lubis dalam H. Boudet dan I.J. Brugmans, 1987, hlm. 27.

pemerintahan Hindia Belanda tersebut tidak hanya dilakukan di Jawa, tetapi juga di daerah-daerah lainnya.

Di Sumatera, ketika Belanda kewalahan menghadapi perlawanan rakyat dalam Perang Padri (1821-1837), berusaha merangkul pemimpin masyarakat pribumi dan menjadikannya sebagai bagian dari alat pemerintahan Hindia Belanda. Van den Bosch datang ke Padang dan kemudian membuat peraturan yang antara lain menyatakan:

1. Kepada kepala-kepala rakyat yang terutama, akan diberikan gaji bulanan antara 25 gulden sampai 200 gulden, sesuai dengan kedudukan, pengaruh dan kecakapan mereka. (Gaji seorang regen/bupati paling rendah pada waktu itu adalah 250 gulden).
2. Penduduk luhak-luhak boleh menyelenggarakan urusan rumah tangga negerinya, akan tetapi pemerintah Belanda berhak memanggil sejumlah orang yang ditetapkan untuk melawan musuh dari dalam negeri maupun luar negeri. Pemerintah Belanda juga berhak membuat jalan-jalan dan mendirikan benteng-benteng. (Sanusi Pane, 1965: 101).

Dalam kedudukannya yang paling rendah di struktur hirarki pemerintahan, tentu saja sangat sulit bagi pemerintah desa khususnya kepala desa untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut. Selaku pemimpin rakyat dia harus menjaga dan melindungi mereka. Sebagai bagian terendah dari pemerintahan, kepala desa harus menjalankan perintah yang diberikan kepadanya. Pilihan bagi mereka tidak banyak, melaksanakan perintah dengan sungguh-sungguh dan kemudian bersembunyi di bawah kekuasaan yang lebih tinggi atau menolak dengan konsekuensi dianggap membangkang. Sikap setengah-setengah sulit dilakukan, karena pemerintah Hindia Belanda mempunyai banyak mata, baik secara resmi yaitu kontrolir (pengawas) dan pemimpin-pemimpin pribumi di atasnya, maupun yang tidak resmi seperti mata-mata dan kaki tangan pemerintah yang banyak disebarkan. Demikianlah pada masa kultur stelsel tersebut, penduduk desa menderita dalam tekanan dan pemerasan yang luar biasa tanpa ada yang membela dan melindunginya.

Tekanan liberalisme yang semakin kuat akibat keberhasilan revolusi liberal di Eropa, pada tahun 1848 dilakukan beberapa

perubahan yang penting terhadap Konstitusi Kerajaan Belanda tahun 1814. Berdasarkan Konstitusi Kerajaan Belanda tahun 1848 tersebut kemudian diterbitkan *Indische Staatsregeling* yang mulai berlaku tanggal 2 September 1854 (Staatblad 1854 No. 2. Jo. 1). Dalam Undang-Undang Ketatanegaraan Hindia Belanda tersebut, ketentuan mengenai desa-desa pribumi atau bumi-putra diatur hanya dalam 1 pasal yaitu pasal 128 yang terdiri dari 6 ayat. Pada pokoknya pasal 128 tersebut menyatakan sebagai berikut:

- (1) Desa-desa bumiputra dibiarkan memilih kepala dan anggota pemerintahan desanya sendiri, dengan persetujuan penguasa yang ditunjuk untuk itu menurut ordonansi. Gubernur Jenderal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggaran.
- (2) Dengan ordonansi dapat ditentukan keadaan-keadaan dimana Kepala Desa dan anggota pemerintah desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu.
- (3) (Diubah dengan S.38 – 618 jo. 625) Kepada Desa Bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal, pemerintah wilayah dan residen atau pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi (S. 41 – 356).
- (4) Jika yang ditentukan dalam ayat (1) dan (3) dari pasal ini tidak sesuai dengan lembaga masyarakat atau dengan hak-hak yang diperkenankan dimiliki, maka berlakunya ditangguhkan.
- (5) Dengan ordonansi dapat diatur wewenang dari desa bumiputera untuk:
 - 1) Memungut pajak di bawah pengawasan tertentu.
 - 2) Di dalam batas-batas tertentu menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh desa.
- (6) Desa yang sebagian atau seluruhnya berada dalam batas suatu kota, dimana telah dibentuk dewan menurut ayat (2) pasal 21, atau ayat (2) pasal 124 sepanjang mengenai daerah yang termasuk di dalam batas termaksud; dapat dihapuskan dengan ordonansi atau bila dianggap perlu dikecualikan dari berlakunya aturan yang ditetapkan dalam ayat (3) pasal ini. Sebagai akibat dari

tidak diberlakukannya aturan tersebut, jika perlu dapat dibuat ordonansi.

Salah satu hal yang menarik dari ketentuan pasal 128 Peraturan Katanegara Hindia Belanda tahun 1854 tersebut adalah adanya wilayah-wilayah administrasi. Yaitu wilayah desa yang tidak mempunyai otonomi (wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri). Ketentuan ayat (6) tersebut dimaksudkan untuk wilayah kota terutama yang mempunyai banyak penduduk kulit putih/orang Eropa (dalam perkembangannya kemudian setelah lahirnya Decentralisatie Wet 1903 dan Decentralisatie Besluit 1905 adalah kota atau daerah yang telah memiliki “*locale raad*”, suatu dewan pemerintah yang diberi wewenang untuk mengatur sendiri penggunaan dana yang diberikan oleh Pemerintah Pusat). *Local raad* yang diatur dengan “*Locale raden Ordantie*” tersebut, pada mulanya bukanlah suatu lembaga perwakilan rakyat, tetapi badan pemerintah setempat. Dari *local raad* atau dewan pemerintahan itulah kemudian berkembang menjadi pemerintah daerah otonom. Perlu pula diingat bahwa pada masa kolonial itu sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 163 *Indische Staatregeling* 1854, penduduk Hindia Belanda dibagi menjadi tiga lapisan yaitu:

1. Bangsa-bangsa Eropa sebagai kelas paling tinggi.
2. Bangsa-bangsa Timur Asing sebagai kelas kedua atau menengah.
3. Penduduk Pribumi atau Bumiputera sebagai kelas yang terendah.

Bagi wilayah kota yang sudah memiliki dewan tersebut, maka hak-hak desa bumiputra tidak diberlakukan, karena di kota-kota seperti itu banyak terdapat penduduk Eropa atau bangsa yang lain yang tidak dapat dikenai ketentuan yang diberlakukan kepada penduduk pribumi. Dengan demikian, apa yang kita kenal dengan “kelurahan” sebagai wilayah administrasi terkecil di wilayah perkotaan seperti ketentuan bab III Undang-Undang No. 5 tahun 1979, bentuk awalnya sudah ditetapkan sejak tahun 1854.

Ketentuan mengenai pemerintahan desa yang demikian, sedikit di dalam peraturan perundang-undangan tahun 1854 yang terdiri dari lebih dari 100 pasal tersebut. Menunjukkan betapa kecilnya perhatian

pemerintah kolonial Belanda terhadap kehidupan pemerintah desa. Baru pada permulaan abad kedupuluh, seiring dengan timbulnya “politik etis”, maka perhatian kepada penyelenggaraan pemerintahan desa menjadi besar sehingga bermacam-macam *ordonantie* diterbitkan oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda.

Penderitaan rakyat di Hindia Belanda yang berat yang ditandai dengan berbagai bencana kelaparan dan kematian yang timbul di berbagai daerah, akhirnya diketahui dan didengar oleh rakyat Belanda di ibu negerinya. Timbul berbagai reaksi yang menghendaki agar sistem pemerasan yang kejam itu diakhiri. Sebenarnya reaksi masyarakat Belanda tersebut bisa dibagi dalam 2 kelompok, yaitu; *pertama*, mereka yang benar-benar bersimpati kepada penduduk di tanah jajahan itu dan ingin mengakhiri penderitaan penduduk pribumi yang tertindas (dalam kelompok ini termasuk mereka yang dilandasi semangat kristiani). *Kedua*, adalah golongan yang sebenarnya hanya ingin memperoleh kesempatan atau kebebasan untuk berusaha di wilayah Hindia Belanda yang selama itu di monopoli pemerintah sehingga ada keinginan untuk ikut memperoleh keuntungan dari kegiatan ekonomi di daerah yang makmur tersebut (kelompok liberal). Dalam kelompok pertama terdapat beberapa tokoh yang terkenal misalnya, Dr. Conrad Theodor van Deventer, Douwes Dekker yang dikenal dengan nama Multatuli dan tokoh Partai Kristen Dr. Abraham Kuyper. Di antara beberapa tokoh kelompok liberal yang paling terkenal adalah Mr. J.R. Thorbecke, Dr. W.R. Baron van Hoevell, Sicco Roorda van Eysinga dan A.M. Courier de Dubekart.

Usaha-usaha yang dilakukan oleh kedua kelompok tersebut akhirnya menyebabkan sistem tanam paksa dihentikan pada tahun 1870, sehingga terbukalah kemungkinan bagi penguasa-penguasa swasta Belanda untuk menjalankan kegiatan ekonominya di Indonesia. Pada tahun 1870 itu juga ditetapkan Undang-Undang Agraria yang melindungi hak-hak penduduk pribumi atas tanah-tanah mereka. Perpindahan hak atas tanah-tanah milik penduduk pribumi kepada orang bukan bangsa Indonesia (pribumi) dilarang, sehingga apabila penguasa-penguasa asing memerlukan tanah, maka mereka hanya memperoleh hak sewa atau hak guna usaha atau hak

pakai lainnya. Namun sampai menjelang akhir abad kesembilanbelas, perubahan garis kebijaksanaan pemerintah Kolonial Belanda bagi usaha perbaikan nasib penduduk pribumi belum jelas benar.

Pada tahun 1878 kelompok pertama yang berlandaskan gagasan kemajuan, yang dilakukan oleh Dr. Kuyper kemudian berhasil merumuskan beberapa pokok pikiran bagi usaha memajukan penduduk pribumi di Hindia Belanda. Pokok-pokok pikiran yang didasarkan pada prinsip-prinsip kristiani tersebut pada garis besarnya sebagaimana dirangkum oleh Eduard J.M. Schmutzer (1977: 11-12) adalah sebagai berikut:

1. Memberikan pendidikan kepada penduduk pribumi, sebagai suatu kewajiban moral.
2. Dalam menyelenggarakan administrasi kolonial hendaknya memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya bagi negeri mereka.
3. Membantu penduduk pribumi kearah kedudukan yang lebih independen di masa yang akan datang, dan;
4. Menyebarkan ajaran Kristen di kalangan penduduk pribumi.

Sebelum itu, Kappeyne van de Coppele seorang tokoh neo-liberal yang sangat berpengaruh pada waktu itu di depan parlemen pada tahun 1874 mengemukakan dasar dari program-program kebijaksanaan pemerintah yang baru dengan menyatakan "*Only the State can and ought to initiate those measure which are indispensable, if the nation is to continue to increase in knowledge, morality, and wealth*" (Schmutzer, 1977: 7). Berbagai usaha yang dilakukan oleh kelompok-kelompok pembaharuan di negeri Belanda sendiri maupun di Hindia-Belanda, pada akhirnya mendorong pemerintah Kerajaan Belanda untuk merubah kebijaksanaan di Indonesia, terutama dalam bidang kesejahteraan rakyat atau penduduk pribumi. Pada tanggal 21 November 1901 menteri Kolonial Belanda yang baru Mr.A.W.F.Idenburg di depan Majelis Rendah Belanda menyatakan kebijaksanaan pemerintah untuk memajukan kehidupan penduduk pribumi yang dikenal dengan "Politik Etis" (Schmutzer, 1977: 16-17). Namun demikian, ternyata masih banyak hambatan yang dihadapi terutama dari pihak-pihak yang masih berpola pikir lama

diantara para pejabat pemerintah Kolonial Belanda sendiri sehingga politik etis tersebut tidak dapat berjalan dengan baik.

Tiga program penting dalam politik etis yaitu *pendidikan* bagi penduduk pribumi, *irigasi* dan *transmigrasi* pada prakteknya tidak atau kurang memberikan manfaat yang berarti bagi sebagian besar penduduk pribumi. Pendidikan yang diselenggarakan secara terbatas, ternyata lebih banyak menghasilkan tenaga-tenaga berpendidikan yang diperlukan untuk menjalankan administrasi pemerintah kolonial dan menghasilkan pegawai-pegawai yang diperlukan bagi perusahaan-perusahaan swasta Belanda. Bertambahnya fasilitas dan kesempatan pendidikan yang diberikan oleh pemerintah Kolonial Belanda tersebut, pada prakteknya hanya diperoleh oleh sebagian kecil penduduk pribumi (para priyayi/bangsawan atau anak-anak pegawai pribumi yang telah lama menunjukkan kesetiannya pada pemerintah kolonial), sementara sebagian besar yang lain tidak mendapatkan manfaat apapun. Hal ini, sudah barang tentu tidak berarti menghilangkan kenyataan bahwa sebagian besar dari tokoh-tokoh kebangkitan nasional pada tahun 1928 itu adalah produk dari politik etis tersebut. Namun, bila dibandingkan dengan mereka yang berorientasi kepada pihak Belanda jumlah kelompok nasionalis tersebut lebih kecil.

Program irigasi yang dilaksanakan juga di nilai lebih banyak diarahkan bagi kepentingan perkebunan-perkebunan yang diusahakan oleh orang-orang Belanda, dan hanya sebagian kecil yang diperuntukkan bagi kepentingan pertanian penduduk pribumi. Hal yang sama juga terjadi dalam bidang transmigrasi penduduk Jawa, sehingga sampai sekarang lebih dikenal sebagai kolonisasi. Perpindahan penduduk Jawa tersebut, jauh dari maksud meningkatkan kesejahteraan hidup mereka, tetapi sekedar memindahkan kemiskinan dari Jawa ke luar daerah lain, bahkan ke luar negeri seperti ke Suriname, Noumea/New Caledonia (di Pasifik Selatan) dan lain-lain, sehingga sampai sekarang banyak ditemukan penduduk keturunan Jawa di kedua Negara itu.

Dalam bidang pemerintahan desa, Gubernur Jenderal Hindia Belanda kemudian menerbitkan bermacam-macam *ordonantie* atau

undang-undang. Yang pertama pada tahun 1906 yaitu *Inlandsche Gemeente Ordonantie* pada tanggal 1 Mei 1906 (*Saatblad* tahun 1906 No. 83) yang hanya berlaku untuk desa-desa di Jawa dan Madura. Dalam *ordonantie* tersebut, salah satu ketentuan yang sangat menonjol adalah mengenai kuatnya kedudukan hukum adat dan kolektivitas pemerintahan desa. Hal itu bisa dilihat dari ketentuan-ketentuan berikut ini:

- a) Pengangkatan dan pemberhentian anggota-anggota pemerintah desa kecuali kepala desa, diserahkan kepada adat kebiasaan setempat, Pasal 2 ayat (2). Sedangkan untuk pemilihan dan pengesahan kepala desa dilakukan oleh residen melalui suatu peraturan yang berdasar pada pasal 71 I.S (Pasal 2 ayat (1)). Pasal 71 I.S itu sendiri juga memberikan perhatian yang besar kepada adat dan kebiasaan masyarakat yang berlaku.
- b) Segala sesuatu yang perlu dimusyawarahkan bersama, harus dilakukan dengan cara yang sesuai dengan kebiasaan setempat (Pasal 6 ayat 2).
- c) Penggunaan tenaga rodi desa harus memperhatikan kebiasaan setempat (Pasal 16 ayat 1).
- d) Dalam menjalankan pekerjaannya, maka sedapat-dapatnya kepala desa meminta pertimbangan-pertimbangan anggota-anggota pemerintah desa lainnya (Pasal 6 ayat 1).
- e) Dalam hal yang penting, kepala desa tidak boleh memutuskan sebelum bermufakat dalam suatu musyawarah desa yang dihadiri oleh semua penduduk desa yang berhak memilih (Pasal 6 ayat 2).

Setelah itu diterbitkan pula bermacam-macam peraturan perundang-undangan mengenai desa bumi-putera lainnya, yang masing-masing berlaku untuk daerah-daerah tertentu, antara lain adalah:

- 1) Ordonansi Desa Bumiputra di Sumatera Barat (Ordonansi tanggal 27 September 1918 stb. No. 677).
- 2) Ordonansi Desa Bumiputra di Bangka dan daerah-daerah taklukannya (Ordonansi 26 Juli 1919 Stb. No. 453).

- 3) Ordonansi Desa Bumiputra di wilayah Palembang (Ordonansi 12 Desember 1919 Stb. No. 814).
- 4) Ordonansi Desa Bumiputra di wilayah Lampung (Ordonansi 26 Agustus 1922).
- 5) Ordonansi Desa Bumiputra di wilayah Tapanuli (Ordonansi 21 September 1923 Stb. No. 469).
- 6) Ordonansi Desa Bumiputra di wilayah Ambon (Ordonansi 21 September 1923 Stb. No. 471).
- 7) Ordonansi Desa Bumiputra di wilayah Belitung (Ordonansi 21 Februari 1924 Stb. No. 75).
- 8) Ordonansi Desa Bumiputra di Kalimantan Selatan dan Timur (Ordonansi 11 Juni 1924 Stb. No. 275).
- 9) Ordonansi Desa Bumiputra di wilayah Bengkulu (Ordonansi 12 Januari 1931 Stb. No. 6)
- 10) Ordonansi Desa Bumiputra di wilayah Menado/Minahasa (Ordonansi 30 Maret 1931 Stb. No. 138).

Dari berbagai peraturan perundang-undangan mengenai desa bumiputra yang berbeda-beda tersebut, bisa dilihat adanya 3 sifat yang penting dari kebijaksanaan Pemerintah Kolonial Hindia Belanda dalam hal pengaturan pemerintahan desa:

- (1) Bersifat legalistik dan sekedar memberikan legitimasi.

Peraturan yang dibuat tersebut, sifatnya hanya memberikan pengesahan (legitimasi) terhadap hal-hal yang sudah ada dan berlaku di dalam penyelenggaraan pemerintahan desa bumiputra. Peraturan-peraturan tersebut, hampir-hampir tidak memberikan suatu yang baru yang bermanfaat bagi masyarakat desa.

- (2) Bersifat statis yaitu memelihara *status-quo*.

Peraturan-peraturan yang diterbitkan Pemerintah Hindia Belanda, dengan dalih menghormati hukum adat dan kebiasaan adat istiadat setempat sama sekali tidak memberikan sentuhan kemajuan, sehingga masyarakat desa tetap dalam keadaan keterbelakangan.

(3) Bersifat parsial

Peraturan-peraturan perundangan yang dibuat, ditetapkan secara khusus untuk daerah-daerah tertentu yang berbeda-beda satu dengan yang lain. Dengan demikian, keragaman dan perbedaan tersebut tetap terpelihara dan masing-masing kelompok masyarakat daerah, terdorong untuk membanggakan daerahnya dan berorientasi kepada kepentingan kelompok masyarakatnya sendiri.

Model pengaturan yang seperti itu, tentu saja merugikan bangsa Indonesia atau penduduk pribumi, tetapi di satu pihak sangat menguntungkan pemerintah kolonial Belanda. Pola tersebut kiranya bukan sekedar kebetulan, tetapi dilakukan secara sadar dengan maksud-maksud tertentu, yaitu:

- (1) Dengan cara hanya memberikan legitimasi saja, yang diwujudkan dengan memberikan pengakuan kedudukan pemerintah desa melalui suatu surat pengangkatan atau peresmian (*besluit*), maka pemerintah desa secara resmi diangkat sebagai bagian dari pemerintah kolonial. Dengan cara itu, pemerintah Hindia Belanda dapat memperoleh tenaga kerja bagi penyelenggaraan pemerintahannya dengan biaya yang sangat murah. Pemerintah Hindia Belanda dengan mudah memperoleh ribuan tenaga pegawai pemerintahan, tanpa memberikan upah karena yang memberikan gaji atau penghasilan kepada pemerintah desa adalah desa (penduduk desa) itu sendiri.
- (2) Dengan memelihara *status quo* dan memelihara adat kebiasaan setempat, maka penduduk desa dibiarkan tetap dalam kebodohan, kemiskinan dan keterbelakangan, sehingga tidak dapat melahirkan gagasan yang mendorong kemajuan mereka. Dengan begitu penduduk bumi-putra akan tetap merasa rendah dan kecil dan selalu merasa tidak berdaya jika berhadapan dengan Belanda. Dengan kata lain, penduduk pribumi dijaga agar tetap merasa inferior.
- (3) Dengan membuat peraturan perundang-undangan secara terpisah satu daerah dengan daerah yang lain, maka perbedaan antar daerah tetap terpelihara. Orientasi dan kebanggaan pada daerahnya

sendiri, akan cenderung memandang rendah atau menolak pihak lain, sehingga pada akhirnya menghambat timbulnya rasa persatuan dan kesatuan sebagai bangsa yang terjajah. Dengan kalimat lain, cara ini dilakukan untuk mencegah timbulnya rasa persatuan dan kesatuan nasional yang dapat membahayakan kepentingan penjajah.

P.H. Willemse Residen Batavia, dalam memori jabatannya tanggal 26 Oktober 1931 menulis tentang pemerintahan desa di daerahnya antara lain sebagai berikut:

“Desa yang pertama kali terbentuk pada tanggal 1 Januari 1914. Desa ini berasal dari tanah partikelir Angke Kapak, yang telah dibeli kembali oleh Pemerintah. Desa-desa yang akan dibentuk pada tanggal 1 Januari 1932 juga berasal dari tanah partikelir yang telah dibeli kembali. Jumlahnya 250 buah yaitu 180 desa di Kabupaten Batavia dan 68 di Kabupaten Meester-Coenelis”.

Karena baru dibentuk, desa-desa itu belum berkembang seperti desa-desa di Jawa pada umumnya. Hanya desa-desa yang tertua yang telah tampak berkembang. Kepala desanya menurut Staatblad 1913 No. 712, diangkat oleh residen tanpa ketentuan itu dan kepala desa dipilih sesuai dengan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie*. Kepala desa sehari-harinya dibantu oleh seorang juru tulis, beberapa kepala kampung (jaro) dan beberapa orang amil. Di beberapa desa ada lagi pembantu kepala desa yang dinamakan “pencalong” (polisi desa), kebayan (pesuruh) dan ulu-ulu. Pengangkatan dan penghentian pembantu-pembantu kepala desa dilakukan oleh kepala desa dan disahkan oleh wedana atas nama bupati.

Penghasilan anggota pemerintahan desa pada umumnya tidak banyak. Mereka digaji dengan uang dari kas desa disamping tunjangan menurut adat dan uang kolekte sebagai upah memungut pajak tanah. Gaji kepala desa yang paling tinggi f 37,50. Sebulan, yang paling rendah f 10,- tetapi rata-rata f 25,- sebulan. Penghasilan anggota pemerintahan desa biasanya tidak dengan sendirinya lebih rendah dan lagi biasanya tidak menerima tunjangan adat. Selain tidak mencukupi, gaji anggota pemerintahan desa itu biasanya tidak diterimakan tepat pada waktunya, karena gaji itu sebagian

besar diperoleh dari urunan penduduk desa yang dianggap dapat bekerja, yang besarnya dari f 2,25 sampai f 12,50. Urunan itu baru dapat dibayarkan sebagai gaji setelah terkumpul. Untuk menambah penghasilan anggota pemerintahan desa Pemerintah berusaha memberi tanah jabatan. Tanah jabatan ini diambilkan dari tanah partikelir yang telah dibeli kembali.⁵

Dari uraian di atas dapatlah diketahui bahwa Pemerintah Hindia Belanda ternyata tidak benar-benar berusaha untuk meningkatkan kemampuan pemerintahan desa. Pada umumnya dibiarkan sebagaimana adanya, dengan segala kekurangan dan kelemahannya. Tindakan-tindakan yang dilakukan Pemerintah Hindia Belanda hanya sebatas hal itu diperlukan untuk kelancaran administrasi pemerintahan kolonial, misalnya pemungutan pajak, pemeliharaan keamanan dan ketertiban dan semacamnya. Laporan-laporan para residen seperti sebagian disajikan di atas yang dibuat pada tahun 1920-1930 an dengan jelas membuktikan hal itu.

Dalam kenyataannya memang ada juga desa-desa yang menurut ukuran waktu itu sudah dianggap maju atau baik, dalam arti bisa melaksanakan tugas-tugas yang dikehendaki oleh pemerintah kolonial dengan baik atau cukup memiliki dana untuk membiayai kebutuhan-kebutuhan desa sendiri. Namun demikian kemajuan desa-desa tersebut sebagian besar bukan karena hasil pembinaan pemerintah, tetapi karena memang desa-desa tersebut wilayahnya luas dan tanahnya subur atau memang mengalami perkembangan sosial budaya karena telah mendapat pengaruh kemajuan kota. Dengan kalimat lain desa-desa yang dianggap maju tersebut adalah karena sudah mendapat pengaruh dari kota seperti yang ada di sekitar kota Semarang.

Residen Semarang P.J. Bijleveld dalam memorinya tanggal 2 Juni 1930 melaporkan antara lain sebagai berikut:

“Desa-desa di daerah Semarang mutunya tidak kalah dengan kepala-kepala desa di daerah lain. Anggota pemerintahan desanya pada umumnya cukup baik. Mereka ini berasal dari warga desa yang ditunjuk oleh kepala desa dengan persetujuan warga desa dan disahkan oleh kepala distrik”.

⁵ *Ibid.*, hlm. 112.

Nama anggota pemerintahan desa di daerah Semarang pada umumnya adalah sebagai berikut:⁶

Sarekat desa	= pemerintahan desa, yaitu kepala desa beserta pembantu-pembantunya.
Lurah	= kepala desa
Carik	= juru tulis desa.
Kamituwo (Bekel)	= wakil atau pengganti lurah
Kepetengan	= polisi desa, adakalanya disebut "sentono"
Kebayan	= pesuruh desa
Modin	= kaum/ ulama desa.

Demikianlah, pemerintahan desa bumiputra seolah-olah tidak mengalami perubahan yang berarti, tidak bertambah kemampuannya dalam meningkatkan kesejahteraan penduduknya. Residen Pasuruan (Jawa Timur) dalam memori jabatannya Agustus 1924 menulis: *"Mutu pemerintahan desa pada umumnya tidak dapat diharapkan. Hal ini terutama oleh tidak adanya tanah jabatan yang cukup. ... Beban kewajiban desa cukup berat, penduduk tidak patuh lagi terhadap kewajiban desa itu"*.⁷

Residen Ponorogo H.M. Van Altema dalam memori jabatannya tanggal 10 September 1930 antara lain melaporkan sebagai berikut:

*"Desa-desa di karesidenan Ponorogo pada umumnya baik dan cukup maju, kecuali di daerah-daerah yang terpencil dan keadaan ekonominya terbelakang di daerah Kabupaten Pacitan. Desa yang baik dan maju terutama terdapat di Kabupaten Ponorogo. Ikatan desanya cukup kuat, karena desa-desa tersebut sebagian besar mempunyai tanah komunal. Kepala desa dan anggota-anggota pemerintahan desa lainnya dapat dikatakan menjalankan kewajibannya dengan baik, karena tanah jabatannya cukup. Di Kabupaten Pacitan ikatan desanya sangat lemah, karena tanah pada umumnya berupa tanah perorangan turun temurun. Pemerintah desanya juga kurang baik, karena tanah jabatan kepala desa dan anggota-anggota pemerintahan desa berupa tanah tandus dan tidak menguntungkan bila digarap."*⁸

⁶ Lihat Arsip Nasional R.I. No. 9, 1977, hlm. 38.

⁷ Arsip Nasional R.I., Jakarta, 1978, hlm. 60-61.

⁸ *Ibid.*, hlm. 225.

Residen Madura J.F. Batten dalam memorinya tanggal 5 Desember 1923 menulis tentang keadaan pemerintahan desa di daerahnya sebagai berikut:

“Keadaan desa masih jauh dari menyenangkan. Banyak kepala desa yang kurang bertanggung jawab akan kewajibannya, apalagi anggota pemerintahan desa lainnya. Selain itu, kepala desa kerap kali kurang berani, sedang orang Madura pada umumnya tidak mau menurut kepada kepala desa semacam itu. Semuanya itu sebenarnya disebabkan karena tanah jabatan dan penghasilan resmi kepala desa menyedihkan, sedang setiap kali mereka terancam bahaya yang mungkin terjadi hanya karena pertengkaran yang tidak berarti.

*Meskipun pemerintahan desa keadaannya menyedihkan, tetapi tidak berarti bahwa keadaan desa juga menyedihkan, maka Pemerintah tidak perlu memecat kepala desa bila terjadi keruwetan di desa. Usaha perbaikan dengan sungguh-sungguh juga akan tidak banyak hasilnya”.*⁹

Keadaan pemerintah desa pada jaman pemerintahan Hindia Belanda di Jawa Barat, dapat diketahui dari beberapa memori jabatan residen-residen di daerah itu. F.G. Putman Craemer residen Banten, dalam memorinya tanggal 24 Februari 1931 menguraikan cukup banyak keadaan pemerintahan desa di Banten, antara lain demikian:

“Desa di karesidenan Banten tidak merupakan peguyuban hukum yang kuat seperti desa di daerah lain di Jawa. Pesta desa, rapat desa, langgar atau masjid desa dan pranata-pranata desa dapat dikatakan tidak ada. Lembaga desa, seperti tanah desa, kas dan lumbung desa, balai desa; hampir-hampir atau seperti desa sebenarnya hanyalah dukuh (ampian). Berhubung dengan itu pemerintahan desa di Karesidenan Banten kurang terpendang dan kurang berpengaruh”.

Usaha yang pokok untuk meningkatkan kewibawaan kepala desa itu menempatkannya sebagai orang pertama di desa, misalnya pada pertemuan desa, pada rapat dengan pangrehpraja, perintah-perintah dari pangrehpraja dan sebagainya. Perintah-perintah dari pangrehpraja juga dilakukan melalui kepala desa. Salah satu usaha

⁹ *Ibid.*, hlm. 140.

lain untuk menaikkan derajat kewibawaan kepala desa beserta pembantu-pembantunya ialah memberi pakaian dinas lengkap dengan disertai kancing dan tanda pangkat.

Anggota pemerintahan desa dibayar oleh kepala desa, kecuali amil. Pengangkatan dan pemecatannya oleh kepala desa setelah berunding dengan penduduk yang berhak, kemudian disahkan oleh Bupati. Carik atau juru tulis berkedudukan sebagai wakil kepala desa dan dapat mewakili desa apabila kepala desa sedang tidak ada atau sedang sakit. Pada waktu ini, masih ada beberapa orang kepala desa se-onderdistrik bersama-sama manggaji seorang juru tulis. Kedudukannya di kantor onderdistrik (kecamatan sekarang) dan tugasnya mengurus kepentingan khusus kepala desa seperti; mutasi pajak tanah, administrasi pancen dan lain-lain. Carik semacam itu dinamakan "carik order".

Menurut peraturan dalam pemilihan kepala desa, penduduk diberi keleluasaan untuk mengajukan calon, maka biasanya calon yang diajukan itu orang yang berwatak lemah dan kurang pandai dengan harapan kelak kalau sudah menjadi kepala desa tidak akan mempersulit penduduk. Namun, kelemahan pemerintahan desa, seperti di Karesidenan Banten, bukan hanya karena sistem pemilihan kepala desanya, tetapi juga karena penghasilan kepala desa yang tidak mencukupi. Kalau penghasilannya memadai, maka orang yang kepandaian dan kecakapannya mencukupi akan bersedia dicalonkan, seperti yang berlaku di Kabupaten Lebak dan Serang

Sumber dan besarnya penghasilan kepala desa ditentukan pada waktu diadakan pemilihan. Dari penghasilan itu ditentukan pula bagian yang akan dipergunakan untuk menggaji pembantu-pembantunya, kecuali gaji amil. Penghasilan kepala desa dari tanah jabatan dan penghasilan tidak tetap. Penghasilan tidak tetap ini diperoleh dari:

- 1) Uang saksi pada jual beli hewan ternak besar (lembu, kerbau, kuda). Besarnya f 1,- untuk setiap ekor.
- 2) Uang saksi pada berjual-beli tanah. Besarnya 1% dari harga, termasuk juga jual-beli gadai.
- 3) Uang saksi dari peminjaman uang dari Bank Kredit Rakyat yang besarnya 1%.

- 4) Pemotongan hewan ternak besar. Penghasilan kepala desa berupa daging seharga antara f 1,- dan f 2,50.
- 5) Zakat yang diadakan oleh kepala desa atau pemerintah desa. Besarnya antara f 0,25 dan f 2,50. Pada zakat yang diadakan oleh penduduk, kepala desa mendapat berkat maksimum seharga f 2,50.
- 6) Kekah dan korban daging mendapat f 1,- dan kadang-kadang juga daging paha belakang.
- 7) Pemberian surat keterangan perkawinan dan perceraian sebesar f 1,-

Tanah jabatan yang dipergunakan untuk menggaji kepala desa dan anggota-anggota pemerintahan desa terlampau sempit dan kerap kali kualitas tanahnya rendah. Ada beberapa tanah jabatan yang belum pernah diusahakan sama sekali, sehingga *jaro* (kepala desa) sama sekali tidak menikmati hasilnya.

Uang *pancen* ialah uang pengganti kerja-wajib untuk bupati beserta pegawai bawahannya dan untuk kepala desa. Uang pancen ini merupakan bagian yang mula-mula dari uang pajak kepala. Pancen untuk bupati beserta bawahannya f 1,- dan pancen untuk kepala desa f 1,-. Selain itu, masih ada kewajiban "*gawe lima hari*" yaitu kewajiban bekerja selama 5 hari di rumah kepala desa. Pada tahun 1928, kewajiban ini diganti dengan uang sebesar f 0,50. Besarnya uang pancen ini sebenarnya tidak sama bagi setiap desa. Di Kabupaten Pandeglang masih ada lagi uang *repartisi* dengan ketentuan orang yang dianggap paling kaya mendapat beban paling besar (maksimum f 10,-).

Selanjutnya, beban desa ada 2 macam, yaitu berupa tenaga kerja dan berupa sumbangan uang atau material (bahan bangunan). Sumbangan itu tidak dipungut secara periodik dan jarang terjadi. Pungutan biasanya dilakukan sekaligus pada waktu yang diperlukan. Sumbangan untuk kepentingan desa, karena menyangkut kepentingan seluruh warga desa, besar atau jumlah yang menjadi bagian masing-masing warga yang wajib harus mendapat persetujuan bersama.

Beban desa yang berwujud tenaga kerja merupakan suatu kewajiban. Kewajiban desa ini terdiri dari: ronda desa, memelihara

jalan dan saluran desa, kewajiban-kewajiban lain untuk kepentingan umum atau kepentingan desa atau kepentingan kepala desa (liyuran, sambatan).¹⁰

Disamping itu desa yang dianggap maju adalah desa yang kaya atau dipandang mampu menyediakan dana yang diperlukan untuk keperluan desa sendiri. Desa-desanya yang dianggap kaya ini adalah desa-desanya yang memiliki tanah yang luas dan subur. Namun, kemungkinan besar juga karena besarnya pungutan yang menjadi beban warga desa. Kepala-kepala desa dan anggota pemerintahan desa yang lain, menjalankan tugasnya dengan baik karena mereka mendapatkan imbalan yang cukup besar. Di daerah karesidenan Bagelen, pungutan desa yang menjadi beban warga desa sangat bermacam-macam, walaupun antara satu desa dengan desa yang lain tidak sama. Secara keseluruhan tidak kurang dari 25 macam pungutan yang biasanya berlaku di desa-desanya di karesidenan Bagelen, yaitu:

- 1) Pancen: yaitu kerja wajib pada kepala. Kerja wajib ini dijalankan tiap 6 atau 10 hari sekali. Lamanya bekerja satu hari atau diganti dengan membayar uang sebesar f 1,- sampai f 2,- setahun atau padi 2 gedeng.
- 2) Gondal: kerja wajib pada lurah atau carik pada waktu pejabat pemerintahan desa itu berkeliling atau menghadap pembesar (di onder dinstrik atau distrik).
- 3) Gamel: kerja wajib pada lurah apabila lurah itu mempunyai kuda. Tiap hari tersedia seorang pekerja wajib untuk mengurus kuda.
- 4) Polorogo atau totodeso: pungutan pada waktu ada perkawinan salah seorang penduduk desa. Pungutan itu diberikan kepada lurah, berupa uang f 1,- seekor ayam jantan (bopongan) atau diganti uang sebanyak 50 sen dan 2 beruk (takaran) beras. Selain kepada lurah, pungutan itu juga diberikan kepada carik berupa uang sebanyak 50 sen, bekel buri, kamituwo, kebayan dan kepetengan masing-masing berupa uang f 0,165. (enam belas setengah sen). Dan kaum berupa uang sebanyak tiga puluh tiga setengah sen.

¹⁰ Arsip Nasional R.I, Jakarta, 1980, hlm. 28-33.

- (4.a.) Pakiyek, ayam atau uang f 0,25 yang harus diberikan oleh pengantin laki-laki kepada kepala dukuh.
- 5) Berkat suci: seperangkat nasi beserta lauk pauknya (ambeng) yang harus diberikan kepada lurah dan pejabat-pejabat pemerintahan desa lainnya pada hari raya Maulud, Ruwah, Selikuran dan Rejegan.
 - 6) Apabila ada hewan ternak yang harus disembelih karena kecelakaan, maka lurah menerima kepala hewan, carik, bekel, buri, kamituwo masing-masing menerima daging di bagian paha seharga f 0,20, demikian pula dengan kebayan dan kepetengan serta kaum.
 - 7) Pada penyembelihan hewan ternak biasa:
Lurah mendapat bagian kaki depan, kaum bagian leher, dan perabot desa yang melaporkan menerima f 0,165 (enam belas setengah sen).
 - 8) Punjungan: berupa seperangkat nasi beserta lauk pauknya (ambeng) yang harus diberikan kepada lurah dan anggota pemerintahan desa lainnya pada waktu ada pesta (harga tiap ambeng sampai f 1,50).
 - 9) Kuduran: kewajiban kerja pada lurah sebanyak-banyaknya 4 kali setahun. Mereka dipekerjakan di sawah-sawah luurah tanpa upah, tetapi mendapat makan pagi dan siang. Mereka yang mempunyai lebu harus membawa lembunya ke sawah dan untuk mereka ini sering kali menerima tambahan uang sebanyak f 0,25. Di beberapa desa perabot desa lainnya juga mempunyai hak akan kuduran ini.
 - 10) Paseksen: uang saksi yang harus dibayar pada waktu terjadi jual beli tanah. Banyaknya 5% adakalanya lebih, dimana lurah menapatkan 1/3 bagian sedang yang 2/3 dibagi diantara perabot desa yang ikut mengurus jual beli itu dan saksi-saksi yang lain. Pada waktu itu uang saksi dibatasi sampai paling banyak f 10,-. Di beberapa desa yang tanah jabatan lurah dan perabot desa tidak banyak menghasilkan atau terlalu kecil, uang saksi itu masih antara f 25,- sampai f 50,-. Di Kebumen paseksen ini juga berlaku bagi transaksi kredit dengan Bank Kredit Rakyat. Hal

ini sebenarnya tidak dibenarkan karena tiap kwartal, lurah-lurah sudah menerima premi. Di beberapa desa paseksen transaksi kredit ini sudah menjadi kebiasaan, sehingga akhirnya residen perlu member batas maksimum yaitu antara f 10,- sampai f 25,-.

- 11) Pentas tali: uang sebesar f 0,25,- yang harus diberikan kepada carik pada waktu terjadi jual beli ternak besar.
- 12) Jungkajat sari atau pekening: uang sebanyak f 0,25,- yang harus diberikan kepada isteri lurah kalau ia merias mempelai perempuan. Disamping itu ia juga menerima sajennya.
- 13) Penjongket atau projo: pungutan kepada mempelai laki-laki yang besarnya antara f 1,50,- sampai f 2,-. Lurah menerima 1/3 dan sisanya dibagikan kepada anggota pemerintah desa yang menjadi saksi pernikahan.
- 14) Pembendol atau penebus: pungutan kepada mempelai perempuan yang sesudah menikah meninggalkan desanya karena mengikuti suaminya. Pungutan ini diberikan kepada lurah yang besarnya antara f 0,50,- sampai f 1,- tergantung pada mempelainya masih gadis atau janda.
- 15) Penjenengan: pungutan kepada seseorang yang mengganti nama sesudah kawin. Besarnya pungutan f 1,- dimana lurah menerima 1/3 nya dan sisanya dibagikan kepada anggota pemerintah desa yang lain. Disamping itu semuanya juga menerima seperangkat nasih lengkap dengan lauk pauknya.
- 16) Pencengkung: pungutan pada suatu pesta dengan tandak (tayuban), besarnya pungutan adalah untuk f 0,50,- untuk lurah dan untuk anggota-anggota pemerintah desa yang lain adalah 10% dari kolekte (uang tombok).
- 17) Sambatan: kewajiban mengerjakan sawah lurah (yang bukan tanah jabatan) dan sering juga sambatan ini untuk mengerjakan sawah anggota-anggota pemerintah desa yang lain. Mereka yang menjalankan sambatan itu mendapat makan, dan sering juga mendapatkan berkat (nasi dan lauknya) untuk dibawa pulang.
- 18) Prepot: pungutan untuk lurah, kadang-kadang juga carik, untuk mendapatkan ijin mengadakan pesta yang besarnya f 0,50,-.

- 19) Pekembor: pungutan dari seorang perempuan yang akan menikah untuk tamping (polisi desa) atas jasanya member informasi mengenai calon suaminya. Besarnya pungutan f 0,20,.
- 20) Rapak: pungutan dari seorang isteri yang minta cerai. Pungutan itu untuk kaum sebesar f 0,50,- dan untuk carik f 0,25,-.
- 21) Pesangon: pungutan sebesar f 0,50,- untuk carik atas jasanya membuat laporan pada waktu terjadi mutasi tanah.
- 22) Kongsen: kewajiban menyediakan genting atau alang-alang apabila lurah memperbaiki atapnya.
- 23) Kerigan: kewajiban menyediakan bahan atau tenaga pada waktu pembangunan pendopo atau balai desa.
- 24) Pitrah: pungutan untuk kaum pada waktu hari raya Idul Fitri yaitu sebesar f 0,25,- untuk orang dewasa dan f 0,05,- sampai f 0,10,- untuk anak-anak.
- 25) Zakat: pungutan sebanyak 1 pocong jadi untuk tiap bau pada waktu panen yang diberikan pada kaum.

Zakat dan pitrah adalah pungutan yang bersifat sukarela dan hanya dilakukan oleh mereka yang merasa dirinya seorang muslim. Semua pungutan tersebut di atas tidak semuanya terdapat di tiap-tiap desa, nama dan sebutannyapun sering berbeda, sekalipun isinya sama. Selain itu, ada beberapa pungutan yang tidak begitu penting dan juga tidak terdapat di semua desa, misalnya: pekemit, boras-baris, penglamur, penampa, slawat, bakaran, bawonan dan sebagainya. (Laporan residen Begelen C.de Kanter tanggal 22 April 1930, dalam Arsip Nasional R.I. No. 9, 1977, p: 120-123.)

Di samping untuk penghasilan kepala desa dan anggota pemerintah desa lainnya, desa-desa di karesidenan Bagelen juga mendapatkan penghasilan sendiri untuk membiayai kegiatan-kegiatan desa. Penghasilan desa tersebut disamping berasal dari penyewaan tanah-tanah kas desa (tanah gantungan) dan pungutan pasar desa, juga dari sumber-sumber yang lain misalnya:

- 1) Ijin pemberian pesta dan keramaian yang diadakan oleh penduduk.
- 2) Pungutan dari jual beli tanah.

- 3) Pungutan dari jual beli kereta, ternak dan lain-lain.
- 4) Pungutan dari penduduk yang menikah dan bercerai.
- 5) Pungutan dari pewarisan tanah.

Dari uraian di atas bisa dimengerti mengapa pada waktu yang lampau kepala desa itu juga dianggap seperti raja kecil. Namun demikian, bagi penduduk desa sendiri, hal itu tidak dipersoalkan benar karena mereka menganggap bahwa berbagai macam pungutan tersebut adalah suatu yang telah menjadi adat kebiasaan. Sedemikian pasrahnya atau apatisnya sikap penduduk desa pada waktu itu, sehingga apabila terjadi penyelewengan yang dilakukan oleh kepala desanya (misalnya menjual tanah kas desa), penduduk biasanya tidak pernah mengetahuinya dan sekalipun mengetahui mereka tidak memperhatikannya atau tidak peduli. Dengan demikian jelas, bahwa penduduk desa pada masa penjajahan tersebut masih tetap terbelakang sebagaimana adanya semula. Pemerintah kolonial tidak pernah secara sungguh-sungguh berusaha meningkatkan taraf hidup masyarakat desa.

Tindakan pemerintah Hindia Belanda yang menghapuskan bermacam-macam undang-undang atau ordonansi tentang pemerintahan desa di luar Jawa, dan menggantinya dengan sebuah undang-undang yang berlaku di seluruh daerah di luar Jawa, yaitu *Inlandsche Gements Ordonantis Buitengewestan* pada tahun 1938 (Staatblad 1938 No. 490 Juncto 681.), tidak membawa perubahan yang berarti bagi kemajuan pemerintahan desa. Keadaan tersebut terus berlangsung sampai datangnya tentara Jepang yang kemudian mengambil-alih kekuasaan wilayah Indonesia ini dari tangan pemerintah Hindia Belanda.

BAB IV

DESA DALAM PENDUDUKAN JEPANG

Serbuan tentara Jepang yang sudah dipersiapkan dengan sangat matang di semua medan perang yang ditargetkan, tidak bisa dibendung oleh tentara Sekutu. Hampir semua wilayah Asia Timur berhasil dikuasai Jepang, Philipina direbut dari Amerika, tentara Inggris terpaksa menyerahkan Singapura dan Armada Sekutu di Indonesia juga dengan mudah di hancurkan Angkatan Laut Jepang. Serbuan Angkatan Darat Jepang tidak mendapat perlawanan yang berarti, karena tentara Belanda seperti bertempur sendirian. Kolonialisme Belanda yang menyakitkan dan keberhasilan propaganda Jepang, menyebabkan sebagian rakyat Indonesia menyambut baik kedatangan tentara Jepang sehingga tidak ikut memberikan perlawanan.

Setelah Gubernur Jenderal Hindia Belanda A.W.L. Carda van Starkenporgf menyatakan menyerah kepada tentara Jepang pada bulan Maret 1942, maka seluruh kekuasaan di wilayah Indonesia berada di bawah tentara pendudukan Jepang. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, tentara pendudukan Jepang ternyata masih menggunakan pola yang dipergunakan oleh pemerintah Hindia Belanda, dengan perkecualian semuanya berada di bawah pimpinan penguasa militer Jepang.

Wilayah Indonesia dibagi menjadi 3 bagian yaitu (1) wilayah Sumatera dan sekitarnya dengan pusat komandonya di Bukittinggi, berada di bawah kekuasaan Tentara ke-25 Angkatan Darat Jepang; (2) wilayah Jawa dan Madura dengan pusatnya di Jakarta berada di bawah kekuasaan Tentara ke-16 Angkatan Darat dan (3) untuk wilayah Sulawesi, Kalimantan dan lainnya berada di bawah komando Angkatan Laut yang berpusat di Ujung Pandang.

Di samping itu, tentara pendudukan Jepang juga mengganti sebutan atau istilah-istilah pemerintahan dengan bahasa Jepang, yaitu:

- 1) Pucuk pimpinan militer Jepang berada di tangan Panglima Tentara Kerajaan Jepang ke-16 khusus untuk pulau Jawa yaitu Gunsyireikan dan kemudian disebut “Saiko Sikikan”.
- 2) Di bawah Panglima Tertinggi tentara Jepang tersebut, terdapat Kepala Pemerintahan Militer yang disebut “Gunseikan”.
- 3) Di bawah Gunseikan terdapat koordinator-koordinator pemerintahan militer misalnya untuk Jawa Timur, Jawa Barat dan Jawa Tengah dengan sebutan “Gunseibu”.
- 4) Gunseibu-Gunseibu itu dijabat oleh orang-orang Jepang, tetapi wakilnya adalah orang-orang Indonesia.
- 5) Gunseibu membawahi karesidenan-karesidenan yang disebut “Syu” dan pimpinannya disebut “Syutyokan” (Syucokan). Pada jaman pendudukan Jepang, karesidenan merupakan pemerintahan daerah yang tertinggi, dan semua Syucokan adalah orang Jepang.
- 6) Daerah Syu terbagi atas Kotamadya yang disebut “Si” dan kepala pemerintahannya disebut “Sityo” (Sico), dan Kabupaten yang disebut Ken sehingga bupatinya disebut “Kentyo” (Kenco).
- 7) Ken atau Kabupaten dibagi dalam beberapa kawedanan yang disebut “Gun”, dan wedananya disebut “Guntyo” (Gunco).
- 8) Kecamatan yang merupakan bagian dari kawedanan disebut “Son”, dan Camatnya disebut “Sontyo” (*Sonco*).
- 9) Desa disebut *Ku* dan Kepala Desanya disebut “Kutyo” (Kuco)
- 10) Desa bisa dibagi dalam beberapa kampong yang disebut “Usa”.

Agak berbeda dengan pemerintahan kolonial Belanda, Tentara Pendudukan Jepang ternyata memberikan perhatian lebih besar kepada pemerintahan desa. Namun perhatian tersebut, bukanlah dengan maksud untuk memperbaiki dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tetapi karena memandang desa sebagai sumber daya yang sangat potensial bagi politik ekspansionisme Jepang. Melalui desa rakyat dimobilisir menjadi kesatuan-kesatuan milisi seperti Heiho, Kaibodan, Seinendan dan lain sebagainya. Demikian pula

tenaga kerja paksa untuk membangun instalasi-instalasi militer yang dikenal dengan “romusha”. Tak pelak lagi, rakyat desa kembali menderita di bawah tekanan penguasa asing, yang kali ini malahan lebih keras dan lebih kejam. Penduduk dipaksa bekerja keras untuk kepentingan Jepang, baik di tempat tinggal mereka sendiri maupun di tempat-tempat yang jauh; di lahan-lahan pertanian yang menghasilkan bahan-bahan kebutuhan logistik tentara Jepang maupun membangun fasilitas atau instalasi militer.

Walaupun masa pendudukan militer Jepang hanya berlangsung 3,5 tahun, tetapi kekerasan dan kekejaman tentara Jepang memberikan luka dan bekas yang amat dalam bagi rakyat Indonesia.

Di masa pendudukan tersebut, kembali pemerintah desa diperalat oleh kekuasaan yang lebih besar tanpa memperoleh manfaat timbal balik. Kepala desa dipaksa mengawasi penduduknya untuk menanam nila, jarak, tebu, padi, jagung dan apa saja agar memberikan hasil yang baik dan kemudian hasilnya hampir semuanya diambil oleh tentara Jepang sehingga yang tersisa tidak cukup untuk kebutuhan penduduknya. Kepala desa juga dipaksa mengerahkan tenaga-tenaga kerja paksa atau romusha, yang sebagian di kirim ke tempat-tempat yang sangat jauh dari kampung halamannya dan banyak diantara mereka yang mati atau tidak kembali lagi selama-lamanya.

Masa pendudukan Jepang, sekali lagi menunjukkan betapa rendah dan lemahnya kedudukan pemerintah desa dalam struktur kekuasaan negara. Pemerintah desa merupakan bagian dari kekuasaan negara dan menjadi pelaksana-pelaksana paling depan dari keputusan-keputusan yang dibuat atau ditetapkan, tetapi desa sama sekali tidak mempunyai akses apapun dalam proses pembuatan keputusan itu.

Pemberian wewenang kepada kepala desa dalam proses pengumpulan padi dan hasil pertanian yang lain untuk kepentingan tentara pendudukan Jepang, tidak jarang menyebabkan timbulnya korupsi (meskipun adakalanya hal itu dilakukan karena terpaksa sebab kebanyakan kehidupan kepala desa juga menderita di bawah tekanan tentara Jepang yang terkenal kejam) dan penyalahgunaan wewenang kepala desa yang sangat merugikan rakyat. Gambaran nyata yang didukung oleh fakta-fakta sejarah mengenai penderitaan

rakyat Indonesia di bawah penindasan tentara pendudukan Jepang diungkapkan dengan lengkap oleh Anton E. Lucas dalam bukunya *Peristiwa Tiga Daerah* yang diterbitkan tahun 1989.

Bagi rakyat, beban ekonomi semasa pendudukan Jepang semakin berat dibandingkan dengan jaman kolonial Belanda. Jepang mempergunakan kaum elite birokrat dan tokoh-tokoh rakyat untuk melaksanakan politik penjajahannya yang sangat memberatkan lapisan bawah. Politik Jepang itulah yang memperlebar jurang perbedaan antara rakyat dengan para pemimpinnya, dan menimbulkan rasa dendam yang meledak sejak Agustus 1945.¹

Untuk lebih memahami keadaan pemerintahan desa pada masa pendudukan tentara Jepang tersebut, akan disajikan gambaran keadaan sebuah desa di daerah Sukabumi Provinsi Jawa Barat, yang merupakan laporan resmi dari pihak penguasa pendudukan pada waktu itu. Laporan tersebut dibuat pada tahun 1943 yang mencakup 3 desa masing-masing di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Tetapi untuk 2 desa di Jawa Timur dan Jawa Tengah belum diterjemahkan dari bahasa aslinya yaitu bahasa Jepang.

Pemerintah desa terdiri dari 9 (sembilan) orang pejabat, yaitu: seorang Lurah, seorang carik, 5 orang mandor, seorang polisi desa dan seorang amir. Lurah bisa disetarakan dengan *Village Master* dalam administrasi pedesaan di Jepang; bertanggungjawab atas administrasi desa dan mempunyai banyak pekerjaan seperti: menyampaikan perintah-perintah dari pejabat tingkat atasnya kepada penduduk di desanya dan sekaligus bertanggungjawab atas pelaksanaannya, memungut pajak, menyelenggarakan patroli keamanan dalam wilayahnya, memelihara ketertiban desa dan lain sebagainya.

Empat kali dalam sebulan kepala desa harus menghadiri pertemuan atau rapat di kantor Son atau *onderdistrict* (kecamatan) dengan disertai oleh juru tulisnya, untuk menerima perintah-perintah dari Sontyo dan melaporkan keadaan desanya. Dia juga menyampaikan laporan resmi secara tertulis, yang terutama menggambarkan urusan-urusan kenegaraan yang berlangsung atau terjadi di desanya.

¹ Lihat: Lucas, A.E. 1989, p: 46-47

Juru tulis membantu lurah sesuai dengan perintah yang diberikan lurah, dan membantu melaksanakan tugas-tugas lurah. Ia juga harus menyiapkan rekaman keadaan desanya serta membuat laporan mengenai hal itu. Apabila lurah tidak berada di tempat, maka ia harus mengambil alih pekerjaan-pekerjaan lurah, sehingga ia sangat sibuk.

Mandor adalah kepala kampung atau kepala pedukuhan/dusun yang bertanggung jawab kepada lurah. Ia memimpin kegiatan penduduknya, dan melaksanakan perintah-perintah yang diterima dari lurah. Dalam rapat desa ia hadir dan menyampaikan pendapat-pendapatnya sebagai wakil penduduk di kampungnya. Tugas utama mandor adalah memungut pajak, menyampaikan perintah-perintah lurah kepada penduduknya dan mengawasi agar tidak ada warga yang ketinggalan dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan bersama bagi kepentingan kampung atau pedukuhan mereka.

Polisi desa berada di bawah komando lurah, dan pada umumnya diangkat dari salah seorang kepala mandor. Dalam melaksanakan tugasnya ia juga banyak berhubungan dengan petugas (keamanan) di *onderdistrict* dan para mandor. Bila terjadi pencurian atau kecelakaan, maka ia harus segera mendatangi tempat kejadian dan kemudian melakukan tindakan-tindakan yang diperlukan.

Amir adalah pejabat desa yang mengerjakan urusan-urusan di bidang keagamaan. Berbeda dengan tugas-tugas pejabat pemerintah desa yang lain, tugas-tugas Amir tidak secara langsung berada di bawah komando lurah.

Desa mempunyai sebuah tempat pertemuan yang disebut “Balai Desa”. Salah satu dari sudut balai desa itu dipergunakan sebagai kantor pemerintah desa. Lurah dan juru tulis biasanya membawa berkas-berkas pekerjaan mereka ke rumahnya, sehingga penduduk memandang bahwa rumah kepala desa dan rumah carik juga kantor desa. Pada mulanya hal itu menimbulkan kesan bahwa seolah-olah urusan-urusan kantor dengan urusan pribadi campur baur, tetapi kemudian ternyata bahwa volume urusan-urusan administrasi desa sangat kecil sehingga tidak hanya bisa dikerjakan di kantor desa dalam jam-jam kerja mereka.²

² Lihat Fukuo Ueno, 1988, p: 129-130

Selanjutnya laporan itu juga menceritakan tata-cara pengangkatan pejabat-pejabat pemerintah desa sebagai berikut:

Dalam pemerintahan desa tidak terdapat ketentuan mengenai masa jabatan, terutama lurah yang seringkali menduduki jabatannya sampai ia meninggal dunia; kecuali ia melakukan kesalahan yang besar, sehingga penduduk kemudian meminta ia turun dari jabatannya. Sebagai contoh, pada waktu itu umumnya pejabat-pejabat pemerintah desa sudah bertugas sangat lama dan rata-rata sudah selama duapuluh tahun.

Lurah diangkat melalui pemilihan oleh penduduknya. Syarat-syarat yang penting bagi calon lurah adalah mempunyai kepribadian yang tinggi (dihormati dan disegani masyarakat) dan berumur di atas 25 tahun. Tempat tinggal calon bukanlah hal yang penting, karena yang lebih penting adalah penerimaan dan penghormatan penduduk desa terhadapnya. Syarat yang lain bagi calon adalah ia harus berasal dari keluarga pembayar pajak tanah. Dengan kata lain calon haruslah seseorang yang mempunyai tanah sendiri. Hak pilih dimiliki kepala rumah tangga laki-laki, dan apabila suatu keluarga kehilangan kepala keluarga laki-lakinya, maka wanita kepala keluarga yang bersangkutan (misalnya jandanya) dapat mewakili keluarganya sebagai pengganti.

Dalam pencalonan, seorang calon harus mengajukan sendiri lamarannya kepada panitia yang dibentuk yang dipimpin Sonco (Camat) setempat. Guntyo atau Wedana dapat memberikan pertimbangan tentang siapa-siapa calon yang dapat diterima untuk dipilih. Sesudah waktu pemilihan ditetapkan oleh panitia, maka pemilihan diselenggarakan dibawah pimpinan camat. Apabila telah diputuskan bahwa pemilihan telah dilaksanakan secara jujur, maka calon yang memperoleh suara paling banyak diangkat sebagai lurah baru. Seorang lurah, mempunyai kedudukan yang kuat dan memperoleh penghasilan sesuai dengan luas tanah dan jumlah penduduk desanya.

Dalam pemilihan lurah yang terakhir di desa tersebut, terdapat 13 orang calon yang beberapa diantaranya berasal dari luar desa. Namun demikian, calon-calon dari luar desa tersebut semuanya mempunyai hubungan tertentu dengan desa tersebut. Terdapat kecenderungan bahwa tiap-tiap penduduk kampung atau

pedukuhan, lebih menyukai dan memilih calon-calon yang berasal dari pedukuhan mereka sendiri. Dalam pemilihan Kepala Desa, penduduk sering menerima uang untuk memberikan suaranya yang adakalanya oleh sementara orang hal itu dianggap sebagai zakat.

Seorang Amir, biasanya juga dipilih oleh penduduk desa dan kemudian lurah melaporkan hasil pemilihan tersebut kepada Penghulu yaitu kepala urusan keagamaan di tingkat atasnya (kecamatan) untuk mendapatkan persetujuan atau pengesahan.

Mandor adalah pejabat yang menurut ketentuannya dipilih oleh penduduk, tetapi pada prakteknya mandor ditunjuk atau diangkat oleh lurah, setelah mempertimbangkan atau memusyawarakannya dengan penduduk.

Juru tulis diangkat oleh lurah berdasarkan kemampuannya dalam membaca dan menulis. Dalam pengangkatannya, tidak ada ketentuan mengenai berapa ia akan dibayar untuk bisa membiayai kebutuhan hidupnya. Sama halnya dengan carik dan mandor polisi desa juga ditunjuk oleh lurah.

Suatu hal yang umum dalam pemerintahan desa adalah bahwa pergantian seorang kepala desa biasanya diikuti dengan pergantian seluruh pejabat desa yang lain. Hal itu tampaknya merupakan suatu cirri yang penting dalam administrasi desa.³

Mengenai penghasilan kepala desa dan pejabat-pejabat pemerintah desa, laporan tersebut melukiskan sebagai berikut:

Penghasilan para pejabat pemerintah desa tidak ada ketentuannya yang pasti, baik mengenai jumlahnya maupun waktu pembayarannya. Tetapi dalam beberapa tahun terakhir itu sudah ada patokan jumlahnya yang agak baku. Penghasilan utama para pejabat pemerintah desa berasal dari hasil sewa tanah-tanah milik desa. Sumber yang kedua berasal dari persentase atau upah pungut pajak tanah yang dihasilkan.

Hasil sewa tanah-tanah milik desa dibagi diantara pejabat-pejabat desa sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dan kepala desa memperoleh bagian yang paling besar. Demikian pula halnya dengan

³ *Ibid*, p: 130-131.

upah pungut pajak tanah yang jumlahnya adalah 8% dari pajak yang diperoleh, dimana lurah memperoleh 5%, carik 1% dan yang 2% untuk pejabat-pejabat desa yang lain. Di samping itu, pejabat desa juga memperoleh penghasilan dari komisi bank desa, komisi jual beli tanah dan beberapa sumber lain yang kecil. Dengan demikian, maka penghasilan lurah bisa dibandingkan dengan penghasilan orang kaya di desanya. Dalam setahun penghasilan lurah diperkirakan mencapai 1.000 gulden, carik atau juru tulis 372 gulden, mandor 133,25 gulden dan polisi desa sebanyak 139,60 gulden. Berbeda dengan pejabat-pejabat desa tersebut, Amir hanya memperoleh pendapatan dari pemberian penduduk pada waktu perkawinan, kelahiran dan kematian yang jumlahnya tidak tertentu disamping adakalanya juga memperoleh pemberian dari petugas urusan keagamaan di tingkat atasannya atau penghulu.⁴

Satu hal lain yang sangat menarik dalam laporan tersebut, adalah pengetahuan dan kesadaran pihak penguasa Jepang bahwa pemerintah desa dalam melaksanakan tugas-tugasnya; pemerintah desa harus banyak berhubungan dengan para pemimpin informal terutama para ulama atau kyai. Di samping itu, desa juga diakui sebagai suatu organisasi kekuasaan yang paling kecil dan paling dasar yang menjadi basis bagi kegiatan masyarakat. Oleh karena itu, desa bisa disiapkan dan direkayasa untuk memobilisasi potensi desa bagi kepentingan-kepentingan sosial ekonomi yang diinginkan. Laporan tersebut juga menyebutkan bahwa pola kehidupan sosial ekonomi penduduk desa yang sudah tumbuh sejak lama, adalah suatu hal yang tidak mudah untuk diubah. Meskipun demikian, desa bisa direorganisasi untuk melaksanakan kegiatan sosial ekonomi yang diperlukan. Laporan itu juga mengakui bahwa sejarah telah menunjukkan bahwa desa adalah suatu landasan yang sangat penting bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan di masa yang akan datang.⁵

Pemerintahan Desa sebagaimana dijelaskan dalam laporan tersebut sebenarnya juga mirip dengan pemerintahan desa di sebagian daerah di Jawa Timur. Desa-desa di Jawa Timur, pemerintahan Desa

⁴ *Ibid*, p: 132 dan 291.

⁵ *Ibid*, p: 135.

banyak bersifat kolektif, dalam arti hampir semua perangkat desa diangkat atas persetujuan Kepala Desa atau diusulkan oleh Kepala Desa. Oleh karena itu perangkat desa di Jawa Timur pada umumnya sangat patuh kepada Kepala Desanya. Yang jelas berbeda adalah sebutan bagi pejabat pemerintahan desa, kepala desa disebut Petinggi atau Klebun kalau di Madura, sekretaris desa disebut Carik, polisi desa disebut Polisi Kampung, kepala dusun atau mandor di sebut Kamituwo dan petugas keagamaan atau Amir disebut Modin.

Dalam laporan resmi tersebut, memang tidak diketemukan keterangan tentang bagaimana cara dan pelaksanaan eksploitasi desa yang dilakukan pemerintah pendudukan Jepang dan bagaimana peran pemerintah desa dalam proses tersebut. Namun demikian, dalam bagian terakhir laporan tersebut, tersirat mengenai hal itu.

Kesadaran mengenai kedudukan dan fungsi pemerintah desa sebagai organisasi kekuasaan yang paling rendah atau paling kecil, yang bisa diorganisir untuk melakukan kegiatan-kegiatan sosial ekonomi yang diperlukan, cukup memberikan alasan mengenai bagaimana penguasa pendudukan Jepang memperlak pemerintah desa pada waktu itu. Sebagai laporan resmi tentu tidak bisa diharapkan akan diperoleh gambaran mengenai praktek-praktek pemerintahan yang represif yang menekan rakyat, yang semuanya tentu bersumber pada kehendak dan perintah penguasa pendudukan Jepang.

Desa adalah basis pertahanan dan basis logistik bagi tentara Jepang, sehingga desa menjadi lahan eksploitasi yang luar biasa. Para penenun dipaksa memproduksi karung goni bukan hanya pakaian. Alat-alat tenun dirampas, sekitar 5.000 alat tenun hilang dan orang-orang dipaksa kembali bekerja di sektor pertanian. Beras, sayur dan bahan pangan yang lain di rampas, sehingga banyak penduduk yang hanya makan ketela pohon, akar dan daun-daun.

Militer Jepang yang dikenal antara lain dengan kebijakannya membentuk "tonarigumi" sebagai alat untuk mengendalikan dan memobilisasi penduduk demi kepentingan peperangan. Instansi tonarigumi itu kemudian diadopsi menjadi Rukun Warga (RW) dan Rukun Tetangga (RT) saat ini.

Tingginya lonjakan jumlah penduduk mendorong pemerintah perlu melakukan pembinaan dan pengendalian penduduk. Untuk itu, dengan mengadopsi konsep “tonarigumi” ala masa pemerintahan Jepang, Walikota Jakarta Soediro menghidupkan lembaga RT (Rukun Tetangga) dan RK (Rukun Kampung) yang kini telah diubah menjadi RW (Rukun Warga). Sedangkan untuk memudahkan jalannya roda pemerintahan ia membagi Kota Jakarta dalam tiga wilayah administratif (Kabupaten) yakni Kabupaten Jakarta Utara, Kabupaten Jakarta Tengah dan Kabupaten Jakarta Selatan yang masing-masing dipimpin oleh seorang Patih.

Ada sedikit perubahan khususnya tentang pemilihan kepala desa berdasarkan Osamu Seirei Nomor 7 Tahun 1944. Hal itu berlanjut sampai Indonesia merdeka, setelah Indonesia merdeka, undang-undang ini banyak diubah. Salah satunya adalah; Mengatur perubahan pemilihan kepala desa (ku-tyoo) dan masa lama jabatan kepala desa dibatasi 4 tahun, sebelumnya tidak ditentukan. Dalam UU No. 1 Tahun 1942;

Pasal 2: pembesar balatentara dai Nippon memegang kekuasaan pemerintahan militer yang tertinggi dan juga segala kekuasaan yang dahulu ada di tangan Gubernur Jenderal

Pasal 3: semua badan-badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan undang-undang dari pemerintahan yang dahulu, tetap diakui sah buat sementara waktu, asal saja tidak bertentangan dengan aturan pemerintahan militer

Banyak proses adopsi, atau lebih tepat pemaksaan, lembaga lembaga sosial/kemasyarakatan baru yang meniru pengorganisasian masyarakat di negara Jepang salah satunya adalah Tonarigumi atau Rukun Tetangga (RT). RT diadopsi dari cikal bakal tonarigumi pada masa feodal pra-Meiji. Yaitu unit dasar masyarakat pedesaan Jepang yang disebut Buraku (terdiri dari 50-100 rumah tangga) yang terdiri dari beberapa Goningumi (terdiri dari 5 rumah tangga yang berdekatan), yang merupakan unit kerja pertanian, yang memanfaatkan sistem irigasi bersama dan gotong royong dalam pertanian. Pada masa itu di Jepang, unit ini dibangun sebagai alat para penguasa Tokugawa untuk melakukan kontrol terhadap petani, dimana jika ada kegagalan atau kesalahan dapat dihukum secara berkelompok.

Setelah restorasi meiji, ada perubahan fungsi dari tonarigumi dan goningumi kedalam fungsi-fungsi administratif pemerintahan baru. Namun, menjelang Perang Dunia II, dalam rangka kebijakan “mobilisasi total” yang baru dianut, Kementerian Dalam Negeri Jepang mulai memanfaatkan tonarigumi sebagai unit terendah untuk melakukan kontrol sekaligus memobilisasi penduduk. Program itu kemudian diumumkan sebagai “program Reorganisasi Persekutuan Regional” (*Burakukai Chônaiikai tô Seibi Yôkô*) pada September 1940, yang akhirnya membentuk 1.200.000 tonarigumi.

Tonarigumi ini akan digunakan sebagai sarana efektif dalam melakukan kontrol atas penduduk jepang pada masa perang. Dimana setiap rumah tangga harus berpartisipasi, jika tidak ikut, maka mereka akan diasingkan dalam kegiatan regional termasuk pembagian bahan makanan saat perang. Lembaga ini berjalan sangat efektif karena diawasi secara militer dari unit administrasi terendah, yaitu kecamatan (*son*) atau kota (*cho*), sehingga pengaruh Kementerian Dalam Negeri efektif terhadap penduduk desa. Model ini juga diterapkan Jepang dalam pemerintahannya di Taiwan, yang mengadopsi sistem lokal pemerintahan desa Taiwan menjadi logika sistem tonarigumi Jepang.

Di Indonesia model ini diperkenalkan pada 11 januari 1944, pada Konferensi Residen Seluruh Jawa. Rukun tetangga ini kemudian direncanakan mencakup sekitar sepuluh rumah tangga yang seragam secara nasional. Pemerintah Jepang kemudian melakukan konsolidasi dan mengubah rukun tetangga yang ada sesuai dengan rencana program ini, serta memasukkan seluruh penduduk ke dalamnya.

Rukun tetangga kemudian dirumuskan sebagai organisasi dasar dalam menerapkan kebijakan nasional kepada penduduk, merencanakan latihan moral penduduk serta kesatuan spiritual, memaksakan peraturan ekonomi yang terkontrol dan menstabilkan kehidupan rakyat. Tonarigumi menjadi sarana yang efektif dalam melakukan kontrol atas penduduk di Jepang pada masa perang. Model tonarigumi sudah dibentuk di sebuah Desa di Jatinegara Jakarta, sehingga setelah pengumuman 11 januari, seluruh Residen yang hadir dalam konferensi di Jakarta mengunjungi model tonarigumi ini. Pemerintah pendudukan Jepang menyatakan bahwa maksud dan

susunan organisasi Tonarigumi atau Rukun Tetangga, sesuai dengan peraturan yang ditetapkan adalah sebagai berikut:

Maksoed

1. Roekoen Tetangga haroes mendjadi soeatoe badan oentoek bekerdja dengan boekti dan njata dalam hal membela tanah-air, mengatoer perekonomian, dsb. ditempatnja masing-masing.
2. Roekoen Tetangga, sebagai soesoenan bawahan didalam pemerintahan ditempatnja masing-masing, haroes melangsoengkan hal oesaha pemerintahan Balatetentara kepada pendoeoek.
3. Roekoen Tetangga haroes berichtiar oentoek mendjalankan kewadajiban bersama-sama, misalnja tolong-menolong, bantoe-membantoe dsb. antara pendoeoek, berdasarkan semangat gotong-rojong, jang hidoep dalam masjarakat Djawa semendjak dahoeloe kala.

Pasal 2 **Soesoenan**

1. *Tonarigumi* (Roekoen Tetangga)
 - a. *Tonarigumi* haroes terdiri dari lebih koerang 10 sampai 20 roemah-tangga jang dibentuk dengan djalan membagi-bagi djoemlah segenap roemah-tangga di dalam *Ku* (desa atau *wijk*)
 - b. *Tonarigumi* mempoenjai *Tonarikumityoo* (Ketoa Roekoen Tetangga). *Kutyoo* (loerah atau *wijkmeester*) mengangkat *Tonarikumityoo* menoeroet oesoel anggota-anggota *Tonarigumi*.
 - c. *Tonarigumi* haroes melakoekan permoesjawaratan, *Tonarigumizyookai* (rapat berkala Roekoen Tetangga), jang terdiri dari anggota-anggota *Tonarigumi*, Sekoerang-koerangja sekali seboelan.
2. *Azazyookai* (Rapat berkala *Aza*)
 - a. Masing-masing *Aza* (kampoeng) haroes membentoeok *Azazyookai*.
 - b. *Azazyookai* itoe terdiri dari *Azatyoo*, *Tonarikumityoo* dan orang tjerdik-pandai dalam daerah *Aza*.
 - c. *Azazyookai* haroes mengadakan *Zyookai* (rapat berkala) sekoerang-koerangnja sekali seboelan, menoeroet panggilan *Azatyoo*

Diadakan latihan oleh Naimubu (departemen urusan dalam) Gunseikanbu bagi pucuk pemerintahan terpilih seluruh Jawa. Kursus ini selama tiga hari (13-15 juni 1944). Pelajaran meliputi: pemerintahan dan politik secara umum, teori dan praktik tonarigumi, struktur dan kegiatan Jawa Hôkôkai, perlindungan keluarga PETA dan Heiho, Rukun Tani, pemerintahan lokal dan tonarigumi, peningkatan produksi pangan.

Propaganda dilakukan dengan berbagai cara, para propagandis Jepang selalu mengkampanyekan bahwa Tonarigumi sesuai dengan semangat gotong royong. Pada Ulama juga disibukkan dengan berkhotbah bahwa: tonarigumi sesuai dengan ajaran Islam, dan mengkaitkannya dengan surat Annisa ayat 35 dan 36. Juga disepakati dalam pertemuan 57 kyai yang diselenggarakan di Jakarta, yang disponsori gubernur, bahwa tonarigumi sesuai dengan ajaran Islam. Jumlah tonarigumi di Jawa pada juni 1944 sebesar 508.745 dengan jumlah rumah tangga 8.967.320

BAB V

DESA DI AWAL KEMERDEKAAN

Pada dasarnya pemerintahan desa dengan berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak mengalami perubahan dibandingkan dengan pada masa penjajahan Belanda maupun Jepang. Peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah penjajahan masih tetap berlaku karena pemerintah Indonesia yang masih sangat muda itu belum sempat atau belum dapat membuat peraturan-peraturan baru sebagai penggantinya. Namun demikian tidak bisa diingkari bahwa proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, telah menghembuskan semangat baru ke dalam diri bangsa Indonesia, bukan saja semangat kemerdekaan, kebersamaan yang diwujudkan dalam bentuk kesadaran sebagai suatu bangsa yang sejajar dengan bangsa-bangsa lain di dunia, tetapi juga adalah semangat demokrasi. Gelombang semangat demokrasi tersebut tumbuh seiring dengan berakhirnya Perang Dunia II, yang pada hakekatnya merupakan peperangan antara negara-negara demokrasi dan Negara-negara yang anti demokrasi yaitu Nazi Jerman, Fasisme Italia dan Militarisme Jepang.

Sejarah kemudian membuktikan bahwa pada akhirnya Negara-negara dalam kubu demokrasi berhasil memenangkan peperangan tersebut, sehingga kemudian menimbulkan gelombang pasang demokrasi di seluruh dunia. Semangat itu pula yang kemudian mengobarkan revolusi kemerdekaan di banyak negara-negara Asia Afrika pada tahun-tahun sesudahnya, yang justru harus berhadapan dengan penguasa-penguasa mereka sendiri pada jaman kolonial yang negaranya sendiri merupakan pelopor demokrasi, seperti Inggris, Perancis dan Belanda.

Dengan latar belakang situasi internasional yang seperti itu, maka bisa dipahami besarnya dinamika politik nasional pada awal

kemerdekaan yang ditandai dengan pergeseran-pergeseran yang cepat dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia yang masih baru lahir itu. Keputusan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 22 Agustus 1945 untuk mendirikan sebuah partai pelopor guna mawadai perjuangan bangsa Indonesia untuk mempertahankan kemerdekaan (yang bermakna hanya akan mendirikan sebuah partai/*one party system*) dengan cepat dicabut/dianulir oleh Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia. Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia yang dipimpin oleh Sutan Syahrir, memutuskan membatalkan keputusan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tersebut dan kemudian memutuskan bahwa di Indonesia diberikan kebebasan untuk mendirikan partai-partai sebagai sarana menyalurkan aspirasi masyarakat dalam kehidupan negara yang merdeka. Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia memutuskan memilih sistem banyak partai, karena dianggap lebih demokratis dibandingkan sistem satu partai. Pandangan ini juga mendapat keuntungan karena pendapat umum masyarakat dunia, pada umumnya memang tidak menyukai sistem partai tunggal yang dianggap tidak demokratis.

Pergantian Kabinet Presidensial menjadi Kabinet Parlementer pada tanggal 14 November 1945 juga tidak bisa dilepaskan dari semangat demokrasi tersebut. Pergantian kabinet tersebut diawali dengan usul Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia kepada pemerintah, agar Komite Nasional Indonesia diberi kekuasaan legislatif dan ikut menerapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Memenuhi kehendak Komite Nasional Indonesia tersebut, maka Wakil Presiden Mohammad Hatta mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden No. X (*eks*) tanggal 16 Oktober 1945 yang menyatakan bahwa Komite Nasional Indonesia disertai kekuasaan eksekutif dan ikut menetapkan GBHN. Terlepas dari kontroversi bermacam pendapat mengenai Maklumat Wakil Presiden No. X tahun 1945 tersebut, tetapi sejarah telah mencatat bahwa keputusan tersebut ternyata berlaku efektif. Sedikitnya bisa ditemukan dua alasan yang bisa menjelaskan, mengapa keputusan pemerintah yang sangat besar artinya tersebut (walaupun dikeluarkan Wakil Presiden bukan oleh Presiden sendiri) kemudian bisa berlaku efektif.

Yang pertama, keputusan Wakil Presiden tersebut mendapat dukungan yang cukup luas dari Komite Nasional Indonesia. Kedua, bagi masyarakat luas, Maklumat Wakil Presiden tersebut dianggap suatu yang sah dan wajar; karena dalam pandangan masyarakat kepemimpinan Sukarno-Hatta adalah “Dwi-Tunggal” yang tidak terpisahkan. Apa yang dikatakan atau dikehendaki oleh Bung Hatta dianggap juga kemauan Sukarno, demikian pula sebaliknya.

Dengan landasan Maklumat Wakil Presiden No. X tahun 1945 tersebut, maka Komite Nasional Indonesia berubah menjadi lembaga perwakilan rakyat dan tidak lagi sekedar pembantu Presiden seperti ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945. Dalam kedudukan yang baru tersebut, maka Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia pada tanggal 11 November 1945 kemudian mengajukan usul lagi kepada mereka, agar menteri-menteri bertanggungjawab kepada parlemen. Dengan begitu, maka Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia menghendaki agar Kabinet Presiden Sukarno yang baru dibentuk tanggal 2 September 1945 supaya diganti dengan suatu kabinet parlementer. Karena yang mengusulkan adalah Komite Nasional Indonesia yang telah menjadi lembaga perwakilan rakyat, dan rakyat adalah pemegang kedaulatan yang tertinggi, maka pergantian kabinet tersebut sesuai dengan azas demokrasi, mau tidak mau harus diterima. Demikianlah, tanggal 14 November 1945 Kabinet Presiden Sukarno digantikan oleh Kabinet Sutan Syahrir yang merupakan Kabinet Parlementer yang pertama di Indonesia.

Semangat demokrasi itu juga menjiwai kebijaksanaan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, seperti yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah. Sebagai kelanjutan dari Komite Nasional Indonesia (Pusat) yang telah terbentuk sebelumnya, maka di daerah-daerah dibentuk Komite Nasional Daerah. Dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tersebut ditetapkan KND sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan Kepala Daerah menjalankan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah diselenggarakan secara kolegal antara Kepala Daerah dengan Komite Nasional Daerah sebagai wujud demokrasi, dimana rakyat ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah mereka.

A. Transformasi Desa dalam Nalar Republik

Pada tingkat pemerintahan desa, transformasi penyelenggaraan pemerintahan desa yang tradisional dan sangat lokalistik ke dalam sistem pemerintahan yang modern, diawali dengan demokratisasi. Demokratisasi memberikan kedudukan yang sama bagi semua masyarakat desa, baik secara kelembagaan maupun personal. Proses transformasi tersebut dimulai dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 13 Tahun 1946 tentang Penghapusan Desa Perdikan, dan Undang-Undang No. 14 Tahun 1946 tentang Perubahan Tata Cara Pemilihan Kepala Desa, di waktu yang sama yaitu tanggal 4 September 1946.

Penghapusan “desa perdikan” oleh Pemerintah pada waktu itu dianggap sangat perlu dalam upaya membangun demokrasi Indonesia, karena desa perdikan merupakan bagian dari wilayah Negara yang memiliki hak-hak istimewa tertentu yang tidak dimiliki oleh desa-desa yang lain, terutama yang berupa kebebasan dari kewajiban membayar pajak. Yang dimaksud dengan “desa perdikan” adalah desa yang karena jasa-jasanya kepada pemerintah kerajaan pada jaman sebelumnya, kemudian memperoleh penghargaan dari penguasa kerajaan waktu itu berupa hak-hak tertentu yang diberikan kepada desa-desa yang lain. Sebagai contoh misalnya dalam sejarah Majapahit, disebutkan bahwa dalam usaha menyelamatkan diri dari kerajaan orang-orang Kediri yang menghancurkan Kerajaan Singosari, Raden Wijaya menantu Prabu Jayanegara mendapatkan perlindungan dari penduduk desa Badander di Terik. Dari desa inilah kemudian Raden Wijaya dengan bantuan Adipati Aria Wiraraja dari Madura, melakukan perjuangannya untuk merebut kedudukannya kembali sampai kemudian berdirinya Majapahit tahun 1222. Berkat jasa-jasa tersebut, maka ketika Raden Wijaya kemudian berhasil mendirikan Majapahit, maka Desa Badander tersebut dijadikan “desa perdikan”.

Dari beberapa prasasti yang berhasil ditemukan diketahui bahwa ada beberapa keistimewaan yang dimiliki oleh desa-desa perdikan, yang setiap desa perdikan, tidak selalu sama jenis atau macamnya. Hak-hak tersebut misalnya, bagi penduduk desa perdikan diperbolehkan

makan jenis-jenis makanan tertentu atau menggunakan bahan atau model pakaian tertentu yang biasanya hanya diperbolehkan untuk kaum bangsawan atau keluarga kerajaan. Disamping itu, desa-desa perdikan biasanya tidak diwajibkan mengerahkan penduduknya untuk kerja rodi di Kotaraja atau di rumah pembesar kerajaan yang lain, misalnya Adipati dan Demang.¹

Desa-desa perdikan tersebut pada masa penjajahan masih ada bahkan sampai pada masa kemerdekaan. Kontroler Sampang-Madura F. Van Maurik dalam Memori Jabatannya tanggal 6 Mei 1924 menulis bahwa: di afleding Sampang terdapat 3 desa perdikan yaitu desa Prajan, Desa Napo dan Desa Jrangoan. Arsip Nasional memori jabatannya tanggal 21 September 1929 melaporkan bahwa di Ponorogo ada beberapa desa perdikan, yaitu desa Pekuncen yang berkewajiban memelihara makam keluarga bangsawan pada jaman dahulu kala yang ada terletak di desa itu.² Desa-desa perdikan seperti yang di Ponorogo tersebut, disamping disebut desa pekuncen biasanya juga disebut “desa putihan atau desa mutihan”. Karena desa-desa perdikan tersebut mempunyai hak-hak istimewa yang berbeda dengan desa-desa lainnya, maka hal itu tentu saja tidak sesuai dengan prinsip kebersamaan yang diterapkan dalam Negara demokrasi. Pemerintah ingin memberikan kedudukan, hak dan kewajiban yang sama bagi seluruh rakyat Indonesia dimanapun mereka bertempat tinggal dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, maka desa-desa perdikan tersebut harus dihapuskan.

Namun demikian, karena berbagai macam hal, penghapusan desa-desa perdikan sebagaimana dikehendaki oleh Undang-undang No. 13 Tahun 1946 tersebut, ternyata sampai awal pemerintahan Orde Baru masih ada desa perdikan yang belum bisa dihapuskan. Ada beberapa hal yang menyebabkan bahwa beberapa desa perdikan bertahan terus sampai jauh setelah terbitnya undang-undang tersebut.

- 1) Beberapa desa perdikan memiliki hak-hak istimewa dalam bidang adat kebiasaan masyarakat tertentu, tetapi tidak menyangkut hal-hal yang langsung berkaitan dengan kehidupan kenegaraan

¹ Lihat analisis kebudayaan No. 1 Th. 1981/82 p:137

² *Ibid*, p:102.

misalnya hak istimewa tersebut tidak mengenai pembebasan dari kewajiban membayar pajak.

- 2) Ikatan adat istiadat masyarakat di sebagian daerah masih sangat kuat, sehingga walaupun penghapusan desa perdikan bisa dilakukan (meskipun dengan secara paksa) dikhawatirkan bisa menimbulkan ketegangan sosial yang merugikan kepentingan lain yang lebih besar. Dengan kalimat lain, kerugiannya dinilai lebih besar dibandingkan dengan manfaat yang diperoleh.
- 3) Penghapusan Desa Perdikan lebih dimaksudkan untuk menunjukkan pandangan politik Pemerintah yang demokratis. Undang undang tersebut menunjukkan kepada masyarakat bahwa di Negara Republik Indonesia, seluruh warga negara mendapat perlakuan yang sama dari Pemerintah dan semua negara memiliki kedudukan, hak dan kewajiban yang sama.
- 4) Pelaksanaan undang-undang tersebut menjadi tanggung jawab Gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi yang merupakan institusi pembinaan pemerintahan Desa. Sementara pemerintah provinsi pada waktu itu belum mempunyai perangkat pemerintahan yang memadai dan mampu melaksanakan ketentuan UU tersebut, yaitu mencabut atau menghapus status suatu Desa Perdikan dan menjadikannya sebagai desa biasa seperti desa-desa yang lain.
- 5) Keberadaan Desa Perdikan tersebut secara faktual tidak mengganggu atau membebani pemerintah maupun desa dan masyarakat yang lain, sementara urusan-urusan yang lain jauh lebih mendesak, misalnya perlindungan dan keamanan rakyat, pemenuhan kebutuhan pokok, pemulihan keadaan akibat perang yang telah berlangsung sejak tahun 1942, dll.

Penghapusan Desa Perdikan berjalan secara bertahap seiring dengan kesadaran masyarakat dan meningkatnya kemampuan pemerintah dalam mengelola negara. Di Provinsi Jawa Timur terdapat sebuah desa perdikan yang baru benar-benar bisa dihapuskan secara resmi pada tahun 1968.

B. Desain Perubahan Elit

Sama halnya dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 1946, Undang-Undang No. 14 Tahun 1946 tentang Perubahan Syarat-syarat Pemilihan Kepala Desa pada waktu itu juga merupakan hal yang besar artinya bagi proses demokratisasi pemerintahan. Ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalamnya sangat sederhana, yaitu Pasal 1: Pasal 1a ayat (2) dari Ordonansi Pemilihan Kepala Desa, Stb. 1938 No. 21 dan Osamu Seiri No. 7 tanggal 16 Februari 1944 dirubah sehingga berbunyi sebagai berikut: (2) Yang berhak memilih Kepala Desa ialah semua Warga Negara Penduduk Desa, laki-laki maupun perempuan yang berumur 18 tahun atau sudah kawin. Pasal 2: Undang-undang ini mulai berlaku pada hari diumumkannya (yaitu tanggal 4 September 1946).

Walaupun undang-undang tersebut sangat sederhana tetapi pada waktu itu ketentuan tersebut merupakan hal yang baru yang berbeda sekali dengan praktek-praktek yang telah lama berlangsung sebelumnya. Pada kenyataannya, ketentuan dalam undang-undang yang menghendaki adanya persamaan hak diantara penduduk desa, sampai berlangsungnya masa demokrasi terpimpin belum dapat dilaksanakan sepenuhnya.

Alfred. D dan Judith M. Hudson dalam penelitiannya di Kalimantan Tengah tahun 1963 melaporkan sebagai berikut:

Pimpinan resmi di desa berada di tangan "Pembekal" (kepala desa dan "penghulu" (kepala adat. Kewajiban pembekal adalah mengawasi kesejahteraan seluruh desa, mengajukan usul-usul perbaikan, menyusun pekerjaan seluruh desa, mengumpulkan pajak tiap-tiap tahun sebanyak 25 rupiah tiap orang laki-laki dewasa dan ia bertindak sebagai pimpinan umum.

Untuk menjadi pembekal seorang harus bisa menulis dan membaca, mempunyai rumah dan mempunyai pengaruh di desa; ia harus dipilih oleh orang-orang laki-laki dewasa di desanya. (Hudson dalam Koentjaraningrat, 1984, p:148.)

Hendrik Th. Chabot dalam penelitiannya di Kabupaten Gowa Sulawesi Selatan juga menemukan bahwa memilih kepala desa, seperti yang ditemukan Hudson di Kalimantan Tengah juga hanya

dimiliki oleh kaum pria. Dalam laporannya ia menulis bahwa:

Kebanyakan tokoh yang terkemuka di desa termasuk kelompok kerabat yang berkuasa. Pertama-tama ialah kepala desa. Pejabat ini dipilih oleh warga desa laki-laki, yang mempunyai kartu kerja yaitu kartu yang menunjukkan umur 18 atau lebih dan dengan demikian menunjukkan seorang yang tenaganya dapat dipakai untuk memenuhi potensi tenaga kerja dari desa.

Dalam peraturan tentang pemilihan, pemberhentian sementara dan pemberhentian Kepala Desa yang dibuat oleh Pemerintah Hindia Belanda tahun 1907 (Stb. 1907 No. 212) memang disebutkan dalam Pasal 5 ayat 1 bahwa seorang wanita tidak boleh dipilih sebagai kepala desa. Sedangkan yang berhak memilih adalah diatur dalam Pasal 1 ayat (2) yaitu:

- a) Penduduk desa yang berodi (heerendienst), dan anggota-anggota pemerintahan desa.
- b) Kepala-kepala desa yang berhenti dengan hormat dan masuk penduduk desa itu serta guru-guru agama, pegawai masjid dan penunggu tempat keramat yang diakui oleh Residen.

Dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Hindia Belanda tersebut jelas sekali bahwa tidak semua penduduk desa berhak memilih kepala desa mereka. Wanita karena biasanya tidak menjalankan kerja rodi (meskipun suaminya meninggal, seorang janda jarang sekali yang diwajibkan kerja rodi selaku kepala keluarga), maka tidak berhak memilih.

Pemerintahan desa yang kurang demokratis, disamping tidak memberikan hak pilih kepada kaum wanita juga tidak membolehkan setiap orang untuk dicalonkan menjadi kepala desa. Calon-calon kepala desa harus berasal dari kalangan tertentu di antara masyarakat desa yang biasanya tersusun dalam beberapa lapisan yang secara adat terpisah.

Clark E. Cunningham menulis tentang pemilihan kepala desa yang disebut “temukung” di desa Soba Kabupaten Kupang-Timor; seorang kepala desa harus diambil dari satu klan lokal dan di Soba itu adalah salah satu klan “pemilik desa”. Pengakuan dari pedukuhan lain terhadapnya tergantung dari kepribadiannya atau dari hak-haknya

yang turun temurun sebagai kepala desa. Kecamatan Soba yang dihapuskan pada permulaan tahun 1920 (pada masa pemerintahan Hindia Belanda disebut onderdistrict: Penyusun) dan yang waktu itu terdiri dari enam desa, mempunyai empat orang kepala desa. Klan dari kepala desa yang sekarang, adalah salah seorang di antara empat orang kepala desa yang dulu itu, maka oleh karena itu kekuasaannya diakui oleh semua pedukuhan-pedukuhan di Soba.³

Prof. Dr. Koentjaraningrat dari hasil penelitiannya di Jawa Tengah, juga melaporkan tentang pemilihan kepala desa yang terbatas pada kalangan tertentu tersebut. Dalam laporannya dinyatakan bahwa:

*Di daerah pegunungan Serayu Selatan, untuk dapat dicalonkan menjadi lurah, salah satu syaratnya adalah keanggotaan dari golongan "kentol", sedangkan di Celapar dan di beberapa desa tetangga, ada beberapa orang lurah yang mengaku dirinya keturunan langsung dari Panembahan (Untung Surapati yang setelah dikalahkan Raja Mataram dengan bantuan Kompeni kemudian bersembunyi dan bertapa di daerah itu). Kekuasaan dari gelondong Celapar yaitu kepala desa, asal dari keanggotaannya dari golongan kentol dan keanggotaan dari alur waris Panembahan yang amat terpandang itu.*⁴

Seperti diketahui di banyak desa di Jawa terdapat pelapisan masyarakat berdasarkan keturunan dan kekayaannya terutama pemilikan tanah. Seperti di desa Celapar tersebut, penduduk desanya terdiri dari 3 kelompok yaitu: lapisan yang pertama adalah para ahli waris atau keturunan para pendiri desa tersebut atau keturunan cacal bakal desa yang disebut "kentol". Pada lapis kedua, adalah anggota masyarakat desa yang memiliki tanah yang disebut "kuli" yang ditempat lain disebut dengan istilah "gogol".

Kelompok kuli atau gogol ini juga dibedakan berdasarkan luas tanah yang dimilikinya. Semakin luas tanah miliknya, maka semakin tinggi pula statusnya sosialnya. Pada lapisan paling bawah adalah penduduk yang tidak memiliki tanah yang di desa Celapar tersebut disebut "lindung". Sedangkan di daerah lain adakalanya disebut *pondok selusup* atau *gelongsong*, *rangkepan* atau juga *ngindung*.

³ Cunningham dalam Koentjaraningrat, 1984, p:126-127.

⁴ Lihat Koentjaraningrat, 1984, p:302-303

Seorang petani atau penduduk desa yang semula tidak mempunyai tanah, tetapi karena kemudian dia mampu membeli dan kemudian mempunyai tanah sendiri akan naik statusnya menjadi lindung. Para pendatang dan penduduk yang tidak mempunyai tanah tersebut di banyak desa di Jawa pada umumnya dipandang sebagai golongan yang terendah.⁵

Pemilihan calon kepala desa yang bersifat feodalistik tersebut bahkan masih ditemukan pada masa pembangunan dewasa ini. Sampai akhir tahun 80-an, ketika Tim Peneliti dari Yayasan Ilmu-ilmu Sosial yang dipimpin oleh Prof. Selo Sumarjo mengadakan penelitian di 10 provinsi, dilaporkan bahwa salah satu Kabupaten di Maluku, apabila terdapat calon kepala desa apalagi sampai terpilih dan diangkat yang tidak berasal dari lapisan teratas dari stratifikasi sosial adat penduduk desa setempat, maka akan bisa menimbulkan kerawanan sosial yang sangat berbahaya. Masyarakat yang menolak kehadiran kepala desa yang bukan dari lapisan paling atas tersebut, bukan saja anggota kelompok elite, tetapi juga dari kelompok masyarakat desa yang lain yang tersusun dalam 3 lapisan sosial.⁶

Setelah terbitnya dua undang-undang yang mengatur mengenai pemerintahan desa, maka Pemerintah Indonesia tidak lagi menerbitkan peraturan perundangan yang lain mengenai pemerintahan desa, sampai datangnya masa demokrasi terpimpin. Pada masa demokrasi liberal, bermacam-macam masalah sosial politik nasional yang muncul mendesak telah mengalihkan perhatian Pemerintah dari desa. Dalam perkembangannya kemudian, desa menjadi ajang dari konflik politik nasional yang diperankan oleh banyak partai politik yang berbeda ideologi dan orientasi politiknya.

Seperti diketahui bahwa sebagai tindak lanjut dari pencabutan sistem satu partai sebagaimana dikehendaki oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, maka Pemerintah menganjurkan kepada rakyat Indonesia untuk mendirikan partai-partai politik melalui Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945. Anjuran Pemerintah tersebut diulang kembali bersamaan dengan pergantian

⁵ Ibid, p:297.

⁶ YIIS-Depdagri, 1988

Kabinet Presidensial kepada Kabinet Parlemerter yang dipimpin oleh Sutan Syahrir sebagai Perdana Menteri yang pertama pada tanggal 14 November 1945. Begitulah kemudian bermunculan bermacam-macam partai politik, dengan bermacam-macam ideologi dan garis politiknya. Sebagian partai politik tersebut bersifat nasional dan sebagian lagi bersifat kedaerahan.

Karena sumber kekuasaan pemerintah berasal dari parlemen dan parlemen berasal dari partai-partai politik, maka semua partai politik berlomba-lomba mencari kekuatan dengan mengumpulkan pendukung yang sebanyak-banyaknya. Dengan demikian maka partai-partai politik berebut mencari massa dan karena sebagian besar penduduk Indonesia tinggal di pedesaan, maka tak pelak lagi desa kemudian menjadi ajang rebutan pengaruh partai-partai politik.

C. Desa Sebagai Arena Politik

Kepala desa menjadi salah satu sasaran pokok partai politik, karena kalau suatu partai politik berhasil menarik kepala desa ke dalam partainya, maka partai politik tersebut akan mempunyai peluang yang besar untuk juga mendapat dukungan sebagian besar penduduk desa yang bersangkutan. Hal itu bisa terjadi karena pada umumnya kepala desa adalah tokoh panutan penduduknya yang dihormati, lebih-lebih lagi apabila penduduk desa yang bersangkutan secara sosial budaya bersifat homogen.

Apabila terjadi pemilihan kepala desa, maka calon-calon kepala desa yang muncul seringkali bukan hanya calon dari pedukuhan atau kelompok masyarakat tertentu, tetapi juga sekaligus calon dari partai politik tertentu. Kehidupan politik nasional pada masa demokrasi liberal tersebut, demikian merasuk ke dalam kehidupan desa sehingga dapat dikatakan bahwa desa secara langsung menjadi panggung lain dari percaturan politik nasional.

Berbagai hasil laporan penelitian yang dilakukan pada waktu itu, menunjukkan dengan jelas gejala-gejala tersebut. Ketidaktahuan masyarakat desa terhadap masalah politik dan ideologi pada waktu itu, bukan saja menimbulkan kesemrawutan orientasi dan aliansi politik masyarakat desa, tetapi juga telah menimbulkan berbagai

macam disintegrasi sosial diantara penduduk desa. Keadaan tersebut, terjadi karena kuatnya pengaruh kehidupan politik nasional kedalam kehidupan masyarakat desa.

Desa-desa di Jawa Tengah tidak sedikit kalangan santri bahkan ulama yang mestinya mempunyai orientasi yang kuat terhadap Agama Islam, ternyata dalam pemilihan umum 1955 mendukung Partai Komunis Indonesia (PKI), karena mereka tidak suka dengan Partai Nasional Indonesia yang banyak didukung kalangan pangrehpraja. Demikian pula halnya dengan di Sumatera Barat, seorang Datuk kepala Adat Negeri yang disegani masyarakatnya ternyata menjadi tokoh Partai Komunis Indonesia, meskipun ia tetap seorang muslim yang baik.⁷

Aktivitas Partai Komunis Indonesia di wilayah pedesaan, mungkin berkaitan dengan lemahnya posisi mereka di tingkat nasional yang bukan saja harus menghadapi banyak partai politik saingannya seperti Majelis Syuro Muslimin Indonesia(Masyumi), Partai Nasional Indonesia (PNI) Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Partai Sosialis Indonesia (PSI) dan lain-lain tetapi juga opini nasional yang menyudutkannya karena pemberontakan dilakukan di Madiun tahun 1948. Di desa dimana sebagian masyarakatnya buta politik PKI bisa lebih leluasa melakukan propaganda dan agitasinya, dengan berbagai macam bentuk dan cara sehingga tidak sedikit masyarakat desa yang terkecoh. Di lain pihak banyak partai politik yang kurang memberikan perhatian terhadap masyarakat desa, karena kebanyakan sibuk saling berebut kekuasaan di tingkat nasional. Akibatnya, ketika pemilihan umum dilangsungkan pada tahun 1955 PKI memperoleh dukungan suara yang mengejutkan. PKI tampil sebagai partai politik terbesar yang keempat dengan memperoleh 39 kursi sementara NU 45 kursi sedangkan PNI dan Masyumi masing-masing memperoleh 56 kursi.

Perolehan PKI dalam pemilihan umum 1955 merupakan kemenangan yang sangat besar, apabila diingat bahwa partai tersebut hampir hancur ketika gagal merebut kekuasaan di Madiun tahun 1948. Kemenangan itu baru bisa dipahami apabila melihat

⁷ Lihat, Kontjaraningrat, 1984, p: 243 dan 309.

bagaimana permainan politik PKI dalam menarik dan merekrut massa pendukungnya di desa-desa. Desa-desa dimana penduduk tidak menyukai kepala desanya yang PNI, maka PKI menggalang dan mempersatukan semua orang yang non PNI sehingga semua lawan kepala desa termasuk para santri, guru-guru agama dan lain-lainnya tanpa mereka sadari kemudian menjadi pendukung PKI.

Desa menjadi ajang perebutan pengaruh politik partai, bukan saja di antara partai-partai politik yang berbeda ideologi belaka, bahkan juga diantara partai-partai politik yang sebenarnya secara ideologis bisa dianggap sama, misalnya diantara partai-partai Islam. Penduduk desa yang mayoritas santri atau penganut Islam yang taat, bisa terpecah-pecah karena sebagian penduduknya pendukung Masyumi, sebagian lagi pendukung Nahdatul Ulama, bagian yang lain penyokong Partai Serikat Islam Indonesia, Partai Tarbiyah Islamiyah dan lain-lain. Situasi tersebut dalam kehidupan sosial mempunyai implikasi yang besar, karena keterikatan penduduk desa terhadap partai politik lebih bersifat emosional, sehingga perbedaan partai politik kemudian dibawa-bawa dalam semua aspek kehidupan yang lain.

Perkawinan lebih mungkin terjadi diantara para pendukung partai yang sama, bahkan adakalanya sampai terjadi perceraian diantara suami isteri yang semula rukun, kemudian pecah disebabkan pengaruh keluarga masing-masing yang mendukung partai politik yang berbeda.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa juga demikian. Kepala desa yang menjadi pendukung NU misalnya, akan cenderung mendapat tantangan dari penduduk desanya yang berpartai politik lain. Dalam kaitan itu, sangat terkenal usaha-usaha PKI untuk mendongkel kepala-kepala desa yang menjadi lawan-lawan politik dengan istilah yang terkenal pada waktu itu adalah "retoling". Slogan-slogan ganyang setan-setan desa yaitu para rentenir, pemilik tanah luas, kaum priyayi dan lain-lain sering digunakan untuk mendiskreditkan lawan-lawan politiknya di mata masyarakat desa yang pada waktu itu memang kebanyakan sangat miskin. Korban yang paling besar memang dari kalangan PNI, karena kebanyakan kepala desa mempunyai hubungan yang erat dengan pangrehpraja dan kelompok yang terakhir ini pada

umumnya tidak jarang melibatkan alat pemerintahan yang lain misalnya anggota-anggota ABRI.

Akibatnya bukan saja seorang kepala desa berhadapan dengan sebagian dari penduduknya sendiri, tetapi juga seorang Camat berhadapan dengan komandan militer setempat, sementara dia sendiri bersekutu dengan kepala polisi yang mempunyai ideologi yang sama dan memberikan dukungan mereka kepada partai yang sama.⁸

Pendek kata, sejak diterapkannya demokrasi liberal, penduduk desa menjadi terkotak-kotak dalam bermacam aliran dan ideologi politik partai. Keretakan sosial lebih sering terjadi, sementara kepala desa seringkali kehilangan dukungan dari rakyat yang berbeda partai politik dengan dirinya. Desa menjadi ajang perebutan pengaruh partai politik, sementara pengaruh positifnya bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat dikatakan tidak ada. Namun demikian apapun kekurangannya, sistem yang liberal tersebut telah memberikan pengalaman yang berharga bagi masyarakat desa tentang kehidupan politik. Terlepas dari besar kecil manfaat, untung dan ruginya yang pasti masyarakat desa telah mempunyai pengalaman bagaimana rasanya hidup dalam sistem politik yang kompetitif dan terbuka (walaupun banyak dikecam sebagai demokrasi liberal yang tidak sesuai dengan budaya bangsa Indonesia), dimana masing-masing pihak bebas menyampaikan kritik dan pendapatnya terhadap pihak lain.

Keluarnya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang kemudian merubah Demokrasi Liberal dengan Demokrasi Terpimpin, ternyata kemudian juga tidak membawa perubahan yang berarti dalam stabilitas politik nasional. Persatuan dan kerukunan nasional yang dicita-citakan oleh Presiden Sukarno kemudian diwujudkan dengan pembentukan Front Nasional pada bulan Agustus 1960 yang merupakan wadah bagi seluruh golongan politik dan golongan fungsional dibawah panji NASAKOM (Nasional, Agama dan Komunis). Kerukunan nasional yang diupayakan oleh Presiden Sukarno ternyata hanya dipermukaan belaka atau lebih tepatnya hanya terdapat dalam pandangan Sukarno. Konflik politik makin menjadi-

⁸ Lihat; Nordholt, 1987, p: 159.

jadi bahkan semakin lama semakin tajam sehingga kemudian diikuti dengan insiden-insiden fisik yang eskalasinya semakin meningkat.

Dalam usahanya menguasai wilayah pedesaan sebagai bagian dari strategi PKI untuk mempengaruhi massa di pedesaan, PKI sangat terbantu dengan keberadaan Barisan Tani Indonesia (BTI) yang merupakan organisasi sayap PKI dan sudah lama dikenal dan yang dipandang banyak petani sebagai organisasi yang membela kaum petani kecil dan buruh tani (dalam masa itu juga dikenal taktik PKI yang disebut “desa mengepung kota”). PKI juga berusaha mendominasi organisasi aparat pemerintah desa yang dinamakan Persatuan Pamong Desa Indonesia yang disingkat PPDI. Pengurus dan anggota-anggota PPDI terus-menerus didekati dan dipengaruhi agar menjadi pendukung PKI dan yang tidak bisa dipengaruhi disingkirkan. Karena itu, dalam lingkungan aparat pemerintah desa pada waktu itu juga berlangsung persaingan dan pertentangan antara para pendukung PKI dengan pihak-pihak yang menentangnya, terutama dari kalangan kelompok agamis. Dalam pertentangan yang terus-menerus tersebut, PKI juga melakukan penyusupan (infiltrasi) kepada partai-partai politik lainnya. Partai politik yang paling banyak disusupi PKI adalah Partai Nasional Indonesia, sehingga sebagian pimpinan Partai Nasional Indonesia berhasil dipengaruhinya. Belakangan kemudian diketahui bahwa Ir Surachman yaitu Sekretaris Jenderal pimpinan pusat PNI yang diketuai Mr. Ali Sastroamidjojo ternyata orangnya PKI.

Di beberapa daerah, usaha PKI untuk mendominasi Persatuan Pamong Desa Indonesia berhasil dengan baik karena sikap lunak PNI, sehingga mereka dapat menguasai atau mendominasi PPDI. Dominasi PKI terhadap PPDI lebih memudahkan PKI untuk mempengaruhi masyarakat desa, karena kepala desa biasanya menjadi panutan penduduknya. Dominasi PKI semacam itu juga yang kemudian menyebabkan terjadinya beberapa aksi pencopotan kepala desa yang merupakan lawan PKI dari jabatannya, yang dilakukan atas dasar tuntutan massa yang telah dipengaruhi PKI.

Sebelum UU No.18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terbentuknya Daerah Tk.III

ditetapkan pada awal September 1965, PKI sudah melakukan sosialisasi dan konsolidasi kepada para elit desa terutama perangkat pemerintahan desa. Seperti diketahui bahwa pembentukan Daerah Tingkat III sebagaimana ditentukan UU No.18 Tahun 1965 dilakukan diantaranya dengan cara penggabungan beberapa desa menjadi sebuah Desapraja, dan Desapraja inilah yang nanti akan menjadi Daerah Tingkat III. Sosialisasi dan konsolidasi tersebut dilakukan dengan maksud agar pada saat ketentuan Undang-undang itu dilaksanakan, mereka sudah siap untuk mengisi jabatan-jabatan dalam struktur Pemerintah Desa Praja dan Badan Musyawarah Desa Praja yang diangkat melalui proses pemilihan.

Akibatnya, sebagian besar pengurus Persatuan Pamong Desa Indonesia baik ditingkat pusat maupun daerah pada waktu terjadinya pemberontakan Gestapu/PKI pada tahun 1965 adalah orang-orang PKI atau berada di bawah pengaruh PKI.

Front Nasional yang dibentuk sejak dari tingkat nasional yaitu dengan dibentuknya Pengurus Besar Front Nasional yang langsung dipimpin oleh Presiden, sampai ke tingkat provinsi, kabupaten-kotamadya, kecamatan bahkan sampai ke desa; ternyata tidak mampu mewujudkan kerukunan nasional yang diharapkan. Partai Komunis Indonesia tidak pernah menghentikan usahanya untuk menjadi penguasa politik tunggal di Indonesia.

D. Upaya Memberdayakan Desa

Setelah bertahun-tahun Pemerintah Indonesia tidak sempat memperhatikan upaya penataan pemerintahan desa, maka pada tahun 1962 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. II Tahun 1962 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara memberikan perhatian yang pertama. Berdasarkan ketetapan MPRS tersebut maka tanggal 1 September 1965 terbitlah Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desapradja-sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III. Sesuai dengan ketentuan Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Desa memang ditentukan bahwa daerah otonom atau daerah swatantra di Indonesia terdiri dari 3 tingkatan, yaitu:

1. Daerah Swatantra Tingkat I atau Provinsi;
2. Daerah Swatantra Tingkat II atau Kabupaten dan Kotamadya, dan;
3. Daerah Swatantra Tingkat III.

Suatu hal yang penting dalam Undang-undang No. 19 Tahun 1965 tersebut adalah menonjolnya aspek politik, yang dari satu sisi bisa dilihat sebagai hal yang demokratis. Struktur pemerintah desapraja terdiri dari Kepala Desapraja dan Badan Musyawarah Desapraja atau BAMUDES. Yang sangat menarik adalah bahwa anggota-anggota Badan Musyawarah Desapraja yang berjumlah antara 15 sampai 25 orang itu, sebagaimana halnya dengan Kepala Desapraja diangkat melalui pemilihan langsung oleh penduduk desa yang bersangkutan. Meskipun masa jabatan anggota-anggota BAMUDES lebih singkat (lima tahun) dibandingkan dengan masa jabatan Kepala Desapraja yang delapan tahun, tetapi pengangkatannya yang melalui pemilihan langsung diharapkan akan memberi kepercayaan diri kepada mereka, sehingga tidak akan mudah dikendalikan Kepala Desapraja. Praktek semacam itu pernah dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum diberlakukannya Undang-undang No. 5 Tahun 1979 dimana yang dipilih oleh penduduk secara langsung, bukan hanya Kepala Desapraja tetapi juga kepala-kepala bagian yaitu Kepala Bagian Umum (Sekretaris Desa), Kepala Bagian Sosial, Kepala Bagian Kemakmuran, Kepala Bagian Keamanan, dan Kepala Bagian Agama.

Perasaan bahwa mereka mempunyai kedudukan yang sama/ sederajat dengan Kepala Desapraja memang bisa menimbulkan suasana kompetitif dan mungkin juga konflik. Situasi seperti itu agak sering terjadi di Desa-desa di Daerah Istimewa Yogyakarta, sebelum diberlakukannya Undang-undang yang baru tersebut di wilayah itu pada tahun 1982.

Satu hal lagi yang penting berkenaan dengan Undang-undang No.19 Tahun 1965 itu, adalah persiapan-persiapan yang dilakukan oleh PKI untuk memperkuat kedudukan politiknya. Ketika rancangan undang-undang tersebut belum disahkan dan ditetapkan menjadi undang-undang pada tanggal 1 September 1965, PKI di daerah-daerah telah giat melakukan pendekatan dengan berbagai pihak

yang terkait dan disamping itu juga giat memilih dan menyiapkan calon-calon Kepala Desapraja dari kalangan mereka atau yang bisa dipengaruhinya. Seperti diketahui bahwa dalam pembentukan Desapraja, bilamana perlu dilakukan dengan penggabungan beberapa desa. Dalam hal itu terjadi, maka Kepala Desapraja yang baru diangkat dari antara kepala-kepala desa yang lama tersebut.

Undang-undang No.18 Tahun 1965 tentang Desapraja ternyata kemudian tidak bisa dilaksanakan. Perubahan politik yang terjadi akibat kegagalan pemberontakan Gestapu PKI, kemudian mengakibatkan terjadinya pergeseran orientasi politik pemerintah. Berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 1966, maka pelaksanaan Undang-undang No. 19 Tahun 1965 tersebut di tunda. Memang kemudian timbul polemik, bagaimana mungkin suatu instruksi menteri bisa mengalahkan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Tetapi pada kenyataannya, dalam situasi darurat dimana situasi serba tidak menentu, maka *dejure* harus tunduk pada *defacto*.

Undang-undang No. 19 Tahun 1965 dan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 bersama-sama dengan beberapa peraturan perundangan yang lain, kemudian dinyatakan tidak berlaku berdasarkan ketentuan Undang-Undang No.6 Tahun 1969. Desapraja sendiri yang disebut sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terbentuknya Daerah Tingkat III, kehilangan tempat berpijak karena kebijaksanaan Pemerintah Pasca 1965 hanya menghendaki 2 (dua) tingkatan daerah otonom. Dengan begitu maka gagasan mengenai “Desapraja” dengan sendirinya terhapus.

BAB VI

DESA DI JAMAN ORDE BARU

Kerukunan nasional yang diciptakan Presiden Sukarno di bawah panji-panji Nasakom dan mewadahi seluruh partai politik dalam suatu organisasi yang dinamakan Front Nasional, ternyata hanya bersifat semu. Di belakang punggung Presiden Sukarno, konflik meningkat karena PKI yang mendapat dukungan Presiden Sukarno terus meningkatkan agitasinya dan memperkuat kedudukannya untuk menjadi penguasa tunggal di Indonesia. Ketika partai-partai politik yang menjadi lawan politiknya berhasil dilumpuhkan, baik melalui infiltrasi kedalam tubuh partai lawannya maupun melalui kewibawaan Presiden Sukarno, maka lawan PKI boleh dikatakan hanya tinggal ABRI terutama TNI-AD. ABRI sendiri menyadari posisi PKI yang kuat karena mendapat dukungan Presiden Sukarno, berusaha menggalang kerjasama dengan organisasi-organisasi yang berlandaskan agama.

Puncak konflik tersebut meletus dengan terjadinya pemberontakan Gestapu PKI yang dilancarkan pada tanggal 30 September 1965. Walaupun pada langkah awal, gerakan PKI tersebut boleh dikatakan berhasil, tetapi dalam proses selanjutnya ternyata mengalami kegagalan sehingga kemudian PKI mengalami kehancuran. Kerjasama yang erat antara ABRI dengan kekuatan-kekuatan anti komunis khususnya organisasi-organisasi yang berlandaskan agama dengan cepat berhasil mematahkan dan menghancurkan perebutan kekuasaan yang dilakukan oleh PKI.

A. Pembersihan PKI

Kehancuran PKI menyebabkan posisi Presiden Sukarno menjadi sulit. Sikapnya yang selama itu dikenal sangat dekat dengan PKI, terlebih-lebih dalam menghadapi peristiwa pemberontakan yang

gagal; menyebabkan lahirnya tuduhan bahwa ia terlibat di dalamnya. ABRI terutama TNI-AD dan golongan masyarakat yang anti komunis sangat kecewa terhadap Presiden Sukarno, sehingga kemudian lahirlah penentangan terhadapnya. Sesuatu yang luar biasa pada waktu itu dimana kekuasaan Presiden Sukarno sedemikian besar.

Golongan besar masyarakat yang telah lama menderita di bawah tekanan berat PKI dan kesewenang-wenangan Presiden Sukarno bersatu padu dibawah koordinasi ABRI, bukan saja untuk menghancurkan PKI, tetapi juga menentang kepemimpinan Presiden Sukarno. Mereka tidak puas dengan kepemimpinan Presiden Sukarno, dan kemudian timbullah demonstrasi-demonstrasi yang menentang Presiden Sukarno yang dianggap masih saja mau membela PKI.

Menghadapi tantangan terhadap dirinya tersebut, maka Presiden Sukarno merencanakan serangkaian pertemuan yaitu: tanggal 10 Maret 1966 dengan pimpinan parta-partai politik, tanggal 11 Maret 1966 dengan kabinet Gotong Royong, tanggal 12 Maret 1966 dengan Panglima-panglima daerah militer.

Dengan rencananya tersebut tampaknya Presiden Sukarno ingin mengulangi siasat yang pernah dipergunakannya dalam menghadapi tindakan tentara pada tanggal 17 Oktober 1952. Dimana Presiden menolak desakan tentara untuk membubarkan parlemen dengan dalih ingin mendengarkan lebih dahulu pendapat rakyat di luar Jawa. Pada masa kritis di bulan maret 1966 itupun, Presiden Sukarno yang menduga bahwa sikap militer hanyalah sikap para pimpinannya di pusat mencoba mencari dukungan dari panglima-panglima daerah. Presiden Sukarno ingin memecah kesatuan ABRI khususnya TNI-AD.

Pertemuan pertama tanggal 10 Maret 1966 berhasil dilaksanakan, dan dengan pengaruhnya yang masih cukup besar di kalangan politisi partai politik, Presiden Sukarno berhasil menggiring mereka untuk membuat suatu pernyataan bersama – suatu tradisi yang sudah beberapa kali dipraktekkan Presiden Sukarno untuk mengatasi kemelut politik di antara para pendukung Nasakom. Dalam pernyataan tersebut dikemukakan persetujuan untuk meneruskan perjuangannya melawan Nekolim, dengan kata lain meneruskan politik konfrontasi “mengganyang Malaysia”. Mereka juga tidak

setuju dengan aksi-aksi demonstrasi yang mengganggu kewibawaan Presiden Sukarno. Pendek kata pada waktu itu, Presiden Sukarno masih berhasil mendiktekan kemauannya kepada para pimpinan partai-partai politik yang hadir.

Keesokan harinya yaitu tanggal 11 Maret 1966 diadakan rapat paripurna Kabinet Gotong Royong. Kekuatan anti PKI melakukan tindakan, sejumlah satuan militer tanpa tanda pengenal mengepung Istana Merdeka tempat para menteri mengadakan rapat dibawah pimpinan Presiden Sukarno. Gerakan pasukan tak dikenal yang memberi kesan mengancam keselamatan penghuni istana tersebut, menimbulkan kepanikan sehingga rapat bubar dan Presiden Sukarno kemudian menghindar ke Istana Bogor.

Panglima Kostrad Mayor Jenderal Suharto kemudian mengirimkan tiga orang Jenderal untuk menemui Presiden Sukarno di Istana Bogor, dan kemudian seperti telah diketahui umum kemudian melahirkan Surat Perintah 11 Maret 1966 yang biasa disebut "Supersemar". Dengan berbekal Supersemar tersebut, maka tanggal 12 Maret 1966 Jenderal Suharto menerbitkan Surat Keputusan Presiden No. 1/3/1966 yang ditanda tangannya atas nama Presiden; yang menyatakan pembubaran Partai Komunis Indonesia beserta seluruh organisasi yang bernaung dibawahnya. Dengan keputusan tersebut, maka Persatuan Pamong Desa Indonesia (PPDI) yang ternyata kemudian berada di bawah naungan PKI ikut dibubarkan bersama-sama dengan Barisan Tani Indonesia (BTI), Serekat Organisasi Buruh Seluruh Indonesia (SOBSI), Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) Non Vak Sentral yang didirikan oleh PKI untuk menandingi PGRI yang telah ada, Gerakan Wanita Nasional Indonesia (GERWANI), Central Gerakan Mahasiswa Indonesia (CGMI), Ikatan Pemuda Pelajar Indonesi (IPPI), Pemuda Rakyat (PR), BAPERKI, Lembaga Kebudayaan Rakyat Indonesia (LEKRA), Himpunan Sarjana Indonesia (HIS) dan lain-lain.

Selanjutnya, kedudukan Presiden Sukarno semakin goyang, tuntutan masyarakat terhadap dirinya yang dianggap ikut bertanggung jawab atas terjadinya Gestapu PKI semakin kuat. Memenuhi tuntutan rakyat tersebut, maka MPRS kemudian mengadakan

Sidang Umum yang ke-4 yang dimulai tanggal 20 Juni 1966. Tanggal 21 Juni 1966 MPRS membuat ketetapan No. IX/MPRS/1966 yang mengukuhkan Supersemar sebagai ketetapan MPRS, sehingga tidak bisa lagi dicabut oleh Presiden Sukarno. MPRS juga belum bisa menerima pertanggungjawaban Presiden Sukarno terutama mengenai terjadinya Gestapu PKI melalui keterangan pertanggungjawabannya yang dinamakan *Nawaksara* (Kep. MPRS no. V/MPRS/1966). Sikap Presiden Sukarno yang kukuh dengan pendiriannya pada akhirnya menyebabkan ia kehilangan kekuasaannya. MPRS dalam Sidang Istimewa tahun 1967 dengan Ketetapan No. XXXIII/MPRS/1967 mencabut segala kekuasaan pemerintahan negara dari tangan Presiden Sukarno. Kemudian dengan ketetapan yang sama Jenderal Suharto diangkat menjadi Pejabat Presiden Republik Indonesia.

Selanjutnya dilakukan pembersihan terhadap unsur-unsur PKI atau yang mendukungnya. Limabelas orang menteri anggota Kabinet Dwikora yang disempurnakan yang dikenal dengan Kabinet 100 Menteri, tanggal 17 Maret 1966 ditangkap dan diamankan karena mereka adalah pendukung-pendukung PKI atau sekurang-kurangnya tidak berada di pihak kekuatan yang kemudian disebut Orde Baru tersebut. Pembersihan dengan melakukan pemecatan atau pemberhentian sementara terhadap para pejabat dan pegawai pemerintah dari tingkat pusat sampai ke daerah dan desa-desa dilakukan secara besar-besaran. Di lingkungan pemerintahan desa, banyak kepala desa dan anggota pemerintah desa lainnya yang terkena pembersihan itu. Diantara mereka terdapat juga orang-orang yang jadi korban tanpa menyadari benar keterlibatannya dalam gerakan PKI.

Persatuan Pamong Desa Indonesia yang berada dalam pengaruh dan dominasi oleh PKI, yang dalam gerakannya memberikan kesan sebagai organisasi profesi para pejabat pemerintah desa, terkena ketentuan tersebut ikut dibubarkan dan dilarang. Karena kelihaihan PKI tersebut maka banyak kepala desa yang menjadi anggota bahkan pengurus PPDI tersebut tidak menyadari bahwa dirinya berada dalam lingkungan PKI. Oleh karena itu, banyak anggota PPDI yang ikut dipecat atau diberhentikan, meskipun sebenarnya yang bersangkutan sendiri sungguh-sungguh tidak mengetahui hal itu.

Dalam kaitan tersebut, yang paling banyak adalah anggota-anggota PNI kelompok Ali-Surachman yang memang dikenal dekat dengan PKI. Untuk mengisi jabatan Kepala Desa yang lowong tersebut, maka banyak diangkat pejabat sementara yang pada waktu itu populer dengan istilah “*care taker*”. Dengan berbagai alasan maka sebagian besar dari pejabat sementara kepala desa tersebut, adalah anggota-anggota ABRI.

Banyaknya Kepala Desa dan anggota pemerintah Desa yang diskors atau diberhentikan pada waktu itu, tidak berarti bahwa semua anggota PPDI terkena pembersihan tersebut, karena ternyata banyak juga anggota PPDI pada saat yang sama juga menjadi anggota partai atau organisasi yang jelas-jelas menjadi lawan PKI. Namun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa dalam beberapa kasus telah terjadi korban yang tidak bersalah. Dalam situasi kritis yang cenderung anarki pada tahun 1966 tersebut hal seperti itu memang sulit dihindarkan.

Di kalangan masyarakat desa, peristiwa pemberontakan Gestapu PKI tersebut juga memberikan bekas yang amat dalam. Keterikatan masyarakat yang pada umumnya pendidikannya amat terbatas, kepada partai yang didukungnya lebih bersifat emosional. Akibatnya, dukungan mereka menjadi fanatik dan tidak rasional sehingga sering menimbulkan konflik dengan anggota masyarakat pendukung partai yang lain. Ketika Gestapu PKI meletus dan akibatnya kemudian menimbulkan kerusuhan yang mengerikan, maka korban yang jatuh sebagian besar adalah dari kalangan penduduk pedesaan. Mereka yang tidak cukup mengerti tentang politik, sekali lagi menjadi korban dari pertentangan politik kalangan masyarakat di lapisan atas. Wilayah pedesaan yang relatif jauh dari pusat pengendalian pemerintah dan alat-alat keamanan negara, terlibat dalam konflik-konflik lokal yang sangat tajam di antara warga masyarakat sendiri. Timbul banyak korban yang tidak sempat dicegah lagi oleh alat-alat keamanan negara, bahkan sebagian lagi tanpa diketahui sama sekali oleh aparat pemerintah yang berwenang. Sementara di wilayah perkotaan, karena pengamanan alat-alat negara sangat efektif, korban-korban yang tidak perlu dalam situasi yang gawat tersebut lebih bisa dihindarkan. Dalam pelaksanaan

pembersihan aparaturnya pemerintahan desa tersebut, ribuan kepala desa dan anggota pemerintah desa yang lain diberhentikan atau diberhentikan sementara, bahkan sebagian diantaranya ada yang memperoleh hukuman maksimal atau meninggal dunia.

Pemberontakan Gestapu PKI pada tahun 1965 yang merupakan titik puncak dari situasi konflik ideologi dan politik yang terus menerus sehingga menyebabkan instabilitas politik nasional yang telah berlangsung sejak awal kemerdekaan, merupakan titik balik dari perubahan politik yang terjadi kemudian. Akibat pemberontakan yang gagal tersebut, juga mendorong Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara melalui Sidang Umum ke-4 tahun 1966 untuk meninjau kembali garis-garis kebijaksanaan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Ketetapan MPRS yang pertama pada Sidang Umum tersebut adalah mengukuhkan Surat Perintah 11 Maret menjadi Ketetapan MPRS, sehingga tidak bisa dicabut lagi oleh Presiden Sukarno. (Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966.) Dengan demikian, maka Jenderal Suharto mempunyai wewenang yang kuat untuk melakukan segala sesuatu yang dipandang perlu bagi kepentingan dan keselamatan negara. Berdasarkan wewenang itu pula, maka tindakan-tindakan untuk mengembalikan stabilitas nasional yang goncang dapat dilakukan.

Disamping itu, MPRS juga melahirkan beberapa ketetapan penting yang lain, yang berkaitan dengan usaha untuk mewujudkan sistem politik yang stabil. Ketetapan-ketetapan tersebut antara lain adalah:

- 1) Menempatkan kembali semua lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun daerah, dalam kedudukan dan fungsi sebagaimana yang ditentukan oleh UUD 1945 (Ketetapan No. X/MPRS/1966). Dalam hubungannya dengan itu, MPRS juga menetapkan agar pemilihan umum anggota-anggota lembaga perwakilan rakyat segera diadakan.
- 2) Menegaskan kembali landasan politik luar negeri yang bebas dan aktif yang tidak memihak kepada salah satu blok dari 2 kekuatan dunia yang berseteru (Ketetapan No. XII/MPRS/1966). Dengan demikian, maka Indonesia melepaskan diri dari persekutuan

dengan blok timur, sehingga membuka peluang untuk aktif kembali di PBB.

- 3) Pembentukan kabinet baru, yang bebas dari unsur-unsur komunis/PKI.
- 4) Meninjau kembali ketetapan-ketetapan MPRS dan ajaran-ajaran Pemimpin Besar Revolusi Bung Karno, yang tidak sesuai dengan jiwa UUD 1945.
- 5) Memerintahkan kepada DPR-Gotong Royong dan Pemerintah agar segera membuat undang-undang yang mengatur kepartaian, keormasan dan kekaryaan yang menuju pada penyederhanaan (Ketetapan No. XXII/MPRS/1966).
- 6) Pembubaran PKI dan dinyatakan sebagai organisasi yang terlarang, serta larangan penyebaran ajaran dan paham komunisme, marxisme dan leninisme.

Kecuali itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dalam kesempatan tersebut juga mengeluarkan resolusi agar meningkatkan usaha-usaha pembinaan kesatuan bangsa (Resolusi MPRS No. III/Res./MPRS/1996).

Berlandaskan ketetapan-ketetapan MPRS tersebut, maka pemerintah melakukan berbagai usaha dan tindakan untuk mewujudkan stabilitas politik dan kehidupan negara yang sesuai dengan UUD 1945. Tiga kebijaksanaan politik yang penting yang telah dilakukan oleh Pemerintah, khususnya dalam kaitannya dengan pemerintah desa adalah: penyederhanaan kepartaian, penetapan azas tunggal Pancasila dan politik massa mengambang (*floating mass*).

Meskipun ketetapan MPRS tahun 1966 menghendaki adanya penyederhanaan kepartaian, tetapi usaha kearah itu tidak segera bisa dilakukan oleh Pemerintah. Pada awalnya malah terjadi yang sebaliknya, yaitu Pemerintah terpaksa mentolerir atau memenuhi keinginan sebagian dari umat Islam yang telah ikut serta dalam penumpasan PKI untuk mendirikan sebuah partai politik baru. Kelompok-kelompok umat Islam yang belum tertampung dalam partai politik yang ada, pada mulanya menginginkan agar Masyumi yang dibubarkan Presiden Sukarno direhabilitasi. Karena Pemerintah

menolak, maka mereka pada tanggal 16 Februari 1968 mendirikan Partai Muslimin Indonesia (Parmusi). Partai baru ini kemudian diakui oleh Pemerintah dengan Surat Keputusan Presiden No.70 Tahun 1968 tanggal 20 Februari 1968. Dengan demikian, partai politik yang ada jumlahnya tidak berubah dari sebelumnya, karena berkurang satu dengan dibubarkannya PKI, kemudian timbul satu partai baru yaitu Parmusi.

Undang-Undang tentang pemilihan umum, setelah melalui perdebatan yang panjang dalam Dewan Perwakilan Rakyat dan juga setelah diadakan perubahan susunan keanggotaannya, maka akhirnya bisa disahkan menjadi Undang-Undang No.2 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum. Perdebatan panjang di Dewan Perwakilan Rakyat terutama disebabkan karena banyaknya keberatan partai-partai politik terhadap ketentuan-ketentuan dalam rancangan undang-undang tersebut yang merugikan partai politik, sementara di lain pihak sangat menguntungkan Golongan Karya (Golkar).

Dalam Pemilihan Umum yang pertama di era Orde Baru menurut UUD 1945 yang diselenggarakan tanggal 3 Juli 1971, tampil 10 peserta yaitu: Golongan Karya, Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Nahdlatul Ulama (NU), Partai Sarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Tarbiah Islamiyah (Perti), Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Katolik, Partai Kristen Indonesia (Parikindo), Partai Murba dan Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI). Golongan Karya yang merupakan kekuatan baru dengan dukungan penuh dari Pemerintah dan ABRI berhasil memperoleh suara mayoritas. Dukungan yang paling penting bagi perolehan suara Golkar yang besar tersebut adalah karena adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 12 Tahun 1969, yang mengharuskan semua pegawai negeri termasuk aparatur pemerintah desa untuk memilih Golkar. Pegawai negeri diwajibkan hanya memiliki loyalitas tunggal yaitu kepada Pemerintah dan Golkar.

Tak pelak lagi, pemilihan umum tersebut kembali menjadikan desa sebagai ajang perebutan pengaruh dari partai-partai politik dan Golkar. Dengan dukungan birokrasi yang menjadikan aparatur pemerintah desa sebagai bagiannya, maka Golkar mempunyai

kesempatan yang lebih besar untuk menggiring massa rakyat di pedesaan untuk memilihnya. Situasi yang masih rawan akibat kemelut politik yang merupakan epilog dari pemberontakan Gestapu PKI. Dan juga keinginan rakyat untuk segera memperoleh suasana baru yang kondusif bagi usaha peningkatan kesejahteraan rakyat, telah ikut memberikan keuntungan bagi Golkar. Namun demikian, kekuatan partai-partai politik secara keseluruhan pada waktu itu masih bisa dikatakan seimbang dengan Golkar. Bahkan dapat dikatakan bahwa tanpa dukungan Pemerintah dan ABRI yang jelas-jelas memihak kepada Golkar, mustahil Golkar memperoleh suara yang besar tersebut.

Kemenangan Golkar yang bersama-sama dengan fraksi ABRI menjadi kelompok mayoritas dalam Dewan Perwakilan Rakyat memberi jalan lebih lebar bagi penataan kehidupan politik selanjutnya. Setelah pemilihan umum, atas desakan pemerintah maka partai-partai politik yang jumlahnya 9 itu digabung atau difusikan menjadi hanya 2 buah partai saja. Partai Persatuan Pembangunan adalah partai baru yang merupakan gabungan dari 4 partai Islam yaitu NU, Parmusi, PSII dan Perti yang secara resmi berdiri tanggal 5 Januari 1973. Partai-partai yang berazas nasionalisme kemudian juga difusikan kedalam Partai Demokrasi Indonesia. Partai baru yang berdiri tanggal 10 Januari 1973 itu merupakan penggabungan dari PNI, Parkindo, Partai Katolik, IPKI dan Murba.

Dengan hanya 3 partai politik, maka diharapkan kemelut politik lebih bisa ditengahi dan diatasi, dan masyarakat lebih bisa dihindarkan dari perpecahan dan kotak-kotak politik yang sebelumnya sangat tajam. Namun, harapan tersebut tidak bisa segera dicapai, karena orientasi terhadap partai yang lama masih tinggi dan bagi masyarakat sendiri karena ikatan dengan partainya lebih bersifat emosional, maka pengkotakan tersebut masih juga tampak. Hasil yang paling besar dari penyederhanaan kepartaian itu, adalah rapuhnya kekuatan partai-partai politik akibat dari konflik kepentingan internal yang bersumber pada unsur (yaitu partai-partai yang lama). Dengan demikian, maka 2 partai yang baru tersebut yaitu Partai Persatuan pembangunan dan partai Demokrasi Indonesia, tidaklah menjadi bertambah kuat, tetapi justru menjadi semakin lemah. Kondisi kedua

partai politik yang demikian itu tentu saja sangat menguntungkan Golkar, sehingga ditambah dengan dukungan dari pemerintah dan ABRI yang tidak pernah surut, maka Golkar menjadi kekuatan yang menentukan.

B. Pemerintah Desa dalam Pembangunan Politik

Dari sudut kepentingan pemerintah desa sendiri, kebijaksanaan tersebut sangat menguntungkan. Lemahnya kekuatan partai politik, menyebabkan pemerintah desa kehilangan salah satu kekuatan pengontrol yang penting, sehingga memperkuat posisi kepala desa. Hal itu akan lebih bisa dipahami apabila dibandingkan dengan masa jayanya PKI, yang secara sistematis melakukan kegiatan untuk selalu melawan pemerintah desa dan apabila mungkin menggantikan kepala desa dengan orang-orangnya. Dengan demikian, maka PKI memainkan peranan sebagai pihak oposisi apabila kepala desanya berasal dari pihak lain atau bukan pendukung PKI.

Langkah pemerintah berikutnya adalah penetapan azas tunggal Pancasila bagi semua partai politik dan kemudian juga bagi semua organisasi kemasyarakatan. Kebijaksanaan tersebut bermula dari pidato kenegaraan Presiden Suharto di depan Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 16 Agustus 1982. Presiden menganjurkan untuk menghindari perpecahan dan konflik diantara kekuatan-kekuatan politik, maka dianjurkan agar semua partai politik termasuk Golkar hanya menggunakan Pancasila sebagai satu-satunya azas. Usul Presiden Suharto tersebut, karena memang merupakan kemauan Pemerintah dan tentu saja mendapat dukungan dari seluruh jajaran pemerintah di dalam Majelis permusyawaratan Rakyat (yaitu Fraksi Karya Pembangunan, Fraksi ABRI dan Fraksi Utusan Daerah). Usul itu kemudian dengan cepat dimasukkan dalam ketetapan MPR yaitu Ketetapan MPR No. II/MPR/1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara. Berlandaskan pada ketetapan MPR tersebut, maka ditetapkanlah Undang-Undang No.5 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

Demikianlah, partai-partai politik yang ada bukan saja dikurangi jumlahnya, tetapi azasnya juga disamakan. Dengan cara itu, maka

diharapkan perbedaan politik tidak akan terjadi, dan partai-partai politik dituntut untuk hanya berlomba dalam melaksanakan pembangunan nasional. Dengan kalimat lain, perdebatan atau persaingan diantara kekuatan politik bukanlah menyangkut ideologi, tetapi semata-mata bersangkutan dengan strategi pembangunan nasional. Kekuatan politik tidak boleh lagi berorientasi pada ideologi, tetapi hanya berorientasi pada program-program pembangunan.

Langkah pemerintah tersebut, tentu saja semakin memperkuat kedudukan birokrasi, karena dalam hal yang menyangkut pembangunan, pihak pemerintah mempunyai banyak kelebihan dari partai politik. Pemerintah bukan saja mempunyai wewenang yang besar dan diperlukan untuk membiayai pembangunan, tetapi juga mempunyai tenaga ahli yang diperlukan untuk menangani berbagai macam tugas teknis.

Di lain pihak, kekuatan politik, khususnya partai politik hampir tidak mempunyai apa-apa, kecuali idealisme dan mungkin gagasan dan cita-cita. Dalam suatu sistem pembangunan yang pragmatis, tentu saja idealisme dan gagasan sebaik apapun tidak atau sulit diterima apabila dinilai atau dipandang tidak bisa atau sangat berat untuk diwujudkan.

Dengan dilaksanakannya ketentuan-ketentuan politik yang baru tersebut, maka pemerintah desa dari sudut kepentingan birokrasi mendapat keuntungan. Pemerintah desa bukan hanya kuat karena dijadikan bagian dari birokrasi, tetapi juga karena elemen-elemen di dalam masyarakat desa yang bisa menjadi saingannya atau menjadi kekuatan kontrol telah sangat dikurangi. Di lain pihak, secara positif, masyarakat desa bisa dihindarkan dari perpecahan dan pengkotakan politik seperti pada waktu-waktu sebelumnya, sehingga lebih bisa diarahkan untuk usaha-usaha peningkatan kesejahteraan atau kemakmuran bersama. Namun demikian hal itu juga bisa menimbulkan implikasi yang negatif, yaitu masyarakat kehilangan wadah untuk selalu bisa ikut mengawasi jalannya pemerintahan dan pembangunan itu sendiri. Dengan kalimat lain, pemerintah desa kemudian bisa menjadi kekuatan atau penguasa tunggal yang tidak bisa diawasi oleh lingkungannya sendiri.

C. Politik Massa Mengambang

Dengan dalih agar masyarakat desa terhindar dari perpecahan akibat perbedaan dan pertentangan politik, maka partai-partai politik dibatasi kepengurusannya hanya sampai Daerah Tingkat II Kabupaten dan Kotamadya. Dengan ketentuan yang diatur sejak tahun 1975 melalui undang-undang kepartaian tersebut, maka kegiatan partai-partai politik tidak bisa diselenggarakan dalam lingkup masyarakat desa. Dengan tidak adanya pengurus partai di tingkat desa, maka secara langsung tidak boleh ada kegiatan partai politik dalam lingkup masyarakat desa, maka partai politik kehilangan akar untuk selalu memelihara komunikasi dengan pendukung atau anggota-anggotanya. Ketentuan ini tentu saja sangat merugikan partai-partai politik, karena dengan begitu bukan saja partai politik tidak bisa memelihara loyalitas anggotanya, tetapi juga tidak bisa mencegah apabila ada hal-hal yang terjadi dengan anggota-anggota dan pendukungnya tersebut.

Bagi Golongan Karya, ketentuan tersebut tentu saja sangat menguntungkan, karena meskipun secara resmi seperti juga partai politik yang lain Golkar tidak mempunyai pengurus di tingkat desa, tetapi dapat dikatakan semua aparatur pemerintah desa adalah kader-kader Golkar. Melalui jaringan birokrasi dan wewenang pemerintah desa, maka Golkar tetap bisa memobilisir massa anggotanya di pedesaan. Oleh karena itu, mudah dimengerti apabila Golkar selalu memperoleh suara mayoritas dalam pemilihan umum yang sudah berlangsung lima kali tersebut.

Ditinjau dari sudut pemerintahan desa, maka semua kebijaksanaan politik pemerintah tersebut telah sangat memperkuat kedudukan pemerintah desa. Di sisi yang lain, maka hal itu juga semakin memperjelas kedudukan pemerintah desa sebagai bagian dari birokrasi pemerintah, sehingga meskipun pada awalnya kepala desa dan aparat pemerintah desa yang lain adalah pemimpin rakyatnya (karena mereka dipilih langsung oleh rakyatnya), sehingga biasa disebut "Bapak Rakyat", kemudian berubah menjadi alat pemerintah atasan. Dari sini bisa terjadi perubahan dari 'Bapak rakyat' menjadi "Penguasa Rakyat".

Kokohnya kedudukan pemerintah desa memang tidak selalu berarti negatif. Dilihat dari sudut kepentingan pembangunan, maka mungkin hal itu akan bisa mendorong kelancaran pelaksanaan pembangunan. Perdebatan bertele-tele yang tidak perlu dan debat kusir yang tidak rasional bisa dihindarkan, sehingga sumber daya yang ada di pedesaan lebih bisa dimanfaatkan untuk usaha-usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun demikian, kiranya perlu untuk tetap dijaga agar jangan sampai kuatnya kedudukan tersebut kemudian melahirkan kecenderungan sewenang-wenang dan mau menang sendiri. Hal yang terakhir itu, apabila terjadi terus menerus akan menyebabkan turunnya partisipasi masyarakat dan dengan demikian, maka akan menghambat kelancaran proses pembangunan itu sendiri.

D. Undang-Undang No. 5 Tahun 1979

Setelah lebih dari empat puluh lima tahun merdeka, maka baru pada tahun 1979 dilahirkan sebuah undang-undang nasional tentang pemerintahan desa yang efektif. Undang-undang itu sendiri berhasil ditetapkan setelah melalui perdebatan yang cukup alot di Dewan Perwakilan Rakyat. Salah satu titik yang paling krusial adalah mengenai lembaga musyawarah desa.

Fraksi partai politik (Partai Persatuan Pembangunan dan Demokrasi Indonesia) menginginkan agar lembaga musyawarah desa merupakan badan perwakilan penduduk desa, sehingga diantara anggota-anggotanya terdapat unsur atau wakil dari golongan politik. Tetapi dari pihak Pemerintah yang didukung oleh Fraksi Karya Pembangunan dan Fraksi ABRI tetap hanya menginginkan bahwa lembaga musyawarah desa adalah badan musyawarah dan bukan badan perwakilan penduduk desa. Walaupun pada akhirnya keinginan Pemerintah yang dituangkan dalam undang-undang tersebut, tetapi fraksi partai politik khususnya Partai Demokrasi Indonesia tetap berkeberatan sampai pada saat rapat pengesahan rancangan undang-undang tersebut, sebagaimana dinyatakan oleh juru bicara fraksi Partai Demokrasi Indonesia dalam sambutan atau kata akhir sebelum ketua sidang menyatakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Rancangan Undang-Undang tentang

Desa tersebut. Fraksi PDI meragukan bahwa lembaga musyawarah desa akan dapat berfungsi sebagai wadah yang menampung aspirasi masyarakat desa, mengingat bahwa dalam proses pengangkatan anggota lembaga musyawarah desa, peranan kepala desa sangat dominan.

Undang-undang No.5 Tahun 1979 memang membawa beberapa hal yang baru, sehingga telah menyebabkan terjadinya beberapa perubahan yang prinsipil dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Indonesia. Beberapa hal yang baru tersebut adalah:

- 1) Secara resmi organisasi pemerintahan yang terendah dipisahkan antara yang bersifat administratif yaitu kelurahan, dengan desa yang bersifat otonom. Kebijakan tersebut mencerminkan kemauan Pemerintah Pasca 1965 yang menginginkan dilaksanakannya azas dekonsentrasi sama dan sejajar dengan azas desentralisasi. Meskipun pada masa penjajahan Belanda melalui *Indische Staatregeling* 1854 Pasal 128 juga diatur kemungkinan desa yang tidak lagi memiliki otonomi atau terikat dengan hukum adat, tetapi setelah kemerdekaan justru timbul keinginan yang kuat untuk mengembangkan otonomi daerah dan memelihara hukum adat sebagaimana yang tersirat dalam Pasal 18 UUD 1945. Ide yang berkembang pada masa itu adalah otonomi daerah yang seluas-luasnya, yang terlihat dengan jelas dalam peraturan perundang-undangan yang ditetapkan sampai awal tahun 1960. MPRS sendiri dalam Sidang Umum IV tahun 1966 juga masih menginginkan dilaksanakannya prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya tersebut.
- 2) Untuk pertama kalinya secara nasional, pejabat dan pegawai organisasi pemerintahan yang terendah dipegang oleh pegawai negeri. Pada awal pelaksanaan ketentuan ini, pejabat-pejabat pemerintahan desa atau yang setingkat dengan itu yang dijadikan kelurahan; setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan kemudian diangkat sebagai pegawai negeri. Dalam Pasal 24, 30 dan 31 disebutkan bahwa Kepala Kelurahan, Sekretaris Kelurahan, Kepala-kepala Urusan dan Kepala-kepala Lingkungan adalah Pegawai Negeri yang diangkat oleh Gubernur (bagi

Lurah) dan oleh Bupati/Walikota/madya bagi lainnya. Dalam kedudukannya sebagai pegawai negeri, tentu saja para pejabat pemerintah kelurahan mempunyai penghasilan tetap yang lebih pasti dibandingkan dengan pejabat pemerintah desa.

- 3) Penghapusan lembaga perwakilan masyarakat desa. Meskipun pada prakteknya jarang terdapat lembaga di lingkungan pemerintahan desa yang secara resmi dinyatakan sebagai badan perwakilan rakyat atau masyarakat desa, tetapi di beberapa daerah lembaga semacam itu pernah ada, misalnya di Daerah Istimewa Yogyakarta yang pada tahun 1946 bahkan dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Kelurahan. Dalam Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 gagasan tersebut dituangkan dengan membentuk Badan Musyawarah Desapraja (Bamudes) yang secara resmi dinyatakan sebagai badan perwakilan rakyat desa. Berbeda dengan sebelumnya, Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 justru secara tegas meniadakan atau tidak memberi kemungkinan bagi adanya lembaga perwakilan rakyat tersebut.
- 4) Penguatan kepala desa sebagai pusat kekuasaan di desa. Di hampir seluruh daerah di Indonesia, memang sejak lama kepala desa merupakan pusat kekuasaan, meskipun masih terdapat lembaga lain sebagai penasehat atau badan pertimbangan. Namun demikian, tidak pernah secara tegas dinyatakan bahwa kepala desa adalah pemegang kekuasaan yang tertinggi di tingkat desa, seperti yang ditentukan dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1979. Kebijakan ini mengikuti pola pemerintahan nasional, yang memberikan kekuasaan yang dominan pada pimpinan eksekutif.
- 5) Penyeragaman organisasi pemerintah desa. Sejak permulaannya desa-desa di Indonesia sudah beraneka ragam dalam hampir segala sesuatunya. Keanekaragaman tersebut, dalam beberapa hal yang pokok melalui Undang-Undang No.19 Tahun 1965 ingin diseragamkan, tetapi masih banyak hal yang tetap dibiarkan beragam sebagaimana adanya, misalnya sebutan para pejabat pemerintahan desa. Berbeda dengan sebelumnya, undang-undang desa yang baru itu secara ketat menghendaki keseragaman

dalam hampir semua hal. Keceragaman tersebut bukan saja pada struktur organisasinya, tetapi juga pada sebutan desa itu sendiri beserta para pejabat pemerintahannya.

Dengan berlakunya undang-undang itu, maka dihapuskan berbagai sebutan dari kesatuan masyarakat hukum yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri yang tersebar di seluruh Indonesia dengan sebutannya masing-masing yang khas, seperti: Gampong atau Meunasah di Aceh, Huta dan Huria di Sumatera Utara, Nagari di Sumatera Barat, Marga di Sumatera Selatan dan Lampung, Kelurahan di Jawa Tengah dan Jawa Timur, Kampung di Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan lain-lain. Demikian pula sebutan bagi pemimpin-pemimpinnya misalnya: Keucik, Wali Negeri, Lurah, Petinggi, Kuwu, Kepala Negeri, Pembekal, Soa, Pesirah, Klebun, Kepala Soa, Wanua, Demang, Perbekel dan lain sebagainya; tidak lagi dipergunakan. Demikian pula dengan sebutan para pejabat pemerintah desa lainnya, diatur secara seragam di seluruh Indonesia sehingga di banyak daerah pada mulanya dirasakan sangat asing atau janggal.

Keinginan Pemerintah akan keseragaman dalam pemerintahan desa tersebut sedemikian besar. Dalam hal yang semestinya tidak perlu diseragamkan juga harus diseragamkan, sehingga cenderung menghapus semua ciri kesederhanaan. Oleh karena itu, sangat bisa dimengerti apabila ada sementara pendapat yang menyatakan bahwa "mengatur desa di seluruh Indonesia seperti mengatur desa di Pulau Jawa". Pemerintah berpendapat bahwa keseragaman sangat diperlukan untuk memudahkan pembinaan dan kelancaran pelaksanaan (administrasi) pembangunan.

Guna memperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai pemerintahan desa sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1979, di bawah ini akan disajikan uraian mengenai beberapa hal yang penting;

(1) Kedudukan Pemerintah Desa

Pemerintah desa adalah bagian dari pemerintahan nasional, yang kedudukannya paling rendah dan langsung berada di bawah kecamatan atau Camat. Pemerintah Desa yang diwakili oleh Kepala Desa dengan demikian harus meletakkan kepentingan

pemerintah diatas kepentingan masyarakatnya, seperti yang ditentukan dalam pasal 13. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa “Kepala Desa dilarang melakukan kegiatan-kegiatan atau melalaikan tindakan yang menjadi kewajibannya, yang merugikan kepentingan Negara, Pemerintah Daerah dan masyarakat Desa”.

Ketentuan tersebut dengan jelas menyiratkan pengertian tentang perubahan kedudukan pemerintah desa sebagai organisasi kekuasaan yang berorientasi kepada kepentingan warganya, menjadi organisasi kekuasaan yang merupakan alat atau bagian dari kekuasaan yang lebih besar. Karena perubahan kedudukan tersebut, maka yang menjadi perhatian dan tanggungjawab pemerintah desa bukan kepentingan masyarakat, tetapi kepentingan pemerintah di atasnya. Dengan kalimat lain, bisa dikatakan bahwa dalam hal terjadi perbedaan kepentingan antara pemerintah dengan masyarakat desa; maka yang diutamakan adalah kepentingan pemerintah.

Kedudukan pemerintah desa yang rendah tersebut juga terlihat dalam proses pemilihan kepala desa. Dalam pemilihan kepala desa, maka semua wewenang berada di tangan pemerintah atasan (sejak pendaftaran calon, seleksi dan penentuan calon, pemungutan suara dan penetapan pemenang, pelantikan dan sebagainya). Penduduk desa hanya berhak mengajukan calon dan memberikan suara, sehingga adakalanya terjadi kecurangan yang justru dilakukan oleh aparat pemerintah atasan dengan maksud untuk memenangkan calon yang dikehendaki.

(2) Wewenang dan kewajiban

Karena Pemerintah Desa adalah bagian dari pemerintahan negara, maka wewenang dan kewajiban pemerintah desa juga terkait dengan wewenang dan kewajiban negara. Dengan begitu, wewenang dan kewajiban pemerintah desa juga bermula pada negara dan berakhir juga pada negara, yang berarti bahwa pengangkatan pejabat-pejabat pemerintah desa ditentukan oleh negara dan kewajiban-kewajibannya pun pada akhirnya juga pada negara. Ketentuan yang termuat dalam Pasal 10 undang-undang tersebut, dengan jelas menyebutkan hal itu. Dari sini

juga kemudian bisa dipahami besarnya peranan pemerintah atasan (Kecamatan dan Kabupaten) dalam proses pemilihan dan pengangkatan kepala desa, sehingga adakalanya sampai bertentangan dengan kemauan rakyat desa itu sendiri yang seharusnya menjadi sumber wewenang pemerintah desa. Bukti dari hal itu adalah dalam kasus terjadinya calon kepala desa yang kalah dengan kotak kosong.

Pemilihan kepala desa dengan kotak kosong, terjadi apabila dalam suatu pemilihan kepala desa, calon yang tampil hanya seorang karena untuk menjadi pemenang dalam pemilihan tersebut bukan hanya karena mendapat suara terbanyak, tetapi juga memperoleh jumlah minimal suara tertentu. Apabila calonnya hanya tunggal, maka disediakan kotak suara kosong (tanpa calon) untuk menampung aspirasi pemilih yang menggunakan hak pilihnya, tetapi tidak memilih calon yang ada. Dalam beberapa kasus, jumlah suara yang di kotak kosong lebih banyak dari suara yang diperoleh calon tunggal tersebut. Dalam kejadian yang semacam itu, maka berarti bahwa calon yang tampil (berarti calon tersebut telah disetujui atau diterima oleh Panitia/Pemerintah atasan) ternyata tidak dikehendaki oleh warga desa.

Terjadinya calon tunggal dalam pemilihan kepala desa seperti itu, biasanya bukan karena tidak ada calon yang mendaftar, tetapi karena calon-calon yang melamar sebagian ditolak oleh Panitia dengan berbagai alasan, misalnya tidak memenuhi syarat yang ditetapkan atau tidak lulus ujian saringan yang diadakan. Penolakan calon oleh Panitia tersebut, adakalanya oleh masyarakat dicurigai sebagai suatu yang tidak jujur atau kecurangan yang lain. Protes penduduk desa mengenai hal itu tidak jarang sampai pada saat pemungutan suara dengan tidak memberikan suara pada calon yang ada.

(3) Lembaga Musyawarah Desa

Lembaga Musyawarah Desa adalah lembaga permusyawaratan/permufakatan yang keanggotaannya terdiri atas kepala-kepala dusun, pimpinan lembaga-lembaga kemasyarakatan dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan. Kepala

Desa, jabatannya merangkap menjadi Ketua Lembaga Musyawarah Desa, demikian pula sekretaris desa, karena jabatannya menjadi Sekretaris Lembaga Musyawarah Desa. Ketentuan lebih lanjut dari undang-undang tersebut diatur oleh peraturan daerah yang sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri yaitu Peraturan Menteri dalam Negeri No. IV Tahun 1980 menyatakan bahwa jumlah anggota Lembaga Musyawarah Desa adalah paling sedikit 9 orang dan paling banyak 15 orang. Dalam prakteknya, karena sebagian dari anggota Lembaga Musyawarah Desa tersebut adalah dari kalangan Kepala Dusun, maka hampir setengah dari anggota lembaga tersebut adalah Kepala Dusun. Akibatnya, dari kalangan masyarakat sendiri jumlahnya terbatas dan secara keseluruhan Lembaga Musyawarah Desa didominasi oleh perangkat pemerintah desa. Ambil contoh suatu Lembaga Musyawarah Desa yang beranggotakan 15 orang (di luar Ketua dan Sekretaris).

Tujuh orang dan 15 orang anggota Lembaga Musyawarah Desa tersebut adalah kepala-kepala dusun, yang ditambah dengan Kepala Desa dan Sekretaris Desa berjumlah 9 orang, sedangkan 6 orang anggota yang lain dari unsur pimpinan lembaga kemasyarakatan dan pemuka-pemuka masyarakat desa. Mengingat peranan Kepala Desa dalam pemilihan calon-calon anggota lembaga tersebut sangat besar, maka sangat mungkin terjadi bahwa yang menjadi anggota lembaga tersebut adalah orang-orangnya Kepala Desa itu sendiri. Struktur dan susunan keanggotaan Lembaga Musyawarah Desa tersebut, kemudian menimbulkan keraguan terhadap efektivitasnya. Karena banyak keraguan dan keberatan tersebut, maka Menteri dalam Negeri mengadakan percobaan selama beberapa tahun diakhir tahun kedelapan puluhan mengadakan uji coba pemisahan jabatan Kepala Desa dengan Ketua Lembaga Musyawarah Desa. Tetapi akhirnya, perangkapan jabatan tersebut tetap diteruskan tanpa penjelasan lebih lanjut, apakah karena uji coba tersebut hasilnya memang mengharuskan diteruskannya jabatan rangkap itu, atau karena memang sudah dikehendaki oleh undang-undang?

Dari sudut pandang demokrasi, banyak pihak yang berpendapat bahwa Lembaga Musyawarah Desa yang seharusnya bisa merupakan suatu wujud nyata dari demokrasi pemerintahan desa ternyata dianggap tidak atau kurang demokratis. Pandangan itu bukan karena lembaga tersebut oleh Pemerintah tidak boleh dijadikan lembaga perwakilan, tetapi karena pada susunan dan struktur keanggotaannya sangat ditentukan oleh Kepala Desa; demikian pula dalam pelaksanaan fungsi-fungsinya.

Agar lebih jelas, berikut ini dapat dilihat perbandingan antara Lembaga Musyawarah Desa (ketentuan UU No. 5 Tahun 1979) dengan Badan Musyawarah Desapraja (ketentuan UU No. 19 Tahun 1965):

(a) Kedudukan

Lembaga Musyawarah Desa maupun Badan Musyawarah Desapraja, adalah bagian dari Pemerintah Desa. Tetapi Lembaga Musyawarah Desa semata-mata merupakan lembaga musyawarah, sedangkan Badan Musyawarah Desa dengan tegas dinyatakan sebagai lembaga perwakilan rakyat desa.

(b) Jumlah anggota

Jumlah anggota lembaga Musyawarah Desa antara 9 sampai 15 orang, sedangkan anggota Badan Musyawarah Desapraja antara 15 sampai 25 orang.

(c) Pengangkatan Anggota

Pengangkatan anggota Lembaga Musyawarah Desa dilakukan dengan penunjukkan yang lebih banyak ditentukan oleh kepala desa, sedangkan anggota-anggota Badan Musyawarah Desapraja dipilih melalui pemilihan secara langsung oleh penduduk. Di samping itu, keanggotaan Badan Musyawarah Desapraja tidak boleh dirangkap dengan perangkat pemerintah desa, seperti kepala dusun atau kepala urusan sementara pada Lembaga Musyawarah Desa yang sebagian anggotanya (pada umumnya separoh) adalah kepala dusun.

(d) Pimpinan

Baik Lembaga Musyawarah Desa maupun Badan Musyawarah Desapraja diketuai kepala desa karena jabatannya (*ex officio*),

demikian pula yang menjadi sekretaris lembaga atau badan musyawarah tersebut adalah sekretaris desa.

(e) Tugas dan Wewenang

Baik Lembaga Musyawarah Desa maupun Badan Musyawarah Desapraja, sama-sama bertugas dan berwenang membuat keputusan-keputusan desa, misalnya anggaran penerimaan dan pengeluaran desa, rencana pembangunan desa dan sebagainya.

(4) Keputusan Desa

Menurut ketentuan undang-undang tersebut, keputusan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dimusyawarahkan/dimufatkan dengan lembaga Musyawarah Desa. Keputusan Desa dan Keputusan Kepala Desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan, Peraturan Daerah, dan Peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Keputusan Desa yang penting adalah rencana pembangunan desa dan rencana penerimaan dan pengeluaran keuangan desa, yang disusun setahun sekali. Yang membuat rencana pembangunan desa adalah Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa dimana ketua umumnya dijabat oleh Kepala Desa. Rencana penerimaan dan pengeluaran keuangan desa dibuat oleh kepala Desa (biasanya dilakukan atau dengan bantuan Sekretaris Desa dan Kepala Urusan Keuangan). Kedua rencana tersebut dimusyawarahkan/dimufatkan dalam forum rapat Lembaga Musyawarah Desa yang dipimpin oleh Kepala Desa, sedangkan anggotanya sebagian besar berada di bawah pengaruh Kepala Desa. Dari proses penyusunan rencana dan proses pengesahannya menjadi keputusan desa, dengan mudah diketahui betapa pentingnya atau besarnya peranan Kepala Desa. Dengan demikian, semakin jelas kiranya bahwa Kepala Desa adalah merupakan pusat kekuasaan pemerintahan desa, sebagaimana halnya dengan Bupati/Walikota dan Gubernur Kepala Daerah Tingkat II dan Gubernur Kepala daerah Tingkat I.

Pengaturan pemerintahan Desa seperti yang dituangkan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1979 dan semua peraturan pelaksanaannya, yang banyak berbeda dengan pengaturan-

pengaturan sebelumnya memang tidak bisa dilepaskan dari pola pemerintahan Pasca 1965 yang cenderung sentralistis. Dalam hal itu maka pengaturan desa tersebut memang sangat erat hubungannya dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, strategi pembangunan nasional termasuk pembangunan politik khususnya system massa mengambang.

Pasal 18 UUD 1945 mengisyaratkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan berdasarkan dua azas yaitu desentralisasi dan dekonsentrasi. Desentralisasi melahirkan daerah-daerah otonom yang berhak menyelenggarakan pemerintahan sendiri (dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia) dan azas dekonsentrasi melahirkan wilayah-wilayah administratif.

Desentralisasi pemerintahan, dilaksanakan atas dasar dua pertimbangan atau alasan pokok yaitu politis dan teknis pemerintahan. Alasan politis adalah untuk mewujudkan demokrasi pemerintahan dimana rakyat di daerah-daerah diberi hak untuk ikut serta menentukan jalannya pemerintahan melalui wakil-wakilnya. Oleh karena itu, keberadaan dewan perwakilan rakyat daerah merupakan salah satu ciri utama daerah otonom atau desentralisasi pemerintahan. Dengan adanya pemerintah daerah yang otonom tersebut, maka rakyat mempunyai kesempatan yang lebih banyak untuk belajar demokrasi dan ikut serta menentukan jalannya pemerintahan di daerahnya. Sedangkan alasan teknisnya adalah efisiensi, dimana pemerintahan bisa dilaksanakan dengan lebih efektif dan efisien. Dengan adanya pemerintah daerah, keuntungan yang didapatkan antar lain adalah pekerjaan tidak menumpuk di Pemerintah Pusat, demikian juga keputusan-keputusan untuk kasus lokal bisa segera diambil oleh pejabat-pejabat daerah sendiri, sehingga tindakan-tindakan yang perlu bisa dilakukan tanpa harus menunggu-nunggu instruksi dari pusat. Dalam prakteknya, dua alasan tersebut tidak selalu seiring atau dilaksanakan secara seimbang. Adakalanya aspek demokratisasinya menonjol, tetapi pemerintahannya sendiri tidak efektif dan tidak efisien.

Pada masa demokrasi liberal, pelaksanaan desentralisasi pemerintahan di Indonesia cenderung mengutamakan aspek politisnya

atau demokrasi, sehingga bisa melahirkan gejala separatisme yang membahayakan keutuhan Negara. Sebaliknya aspek efisiensi kurang diperhatikan, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak secara berarti membantu kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan usaha-usaha yang dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Berbeda dengan sebelumnya, Pemerintah Pasca 1965 karena keinginan untuk mewujudkan stabilitas nasional dan melaksanakan pembangunan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, maka lebih mengutamakan aspek efisiensi pemerintahan. Hal itu jelas digariskan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, yang antara lain menyatakan bahwa:

Pengutamaan aspek efisiensi yang kemudian cenderung mengarah pada sentralisasi tersebut, akan menjadi lebih jelas apabila memperhatikan proses pengangkatan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Bupati dan atau Walikota dan Kepala Daerah Tingkat II dan juga susunan keanggotaan dan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam pengangkatan Kepala Daerah, setiap calon terlebih dahulu harus mendapatkan persetujuan atau “restu” terlebih dahulu dari Pusat. Sementara itu, Pusat sendiri telah pula “mengisyaratkan” siapa calon yang dikehendaki, sehingga DPRD setempat kemudian menyesuaikan diri dengan isyarat Pusat dan akhirnya “terpilihlah” calon yang dikehendaki Pusat tersebut dengan suara terbanyak. Penyimpangan terhadap pola ini bisa menimbulkan masalah, seperti yang pernah terjadi dalam pemilihan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Riau pada pertengahan tahun delapan puluhan. Calon yang diisyaratkan Pusat dalam pemungutan suara di DPRD Tk. I Riau ternyata mendapatkan jumlah suara yang lebih kecil dibandingkan dengan calon pendampingnya. Akibatnya, beberapa anggota DPRD Tk. I tersebut mendapatkan sanksi karena “tidak disiplin” dan calon pendamping yang “beruntung” tersebut dipindah ke Jakarta. Sementara calon yang dikehendaki Pusat, meskipun perolehan suaranya lebih kecil tetap juga diangkat menjadi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Riau.

Rezim Orde Baru yang sebenarnya sentralistis, tidak berani secara terbuka meninggalkan asas desentralisasi dalam pemerintahan,

sehingga digunakan dekonsentrasi, dimana penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilakukan oleh aparatur Pusat yang ditugaskan di daerah berdasarkan arahan Pusat dan mereka hanya memiliki sedikit kebebasan melakukan deskreasi sesuai dengan kondisi daerahnya. Wujud pelaksanaan asas dekonsentrasi ini adalah kantor-kantor wilayah (di ibukota provinsi) dan daerah (di kabupaten/kota) di seluruh Indonesia, dari semua kementerian/departemen. Kebijakan ini sesuai dengan sistem pemerintahan menurut UUD 1945 (pertama) yang *strong* atau *heavy executive*.

Kecenderungan sentralisasi di negara-negara yang sedang berkembang memang sering terjadi, terutama bilamana Negara yang bersangkutan menghadapi instabilitas politik yang berkepanjangan sehingga membahayakan keselamatan Negara. Untuk menciptakan stabilitas politik yang mantap, maka diperlukan pemerintah yang kuat. Yang kemudian menimbulkan masalah adalah bahwa pemerintah yang kuat di Negara-negara yang sedang berkembang diartikan sebagai pemerintah yang mempunyai otoritas yang sangat besar dan bahkan sebagian berpendapat harus didukung oleh kekuatan militer yang tangguh. Pakistan, Korea Selatan, Thailand, Nigeria dan Sudan di masa lalu yang dipimpin oleh tentara, adalah sebagian dari contoh yang sangat dikenal.

E. Pemerintah Desa dalam Pembangunan Ekonomi

Sebagai akibat dari kebijaksanaan ekonomi yang kurang tepat pada masa pemerintahan Sukarno, maka perekonomian nasional mengalami kemerosotan yang sangat tajam. Politik luar negeri yang sangat agresif menimbulkan beban pengeluaran negara yang sangat besar, sementara nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing justru menyebabkan kemerosotan produksi. Dalam bidang pertanian yang menjadi tulang punggung ekonomi Indonesia, situasi tidak menentu dan keresahan masyarakat akibat ketegangan-ketegangan yang ditimbulkan karena konflik politik nasional ikut menyebabkan turunnya produksi hasil-hasil pertanian. Pada tahun 1963, dari target ekspor yang direncanakan 650 sampai 700 juta dollar Amerika hanya bisa dicapai 300 juta. Harga-harga bahan makanan terus membumbung, sehingga dari tahun 1950 sampai 1965 naik sampai

100 (seratus) kali dan inflasi pada tahun 1965 tersebut mencapai 650% (enam ratus lima puluh persen).

Dalam usaha mengatasi masalah ekonomi yang sangat berat, maka pemerintah melakukan berbagai kebijaksanaan yang khas negara totaliter. Berbagai macam institusi yang sentralitis dibentuk misalnya: KOTARI (Komando Tertinggi Berdikari), KOTOE (Komando Tertinggi Operasi Ekonomi), PARAN (Panitia Retuling Aparatur Negara) yang bertugas untuk mengadakan pembersihan dan penertiban terhadap aparatur pemerintah yang korup atau merusak ekonomi nasional. Namun segala macam usaha tersebut tidak membawa hasil, dan perekonomian nasional dalam situasi yang sangat buruk yang kemudian harus diwarisi oleh pemerintah yang baru.

Untuk memperbaiki perekonomian nasional yang bisa meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia, maka pemerintah yang baru harus bekerja keras. Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara mengeluarkan ketetapan No. XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan. Dalam ketetapan tersebut dinyatakan bahwa proyek-proyek ekonomi harus memprioritaskan proyek-proyek yang menghasilkan barang dan jasa yang sangat diperlukan oleh rakyat banyak. Program jangka pendek adalah pengendalian inflasi dan pemulihan produksi (rehabilitasi ekonomi), dengan skala prioritas:

- a. Pengendalian inflasi
- b. Pencukupan kebutuhan pangan
- c. Rehabilitasi prasarana ekonomi
- d. Peningkatan kegiatan ekspor
- e. Pencukupan kebutuhan sandang

Berdasarkan garis-garis kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh MPRS tersebut, maka Pemerintah melakukan berbagai langkah persiapan untuk melaksanakan pembangunan nasional terutama di bidang ekonomi guna mengakhiri penderitaan rakyat yang selama bertahun-tahun menderita dalam kekurangan dan kemiskinan, ditengah konflik ideologi dan politik yang berkepanjangan. Langkah-langkah persiapan tersebut antara lain adalah menciptakan stabilitas pemerintahan, memulihkan stabilitas politik, mengendalikan

inflasi yang sedemikian tinggi, menghentikan politik konfrontasi dan politik luar negeri yang agresif. Disamping itu, pemerintah juga berusaha membina hubungan yang baik dengan masyarakat internasional dengan aktif kembali dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa. Kepada negara-negara sahabat dilakukan pendekatan yang intensif agar pembayaran kembali hutang-hutang luar negeri Indonesia bisa ditanggihkan dan memperoleh bantuan dana untuk membiayai pembangunan kembali perekonomian nasional yang ambruk tersebut. Dalam tahun 1968, pemerintah mendirikan Badan Perencana Pembangunan Nasional (Bappenas) yang bertugas menyusun kerangka pembangunan nasional yang realistis dan efektif.

Setelah berbagai langkah persiapan telah selesai dilakukan, maka mulai tanggal 1 April 1969 dimulailah pelaksanaan pembangunan lima tahun pertama (PELITA I). Pada pelaksanaan pembangunan nasional yang pertama tersebut, strategi pembangunan nasional yang komprehensif belum dirumuskan secara mantap dalam garis-garis besar haluan negara. Strategi pembangunan nasional yang lengkap baru dirumuskan melalui ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum tanggal 3 Mei 1971. Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara disebutkan bahwa: Pembangunan Nasional dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Hal ini mengandung arti bahwa pembangunan nasional harus seimbang, antara pembangunan fisik/material dengan pembangunan mental/spiritual. Selanjutnya dalam Garis-garis Besar Haluan Negara juga disebutkan bahwa:

- a. Tujuan pembangunan nasional adalah meningkatnya taraf hidup.
- b. Titik berat dalam pembangunan jangka panjang adalah pembangunan bidang ekonomi, dengan sasaran utama untuk mencapai keseimbangan antara bidang pertanian dan bidang industri.
- c. Pelaksanaan pembangunan nasional harus berjalan bersama-sama dengan pembinaan dan pemeliharaan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis, baik di bidang politik maupun di bidang ekonomi.

- d. Di samping meningkatnya pendapatan nasional, pembangunan nasional sekaligus juga harus dapat menjamin pembagian pendapatan yang merata bagi seluruh rakyat sesuai dengan rasa keadilan.
- e. Adapun sasaran pembangunan yang hendak dicapai di bidang ekonomi adalah “Struktur ekonomi yang seimbang dimana terdapat kemampuan dan kekuatan industri yang maju yang didukung oleh kekuatan dan kemampuan ekonomi yang tangguh”.

Adapun tahapan pembangunan nasional yang disusun dalam Repelita I sampai Repelita V, dengan sasaran sebagai berikut:

1. Pelita I (1969/70-1973/74), adalah meletakkan titik berat pada sektor pertanian dan industri yang mendukung sektor pertanian bahan baku.
2. Pelita II (1973/74-1978/79), adalah prioritas pembangunan tetap diletakkan pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku.
3. Pelita III (1978-79/-1983/84), adalah meletakkan titik berat sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan baku menjadi barang jadi.
4. Pelita IV, (1983/84-1988/89), adalah meletakkan titik berat pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri, baik industri berat maupun industri ringan yang akan terus dikembangkan dalam Repelita-repelita selanjutnya.
5. Pelita V (1988/89-1993/94), adalah dengan penekanan pada bidang transportasi, komunikasi dan pendidikan.

Dari ketentuan-ketentuan dalam GBHN tersebut, jelaslah bahwa sektor pertanian menjadi sasaran utama pembangunan nasional. Di lain pihak telah pula diketahui bahwa pertanian merupakan lapangan pekerjaan hampir semua penduduk pedesaan. Oleh karena itu, gerak pembangunan nasional secara langsung akan melibatkan atau mengenai penduduk desa dan lingkungan hidup mereka. Dengan demikian, pemerintah desa sedikit atau banyak akan ikut serta dalam proses pembangunan nasional tersebut. Memang

demikianlah kenyataannya. Pembangunan bidang pertanian tentu saja mencakup berbagai kegiatan, bukan saja usaha tani itu sendiri tetapi juga pembangunan prasarana dan sarana produksi pertanian.

Oleh karena itu, pembangunan waduk-waduk, dam dan saluran irigasi serta penghutanan kembali, reboisasi dan sebagainya juga berkaitan erat dengan pembangunan bidang pertanian. Demikian pula pembangunan jalan dan jembatan, gudang-gudang penyimpanan serta pabrik-pabrik pengolahan hasil pertanian.

Dalam hampir semua tahap pelaksanaan pembangunan di bidang pertanian, maka pemerintah desa terlibat, misalnya dalam program Bismas (bimbingan massal) melalui gerakan Panca Usaha Tani, Badan Usaha Unit Desa dan Koperasi Unit Desa, Intensifikasi Massal (Imas), Intensifikasi Khusus (Insus), bahkan kemudian Supra Insus. Demikian pula dalam pembangunan sarana dan prasarana, terutama apabila hal itu menyangkut kepentingan masyarakat desa, misalnya sampai memerlukan pembebasan tanah penduduk, pemindahan penduduk dan sebagainya. Semua pelaksanaan kegiatan pembangunan pertanian tersebut memerlukan keikutsertaan aparat pemerintah desa. Tanpa ikut serta dan dukungan aparat pemerintah desa, maka petugas-petugas teknis yang dikirim atau ditempatkan oleh Pemerintah tidak akan dapat berbuat banyak. Masyarakat desa yang masih tradisional yang umumnya masih memiliki paternalisme yang tinggi, menjadikan kepala desa atau anggota pemerintah desa lainnya sebagai tempat orientasi mereka. Dari pimpinan tradisional itulah, maka masyarakat desa digerakkan dalam usaha bersama untuk meningkatkan kesejahteraan bersama. Namun demikian satu hal yang harus tetap dicatat adalah keberhasilan pembangunan pertanian yang ditandai dengan meningkatnya produksi terutama bahan makanan pokok seperti padi, gula dan jagung, ternyata tidak selalu diikuti dengan meningkatnya kesejahteraan petani secara nyata.

Kebijaksanaan pembangunan pertanian yang ditetapkan Pemerintah, terkesan ambivalen yaitu, di satu sisi berusaha meningkatkan produksi dengan harapan menaikkan pendapatan petani, tetapi pada satu sisi yang lain usaha itu juga dikaitkan dengan usaha mengendalikan harga dan menjamin penyediaan kebutuhan pasar.

Dengan menjamin tersedianya kebutuhan pasar dan tetap bisa

mengendalikan harga, maka yang memperoleh keuntungan adalah golongan masyarakat yang berpenghasilan tetap. Di pihak petani sendiri, kebijaksanaan tersebut tidak memberi kesempatan untuk pada saat tertentu memperoleh keuntungan yang besar, tetapi sebaliknya kemungkinan mengalami kerugian lebih sulit dihindari. Pendek kata, dalam hal pemasaran hasil produksi pertanian, kedudukan petani sangat lemah sehingga kemungkinan rugi lebih sulit mereka hindari. Contoh mengenai hal ini sangat banyak, bukan saja petani padi dan tebu (gula), tetapi juga misalnya petani cengkeh, jeruk, kopi dan lain sebagainya. Dalam hal terjadi masalah yang menyebabkan kerugian petani yang pada umumnya penduduk desa tersebut, pemerintah desa sama sekali tidak mempunyai kemampuan untuk melindungi atau mengatasinya.

Sebagai konsekuensi dari pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya, maka pembangunan nasional juga mencakup segala macam aspek kehidupan. Bersamaan dengan pembangunan pertanian, juga dilakukan pembangunan bidang pendidikan, kesehatan dan keluarga berencana, kependudukan, lingkungan hidup dan lain-lain. Berbagai macam program pembangunan tersebut, yang disebut pembangunan sektoral sebagian besar bermuara di desa. Pembangunan pendidikan khususnya pendidikan dasar yang ditandai dengan pembangunan puluhan ribu Sekolah Dasar Inpres sebagian besar berlokasi di desa-desa. Desa-desa itu pula yang menyediakan tanah bagi keperluan pembangunan gedung-gedung Sekolah Dasar tersebut. Demikian pula misalnya dengan pembangunan sarana kesehatan, gedung Pusat Kesehatan Masyarakat (PUSKESMAS), tidak sedikit yang dilakukan dengan meminta tanah-tanah milik desa; belum lagi pembangunan jaringan irigasi, jalan dan lain sebagainya. Berbagai proyek tersebut, sebagian memang dengan disertai dengan penyediaan biaya pembebasan tanah, namun sebagian lagi dana untuk keperluan itu tidak tersedia. Dalam hal tidak tersedia dana untuk pembebasan tanah, maka tanah-tanah milik warga masyarakat yang dipergunakan tidak memperoleh ganti rugi sama sekali. Partisipasi masyarakat semacam itulah yang sering dirasakan terlalu berat sehingga adakalanya diwarnai dengan protes dan kericuhan.

Dalam bermacam-macam kegiatan pembangun sektoral tersebut, keterlibatan pemerintah desa pada umumnya sangat terbatas, tetapi hampir selalu ada, khususnya dalam tahap pelaksanaan. Dalam tahap perencanaan pemerintah desa boleh dikatakan sama sekali tidak dilibatkan. Dalam pelaksanaan sektoral, keterlibatan pemerintah desa bisa bermacam-macam. Dalam tahap pengumpulan data dan informasi pemerintah desa sering terlibat, misalnya data tentang tanah-tanah di lokasi proyek, data kependudukan dan lain-lain. Peran serta pemerintah desa yang lain misalnya dalam mengkomunikasikan rencana-rencana pembangunan terhadap masyarakat desa.

Pada awalnya, untuk keperluan penerangan kepada penduduk desa, sering kali kepala desa atau sekretaris desa diberi penataran atau penyuluhan terlebih dahulu di Kecamatan atau Kabupaten, dan kemudian mereka ditugaskan untuk meneruskan atau menyebarkan kepada penduduknya. Namun, seiring dengan semakin banyaknya proyek sektoral yang masuk ke desa, maka cara tersebut tidak mungkin lagi dilakukan karena beban pemerintah desa bertambah berat sehingga tidak bisa ditangani. Dalam prakteknya, pemerintah desa hanya membantu mengumpulkan penduduk dan menyediakan fasilitas pertemuan yang diperlukan. Sedangkan penyuluhan atau penerangan itu sendiri disampaikan oleh petugas-petugas pemerintah yang disediakan khusus untuk itu. Aparatur pemerintah desa hanya mendampingi para petugas penyuluh atau penerangan tersebut. Meskipun fungsinya mungkin hanya pendamping, tetapi kehadiran aparat pemerintah desa tetap diperlukan, karena tanpa kehadiran anggota pemerintah desa, pertemuan-pertemuan semacam itu tidak bisa berjalan. Penduduk desa pada umumnya hanya mau menghadiri pertemuan atau penyuluhan-penyuluhan tersebut apabila diperintah atau diundang oleh pemerintah desa. Tidak bisa suatu kegiatan sektoral dilangsungkan dengan menghadirkan atau menyertakan penduduk desa tanpa melalui pemerintah desa setempat.

Keterlibatan pemerintah desa yang lain adalah dalam penerahan tenaga penduduk desa untuk keperluan pembangunan misalnya gotong royong, pelaksanaan reboisasi massal, gerakan penghijauan dan lain-lain.

Dalam memperkenalkan gagasan-gagasan baru misalnya dalam inovasi pertanian yang menjadi gerakan besar pada awal pembangunan nasional Indonesia, peranan pemerintah desa juga sangat penting. Keteladanan kepala desa dan anggota pemerintah desa lainnya sangat diperlukan. Seringkali para petani desa baru akan mau melakukan suatu cara baru di bidang pertanian (misalnya panca usaha tani) apabila kepala desa dan anggota pemerintah desa lainnya lebih dulu melakukannya, atau sekurang-kurangnya disertai mereka. Dalam kaitannya itu, maka peranan pemimpin-pemimpin informal seperti ulama, kepala adat dan sebagainya juga sangat besar pengaruhnya. Permasalahan yang rumit akan timbul apabila pemerintah desa tidak seiring dengan para pemimpin informal. Oleh karena itu, kerjasama atau hubungan yang baik antara pemerintah desa dengan tokoh-tokoh masyarakat atau pemimpin informal dalam masyarakat desa, sangat diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan desa.

Dalam pada itu, bertepatan dengan pelaksanaan Pelita I mulai tahun 1969 tersebut, pemerintah juga membuat program baru yang belum pernah ada sebelumnya yaitu “Program Bantuan Pembangunan Desa”. Bantuan Pembangunan Desa adalah bantuan yang diberikan secara langsung kepada setiap desa atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang digunakan untuk membangun proyek/kegiatan yang dibutuhkan dan diprioritaskan oleh masyarakat. Bantuan pembangunan desa tersebut terdiri dari empat macam, yaitu:

- (1) Bantuan langsung kepada setiap Desa termasuk bantuan untuk menunjang kegiatan PKK (Pendidikan Kesejahteraan Keluarga). Pada tahun pertama Pelita I yaitu tahun 1969 jumlah bantuan ini adalah Rp 100.000,- untuk setiap Desa, dan pada tahun anggaran 1992/93 jumlah bantuan tersebut menjadi Rp. 4.500.000,- setahun bagi tiap-tiap desa. Jumlah dana bantuan desa tersebut terus bertambah dari tahun ke tahun.
- (2) Bantuan Keserasian dan Bantuan khusus. Bantuan keserasian ini diberikan untuk menunjang pelaksanaan pembangunan desa dalam wilayah kecamatan Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) yang telah direncanakan. Disamping itu juga untuk

menjamin keserasian pembangunan desa yang didasarkan kepada usaha masyarakat yang mencerminkan besarnya potensi swadaya gotong-royong desa. Bantuan ini diberikan kepada desa-desa tertentu dalam satu kecamatan untuk lebih mendorong diperolehnya suatu tingkat kemajuan tertentu sebagai suatu kesatuan unit pembangunan.

- (3) Bantuan Pemenang Perlombaan Desa. Bantuan ini diberikan kepada desa-desa yang menunjukkan prestasi yang tinggi dalam pembangunan, sehingga desa yang bersangkutan mengalami kemajuan yang luar biasa. Bantuan semacam ini terdiri dari dua macam yaitu:
 - a. Hadiah Juara Perlombaan Desa Tingkat Kabupaten/Kotamadya, dan;
 - b. Hadiah Juara Perlombaan Desa Tingkat Provinsi.
Bantuan jenis ini, digunakan untuk melaksanakan proyek atau kegiatan yang diprioritaskan bagi desa pemenang lomba, misalnya:
 - a. Peningkatan produktivitas dan pendapatan masyarakat.
 - b. Pengembangan/penerapan teknologi tepat guna.
 - c. Pemugaran perumahan dan lingkungan hidup.
 - d. Usaha ekonomi desa.
- (4) Bantuan Pembinaan dan Administrasi Pelaksanaan Bantuan Pembangunan Desa Tingkat Kecamatan. Bantuan dana ini dipergunakan untuk:
 - a. Biaya operasional bagi kepala Urusan Pembangunan di tingkat Kecamatan.
 - b. Biaya administrasi dan pengadaan formulir perencanaan dan pelaporan pelaksanaan Bantuan Pembangunan Desa.

Satu di antara empat macam bantuan pembangunan desa tersebut, yang paling penting adalah Bantuan Langsung kepada tiap-tiap desa yang diberikan setiap tahun. Bantuan ini dipandang penting bukan saja karena pemberian dana bantuan secara langsung yang diberikan kepada seluruh desa tersebut adalah suatu hal yang baru yang belum pernah dilakukan sebelumnya tetapi juga karena dalam program bantuan tersebut desa-desa diberi kesempatan untuk

menggunakan sendiri secara “bebas” dan dengan demikian didorong untuk belajar menyelenggarakan kegiatan yang terencana. Program pembangunan desa model ini dikenal dengan “*Bottom Up Planning*” yang terus dikembangkan sampai sekarang.

Dana bantuan pembangunan tersebut, dimaksudkan sebagai pendorong atau perangsang bagi masyarakat desa untuk melakukan kegiatan yang dapat meningkatkan kesejahteraan mereka. Masyarakat desa melalui Lembaga Sosial Desa yang kemudian diganti dengan Lembaga Sosial Desa (LKMD) diberi kesempatan dan kebebasan untuk menentukan sendiri penggunaan dana bantuan tersebut, dengan cara menyusun sendiri rencana pembangunan desa mereka yang sebagian dananya menggunakan dana bantuan tersebut. Dengan demikian, masyarakat desa didorong juga untuk membiayai sendiri proyek/kegiatan mereka, karena dana bantuan desa tersebut hanya sebagai pendorong atau penunjang atau pelengkap belaka.

Rencana pembangunan desa yang disusun oleh Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa dengan memperhatikan aspirasi masyarakat desa tersebut, kemudian di bawah ke rapat Lembaga Musyawarah Desa, maka jadilah rencana itu “Keputusan Desa”. Keputusan desa itu melalui Camat kemudian diteruskan ke Kabupaten/Kotamadya, untuk mendapatkan persetujuan. Apabila rencana pembangunan desa yang diajukan telah mendapatkan persetujuan dari Bupati/Walikota/Kotamadya, barulah dana bantuan dari Pemerintah tersebut bisa di cairkan dan digunakan oleh masyarakat untuk melaksanakan pembangunan di desa masing-masing.

Satu hal yang perlu dicatat bahwa dalam proses penyusunan sampai pengesahan rencana pembangunan desa tersebut, peranan pemerintah atasan dalam hal ini Kecamatan masih cukup besar. Dalam pengajuan rencana pembangunan desa kepada Bupati atau Walikota/Kotamadya untuk memperoleh persetujuan/pengesahan, harus melalui Camat. Sebelum meneruskan ke Kabupaten/Kotamadya, Camat meneliti terlebih dahulu, dan bahkan melalui rapat koordinasi pembangunan sebagai satu Unit Daerah Kerja Pembangunan. Disamping itu, adakalanya petugas dari Kecamatan ikut serta dalam rapat pembahasan rencana pembangunan yang

dilakukan oleh lembaga Musyawarah Desa, dan dalam kesempatan itu sebagai narasumber dan pembimbing, maka petugas tersebut bisa juga menyampaikan pendapat dan saran-sarannya. Dalam hal kemampuan anggota-anggota Lembaga Ketahanan Masyarakat desa dan Lembaga Musyawarah Desa masih lemah, maka peranan petugas pemerintah atasan atau Kecamatan tersebut bisa sangat menentukan, sehingga tidak jarang bahwa rencana-rencana pembangunan desa yang diajukan lebih merupakan usul atau gagasan pejabat atau petugas pemerintah (Kantor Pembangunan Masyarakat Desa dan Kecamatan).

Pada Pelita I program bantuan langsung itu berhasil mendorong timbulnya partisipasi masyarakat yang sangat tinggi, sehingga dana swadaya masyarakat yang bisa diserap mencapai 10-12 kali dari jumlah dana bantuan yang diberikan oleh Pemerintah. Pada perkembangannya, ketika jumlah bantuan yang diberikan oleh Pemerintah semakin besar, justru dana swadaya masyarakat yang berhasil diserap semakin berkurang dan hanya bisa mencapai sama dengan jumlah dana yang diberikan oleh Pemerintah. (lihat Mashuri Maschab, 1982, p:4 dan lampiran-lampiran Pidato Kenegaraan Tahunan Presiden R.I. di depan Rapat Paripurna Tahunan DPR-RI.) Gejala ini memang belum diketahui dengan jelas penyebabnya. Beberapa penyebabnya mungkin adalah:

- (1) Peningkatan kemampuan ekonomi masyarakat desa jauh lebih kecil dibandingkan dengan meningkatnya kemampuan keuangan Pemerintah. Sebagai contoh, apabila pada tahun 1969 pemerintah baru bisa memberikan bantuan dana sebesar Rp 100.000,- maka pada tahun 1992/93 jumlahnya mencapai Rp. 4.500.000,- yang berarti naik 45 (empatpuluh lima) kali. Di lain pihak, kemampuan ekonomi masyarakat, meskipun pada umumnya mengalami kenaikan dan sebagian di antaranya kenaikannya cukup besar; tetapi rata-rata hampir pasti tidak akan mencapai 45 kali.
- (2) Kegiatan pembangunan yang terus-menerus yang menuntut keikutsertaan masyarakat tanpa henti-hentinya, melalui kegiatan gotong-royong dan pemberian sumbangan material maupun

moril, sedikit banyak menumbuhkan kebosanan sehingga adakalanya masyarakat merasa jenuh.

- (3) Bantuan pemerintah yang makin besar dan kemampuan keuangan yang semakin besar seperti yang dilihat oleh masyarakat, menyebabkan lahirnya anggapan bahwa Pemerintah mampu melakukan atau membiayai segala proyek apapun. Di samping itu, bantuan-bantuan tersebut mungkin telah menimbulkan akibat yang lain yaitu semakin besarnya rasa ketergantungan kepada pemerintah, sehingga masyarakat cenderung enggan berpartisipasi atau memberikan sumbangan yang besar sebagaimana pada waktu awal Pelita I. Besarnya nilai swadaya masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan desa pada Pelita I mungkin saja terjadi karena alasan politik akibat trauma peristiwa Gestapu/PKI. Perlu pula diingat bahwa pada permulaan pelaksanaan pembangunan nasional pada tahun 1969 tersebut, “jargon-jargon”, “ganyang PKI”, “antek PKI” dan sebagainya telah mulai diganti dengan segala sesuatu yang berkaitan dengan pembangunan. Orang takut dicap “anti pembangunan” atau “penghambat pembangunan”, sehingga semua orang berusaha untuk mengidentikkan dirinya dengan pembangunan yang dijadikan ciri dari orde atau pemerintah yang baru. Dengan demikian, maka bisa dimengerti mengapa kemudian orang beramai-ramai bergotong-royong atau memberikan sumbangannya untuk kepentingan pembangunan.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa peranan pemerintah desa dalam pembangunan nasional sangat kecil, kecuali dalam program pembangunan desa, khususnya yang termasuk dalam “*Bottom-up Planning*”. Dalam pembangunan sektoral, pemerintah desa hanya bertindak sebagai pembantu pelaksana yang dalam beberapa hal sebenarnya merupakan ujung tombak, misalnya dalam mengkomunikasikan rencana-rencana pembangunan. Suatu hal yang sangat mencolok adalah bahwa jika timbul masalah, maka pemerintah desa sama sekali tidak mempunyai kewenangan untuk menyelesaikannya. Apabila ada penduduk yang protes karena hak-haknya dikurangi atau diambil, maka pemerintah desa sama sekali tidak bisa berbuat apa-apa karena mereka tidak mempunyai

wewenang untuk itu. Paling banyak yang bisa dilakukan adalah menyampaikannya kepada Camat, kepada yang lain hampir tidak bisa. Demikian pula halnya apabila ada suatu rencana pembangunan yang menurut pandangan masyarakat desa atau pemerintah desa kurang tepat, pemerintah desa sangat sulit menyampaikan pandangannya atau saran-sarannya yang mungkin diperoleh melalui pengalaman. Forum dimana pandangan dan aspirasi masyarakat desa bisa ditampung dalam rencana-rencana pembangunan sektoral, sampai sekarang tidak ada sama sekali.

Satu hal yang juga penting untuk dicatat adalah bahwa keinginan dan mungkin juga ketergantungan akan dana pembangunan kepada Pemerintah Pusat, bukan hanya ada di kalangan masyarakat saja, tetapi juga Pemerintah Daerah. Dengan harapan agar dapat memperoleh paket bantuan langsung untuk pembangunan desa yang lebih banyak, maka beberapa Provinsi Daerah Tingkat I kemudian melakukan pemekaran atau penambahan jumlah desa. Apabila dalam Pelita pertama jumlah Desa di seluruh Indonesia adalah 44.478 desa, maka pada pelita II naik menjadi 60.645 desa dan pada akhir Pelita III naik lagi menjadi 66.437 desa. Beberapa Provinsi Daerah Tingkat I yang wilayahnya luas, dan sebelumnya jumlah desanya sedikit telah melakukan pemekaran desa-desa yang ada sehingga jumlahnya menjadi sangat besar. Provinsi Jawa Barat yang pada tahun 1969 hanya memiliki 3.819 desa pada akhir Pelita III naik menjadi 6.290 desa, demikian pula Kalimantan Selatan yang berkembang dari 674 buah menjadi 2.363 desa, Sulawesi Tenggara dari 391 desa menjadi 701 desa; dalam kurun waktu yang sama.

Untuk mengetahui lebih rinci mengenai perkembangan jumlah Desa di Indonesia sejak awal Pelita I, maka data perkembangan Desa secara lengkap dilampirkan di bagian akhir isi buku ini.

BAB VII

DESA PASCA REFORMASI

A. Desa dalam Pusaran Politik Reformasi

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi sebagai hasil program pembangunan lima tahunan yang dikenal dengan REPELITA I yang dimulai pada 1 April 1969 pada awalnya telah meningkatkan legitimasi rezim Orde Baru baik di mata rakyat Indonesia maupun masyarakat Internasional. Namun, dalam perjalanan selanjutnya dengan dilaksanakannya Repelita II, III dan seterusnya sebagian masyarakat mulai gelisah. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi ternyata tidak diikuti dengan pemerataan pendapatan dan kemakmuran bagi seluruh masyarakat. Sebagian kecil hidup sangat makmur, sementara sebagian besar yang lain tetap hidup dalam kemiskinan. Trilogi pembangunan yang di canangkan Orde Baru tidak berhasil meningkatkan kesejahteraan rakyat secara merata, sementara perilaku otoritarian negara telah memberangus hak-hak dasar warga negara.

Kritik dan protes sebagai wujud ketidakpuasan masyarakat kepada rezim sering dibungkam dengan tindakan militeristik, yang menyebarkan teror dan ketakutan di kalangan masyarakat sipil. Berbagai tuntutan perubahan yang kebanyakan disuarakan oleh kelompok berpendidikan tinggi dan kalangan muda perkotaan sejak tahun 1979 selalu kandas berhadapan dengan rezim yang represif. Bahkan protes kalangan intelektual dan mahasiswa pada tahun 1974 yang dikenal dengan inilah MALARI (Malapetaka Januari 1974) yang menimbulkan kerusuhan massa yang besar, sehingga menjadi perhatian internasional, dijadikan alasan bagi rezim Orde Baru untuk mengikis benih-benih perlawanan terhadap rezim. Berbagai usaha dilakukan untuk memangkas kesadaran politik masyarakat terutama di kalangan kaum muda, diantaranya adalah Program

NKK (Normalisasi Kehidupan Kampus). NKK adalah kebijakan Pemerintah yang dilaksanakan melalui Departemen Pendidikan, yang intinya menjauhkan mahasiswa dari segala hal yang berbau politik. Organisasi-organisasi kemahasiswaan di luar yang dibentuk Pemerintah dilarang melakukan kegiatan di dalam kampus, sementara kegiatan kegiatan yang dilakukan di luar kampus diawasi dengan ketat. Dengan alasan agar mahasiswa benar-benar hanya belajar menuntut ilmu pengetahuan di kampus masing masing, maka dunia pendidikan di sterilisasi dari apapun yang berbau politik.

Betapapun suara masyarakat dibungkam, perilaku rezim yang otoriter dan sering menyakiti rakyatnya sendiri telah menyebarkan ketidakpuasan yang tidak terbandung. Secara laten perlawanan terus berkembang dan meledak seiring dengan datangnya kesempatan. Krisis ekonomi internasional tahun 1997 telah meruntuhkan perekonomian Indonesia yang sebelumnya di banggakan sebagai salah satu Macan Asia karena pertumbuhan ekonominya yang tinggi. Bencana ekonomi nasional telah mengikis habis legitimasi rezim Orde Baru, sehingga gerakan protes dan perlawanan terhadap Orde Baru yang gagal mensejahterakan rakyat dengan cepat mendapatkan dukungan yang luas dari seluruh lapisan masyarakat. Rezim yang semula sangat perkasa itu kemudian rontok dengan cepat. Meskipun harus melalui berbagai tindakan kekerasan dan kerusuhan yang menimbulkan korban jiwa, akhirnya pada tahun 1998 rezim Orde Baru tumbang.

Presiden Suharto mengundurkan diri dari jabatannya sebagai Presiden R.I. pada tanggal 21 Mei 1998 dan kemudian diganti oleh B.J.Habibie yang sebelumnya menjadi Wakil Presiden. Keruntuhan rezim Orde Baru tidak bisa dilepaskan dari krisis ekonomi yang hebat yang diantaranya ditandai dengan anjloknya nilai tukar rupiah dari kisaran 2.500 turun menjadi Rp.15.000 an per US \$. Krisis ekonomi yang amat parah pada waktu itu menyebabkan dukungan publik, baik nasional maupun internasional kepada rezim Orde Baru mencapai titik nadir. Pemerintah ditekan keras oleh rakyat, di jepit kuat oleh kelompok menengah (sebagian elit nasional) dan didesak oleh masyarakat internasional untuk melakukan perbaikan dan perubahan. Semangat demokrasi dan reformasi yang disemai

di banyak perguruan tinggi nasional dan digalang oleh kaum muda terutama mahasiswa menemukan momennya. Hampir semua kampus menjadi basis gerakan perlawanan terhadap rezim Suharto yang menyuarakan tuntutan reformasi total terutama dibidang politik, hukum dan ekonomi.

Enam Agenda reformasi yang diusung oleh gerakan reformasi pada waktu itu adalah: 1) Penghapusan Dwifungsi ABRI, 2) Amandemen UUD1945, 3) Pemberantasan Korupsi, 4) Penegakaan Hukum, 5) Perluasan otonomi Daerah dan 6) Demokratisasi. Semula rezim Suharto berusaha mempertahankan kekuasaannya dengan gigih. Ketika rezim menyadari bahwa gerakan reformasi tidak lagi bisa dihalangi dengan cara-cara represif, maka beberapa konsesi dan tawaran perubahan diberikan kepada kelompok reformasi, tetapi karena publik sudah kehilangan kepercayaan maka semua tawaran perubahan dan konsesi itu di tolak.

Dalam upaya mempertahankan diri dan meredam gejolak perlawanan masyarakat, beberapa tindak kekerasan telah dilakukan oleh aparat keamanan, sehingga menimbulkan korban jiwa di kalangan masyarakat sipil yang sebagian besar adalah mahasiswa. Jatuhnya korban jiwa semakin meningkatkan perlawanan publik kepada rezim, dan ketika sebagian pendukung utamanya telah meninggalkannya, maka tidak ada pilihan lain bagi Suharto kecuali mundur dari jabatannya sebagai Presiden.

Berbeda dengan proses pergantian rezim Orde Lama kepada Orde Baru, dalam pergolakan politik pergantian rezim Orde Baru masyarakat Desa sama sekali tidak terlibat. Pada proses pergantian rezim Orde lama, sebagian warga/masyarakat Desa terlibat di dalam konflik politik yang terjadi pada waktu itu. Di sebagian desa, masyarakat Desa terbelah antara yang mendukung Presiden Sukarno dengan kelompok masyarakat yang melawan Presiden Sukarno, dan antara pendukung PKI dengan kelompok yang anti PKI. Suasana konflik politik pada tahun 1965 tidak hanya terjadi di aras nasional, tetapi juga sampai ke tingkat desa, meskipun tentu tidak terjadi di seluruh Indonesia.

Dalam proses reformasi atau perlawanan terhadap rezim Orde Baru masyarakat Desa hampir tidak terlibat sama sekali. Reformasi

pada tahun 1998 lebih merupakan gerakan kaum terpelajar dan masyarakat perkotaan, bahkan semula hanya terjadi di kota-kota besar tertentu seperti Jakarta, Yogyakarta, Bandung, Surabaya, Makassar dan Medan. Pemerintah Desa dan warga desa hanya menjadi penonton bahkan sebagian bisa dikatakan tidak mengerti pergolakan politik yang berlangsung pada waktu itu.

Presiden B.J Habibie sebagai pengganti Suharto setelah berhasil mengendalikan krisis ekonomi (nilai tukar rupiah terhadap US \$ berhasil dinaikkan dari sekitar Rp.15.000 menjadi Rp.7.500) berusaha memenuhi tuntutan reformasi. Demokratisasi segera dikembangkan dan perluasan otonomi daerah segera disiapkan dengan menyusun Rancangan Undang-undang Otonomi Daerah yang baru. Dalam perkembangannya kemudian, empat agenda reformasi dalam waktu yang relatif cepat telah berhasil diwujudkan, bahkan sebagian lebih cepat dari yang diharapkan semula yaitu penghapusan Dwifungsi ABRI, Amendemen UUD 1945, perluasan otonomi daerah dan demokratisasi. Namun, pemberantasan korupsi dan penegakkan hukum berjalan sangat lamban, bahkan sebagian menganggap jalan di tempat, sehingga meskipun reformasi sudah berjalan belasan tahun, tetapi belum berhasil mewujudkan keadilan ekonomi dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Demokratisasi Desa

Salah satu agenda reformasi yang secara normatif mencapai kemajuan yang luar biasa adalah perluasan otonomi daerah. Dalam waktu yang relatif singkat sejak pergantian Presiden Suharto yang menyatakan mundur dari jabatan Presiden RI pada tanggal 21 Mei 1998 dan kemudian diganti oleh Presiden B.J.Habibie yang semula menjabat sebagai Wakil Presiden, Undang-undang Otonomi Daerah No.22 Tahun 1999 di tetapkan. Undang-undang Otonomi Daerah yang baru itu ditetapkan pada tanggal 4 Mei 1999 untuk menggantikan Undang-undang No.5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah yang dikenal sentralistik. Undang-undang No.22 Tahun 1999 bersama-sama dengan Undang-undang No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, menjadi landasan yang kokoh bagi

penyelenggaraan otonomi daerah yang luas yang belum pernah terjadi sebelumnya. Perluasan otonomi daerah tersebut kemudian berimbas langsung kepada penyelenggaraan pemerintahan Desa, karena dengan ditetapkannya Undang-Undang No.22 Tahun 1999, maka Undang-undang No.5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa dinyatakan dicabut.

Salah satu akibat langsung dari perluasan otonomi daerah tersebut adalah terbukanya ruang untuk pembentukan daerah otonom baru. Jika pada akhir tahun 1999 jumlah provinsi di Indonesia adalah 27 provinsi, pada tahun 2013 meningkat menjadi 34 provinsi. Untuk Kabupaten dan Kota yang pada akhir 1999 berjumlah 437 kota/kabupaten, pada tahun 2013 bertambah menjadi 546 kota/kabupaten.

Dalam Undang-undang yang baru itu, desa di rumuskan sebagai berikut:

“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.”

Definisi Desa ini mengandung beberapa unsur yang penting yang sangat berbeda dengan kebijakan rezim Orde Baru, yaitu:

1. Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum
2. Desa diberikan hak atau wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desanya sendiri
3. diakuinya hak asal-usul dan adat istiadat desa masyarakat desa
4. adanya di daerah kabupaten

Definisi Desa yang dirumuskan dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999 tersebut menegaskan kedudukan Desa sebagai lembaga yang otonom. Meskipun tidak secara eksplisit disebutkan bahwa Desa memiliki aparatur pemerintahan sendiri dan sumber-sumber pendapatan sendiri, tetapi dengan diakuinya hak asal-usul dan adat istiadat desa sudah berarti bahwa Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang otonom. Dengan diakuinya hak asal-usul dan adat istiadat setempat, maka berarti aparatur desa dan sumber-

sumber pendapatan asli desa (yang berasal dari lahan-lahan milik desa baik berupa hutan, tanah pertanian, danau, rawa dll) adalah menjadi bagian dari Desa. Dengan demikian, maka Desa telah memenuhi persyaratan pokok suatu unit pemerintahan yang otonom, karena memiliki:

1. Aparatur sendiri, dimana kepala Desa dan perangkat desa yang lain dipilih/diangkat dari kalangan warga dan oleh warga desa sendiri, dan mereka bukan menjadi bagian dari unit pemerintahan kecamatan atau kabupaten.
2. Desa secara turun-temurun mempunyai urusan-urusan rumah tangga dalam kehidupan warganya sendiri dan undang-undang memberikan wewenang untuk mengelolanya berdasarkan adat istiadat yang berlaku.
3. Desa memiliki sumber-sumber pendapatan sendiri yang berasal dari aset atau harta milik desa (berupa lahan yang bisa berupa tanah pertanian, tambak, hutan, danau dll, dan bangunan atau harta bergerak lainnya), maupun yang berasal dari warga desa sesuai dengan adat dan tradisi setempat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan perundangan-undangan yang berlaku.

Namun demikian, secara keseluruhan pengaturan Undang-undang No.22 Tahun 1999 mengenai Desa, belum memberikan makna yang positif dalam arti bisa menjadi dasar bagi berkembangnya pemerintahan desa yang otonom yang bisa memberikan ruang untuk meningkatkan kesejahteraan bagi warganya. Undang-undang ini mengatur tentang pemerintahan daerah dan pemerintahan desa dianggap sebagai bagian dari pemerintahan daerah. Oleh karena itu, maka pengaturan mengenai pemerintahan desa hanya berisi ketentuan-ketentuan umum dan hampir tidak menampakkan ciri khusus pemerintahan desa yang berbeda dengan pemerintahan daerah. Dalam Bab XI yang terdiri dari 19 (sembilan belas) pasal, yang secara umum mengatur: (a) tentang pembentukan, penghapusan dan/atau penggabungan Desa, (b) tentang Pemerintah Desa, (c) tentang Badan Perwakilan Desa, (d) tentang lembaga-lembaga lain yang dapat dibentuk di Desa, (e) tentang Keuangan Desa dan (f)

tentang kerjasama antara Desa. Pelaksanaan ketentuan-ketentuan itu harus diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah.

Aturan-aturan yang merupakan ketentuan pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa tersebut menunjukkan dua aspek yang menjadi perhatian utama, yaitu demokratisasi pemerintahan desa dan pengelolaan keuangan dan kekayaan Desa. Demokratisasi Desa sangat terlihat dengan adanya Badan Perwakilan Desa. Pada masa terdahulu, lembaga lain yang menyertai atau mendampingi Kepala Desa pada umumnya merupakan lembaga adat dengan berbagai macam bentuk dan susunannya (misalnya: dewan tetua adat, kerapatan adat, dll) yang berfungsi sebagai lembaga penasihat pemerintah Desa atau Kepala Desa. Di masa Orde Baru, melalui Undang-Undang No.5 Tahun 1979 berbagai bentuk lembaga yang berfungsi sebagai penasihat pemerintah Desa tersebut diseragamkan dengan nama Lembaga Musyawarah Desa. Lembaga Musyawarah Desa sebagaimana sebutannya bukanlah lembaga perwakilan, karena bukan saja yang menjadi ketuanya adalah Kepala Desa sendiri dan sekretaris desa otomatis adalah sekretaris lembaga, tetapi juga karena pembentukan dan keanggotaannya dimusyawarahkan atau harus disepakati oleh Kepala Desa atau Pemerintah Desa.

Badan Perwakilan Desa atau BPD adalah sesuatu yang baru dalam pemerintahan Desa, karena kedudukannya setara dengan Kepala Desa dan anggotanya dipilih dari dan oleh penduduk Desa sendiri. Bahkan di beberapa daerah, pemilihan anggota BPD tersebut dilakukan secara langsung sebagaimana pemilihan kepala desa. BPD memang dimaksudkan sebagai Lembaga Legislatif di tingkat Desa, oleh karena itu fungsi utamanya adalah bersama-sama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa. Demokratisasi pemerintahan Desa juga terlihat jelas dari fungsi BPD sebagai penampung dan penyalur aspirasi masyarakat Desa dan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Desa. Dengan demikian, Kepala Desa yang sebelumnya bisa dikatakan sebagai penguasa tunggal dalam pemerintahan Desa, kemudian mendapatkan partner atau rekan kerja yang sederajat yang tidak boleh dinafikan peran dan fungsinya oleh Kepala Desa. Dengan kalimat lain keberadaan BPD secara

nyata telah mengurangi kekuasaan Kepala Desa, sehingga Kepala Desa bukan lagi aktor tunggal yang dominan yang bisa semuanya menyelenggarakan pemerintahan Desa, tanpa mendengarkan dan memperhatikan pendapat warganya yang diwakili oleh BPD.

Sebenarnya, tujuan pembentukan BPD sangat baik, yaitu mendemokratisasikan pemerintahan desa. Namun demikian ternyata tujuan yang baik yakni untuk menghindarkan praktek pemerintahan Desa yang sentralistis dan sewenang-wenang tidak membawa hasil yang diharapkan. Berbagai macam faktor yang tumbuh di lingkungan masyarakat Desa, baik yang bersifat ekonomi, sosial dan budaya bahkan politik terutama dalam komunitas warga desa yang majemuk menyebabkan tujuan demokratisasi yang diharapkan tidak bisa atau sulit dicapai. Dalam banyak kasus, ternyata kehadiran BPD justru lebih sering menimbulkan disharmoni, bahkan konflik dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa. Tidak jarang BPD kemudian menjadi lembaga oposisi terhadap Pemerintah Desa, khususnya Kepala Desa, yang hal ini biasanya terjadi apabila keanggotaan BPD didominasi oleh kelompok tertentu yang berbeda dengan Kepala Desa. Dalam skala yang kecil pemerintahan desa kemudian menjadi ajang kontestasi politik di tingkat desa. Akibat lebih lanjut adalah terganggunya kelancaran penyelenggaraan pemerintahan Desa.

Disamping berkaitan dengan Badan Perwakilan Desa, demokratisasi pemerintahan desa pada masa pasca reformasi juga menimbulkan eksekusi dalam pemilihan Kepala Desa. Sebenarnya pemilihan kepala desa secara langsung merupakan hal yang sudah biasa dan sudah (di banyak daerah) dilaksanakan sejak dahulu. Sebelum reformasi, pemilihan Kepala Desa memang adakalanya berlangsung tegang, khususnya diantara para calon kepala desa. Persaingan diantara calon dan para keluarga serta pendukungnya, adakalanya sangat terasa sehingga memunculkan suasana yang cukup tegang. Tetapi, suasana yang relatif panas tersebut akan segera berakhir setelah pemilihan selesai dan pemenangnya telah ditetapkan.

Demokratisasi desa yang dibawa oleh UU No.22 Tahun 1999 maupun UU No.32 Tahun 2004 ternyata membawa pengaruh yang lain. Euforia reformasi dan keterbukaan informasi dan komunikasi

tampaknya juga telah mempengaruhi perilaku politik masyarakat desa. Seperti halnya Pemilihan Bupati atau Walikota, pemilihan Kepala Desa seringkali diwarnai dengan kericuhan bahkan kerusuhan diantara pendukung para calon. Adanya calon yang tidak lolos seleksi saja sudah bisa memancing kericuhan dan kerusuhan dari pendukungnya. Demikian pula jika calon yang dianggap kuat ternyata kemudian kalah. Protes dan tindakan anarkis seringkali terjadi karena adanya provokasi dari kelompok tertentu yang memanfaatkan keterbatasan dan ketidaktahuan masyarakat desa.

Berbagai masalah yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah dan juga pemerintahan Desa menimbulkan kritik dan tuntutan untuk melakukan revisi terhadap UU No.22 Tahun 1999. Salah satu kritik penting adalah kuatnya kedudukan lembaga perwakilan rakyat yaitu DPRD yang karena wewenangnya memilih dan mengangkat Kepala Daerah, juga leluasa menuntut pengunduran diri atau pemberhentian Kepala Daerah. Kondisi seperti ini dinilai menimbulkan kerawanan politik yang bisa mengganggu kelancaran penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang juga berimbas pada penyelenggaraan pemerintahan Desa. Akhirnya pada tanggal 15 Oktober 2004 secara resmi UU No.22 Tahun 1999 diganti dengan UU No.32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah. Dalam Undang undang yang baru itu, Badan Perwakilan Desa dirubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa yang konsekuensinya juga merubah kedudukan dan wewenangnya dari lembaga perwakilan rakyat menjadi sekedar lembaga permusyawaratan, meskipun fungsinya tetap.

Seperti halnya pada UU No.22 Tahun 1999, pengaturan tentang Desa juga menjadi bagian dari UU No.32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, dalam bab yang sama yaitu Bab.XI. Karena diatur sebagai bagian dari UU tentang Otonomi Daerah, maka ketentuan mengenai Desa dalam kedua UU tersebut hanya mengatur hal-hal yang pokok. Pengaturan lebih lanjut di lakukan oleh Pemerintah Daerah masing masing. Di masa Orde Baru pemerintahan Desa diatur tersendiri dengan UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

B. Penguatan Kapasitas Administrasi Desa

Aspek kedua yang ditonjolkan dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999 maupun UU No.32 Tahun 2004 adalah peningkatan administrasi Desa. Sebagai usaha untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan Desa dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka Desa juga diharapkan bisa melaksanakan pengelolaan keuangan desa dan kekayaan Desa dengan lebih baik. Sebagai kesatuan masyarakat yang otonom Desa memiliki sumber-sumber kekayaan dan pendapatan sendiri. Dengan berbagai aset yang dimiliki tersebut maka desa-desa (utamanya Desa-Desa asli/tradisional) membiayai sendiri kegiatan-kegiatannya, misalnya untuk gaji atau penghasilan aparatur pemerintahannya, meskipun mungkin masih kurang (baik dalam bentuk tanah jabatan atau penerimaan yang lain) membiayai kegiatan-kegiatan Desa, bahkan juga pembangunan prasarana dan sarana Desa.

Pengaturan administrasi pemerintahan dan keuangan Desa tersebut dimaksudkan agar sumber-sumber keuangan Desa yang terbatas tersebut bisa digunakan dengan lebih efektif dan efisien. Namun demikian, sebagaimana halnya dengan upaya demokratisasi, tujuan ini juga sulit diwujudkan karena keterbatasan kemampuan aparatur atau petugas pemerintahan Desa. Kecilnya penghasilan aparatur Desa terlebih di daerah-daerah yang tidak bisa memberikan gaji atau pendapatan bagi aparatur Desa, membuat tidak banyak orang yang mau menjadi aparatur pemerintahan Desa. Karena itu, maka pada umumnya pendidikan mereka relatif rendah sehingga kemampuannya juga terbatas. Akibatnya, upaya untuk meningkatkan kapasitas administrasi Desa termasuk pengelolaan keuangan desa yang memerlukan adanya tenaga yang trampil menjadi sulit dilaksanakan.

Dibandingkan dengan Undang-undang No.22 Tahun 1999, pengaturan Desa dalam Undang-undang No.32 Tahun 2004 tidak mengadakan perubahan yang signifikan. Beberapa perbedaan yang ada lebih bersifat teknis, sehingga tidak menimbulkan perubahan yang prinsipil, diantaranya adalah:

1. Desa dirumuskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur

dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari segi definisi, perubahan yang ada lebih bersifat redaksional tanpa perubahan makna yang signifikan.

2. Desa yang semula ditentukan hanya ada di daerah kabupaten, kemudian juga bisa ada di wilayah perkotaan.
3. Badan Perwakilan Desa dirubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Meskipun tidak lagi merupakan lembaga perwakilan masyarakat desa, tetapi fungsinya masih sama yaitu membuat peraturan desa bersama-sama dengan kepala desa dan menjadi penampung dan penyalur aspirasi masyarakat desa.
4. Desa boleh membuat lembaga yang bisa memberikan keuntungan material/finansial yang merupakan badan usaha milik desa.
5. Masa jabatan kepala desa dan badan perwakilan desa yang semula sama-sama 5 tahun dirubah menjadi 6 tahun.

Ketentuan baru yang sangat besar artinya dan bisa menimbulkan dampak yang sangat besar terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa yang otonom adalah ketentuan mengenai sekretaris desa. Dalam Pasal 202 ayat (3) dinyatakan bahwa "*Sekretaris desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan*", Ketentuan ayat itu kemudian dijelaskan sebagai berikut; "*Sekretaris desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat sebagai pegawai negeri sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan*". Sebenarnya jika dianalisis dari substansi isi ketentuan ayat (3), maka rumusan dalam penjelasan ayat (3) tersebut tidak benar, karena:

- a. Dilihat dari prinsip birokrasi pemerintahan yang rasional, maka pengangkatan seseorang menjadi anggota birokrasi pemerintah (pegawai negeri sipil) harus melalui proses seleksi berdasarkan kualifikasi dan kompetensi tertentu. Oleh karena itu, pengangkatan pegawai negeri sipil secara otomatis adalah suatu yang sangat janggal dan menunjukkan inkonsistensi pemerintah dalam melaksanakan reformasi birokrasi yang kencang diomongkan.

- b. Memberi kesempatan kepada semua warga negara menjadi pegawai negeri sipil termasuk para sekretaris desa yang sedang menjabat, maka para sekretaris desa bisa ikut melamar menjadi calon PNS ketika tersedia formasi untuk mengisi jabatan sekretaris desa, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Akibat dari pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS, ribuan perangkat pemerintahan Desa yang lain yaitu kepala kepala urusan bahkan juga Kepala Desa, kemudian menuntut perlakuan yang sama kepada Pemerintah agar juga diangkat sebagai PNS.

Reformasi telah menghadirkan landasan pemikiran yang baru dalam pengaturan mengenai desa tersebut yakni: keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Penjelasannya sebagai berikut:

- a. Prinsip keanekaragaman sebagai buah reformasi sangat berbeda dengan prinsip keseragaman yang diterapkan pada masa Orde Baru melalui Undang-undang No.5 Tahun 1979. Dengan prinsip ini, maka penyelenggaraan pemerintahan desa di berbagai daerah bisa dilaksanakan dengan cara yang berbeda-beda sesuai dengan asal-usul, adat istiadat dan tradisi yang berlaku di masing-masing daerah bahkan jika memang diperlukan juga bisa di masing-masing desa dalam satu daerah. Keanekaragaman ini dimungkinkan karena berdasarkan asal-usulnya, suatu desa mempunyai urusan-urusan rumah tangga asalnya, misalnya mengelola hutan adat, pengaturan pemakaman, penyelesaian sengketa perdata di antara warga desa dll.
- b. Prinsip partisipasi. Pada masa yang lalu partisipasi masyarakat desa sebenarnya juga sudah dikembangkan secara luas, hanya saja dalam tahap yang terbatas dan lebih banyak dikendalikan pemerintah sehingga sering dinilai sebagai mobilisasi, bukan partisipasi yang sebenarnya. Partisipasi warga yang diharapkan sekarang adalah dalam arti yang seluas mungkin, bukan saja dalam tahap pelaksanaan keputusan desa dalam bentuk gotong-royong, tetapi sejak penyusunan rencana kegiatan desa sampai tahap pengawasan dan evaluasi kegiatan-kegiatan desa. Dalam rangka

ini pula, maka desa bisa membentuk organisasi-organisasi sosial kemasyarakatan guna meningkatkan kesejahteraan warganya.

- c. Otonomi asli. Dengan prinsip ini maka hak-hak desa termasuk wewenang yang dimiliki secara awal terbentuknya suatu desa (yang sering dikaitkan dengan desa geneologis) berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat, di akui dan dihormati. Pemerintah Daerah atau pemerintah lain di atasnya tidak boleh secara sewenang-wenang mengurangi atau mencabut hak-hak yang dimiliki suatu desa, tanpa persetujuan masyarakat desa yang bersangkutan. Dengan demikian, maka suatu Pemerintah Kabupaten tidak boleh begitu saja merubah status sebuah pasar (milik) desa menjadi pasar daerah, atau mengambil hak kepemilikan sebidang tanah desa menjadi tanah milik daerah, tanpa persetujuan warga dan pemerintah desa terlebih dahulu. Pada masa Orde Baru, penghormatan terhadap otonomi asli tersebut sering diabaikan, sehingga dengan dalih untuk kepentingan pembangunan nasional, maka berbagai hak otonomi asli suatu desa bisa dicabut atau dihilangkan.
- d. Demokratisasi. Penegasan landasan pemikiran demokrasi pada era reformasi ini merupakan arus balik dari sistem desentralisasi pada masa sebelumnya. Sentralisasi yang kuat pada masa pemerintahan Suharto yang cenderung represif diganti dengan desentralisasi dan demokratisasi yang luas, bukan hanya pada tingkat pemerintahan daerah, tetapi juga sampai ke tingkat desa. Hanya saja, karena masih banyak kendala dan keterbatasan di kalangan masyarakat desa, maka belum bisa dibentuk lembaga perwakilan rakyat sebagaimana halnya pada pemerintahan daerah. Pembatasan masa jabatan dan kewenangan kepala desa, kewajibannya memberikan keterangan pertanggungjawaban penyelenggaraan desa kepada masyarakat serta keharusan pengelolaan keuangan desa secara transparan dan akuntabel adalah wujud dari prinsip demokratisasi ini.
- e. Pemberdayaan masyarakat. Usaha untuk menumbuhkan-kembangkan kemampuan masyarakat melalui berbagai macam bentuk kegiatan tidak boleh lagi menjadi sekedar slogan.

Kebebasan desa untuk membentuk lembaga-lembaga kemasyarakatan, membentuk badan usaha yang bersifat komersial, dorongan untuk membangun kerjasama antara desa dan juga kerjasama dengan pihak ketiga, juga dimaksudkan untuk memberdayakan masyarakat dan pemerintah desa. Warga desa harus dibimbing, diberi kesempatan yang luas dan dibantu untuk bisa meningkatkan kemampuannya agar bisa menjadi warga negara yang baik dan pada muaranya agar mampu menolong dirinya sendiri. Sementara, di lain pihak pemerintah juga bisa menyelenggarakan pemerintahan desa dengan baik dan memberikan pelayanan kepada warganya.

Lima landasan pemikiran yang dibangun dalam pengaturan pemerintahan desa tersebut jika dilaksanakan dengan sungguh-sungguh akan bisa mewujudkan pemerintahan desa yang efektif dan efisien. Secara lebih luas perubahan dalam otonomi daerah setelah tahun 1998 baik melalui UU No.22/1999 maupun UU No.32/2004 terhadap pemerintahan desa adalah sebagai berikut:

- a. Pengakuan terhadap keragaman dalam pemerintahan desa. Sebagai lembaga asli yang terbentuk berdasarkan asal-usul dan adat istiadat di berbagai daerah yang memang sangat beragam, maka pada dasarnya, pemerintahan desa berbeda-beda di satu tempat dengan tempat yang lain. Perbedaan itu bukan hanya pada organisasinya (struktur pemerintah dan pembagian wilayah desa), tetapi juga kewenangannya (wewenang asli pemerintah desa yang diperoleh dari dirinya sendiri sejak desa itu dibentuk), hak-haknya dan juga bagaimana mereka membuat peraturan dan keputusan desa. Keragaman ini bisa dilihat dari beragamnya sebutan terhadap desa dan kepala desa dan lembaga-lembaga desa yang lain.
- b. Lahirnya mitra kerja kepala desa yang sederajat dan cukup kuat, yaitu Badan Permusyawaratan Desa yang dalam UU No. 22/1999 disebut Badan Perwakilan Desa. Kedudukan BPD ini kuat karena merupakan bagian dari pemerintahan desa, yang bersama-sama dengan kepala desa membuat peraturan desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa dan bertugas menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa.

- c. Camat bukan lagi atasan kepala desa dan tidak lagi menjadi pembina langsung pemerintahan desa. Pada masa UU No.5/1979 desa disebut sebagai unit pemerintahan yang langsung di bawah Camat, sehingga memberi pengertian bahwa pemerintah desa adalah di bawah Kecamatan sehingga atasan langsung kepala desa adalah Camat. Dalam UU 32/2004, pembina pemerintahan desa adalah Bupati yang menebitkan SK pengangkatannya dan melantiknya sebagai kepala desa. Namun demikian, sebagai bawahan Bupati dalam laporan pertanggungjawabannya kepada Bupati, maka kepala desa menyampaikan laporannya melalui Camat.
- d. Pembatasan kekuasaan kepala desa. Secara tradisional, kepala desa dahulu berkuasa seperti raja kecil, yang berkuasa membuat peraturan desa, memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa dan ketika terjadi perselisihan di antara warga desanya, maka juga bertindak sebagai hakim. Kekuasaan kepala desa dahulu memang luas sehingga biasanya untuk menghindari terjadinya tindakan yang tidak patut, maka ada lembaga penasehat kepala desa dengan bentuk dan sebutan yang beragam. Melalui Undang-undang yang baru, wewenang kepala desa itu diatur dan diawasi serta harus bekerjasama dengan BPD dalam pembuatan peraturan desa yang menjadi landasan bagi semua kegiatan pemerintah desa.
- e. Pelimpahan kewenangan pemerintahan kepada desa. Secara tegas UU ini menyatakan bahwa desa dapat memperoleh penyerahan sebagian wewenang dari suatu urusan pemerintahan, baik dari pemerintah kabupaten/kota maupun pemerintah provinsi. Dalam sistem pemerintahan desentralisasi, pelimpahan wewenang dari pemerintahan atasan kepada unit pemerintahan dibawahnya merupakan hal yang umum, tetapi dalam hubungannya dengan pemerintahan desa, baru pada UU No. 32/2004 ini ada ketentuan yang resmi mengaturnya. Namun demikian, pelaksanaan kebijakan ini tidak mudah, karena pelimpahan atau penyerahan sebagian kewenangan atau pekerjaan pemerintahan dari unit pemerintahan yang satu kepada unit pemerintahan yang lain harus disertai penyerahan sarana, tenaga dan biaya untuk melaksanakan pekerjaan tersebut. Tanpa disertai pemberian sarana dan perangkat kerja yang diperlukan untuk melaksanakan suatu

pekerjaan atau wewenang, maka pelimpahan itu bisa diartikan sebagai pelepasan tanggungjawab dari satu pihak kepada pihak yang lain. Contoh, dalam kondisi kemampuan pemerintah desa yang masih sangat terbatas ini, tentu tidak mungkin pemerintah kabupaten menyerahkan wewenang mengurus kesehatan masyarakat kepada desa, karena desa tidak punya kemampuan untuk melaksanakan urusan kesehatan masyarakat tersebut.

- f. Peningkatan kemampuan keuangan dan pengelolaannya. Dalam rangka peningkatan kemampuan desa untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai bagian dari pemerintahan nasional, maka disamping sumber-sumber keuangan yang secara tradisional merupakan pendapatan asli desa, Pemerintah juga menentukan alokasi tertentu dari APBN dan APBD untuk desa. Alokasi dana untuk desa tersebut menjadi hak desa dalam arti pemberian dana itu bukan lagi sekedar kemurahan hati pemerintah kabupaten atau provinsi, tetapi merupakan kewajiban atau keharusan. Sebagai konsekuensinya, maka desa diharuskan mengelola dana-dana tersebut dengan baik dalam arti transparan dan akuntabel. Oleh karena itu, maka pemerintah desa harus membuat rencana kerja tahunan, menyusun Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan setelah tutup tahun wajib membuat laporan pertanggungjawaban penggunaan dana-dana tersebut kepada Bupati, dan memberitahukan kepada masyarakatnya.
- g. Mendorong kemandirian desa. Di tengah berkembangnya kebutuhan dan tuntutan masyarakat desa, maka dengan kondisi asal desa tanpa dukungan dan dorongan yang lebih besar dari Pemerintah tidak mungkin pemerintah desa bisa memenuhi kebutuhan pelayanan bagi masyarakatnya. Oleh karena itu, harus dilakukan peningkatan kemampuan pemerintah desa, baik dari segi sumber daya manusia maupun kemampuan material finansialnya. Untuk kepentingan itu, desa diperbolehkan mendirikan badan usaha milik desa, agar bisa mengelola berbagai aset desa yang potensial secara profesional sehingga bisa memberikan hasil yang lebih besar bagi keuangan desa. Pengelolaan kekayaan desa selama ini tidak bisa memberikan keuntungan yang memadai bagi keuangan desa, karena dikelola secara tradisional

dimana berbagai aset yang dimiliki hanya dianggap sebagai benda pusaka yang harus dijaga dan dirawat, tanpa usaha yang berarti untuk memanfaatkannya secara maksimal. Danau milik desa yang cukup luas mungkin bisa menjadi obyek wisata yang menguntungkan disamping tetap sebagai lahan pemancingan dan budidaya perikanan bagi penduduknya. Untuk membangun kemandirian desa, maka dianjurkan untuk menyelenggarakan kerjasama antar desa yang bukan saja agar pemerintah desa bisa menyelesaikan permasalahan yang mungkin terjadi antar desa (yang bertetangga satu sama lain) tetapi juga untuk meningkatkan kemampuan desa-desa yang ada dalam suatu daerah tertentu, misalnya mendirikan koperasi yang anggotanya berasal dari beberapa desa yang memiliki potensi sejenis. Untuk mendorong dan meningkatkan perekonomian desa, maka pemerintah desa juga diperbolehkan melakukan kerja sama dengan pihak ketiga dalam kegiatan yang bersifat komersial.

Perubahan kedudukan dan kewenangan Pemerintah Desa sebagaimana diatur melalui UU tentang Otonomi Desa tersebut, mengharuskan pemerintahan Desa untuk meningkatkan kapasitas kelembagaannya. Mengingat pengaturan lebih lanjut mengenai pemerintahan Desa melalui Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah, maka menjadi kewajiban mereka untuk melakukan pembinaan agar kemampuan pemerintahan Desa semakin meningkat. Sayangnya upaya tersebut masih sangat terbatas, sehingga sampai tahun 2013 kapasitas kelembagaan pemerintahan Desa relatif masih rendah. Hal ini ditandai dengan masih banyaknya keluhan terhadap pelayanan kepada masyarakat, jam kerja Kantor Desa yang belum pasti dan hampir tidak ada Desa yang sudah mempunyai Badan Usaha Milik Desa.

C. Birokrasi dalam Otonomi Desa

Desa disebut memiliki otonomi asli salah satunya adalah karena desa memiliki aparatur pemerintahannya sendiri, dengan susunan dan tata cara pengangkatannya diatur sendiri sesuai dengan tradisi dan adat masing-masing desa. Ada yang diangkat melalui

pemilihan, ada yang berdasarkan keturunan atau diwariskan turun temurun ada pula yang berdasarkan musyawarah para tetua desa dll. Sampai berlakunya UU No..22 Tahun 1999 semua aparatur pemerintahan desa diangkat secara otonom, dalam arti desa sendiri yang menentukan kapan dan bagaimana suatu jabatan diisi dan siapa yang mengisi atau dipilih untuk menduduki jabatan tersebut. Peraturan daerah yang dibuat untuk pengangkatan pejabat aparatur pemerintah lebih bersifat pengaturan administratif dengan maksud untuk mendapatkan pejabat pemerintahan desa yang cukup cakap untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan dengan baik dan untuk menghindarkan praktek-praktek kolusif dan nepotisme. Namun demikian peraturan-peraturan daerah semacam itu sangat bervariasi dan sangat tergantung pada kondisi daerah masing-masing.

Di pulau Jawa dan Madura peraturan daerah yang mengatur pemerintahan desa pada umumnya cukup rinci dengan ketentuan mengenai persyaratan dan kualifikasi calon yang pasti, tatacara dan prosedur yang jelas yang secara teknis bisa dilaksanakan oleh semua desa. Untuk daerah-daerah lain misalnya Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Papua peraturan-peraturan daerah mengenai desa harus lebih sederhana. Persyaratan administrasi yang sedikit tinggi dan prosedur yang agak panjang atau rumit, bisa menyebabkan tidak terisinya struktur pemerintahan desa yang ada, meskipun sebenarnya struktur pemerintahan desapun sudah dibuat sederhana. Kondisi beragam semacam inilah salah satu karakteritik otonomi asli desa, yang juga menjadi salah satu kendala dalam mendorong kemajuan desa dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Untuk mendapatkan tenaga yang bisa melaksanakan tugas administrasi desa dengan lebih baik misalnya menyusun rencana kegiatan desa, menyusun rencana anggaran, membuat laporan pertanggungjawaban dll dan bekerja secara teratur dengan jam kerja yang jelas, maka Pemerintah menganggap perlu mengangkat tenaga tetap di setiap desa.

Pemikiran itulah yang mendasari lahirnya kebijakan pengisian jabatan sekretaris desa oleh Pegawai Negeri Sipil dan telah

dilaksanakan melalui Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2005 tentang Persyaratan dan Tatacara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil. Pelaksanaan kebijakan tersebut telah dilaksanakan mulai tahun 2007 dan bagi sekretaris desa yang tidak memenuhi persyaratan minimal sehingga tidak bisa diangkat sebagai PNS diberhentikan dari jabatannya. Kebijakan yang revolusioner ini sudah barang tentu menimbulkan dampak yang sangat besar. Dari sudut Pemerintah hal itu berarti membuka formasi baru baru Pegawai Negeri Sipil dengan jumlah tidak kurang dari 60.000 orang yang secara langsung akan menambah beban keuangan negara. Dalam periode yang sama Pemerintah juga membuat kebijakan yang luar biasa dari segi birokrasi yaitu mengangkat tenaga honorer yang dipekerjakan di kantor-kantor Pemerintah menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil tanpa berdasarkan kualifikasi tertentu dan tanpa melalui seleksi sebagaimana yang biasa dilakukan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan kepegawaian negara. Kebijakan Pemerintah yang diatur melalui Peraturan Pemerintah No.48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil tersebut kemudian dilanjutkan dengan Peraturan Pemerintah No.83 Tahun 2010 tentang hal yang sama. Mulai tahun 2006 sampai 2012 diperkirakan tidak kurang 1.100.000 (satu juta seratus ribu orang tenaga honorer) akan diangkat sebagai CPNS sementara sampai akhir tahun 2010 yang sudah diangkat sekitar 900.000 (sembilan ratus ribuan) orang. Sebagian besar PNS yang berasal dari tenaga honorer tersebut bekerja di lingkungan pemerintah daerah, baik provinsi, kabupaten maupun kota.

Pengisian sekretaris desa oleh Pegawai Negeri Sipil dan pengangkatan sekretaris desa yang sedang menjabat yang pengangkatannya sebagai PNS dilakukan tanpa melalui seleksi sebagaimana ketentuan Undang undang pokok tentang Kepegawaian, dilaksanakan secara bertahap dari tahun 2007 sampai 2009. Kendatipun pengangkatan sekretaris desa sebagai PNS maksimal dalam golongan/ruang paling tinggi II/a (setara dengan lulusan SLTA) tetapi tetap akan menimbulkan dampak yang cukup besar baik yang positif maupun yang negatif, dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang,

Pengangkatan sekretaris desa sebagai PNS tentu disambut gembira oleh sebagian besar sekretaris desa terutama yang ijazahnya setara dengan SLTA, karena bagi yang memiliki ijazah lebih tinggi tetap diangkat dalam golongan II/a sama dengan yang berijazah SLTA. Tetapi yang memiliki ijazah di bawah SLTA mendapatkan golongan sesuai ijazah yang dimiliki misalnya Gol.II/b bagi yang berijazah SMP/SLTP. Pengaruh positif lain yang diharapkan adalah karena sudah mendapatkan gaji tetap setiap bulan maka para sekretaris desa tersebut akan bekerja lebih baik dan lebih bertanggungjawab. Dalam jangka panjang, dampak positif yang paling penting adalah kantor-kantor desa akan bekerja sesuai dengan jam kerja kantor-kantor pemerintah yang lain karena sudah ada tenaga tetap yang bekerja sesuai dengan peraturan disiplin PNS. Kemampuan desa dalam menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa dan memberikan pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik akan bertambah. Untuk itu maka pengawasan dari Kecamatan harus dilakukan, karena tanpa pengawasan maka pengangkatan sebagai CPNS tersebut akan sia-sia. Keinginan untuk meningkatkan kemampuan administrasi desa tidak akan bisa dicapai jika para sekretaris desa yang sudah PNS tersebut tidak mendapatkan pendidikan dan pelatihan teknis yang memadai. Untuk itu maka pemerintah daerah harus secara sungguh-sungguh melakukan program pendidikan dan pelatihan teknis fungsional yang diperlukan.

Dalam jangka pendek pengangkatan sekretaris desa sebagai PNS telah menimbulkan kecemburuan perangkat desa yang lain. Sebagaimana diketahui bahwa sekretaris desa adalah salah satu dari beberapa perangkat desa yang bisa disebut dengan kepala urusan atau kepala bagian. Perangkat desa yang lain tersebut seperti Kepala Bagian Ekonomi dan Pembangunan, Kepala Bagian Pemerintahan dll. Segera setelah pengangkatan sekretaris desa sebagai PNS dilakukan maka perangkat desa yang lain di berbagai daerah menuntut kepada Pemerintah agar juga diangkat sebagai PNS, Mereka sering melakukan unjuk rasa ke kantor Bupati, kantor Gubernur bahkan sampai datang ke Jakarta untuk unjuk rasa di depan kantor Kementerian Dalam Negeri, Kementerian PAN dan Reformasi Birokrasi dan Istana Negara. Di lingkungan pemerintahan desa yang bersangkutan

kebijakan yang tidak adil tersebut menimbulkan disharmoni hubungan di antara sesama perangkat desa bahkan dengan kepala desa, sehingga apabila tidak bisa di atasi akan sangat buruk akibatnya bagi kelancaran pemerintahan desa.

Dalam jangka panjang timbulnya dualisme aparatur pemerintahan desa akibat adanya jabatan yang di isi PNS akan bisa mengganggu otonomi desa, terutama desa-desa asli yang pertautan geneologis warganya masih kuat. Setiap unit satuan kerja selalu memerlukan kekompakan dan kerjasama yang baik di antara anggotanya-anggotanya dan setiap perbedaan yang ada berpotensi menurunkan kekompakan. Perbedaan status, perbedaan pendapatan, perbedaan masa jabatan terlebih lagi jika terjadi karena tindakan pihak lain (akibat kebijakan Pemerintah) yang sebenarnya tidak mereka inginkan maka bisa diartikan dengan sengaja memecah belah kekompakan dan kerjasama tim pada pemerintahan desa. Disamping itu keharusan sekretaris desa dijabat oleh PNS akan mengganggu kelancaran penyelenggaraan pemerintahan desa yang otonom.

Sekretaris desa adalah pembantu kepala desa, tetapi sebagai PNS sekretaris desa harus tunduk kepada peraturan disiplin kepegawaian yang atasannya Camat atau pejabat lain yang ditunjuk. Kedudukan seperti itu tentu tidak nyaman bagi yang bersangkutan, karena bukan saja bisa melahirkan kerancuan loyalitas tetapi juga karena sekretaris desa yang PNS itu juga bisa mutasi atau dipindah tugaskan ke tempat lain. Mutasi atau perpindahan sekretaris desa yang PNS akan bisa menyebabkan seorang sekretaris desa tidak selalu merupakan warga desa yang bersangkutan apalagi penduduk asli desa di mana dia bertugas. Hal itu bisa menyebabkan sekretaris desa itu sebagai orang lain dan pada gilirannya bisa menghambat terbentuknya soliditas di antara perangkat desa. Keberadaan perangkat desa yang bukan warga desa bersangkutan membuatnya kurang dikenal masyarakatnya karena sekretaris desa itu hanya bisa ditemui atau berhadapan dengan warganya pada jam kantor desa. Dalam pemerintahan desa yang tradisional hubungan aparatur desa dengan warganya hampir tanpa batas waktu karena mereka tinggal dalam satu lingkungan desa, saling mengenal dengan baik yang mungkin berinteraksi setiap hari. saat menjalankan tugasnya sebagaimana desa-desa otonom selama ini.

Meningkatkan kemampuan administrasi pemerintahan desa dan pelayanan kepada masyarakat suatu hal yang penting dan perlu dilakukan. Pengisian jabatan sekretaris desa oleh PNS juga tidak selalu buruk atau negatif, sepanjang tidak merupakan keharusan. Pengisian jabatan sekretaris desa oleh PNS seharusnya bersifat pilihan yaitu apabila memang dikehendaki oleh desa yang memerlukan, sehingga tidak merupakan intervensi dari Pemerintah. PNS yang ditugaskan di desa juga tidak harus menjadi sekretaris desa, karena PNS dengan Golongan/ruang II/a dalam struktur birokrasi pemerintahan di Indonesia adalah pembantu pimpinan yang tidak mempunyai otoritas tertentu dalam sistem administrasi negara. PNS yang mempunyai otoritas tertentu dalam sistem administrasi negara biasa disebut pejabat struktural, yang pangkat golongan/ruang paling rendah adalah III/b.

Gangguan terhadap otonomi daerah dan kerancuan dengan aturan birokrasi akibat dari sekretaris desa yang PNS tersebut sebenarnya bisa dihindari dengan cara:

1. Pengisian jabatan atau penugasan PNS pada pemerintahan desa bersifat alternatif dan selektif, yakni hanya apabila dipandang perlu (oleh Pemda) dan diminta oleh pihak desa.
2. PNS yang ditugaskan di desa merupakan pegawai pemerintah daerah yang dipekerjakan untuk membantu menyelenggarakan administrasi desa yang dipimpin oleh kepala desa. Sebagai PNS yang dipekerjakan di desa maka meskipun dalam kegiatannya sehari-hari dibawah perintah kepala desa tetapi secara administrasi atasannya adalah Camat.
3. Jika PNS yang ditugaskan pada pemerintahan desa memiliki pangkat dan golongan/ruang kurang dari III/a maka seharusnya tidak menjadi sekretaris desa tetapi sekretaris eksekutif atau tenaga teknis yang bertugas membantu menyelenggarakan administrasi desa sehingga tidak memiliki otoritas tertentu, misalnya menandatangani dokumen kependudukan, menandatangani dokumen pertanahan atau dokumen-dokumen lain yang mempunyai implikasi yuridis formal.

Dengan cara pengangkatan atau penugasan PNS pada pemerintahan desa tersebut, maka peningkatan kemampuan administrasi desa dan pelayanan kepada masyarakat tetap bisa dilakukan, tanpa mengganggu otonomi dan tradisi desa. Di sisi yang lain dengan cara itu maka aturan birokrasi pemerintahan yang berlaku tidak dilanggar dan otonomi desa akan terjaga dengan baik. Keseimbangan semacam itu sangat membantu terbentuknya lingkungan sosial yang harmonis baik di lingkungan aparaturnya pemerintahan desa maupun di kalangan warga desa, sehingga penyelenggaraan pemerintahan desa akan berjalan dengan tertib dan lancar tanpa terganggu munculnya berbagai ketegangan dan gejala sosial akibat kekecewaan masyarakat.

D. Ditelan Liberalisasi Ekonomi

Sejak masa Orde Baru dengan tujuan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi maka Pemerintah menetapkan kebijakan pintu terbuka bagi masuknya modal asing. Masuknya modal asing dalam perekonomian nasional, menjadi awal bagi globalisasi ekonomi Indonesia dalam arti bahwa Indonesia menjadi bagian dari pasar atau perdagangan internasional. Karena sudah menjadi bagian dari perekonomian internasional maka Indonesia juga harus mematuhi aturan-aturan ekonomi internasional, misalnya keterbukaan pasar, persaingan yang bebas, perlakuan yang sama terhadap semua pelaku ekonomi, tidak boleh ada monopoli dan sebagainya. Liberalisasi ekonomi berarti menjadikan pasar sebagai mekanisme sosial yang dominan.

Pasar yang bebas berarti kebebasan individu (pelaku pasar) yang mempunyai kepemilikan pribadi. Dalam prakteknya pelaku pasar bebas adalah perusahaan-perusahaan besar, yang dikelola secara efisien sehingga menghasilkan produktivitas yang tinggi. Kaum liberal berpandangan bahwa melalui mekanisme pasar yang terbuka maka masyarakat akan memperoleh banyak pilihan barang yang diperlukan dengan harga yang bersaing. (lihat Eric Hieraij 2008). Negara dalam tradisi liberal merupakan alat politik yang diperlukan untuk melindungi hak dan kebebasan masyarakat (individu). Sementara pemikir klasik seperti John Locke, Montesquieu dan James Madison

berbicara tentang *separation of power, check and balances, federalisme* dan masyarakat sipil.

Pemikir liberal modern seperti Friedrich Hayek, Milton Friedman dan Robert Nozick yang oleh sebagian pihak dianggap sebagai teoritis yang meletakkan dasar neo liberalisme, percaya bahwa pasar merupakan satu satunya mekanisme sosial yang mampu mewujudkan dan menjamin kemerdekaan individu. Menurut Hayek dan Friedman mekanisme pasar, yang bekerja menurut logika ” tangan-tangan tidak kelihatan” yang digambarkan Adam Smith adalah proses pembuatan keputusan paling memuaskan yang dilakukan secara selektif tetapi berbasiskan individu-individu yang diberikan peluang seluas-luasnya untuk mengejar kepentingan pribadi sebanyak-banyaknya dengan menggunakan segala sumber daya yang dimilikinya. Karena itu negara bagi neoliberalis pertamanya harus berpihak pada pasar dan menegakkan lembaga-lembaga yang dibutuhkan bagi bekerjanya perdagangan dan pasar bebas. Agar pasar bebas bisa bekerja secara optimal maka hukum dan ketertiban harus terjaga. Karena itu negara bertugas menjamin aturan hukum yang berfungsi untuk mengatasi kriminalitas dan mencegah monopoli atau segala bentuk konsentrasi kekuasaan yang bisa menimbulkan distorsi pasar (Eric Hieraj,2008 2-3). Tetapi dalam praktek mekanisme pasar yang bebas tersebut sering kali tidak berjalan secara adil, karena para aktornya tidak dalam posisi yang setara. Dalam pasar bebas seringkali perusahaan besar dengan modal besar dan jaringan yang luas dengan mudah mengalahkan perusahaan yang lebih kecil, dengan kata lain mekanisme pasar berjalan dibawah dominasi kelompok tertentu.

Menurut Giersch, Neoliberalisme adalah suatu sistem per-ekonomian yang dibangun diatas tiga prinsip sebagai berikut:

- 1) Tujuan utama ekonomi neoliberalisme adalah pengembangan kebebasan individu untuk bersaing secara bebas sempurna di pasar.
- 2) Kepemilikan pribadi atas faktor faktor produksi diakui.
- 3) Pembentukan harga pasar bukanlah merupakan suatu yang alami, melainkan hasil dari penertiban pasar yang dilakukan oleh negara melalui penerbitan undang-undang.

Berdasarkan ketiga prinsip tersebut, maka peran negara dalam neoliberalisme dibatasi hanya sebagai pengatur dan penjaga bekerjanya mekanisme pasar. Dalam perkembangannya sebagaimana dikemukakan oleh Stiglitz; peran negara sebagaimana dirumuskan dalam paket Konsensus Washington dalam neoliberalisme, ditekankan untuk melakukan empat hal sebagai berikut: 1) Melaksanakan kebijakan anggaran ketat, termasuk penghapusan subsidi. 2) Liberalisasi sektor keuangan. 3) Liberalisasi perdagangan. 4) Pelaksanaan privatisasi BUMN. (Stiglitz dalam Revrisond.2009).

Liberalisasi ekonomi Indonesia yang berkembang sejak masa Orde Baru menurut Revrisond Baswir, berlangsung dalam tiga tahap, yakni: *Pertama*, tahun 1967 di masa awal kekuasaan Presiden Suharto, kelompok ekonom yang disebut “Mafia Berkeley” secara sistematis berusaha membelokkan orientasi perekonomian Indonesia, dari ekonomi kerakyatan menuju ekonomi pasar neoliberal. *Kedua*, liberalisasi ekonomi secara besar-besarn dimulai pada tahun 1983 yang dikemas melalui serangkaian kebijakan yang dikenal dengan paket deregulasi dan debirokratisasi. *Ketiga*, Pada tahun 1998 ditengah krisis ekonomi yang berat, Presiden Suharto dipaksa menanda-tangani pelaksanaan agenda-agenda ekonomi liberal secara rinci melalui nota kesepahaman (MoU) dengan IMF (Revrisond Baswir- Ekonomi Kerakyatan vs Neoliberalisme, 2009,hal.4.)

Liberalisasi ekonomi dan keterbukaan pasar di Indonesia mengharuskan Pemerintah untuk memberi keleluasaan bagi pelaku ekonomi dalam melakukan aktifitas usahanya. Pemerintah tidak banyak mencampuri pasar dan membiarkan mekanisme pasar bergerak otonom, sehingga fungsi Pemerintah lebih sebagai regulator dan pengawas agar pasar berjalan dengan sehat. Masalahnya adalah bahwa Pemerintah tidak cukup mampu menjadi regulator dan pengawas pasar yang efektif, apalagi untuk melindungi kepentingan masyarakat atau rakyat. Perlindungan pemerintah terhadap konsumen di Indonesia bukan saja lemah tetapi hampir tidak ada sama sekali. Dalam praktek Pemerintah Indonesia bukan saja tidak mampu mengawasi dan mengendalikan perusahaan perusahaan besar apalagi perusahaan raksasa internasional (*Multi National Corporation/ MNC*), bahkan adakalanya tunduk pada kemauan perusahaan atau

pemilik modal besar. Kondisi ini sudah menjadi rahasia umum yang menimbulkan keperihatinan masyarakat, sehingga sudah melahirkan beberapa aksi unjuk rasa yang memprotes dominasi perusahaan perusahaan raksasa tersebut.

Pabrik pupuk Iskandar Muda di Aceh sampai tidak berproduksi karena tidak bisa membeli gas dari produsen milik perusahaan asing, karena harganya di luar kemampuan pabrik pupuk itu. Tragisnya adalah sumber gas itu sendiri berada di Aceh Timur. Dalam kasus itu Pemerintah sama sekali tidak bisa membantu membuat Pabrik Pupuk yang produksinya diperlukan untuk meningkatkan ketahanan pangan nasional itu, memperoleh kembali pasokan gas dari sebuah perusahaan asing yang ada di Aceh Timur itu. Ketika kesepakatan harga tidak tercapai maka kontrak putus, penjual mencari pembeli lain dan Pemerintah sama sekali tidak bisa berbuat apa-apa meskipun pembeli itu adalah pihak yang membawa kepentingan nasional yang sangat besar. Liberalisasi ekonomi itu pula yang menyebabkan Pertamina tidak lagi menjadi aktor dominan dalam mengelola pertambangan energi nasional, termasuk penambangan minyak dan gas serta produksi bahan bakar minyak (BBM).

Kasus besar yang langsung menyangkut kepentingan rakyat/masyarakat luas adalah krisis daging yang berlangsung sejak tahun 2012 dan belum teratasi sampai melewati pertengahan tahun 2013 dan mungkin tidak akan pernah bisa diatasi oleh Pemerintah Indonesia. Kelangkaan daging di pasaran yang terjadi sejak 2012 telah menyebabkan harga daging di Indonesia yang semula harganya antara 35 sampai 40 ribu rupiah naik menjadi sekitar 100 ribu rupiah. Harga daging di Indonesia itu bukan saja paling mahal di Asia Tenggara tetapi mungkin di seluruh dunia, dan Pemerintah Indonesia sama sekali tidak mampu mengatasinya dalam arti mengembalikan harga daging pada tingkat harga semula. Sebuah contoh besar sekaligus pengalaman yang sangat pahit dalam praktek liberalisasi ekonomi. Pengalaman buruk itu bisa ditambah dengan contoh lain, kenaikan harga bawang dan brambang sampai 300-400% selama beberapa bulan (awal tahun 2013), kenaikan harga kedelai dan gula yang tidak wajar juga sering terjadi.

Yang sangat disayangkan adalah bahwa berbagai kenaikan harga yang luar biasa dari beberapa komoditas pertanian dan peternakan di negara agraris ini, sama sekali tidak dinikmati oleh petani/peternak produsen. Dengan demikian berbagai gejolak harga komoditas tertentu yang sangat merugikan konsumen tersebut, ternyata juga tidak menguntungkan produsen (para petani dan peternak nasional), karena yang menanggung keuntungan yang besar adalah para pemilik modal raksasa atau perusahaan perusahaan besar.

Ketidak berdayaan Pemerintah itu juga yang kemudian menyebabkan Desa desa di Indonesia selalu menjadi pihak yang kalah ketika berhadapan dengan pihak lain yang mempunyai kekuatan politik atau sumber daya ekonomi yang besar. Dalam hubungannya dengan kegiatan perusahaan besar, meskipun lokasi usahanya berada di wilayah desa akan tetapi Pemerintah Desa hampir tidak mempunyai wewenang apapun atas mereka. Penetapan izin prinsip dan penetapan lokasi perusahaan merupakan wewenang Pemerintah Provinsi. Tidak sedikit tanah Desa baik yang merupakan tanah adat atau tanah ulayat masyarakat Desa, kemudian dijadikan Taman Nasional atau Hutan Lindung atau Hutan Konservasi. Menghadapi kebijakan Pemerintah seperti itu, maka Desa terpaksa atau dibuat agar melepaskan hak haknya atas tanah tanah tersebut Kepada Pemerintah sebagai pemegang kedaulatan negara. Namun di sisi lain tanah tanah Desa yang sudah dikuasai oleh Negara itu adakalanya kemudian dilepaskan oleh Pemerintah untuk digunakan oleh pihak swasta atau perusahaan perusahaan besar.

Dengan segala keterbatasan sumber daya yang dimilikinya (luas lahan yang terbatas, keterbatasan pengetahuan dan teknologi serta skala produksi yang juga relatif kecil) membuat Desa tidak mampu bersaing melawan pelaku pasar lain yang bermodal besar. KUD atau Koperasi Unit Desa yang beranggotakan beberapa Desa yang dimaksudkan untuk memperkuat posisi tawar masyarakat Desa juga belum bisa menjadi pelaku pasar yang setara, sehingga tetap saja harus mengalah kepada pihak lain termasuk BUMD. Dengan demikian maka tanpa bantuan Pemerintah atau Pemerintah Daerah amat sulit bagi Pemerintah Desa untuk membangun perekonomian desa yang bisa meningkatkan kesejahteraan warganya.

Dalam UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tersurat keinginan untuk memberikan kedudukan yang kuat bagi Desa dalam berhadapan dengan pihak lain, baik instansi pemerintah maupun swasta. Pasal 110 UU No.22 Tahun 1999 tersebut menyatakan bahwa:

“Pemerintah Kabupaten dan/atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah Desa menjadi wilayah pemukiman, industri dan jasa wajib mengikut sertakan Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya. Dan apabila Pemerintah Desa tidak dilibatkan dalam kegiatan itu maka Pemerintah Desa berhak menolak pembangunan tersebut”.

Tetapi kemauan Pemerintah tersebut kemudian dimentahkan kembali dengan diberlakukannya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru itu menyatakan dalam Pasal 215 bahwa:

- (1) *Pembangunan kawasan perdesaan yang dilakukan oleh Kabupaten/ Kota dan atau pihak ketiga mengikut sertakan pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.*
- (2) *Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di atur dengan Perda, dengan memperhatikan:*
 - a. *Kepentingan masyarakat desa.*
 - b. *Kewenangan desa.*
 - c. *Kelancaran pelaksanaan investasi.*
 - d. *Kelestarian lingkungan hidup.*
 - e. *Keserasian kepentingan antar kawasan dan kepentingan umum.*

Berangkat dari ketentuan itu maka jelas sudah betapa tidak berdayanya Desa berhadapan dengan pihak lain di tengah liberalisasi ekonomi Indonesia. Pemberian izin bagi perusahaan perusahaan besar bukanlah wewenang Pemerintah Desa, sehingga Desa tidak akan bisa menolak dan hanya bisa tunduk ketika berhadapan dengan kebijakan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah.

Yang berwenang menentukan suatu kawasan menjadi hutan lindung, hutan konservasi, hutan produksi, kawasan industri dll adalah Pemerintah atau Pemerintah Daerah, yang adakalanya mencakup bagian dari wilayah Desa. Jika terjadi konflik atau masalah

yang berkaitan perebutan lahan antara warga desa dengan pihak lain baik Pemerintah atau swasta, seperti yang sudah terjadi selama ini hampir tidak pernah dimenangkan oleh pemerintah dan masyarakat desa. Kasus kasus pengambil alihan lahan *milik* Desa baik yang berupa hutan maupun kebun banyak terjadi di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dll, yang hampir semuanya menunjukkan betapa lemahnya kedudukan Desa dalam penyelenggaraan negara di Indonesia.

E. Dibangun Agar Tidak Terlalu Miskin

Posisi dan kedudukan Desa yang lemah sebagai satuan atau unit ekonomi (keterbatasan wilayah, luas lahan, terbatasnya sumberdaya yang dimiliki dll) memang kurang memungkinkan Pemerintah Desa untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Oleh karena itu maka upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa hampir selalu memerlukan bantuan pihak lain, baik Pemerintah dan Pemerintah Daerah maupun lembaga swadaya masyarakat atau pihak ketiga yang lain. Untuk mendorong dan membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, sejak Orde Baru sudah banyak dilakukan usaha pembangunan desa dan pembangunan masyarakat desa. Sebagian dari program program tersebut telah berhasil meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, tetapi sebagian juga ada yang tidak memberikan pengaruh apapun.

Pemerintahan pasca Orde Baru menetapkan kebijakan baru tentang keuangan desa yang belum pernah dilakukan rezim sebelumnya. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 ditetapkan bahwa untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan kegiatan pembangunan desa, maka desa mendapatkan bagian dari pendapatan Negara dan pendapatan Daerah. Dalam Pasal 212 ayat (3) undang-undang itu disebutkan bahwa Desa mendapatkan bagian dari pajak daerah dan retribusi daerah serta bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota. Dana yang diberikan kepada setiap desa dari APBN dan APBD kabupaten/kota yang disebut Alokasi Dana Desa (ADD) ini merupakan hak desa, sehingga sangat berbeda dengan program Bantuan Desa pada masa Orde Baru yang dikesankan sebagai kebaikan atau kemurahan

Pemerintah.

Jumlah desa di Indonesia terus bertambah, seiring dengan penambahan penduduk dan pemekaran wilayah baik provinsi, kabupaten maupun kota. pada tahun 2011, menurut data dari Kementerian Dalam Negeri, sudah ada 69.249 Desa, 8.216 Kelurahan yang tersebar di 8 Kecamatan, 414 Kabupaten, 1 Kabupaten Administratif, 92 Kota, 5 Kota Administratif dan 34 Provinsi.

Untuk menanggulangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, Pemerintah telah melaksanakan beberapa program melalui beberapa kementerian atau departemen terkait. Berikut ini adalah beberapa program pembangunan yang ditujukan utamanya bagi masyarakat desa.

1. PNPM Mandiri (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri). Program ini dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri, yang terdiri dari PNPM Mandiri Perdesaan dan PNPM Mandiri Perkotaan. Program ini menyediakan fasilitas pemberdayaan masyarakat/kelembagaan lokal, pendampingan, pelatihan serta Bantuan Langsung untuk Masyarakat (BLM) kepada masyarakat secara langsung. Besaran dana yang dialokasikan sebesar Rp.750 juta sampai Rp.3 Milyar setiap kecamatan tergantung jumlah penduduknya. Dalam program ini terutama PNPM Mandiri Perdesaan, seluruh anggota masyarakat dilibatkan dalam setiap tahap kegiatan secara partisipatif, sejak dari penyusunan rencana, pengambilan keputusan, pelaksanaan kegiatan (pengelolaan dan penggunaan dana) sehingga sesuai dengan kebutuhan yang diinginkan oleh masyarakat, sampai pada tahap pemeliharaan hasil-hasilnya. Program ini didukung dengan pembeayaan yang berasal dari alokasi APBN dan alokasi APBD dan juga dana pinjaman atau hibah luar negeri dibawah koordinasi Bank Dunia. Di kalangan masyarakat desa program ini salah satu yang paling diminati karena disamping ada kegiatan pendampingan atau pembimbingan yang baik juga diberikan bantuan dana yang cukup besar. Dari berbagai pengalaman diketahui bahwa salah satu kunci keberhasilan program ini adalah kesungguhan dan intensitas pendampingan yang dilakukan baik

oleh petugas-petugas pemerintah maupun relawan pendamping. Kegiatan yang dilakukan melalui program ini sangat bervariasi, baik berupa pembangunan infra struktur, kegiatan ekonomi maupun sosial misalnya pengembangan peternakan, perikanan, industri rumahan dan lain-lain yang dipilih oleh masing-masing kelompok masyarakat.

2. Kementerian Pertanian menyelenggarakan Program SMD (Sarjana Membangun Desa) dan LM3 (Lembaga Mandiri yang Mengakar di Masyarakat). Program SMD merupakan program bantuan ternak, dengan menggunakan sarjana peternakan atau dokter hewan yang mendampingi kelompok peternak, sehingga mempunyai 2 manfaat yaitu meningkatkan produksi ternak dan memberikan kegiatan kepada para dokter hewan dan sarjana peternakan. Berbeda dengan SMD yang target groupnya warga masyarakat, LM3 ditujukan kepada lembaga keagamaan/organisasi sosial atau ormas, misalnya pesantren, yayasan dll. Karena program dalam bentuk bantuan ternak ini ditujukan kepada lembaga, maka kegiatan pendampingan kurang bisa dilakukan. Oleh karena itu maka program ini rawan penyimpangan dan kurang bisa dijamin keberhasilannya dalam meningkatkan populasi ternak.
3. INKA MINA adalah program yang diselenggarakan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan, berupa pemberian bantuan kapal nelayan. Seperti halnya program program sejenis yang pernah dilakukan sebelumnya, salah satu soal yang penting adalah bimbingan teknis dan bimbingan manajemen kepada kelompok sasaran. Tanpa bimbingan yang baik, maka umur teknis kapal akan lebih pendek dan kelebihan pendapatan nelayan bisa habis untuk hal hal yang tidak perlu.
4. KUBE (Kelompok Usaha Bersama) merupakan program Kementerian Sosial, berupa pemberian bantuan modal usaha kepada kelompok masyarakat. Karena keterbatasan personal program ini tidak disertai dengan pelatihan pengelolaan modal dan usaha oleh Pemerintah. Kegiatan pendampingan terhadap kelompok sasaran dilakukan oleh relawan atau LSM, sehingga tidak bisa diperoleh oleh semua kelompok KUBE.

5. Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil (K.A.T) juga merupakan program Kementerian Sosial. KAT merupakan kelompok sosial budaya yang bersifat lokal dan terpencar serta kurang atau belum terlibat dalam jaringan pelayanan, baik secara sosial, ekonomi maupun politik. Kegiatan program ini pada tahun 2013 berupa pemberian bantuan pembangunan rumah, bibit tanaman, peralatan rumah tangga, peralatan kerja (pertanian dan pertukangan) dan uang untuk biaya hidup. Meskipun namanya pemberdayaan, tetapi program ini kurang berhasil meningkatkan kapasitas kelompok sasaran (pemberdayaan) karena kegiatannya lebih berupa hibah atau bantuan sosial langsung.
6. Desa Siaga. Program ini berasal dari Kementerian Kesehatan, yang dimaksudkan untuk menyiapkan desa agar penduduknya memiliki sumber daya dan kemampuan untuk mengatasi dan mencegah berbagai masalah kesehatan, bencana dan kondisi gawat/darurat kesehatan warganya secara mandiri. Program ini diselenggarakan melalui dinas kesehatan setempat dengan partisipasi masyarakat secara luas termasuk dukungan pembiayaan. Desa Siaga adalah desa yang telah memiliki Poliklinik Kesehatan Desa (Polindes) dan sekurang-kurangnya dua orang kader kesehatan serta memiliki sarana dan prasarana, dan juga komunikasi ke Puskesmas terdekat. Melalui Desa Siaga maka masyarakat desa sekurang-kurangnya bisa mendapatkan pelayanan kesehatan desa, melalui Polindes dan Pos Pelayanan Kesehatan Terpadu (Posyandu). Kegiatan Desa Siaga diantaranya adalah Posyandu, pendataan golongan darah, potensi rawan kesehatan, sumber daya kesehatan yang bisa dimanfaatkan, penanganan kondisi gawat darurat kesehatan karena bencana, penyiapan ambulan desa dll.
7. Program Keluarga Harapan (PKH) dari Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Program ini dilaksanakan bersama dengan beberapa kementerian dan lembaga pemerintah seperti Badan Koordinasi Keluarga Berencana. Kegiatan utamanya adalah pemberian uang tunai kepada keluarga atau rumah tangga yang sangat miskin, berdasarkan ketentuan dan persyaratan tertentu dan penerima harus melaksanakan kewajiban tertentu.

Persyaratan yang juga merupakan kewajiban tersebut bisa berupa kehadiran dalam kegiatan pendidikan atau pelatihan, pemeriksaan kesehatan berkala, mengunjungi posyandu yang disediakan dll. Secara internasional program ini dikenal sebagai program *Conditional Cash Transfers* (CCT) atau Program Bantuan Tunai Bersyarat. Dalam prakteknya karena kurang tepatnya pendataan dan kelemahan koordinasi lembaga dan instansi pemerintah terkait, maka program ini berjalan kurang efektif. Tidak sedikit dari kelompok sasaran yang menggunakan dana bantuan yang diterimanya untuk kebutuhan sekunder bahkan yang jauh dari kebutuhan yang mendesak.

Berbagai Program Pembangunan yang dilakukan Pemerintah tersebut baik yang berlabel pembangunan perdesaan, pembangunan Desa maupun pembangunan masyarakat ataupun yang lain, jika dicermati memang benar akan bisa memberikan manfaat bagi masyarakat desa. Namun demikian jika dikaitkan dengan perkembangan ekonomi global, maka semua program pembangunan yang bersasaran Desa tersebut, tidak akan pernah membuat penduduk desa menjadi sejahtera dan setara dengan yang lain. Memang ada sebagian warga desa yang bertambah pendapatannya, tingkat kesejahteraannya meningkat bahkan sebagian bisa menyekolahkan anak-anaknya sampai ke perguruan tinggi. Namun demikian perubahan atau kemajuan-kemajuan parsial tersebut sulit dibayangkan akan bisa merubah wajah Desa di Indonesia secara keseluruhan menjadi lebih maju, makmur dan sejahtera dan hanya sedikit menyisahkan sekelompok kecil yang miskin dan tertinggal. Dengan kalimat lain, pembangunan desa yang dilakukan selama ini hanya sekedar bisa menjadikan masyarakat desa agar tidak terlalu miskin.

Program-program besar yang dilaksanakan secara massal seperti intensifikasi pertanian dan usaha peningkatan produksi pertanian yang lain (Revolusi Hijau) dan Gerakan Keluarga Berencana pada masa Orde Baru, di era reformasi tidak ada lagi. Sebenarnya kegiatan pembangunan pertanian dan keluarga berencana bukan dihentikan sama sekali, tetapi pelaksanaannya tidak lagi sebesar dan seintensif seperti sebelumnya. Pegawai pegawai bidang pertanian

dan kependudukan khususnya keluarga berencana masih banyak, hanya saja unit kerjanya tidak lagi di Pemerintah Pusat tetapi di Pemerintah Daerah dengan program dan kegiatan yang juga tidak lagi sama karena sudah bersifat lokal. Oleh karena itu maka hasilnya juga sangat berbeda, yang secara nasional diantaranya tampak dari besarnya jumlah impor komoditas pertanian dan tingginya angka kelahiran terutama di kalangan masyarakat lapisan bawah.

Secara nasional hasil-hasil pembangunan desa dan pembangunan perdesaan kurang tampak, disebabkan oleh berbagai macam faktor yang sebagian berkaitan satu dengan yang lain, diantaranya adalah:

1. Program program yang dilaksanakan pada umumnya berskala desa atau kecil, misalnya jika dalam bidang ekonomi sarannya usaha kecil, kalau infra struktur wujudnya jalan atau jembatan desa. Program program seperti itu bagi warga desa yang bersangkutan itu tetap diperlukan dan sangat berguna atau bermanfaat. Namun demikian manfaat dan pengaruh yang lebih besar tidak bisa diperoleh, jika tidak ada program yang menghubungkan semua kegiatan pembangunan desa dan perdesaan menjadi satu jaringan besar yang integratif. Tersedianya infra struktur jalan yang baik di satu desa tentu kurang bermanfaat jika jalan penghubung ke desa lain kondisinya buruk, sehingga menyulitkan pemasaran hasil produksi yang makin meningkat.
2. Program pembangunan yang dilaksanakan sebagian bersifat parsial dan tidak saling mendukung, misalnya program peningkatan produksi pertanian dan kebijakan perdagangan nasional. Program pengembangan/peningkatan produksi pertanian tidak akan bisa meningkatkan kesejahteraan petani yang merupakan bagian terbesar penduduk desa jika pada saat yang sama impor komoditas pertanian membanjiri pasar pasar lokal, sehingga harga jual produksi desa tetap rendah atau jatuh.
3. Karena terbatasnya SDM desa maka program program pembangunan desa sangat memerlukan pendampingan dari petugas pemerintah atau relawan seperti LSM. Tanpa kegiatan pendampingan (berupa latihan dan bimbingan yang intensif) maka bukan saja hasilnya tidak maksimal tetapi juga

bisa salah sasaran yang menimbulkan akibat negatif lebih lanjut. Di lapangan tidak jarang ditemukan kelemahan kegiatan pendampingan dimaksud, misalnya kurangnya pengetahuan dan ketrampilan tenaga pendamping dan rendahnya perhatian/komitmen petugas. Program program bantuan dana untuk kegiatan produktif yang salah sasaran, bukan saja menggagalkan tercapai tujuan program tetapi juga bisa menimbulkan ketergantungan masyarakat kepada pemerintah dan perilaku negatif yang lain misalnya berbohong, manipulasi data dll.

4. Euforia otonomi daerah dan demokratisasi pemilihan kepala daerah, adakalanya membuat visi suatu kabupaten/kota tidak searah dengan visi pemerintah provinsinya. Ketidak selarasan ini bisa membuat program pembangunan perdesaan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi tidak terintegrasi bahkan mungkin tidak nyambung dengan program yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten. Situasi seperti itu tentu akan membuat program program tersebut tidak memberikan hasil dan manfaat yang maksimal.
5. Sebagian institusi dan aparatur pemerintah yang mengelola pembangunan desa dan pembangunan perdesaan masih berorientasi proyek. Yaitu sikap dan perilaku yang menganggap bahwa suatu program atau proyek sudah dianggap selesai atau terlaksana jika kegiatan dan anggarannya sudah dilaksanakan dan dibelanjakan, tanpa memperhatikan sungguh-sungguh hasil dan dampaknya. Para pejabat dan petugas tersebut kurang peduli apakah program yang dilaksanakan memberikan manfaat dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa atau tidak, baginya yang penting tugas pekerjaannya sudah dilaksanakan dan anggaran atau dananya sudah terserap habis.

Bertolak dari praktek yang berlangsung selama ini, maka sudah waktunya disusun perencanaan pembangunan desa dan perdesaan yang komprehensif dan integratif berdasarkan potensi dan keunggulan masing masing kabupaten/kota. Sementara perencanaan pembangunan provinsi adalah mengikat atau menjalin keunggulan masing masing kabupaten/kota dalam satu jaringan, sehingga

setiap daerah akan saling memperoleh manfaat yang memberikan keuntungan bersama. Dengan demikian, pada akhirnya seluruh kegiatan yang terangkai saling mendukung dan memperkuat tersebut akan memberikan keuntungan kepada masyarakat desa, sehingga secara bertahap akan dapat meningkatkan kesejahteraan mereka.

RANGKUMAN

Dengan mencermati kedudukan pemerintah Desa, baik dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara maupun penyelenggaraan pemerintahan desa itu sendiri, dari sejak jaman penjajahan sampai sekarang, maka dapat ditemukan beberapa hal pokok, yaitu: *pertama*, Pemerintah Desa selalu menjadi unit paling rendah dalam hierarki pemerintahan Negara. Desa yang merupakan organisasi kekuasaan pertama atau paling awal dan memiliki otonomi asli, yaitu otonomi yang diperoleh dari dirinya sendiri semenjak ia berdiri, kemudian dikooptasi dan menjadikannya subordinat dari organisasi kekuasaan yang lebih besar yang datang kemudian, seperti kerajaan atau negara. Proses itu telah berlangsung lama sejak munculnya sistem monarki tradisional di nusantara (kerajaan-kerajaan kecil maupun yang besar seperti Syailendra, Pajajaran, Mulawarman, Singasari, Majapahit, Sriwijaya, Mataram dan seterusnya). Kemudian berlanjut di jaman V.O.C, yang akhirnya diakuisisi oleh Pemerintah Kolonial (Pemerintah Hindia Belanda/Inggris). Proses pengkerdilan desa juga terjadi ketika Tentara Pendudukan Jepang berhasil mengusir Belanda dan akhirnya yang paling nyata, sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedua, Pemerintah desa selalu diperalat baik secara langsung maupun tidak langsung untuk kepentingan yang lebih besar, sehingga kepentingan desa dan masyarakatnya tidak jarang dikorbankan atau dikesampingkan. Ada pengecualian dalam masa demokrasi liberal, dimana pemerintah desa mendapat kebebasan yang besar dalam menyelenggarakan rumah tangganya (otonomi), meskipun harus diingat bahwa kelonggaran yang diperolehnya tersebut bukan semata-mata karena Pemerintah Pusat sangat menghormati demokrasi dan menghargai hak-hak pemerintah dan masyarakat desa, tetapi lebih karena pemerintah pada masa itu tidak sempat memperhatikan-*tepatnya belum mampu mengurus atau mengelola dan membina-* pemerintahan desa karena besarnya masalah-masalah

nasional yang dihadapi pada waktu itu.

Di masa Orde Baru, posisi Desa sebagai alat pemerintah atasan tersebut sangat jelas dan mencolok, sehingga otonomi desa terkesan tidak ada lagi karena besarnya intervensi pemerintah terhadap desa. Desa bukan saja merupakan ujung tangan pemerintah, tetapi juga alat politik rezim, dimana partai pemerintah (Golkar) menjadikan pemerintah desa sebagai kepanjangan tangan mereka. Sedangkan PDI dan PPP hanya memiliki seorang komisariss partai yang mewakili partai di tingkat desa, sehingga kedudukannya sangat lemah bukan saja karena sendirian, tetapi juga karena hampir tidak memiliki sumber daya yang diperlukan untuk melakukan kegiatan politik.

Reformasi memang telah melahirkan demokratisasi yang luar biasa, sampai sebagian pihak menyatakan bahwa Indonesia merupakan Negara Demokrasi Terbesar Ketiga di dunia. Kebebasan mengeluarkan pendapat dan kebebasan pers, kebebasan berserikat bahkan mendirikan partai politik, pemilihan umum yang memberikan kebebasan penuh kepada warga negara untuk menggunakan hak pilih/suaranya, supremasi sipil dan otonomi daerah yang luas, merupakan sebagian contoh dari perkembangan demokrasi Indonesia pasca keruntuhan rezim Orde Baru. Dalam bidang ekonomi, perubahan yang sangat menonjol adalah kebebasan pasar dan semakin berkurangnya peran negara dalam perekonomian nasional. Privatisasi sejumlah perusahaan milik negara, perdagangan bebas regional maupun internasional, masuknya modal asing pada hampir semua bidang kehidupan masyarakat termasuk kesehatan dan pendidikan adalah sebagian dari sistem ekonomi yang di terapkan di Indonesia pada era reformasi. Derajat kesehatan masyarakat secara nasional juga semakin baik, demikian pula di bidang pendidikan yang juga menunjukkan kenaikan yang signifikan. Angka partisipasi pendidikan semakin tinggi, baik di tingkat pendidikan dasar dan menengah maupun pada tingkat perguruan tinggi.

Namun demikian, dari sisi Desa semua kemajuan secara nasional tersebut, tidak menghasilkan perubahan atau peningkatan yang berarti. Dari sudut pandang politik posisi Desa tetap lemah, baik dalam hubungannya dengan supra-struktur maupun infra-struktur.

Pemerintah Desa sebagai unit pemerintahan yang paling rendah merupakan subordinat dari pemerintahan di atasnya. Tugas yang paling banyak dilakukan oleh Pemerintah Desa adalah melaksanakan perintah pemerintah atasan atau membantu pelaksanaan program atau kegiatan yang dilakukan oleh satuan-satuan kerja Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Dalam tataran infra-struktur, komunitas dan pengurus organisasi sosial dan politik yang ada di desa, juga bagian paling rendah atau paling kecil dari organisasi induknya, yang hanya memiliki sedikit akses dalam proses pembuatan keputusan organisasi. Pengurus parpol dan ormas di tingkat desa yang biasanya disebut pengurus ranting hanya mempunyai akses pada pengurus parpol atau ormas di tingkat kecamatan, dan itupun lebih banyak diminta atau karena harus memberikan laporan mengenai suatu yang diperlukan oleh pihak di atasnya. Pada umumnya, tugas utama pengurus di tingkat desa adalah melaksanakan perintah atau keputusan organisasinya, misalnya menggalang dukungan massa dan kegiatan mobilisasi sumber daya yang lain.

Dalam bidang ekonomi, terlebih di era liberalisasi ekonomi yang dipraktekkan Pemerintah Indonesia, posisi desa semakin lemah. Sebagai konsumen masyarakat desa hanya bisa mengikuti harga yang dikehendaki produsen atau penjual, sementara sebagai produsen, masyarakat desa juga hanya mengikuti kemauan pembeli dan ketentuan pemerintah. Petani tembakau di Temanggung, Bojonegoro, Jember, Situbindo dan lain-lain tidak bisa menjual tembakau dengan harga yang lebih tinggi dari yang dikehendaki oleh pabrik-pabrik rokok besar yang merupakan pembeli utama hasil tanaman mereka. Demikian pula petani tebu, yang harus menerima saja keputusan pabrik gula yang menentukan harga tebu dan kadar gula dari tebu yang dihasilkan petani. Posisi masyarakat desa yang sebagian besar merupakan petani kecil dan lemah itu, terjadi pada hampir semua komoditas yang mereka hasilkan, baik yang berupa buah-buahan maupun bahan makanan pokok seperti padi, jagung, ketela, kedelai dan komoditas lainnya. Memang adakalanya kelompok petani tertentu memperoleh keuntungan besar, misalnya karena harga yang tiba-tiba meningkat tajam, sebagaimana yang

dialami oleh petani cabai, petani bawang, petani cengkeh, petani vinili atau petani lada. Tetapi situasi semacam itu pada umumnya hanya berlangsung singkat. Masuknya pemain lain kemudian membuat harga komoditas tersebut turun kembali atau keuntungan yang besar itu tidak lagi berada di tangan petani, tetapi beralih ke pihak lain misalnya tengkulak, spekulasi atau pedagang besar.

Ketiga, Pemerintah Desa dalam struktur pemerintahan Negara selalu dalam posisi yang sangat lemah, tidak memiliki akses yang berarti dalam proses pembuatan keputusan yang ditetapkan. Dalam proses pengambilan keputusan politik yang menyangkut kepentingan atau berkaitan dengan desa, Pemerintah Desa sering tidak terlibat. Dengan begitu, maka Pemerintah Desa lebih merupakan obyek ketimbang subyek yang secara mandiri menentukan nasib dirinya, yaitu bisa menentukan apa yang diinginkan atau yang tidak dikehendakinya.

Desa dalam struktur penyelenggaraan negara selalu dalam posisi yang lemah sehingga tidak mempunyai akses dalam pembuatan keputusan-keputusan politik, bahkan yang menyangkut kepentingan desa, termasuk dalam perumusan kebijakan yang di buat oleh pemerintah daerah. Desa lebih banyak diperlakukan sebagai obyek ketimbang sebagai subyek terutama di masa orde baru. Pada era reformasi belakangan ini, melalui UU No.32 Tahun 2004 telah ditetapkan kebijakan untuk menyelenggarakan pemerintahan desa yang partisipatif dan pemberdayaan masyarakat desa. Namun di sisi yang lain, Pemerintah membuat kebijakan yang tidak sejalan dengan keinginan tersebut, yaitu dengan menempatkan Pegawai Negeri Sipil sebagai sekretaris desa, yang merupakan pejabat pemerintah desa yang penting karena merupakan pengelola administrasi desa. Kedudukan sekretaris desa yang merupakan PNS menimbulkan dualisme dalam jajaran aparatur desa yang bisa mengganggu penyelenggaraan pemerintahan desa yang otonom. Pandangan ini sama sekali tidak dimaksudkan agar Pemerintah bersikap pasif, seperti yang dilakukan pemerintahan kolonial dahulu yang membiarkan Desa yang beragam di Indonesia berjalan apa adanya secara alamiah, sehingga yang ketinggalan tetap terbelakang dengan segala kekurangan dan keterbatasannya.

Sebagai bagian dari negara, dimana tinggal sebagian besar warga negara, maka menjadi kewajiban Pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Dalam rangka itu, maka peningkatan kemampuan pemerintahan desa menjadi hal yang penting, karena mereka yang langsung berhadapan dengan masyarakat. Dengan kapasitas pemerintahan desa yang memadai, maka berbagai program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa bisa dilakukan dengan lebih baik. Pengelola program pembangunan desa yang datang dari luar desa akan mendapatkan mitra kerja yang partisipatif dan handal.

Untuk meningkatkan kemampuan administrasi aparatur pemerintahan desa (menyusun rencana kegiatan desa, pengelolaan keuangan desa, pembuatan laporan pertanggung-jawaban dan lainnya) tidak harus dengan menugaskan PNS sebagai sekretaris desa. Adalah lebih baik apabila Pemerintah atau pemerintah daerah memberikan pendidikan dan pelatihan teknis dalam bidang tertentu yang diperlukan, kepada aparatur pemerintahan desa yang ada. Jika memang sangat diperlukan, Pemerintah Kabupaten/Kota bisa menugaskan pegawainya di kantor pemerintah desa, secara selektif mengingat kebutuhan dan atas permintaan pemerintah Desa yang bersangkutan. Pegawai yang ditugaskan di desa adalah PNS Daerah yang dipekerjakan sehingga sifatnya sementara. Dalam menjalankan tugasnya, PNS tersebut berada di bawah Kepala Desa, tetapi sebagai PNS atasannya yang langsung adalah Camat setempat. PNS yang dipekerjakan di pemerintahan Desa tidak harus menjabat sebagai sekretaris desa tetapi merupakan tenaga teknis yang membantu pemerintah desa dalam kegiatan-kegiatan administrasi atau ketata-usahaan.

Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah daerah bisa saja menyerahkan sebagian wewenangnya dalam bidang tertentu kepada pemerintah desa. Penyerahan sebagian wewenang pemerintah daerah kepada pemerintah desa itu harus dilakukan dengan memperhatikan kemampuan desa untuk melaksanakannya. Disamping itu sesuai dengan prinsip desentralisasi, apabila pemerintah daerah menyerahkan sebagian wewenang dalam bidang tertentu, maka sarana dan biaya yang diperlukan juga harus disediakan. Dengan demikian, maka pelimpahan wewenang dari

Pemda kepada Desa bukan merupakan pelepasan tanggung jawab pemerintah daerah yang kemudian menjadi beban yang berat bagi pemerintah desa.

Di tengah gelombang demokratisasi dan penghormatan atas hak hak warga negara dan persamaan di muka hukum, yang begitu keras disuarakan, maka kedudukan pemerintah desa dan masyarakat desa yang demikian lemah menimbulkan pertanyaan besar, yaitu: *apakah dengan posisi selemah itu, peningkatan kesejahteraan masyarakat desa yang setara dengan masyarakat perkotaan bisa diwujudkan?* Perlakuan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (provinsi dan kabupaten/kota) terhadap Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan terlebih dalam praktek *governance* yang dikembangkan dewasa ini, harus dikaji kembali. Desa tidak boleh terus-menerus diperlakukan sebagai obyek, dilemahkan kedudukannya – dikerdilkan peranannya, bahkan potensinya di pupus sehingga tidak memberikan kontribusi yang semestinya bagi kepentingan negara. Indonesia sebagai negara agraris yang sebagian besar potensinya di pedesaan, seringkali mengalami krisis ketersediaan dan harga kebutuhan bahan pangan karena tidak berkembangnya pertanian di Desa.

Kajian mengenai hal itu sangat perlu dilakukan mengingat bahwa dalam rangka memajukan kehidupan masyarakat dan negara, semua warga Negara harus berpartisipasi secara aktif, sehingga tidak selalu hanya sebagai obyek pembangunan, tetapi juga ikut aktif sebagai pelaku pembangunan dan perubahan. Dalam hubungan ini, maka Pemerintah Desa selayaknya juga diberikan peran yang lebih besar untuk ikut menentukan penyelenggaraan pembangunan di desanya. Keterlibatan atau peranan yang dimaksud tentu saja bukan hanya dalam program-program pembangunan desa yang termasuk dalam model *bottom up planning* seperti sekarang ini, tetapi juga dalam program-program sektoral. Tentu saja hal itu harus dilakukan secara bertahap, yang dimulai dari proyek-proyek kecil seperti: pembuatan saluran irigasi tersier, pembangunan jembatan desa dan lain sebagainya. Dengan kalimat lain, Pemerintah Desa hendaknya mempunyai akses dalam proses pembuatan keputusan politik yang lebih tinggi, khususnya dalam hal yang menyangkut kepentingan masyarakat desa itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Anyang, YC Tambun, *Pemerintah Desa di Sumatera Selatan Sebaiknya Kembali ke Sistem Marga*, Palembang, 1 Mei 2003.
- Atmowiloto, A, *Komik dan Kebudayaan Nasional. Majalah Analisis Kebudayaan*, Tahun ke II, Nomor 1, 1981-82, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1982.
- Baudet, H. dan I.J. Brugmans (ed)., *Politik Etis dan Revolusi Kemerdekaan*, 1987.
- Breman, Jan, *Sistem tenaga Kerja Dualistis: Suatu Kritik Terhadap Konsep Sektor Informal*, dalam Chris Manning dan Tajuddin Noor Effendi (Ed), *Urbanisasi, Pengangguran, dan sector Informal di Jakarta.*, Gramedia. Jakarta, 1985.
- Chambers, Robert, *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*, Jakarta: LP3ES, 1987.
- Gie, The Liang, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Indonesia Jilid I*, Penerbit Gunung Agung, Jakarta, 1967.
- , *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Handoyo, B Hestu Cipto, *Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah (Pokok – Pokok Pikiran Menuju Reformasi Hukum di Bidang Pemerintahan Daerah*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- Harjanti, Ratna Noor, dkk, *Tim Penyusun Geografi (Pola Keruangan Desa dan Kota*, Penerbit PT Intan Pariwara, 2003.
- Institute For Research And Empowerment (IRE), *Menyoal (Kembali) Otonomi Desa*, Yogyakarta 2002.
- Kamardi, *Kemandirian Desa Di Indonesia, Antara Cita dan Realita, Otonomi Desa Keharusan*, Lombok Utara, April 2003.
- Kartodirdjo, Sartono, *Sejarah Nasional Indonesia Jilid IV*, Jakarta: Balai Pustaka, 1997.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo, *Desa*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1984.

- , *Menyoal (kembali) Otonomi Desa*, Yogyakarta, 2002.
- Koentjaraningrat, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, Jakarta: Penerbit PT. Gramedia, 1984.
- Lipton, Michael, *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World*, 1977.
- Lucas, A.E, *Peristiwa tiga Daerah: Revolusi dalam Revolusi*, Jakarta Grafiti Press, 1989.
- Manan, Bagir, *Politik Hukum Otonomi Daerah Sepanjang Peraturan Daerah Perundang-Undangan Pemerintah Daerah, Makalah dalam Seminar Nasional Penyelegaraan Otonomi Daerah dan Demokratisasi di Indonesia*, Kerjasama Jurusan HTN FH-UII dan PERSAHI, Yogyakarta, 5 Februari 1994.
- , *Pemerintahan Daerah Bagian I*, Penerbit Penataan Administratif Organisation Planning, UGM, Yogyakarta.
- Muslimin, Amrah, *Aspek-Aspek hukum Otonomi Daerah*, Penerbit Dharma Bhakti, Surabaya, 1994.
- Nawawi, Hadam, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gajah Mada University Press, Gajah Mada University, Yogyakarta.
- Nordholt, *Ojo Dumeh: Kepemimpinan Lokal dalam Pembangunan*, Jakarta: Sinar Harapan, 1987.
- Pusat Kajian Kebijakan dan Pendidikan Politik Yayasan Bhakti Nusantara Palembang (PKKPPYBN), *Modul Metode dan Teknik Pelatihan Kepemimpinan Demokratis Desa se Sumatera Selatan*, Palembang, tanggal 5 s/d 23 November 2001.
- Pane, Sanusi, *Sejarah Indonesia I*. Jakarta: Balai Pustaka, 1965.
- , *Sejarah Indonesia II*. Jakarta: Balai Pustaka, 1965.
- Penerbitan Sumber-sumber Sejarah*, No.10. 1978. Jakarta: Arsip Nasional Republik Indonesia.
- Penerbitan Sumber-sumber Sejarah*, No.7. 1980. Jakarta: Arsip Nasional Republik Indonesia.
- Pokok – Pokok Pemerintahan Di Daerah*, Penerbit, Ghalia Indonesia 1982.
- Post, Peter & Elly Touwen-Bouwsma (eds), *Japan, Indonesia and The War; Myths and Realities*, KITLV, Leiden, 1997.
- Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, Penerbit Sinar Baru Bandung, 1983.

- Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan*, Jakarta, Mutiara Sumber Medya, 1997.
- Saleh, K. Wantjik, *Undang – Undang No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa*, Cetakan ke 2, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Sandjaja, Momon Soetisna & Basah, Sjachran, *Pokok–Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa*, Penerbit Alumni Bandung.
- Saparin, Sumber, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Penerbit Ghalia Indonesia, 1991.
- , *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Penerbit Ghalia Indonesia, 1997.
- Schaik, Arthur van, *Colonial Control and Peasant Resources in Java; Agricultural Involution Reconsidered*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1986.
- Schmutzer, Eduard J.M, *Dutch colonial policy and the search for identity in Indonesia 1920-1931*, Leiden: E.J. Brill, 1977.
- Sihombing, Frans Bona, *Himpunan Peraturan Lengkap tentang Desa dan Kelurahan*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta Cetakan Pertama, 1991.
- Sjafrizal, *Teknis Praktis Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah*, Baduose Media, 2009.
- Soejito, Irawan, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia Jilid II*, Penerbit Pradnya Paramitha, Jakarta, 1984.
- Soekanto, Soejono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta 1981.
- Soemitro, Rochmat, *Peraturan Perundang–undangan tentang Pemerintah Daerah dari tahun 1945 sampai dengan 1983*, dengan komentator, *Eresco Terrate*, Penerbit Jakarta – Bandung, 1983.
- Sjaffudin, Ateng, *Titik Berat Otonomi daerah Pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1991.
- Suhartono, *Bandit-bandit Pedesaan di Jawa, Studi Historis 1850-1942*, Aditya Media, Yogyakarta, 1993.
- Surianingrat, Bayu, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Penerbit Aksara Baru, Jakarta, 1985.

-----, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Penerbit Aksara Baru , 1997.

-----, *Pemerintahan, administrasi desa dan Kelurahan*, Penerbit Aksara Baru Cetakan Ke III, 1985.

Todaro, Michael P., *Economic Development Report in the Third World*, New York: Longman, 1985.

Widjaya, HAW, *Pemerintah Desa dan Administrasi desa menurut Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1979*.

-----, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang asli, Bulat dan Utuh*, Penerbit P.T. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

Yamin, H. Mohammad, *Tata Negara Majapahit, Sapta Parwa, Parwa II*, Penerbit Yayasan Prapanca Jakarta, 1990.

Jurnal:

The ghost of financing gap; how the Harrod-Domar growth model still haunts development economics, world bank, 1997

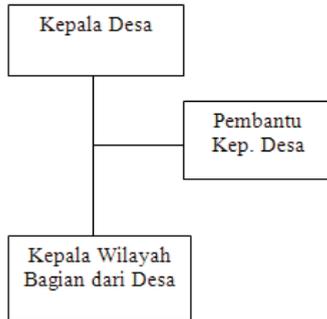
Dokumen:

Undang-undang No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa

LAMPIRAN

LAMPIRAN: 1

STRUKTUR PEMERINTAHAN DESA YANG SEDERHANA

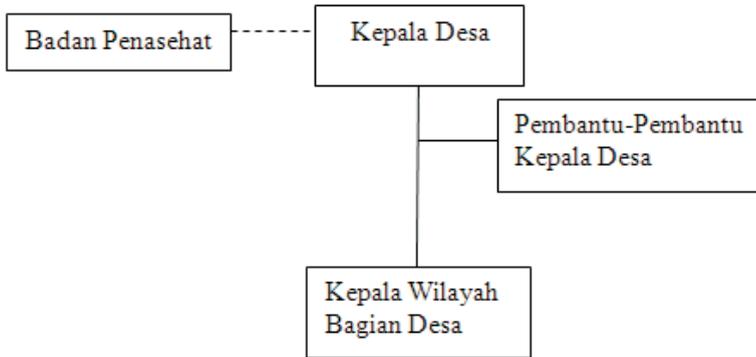


Keterangan:

1. Dalam prakteknya dipergunakan sebutan khas daerah terhadap Kepala Desa misalnya Keucik, Wanua, Klebun, Kepala Marga, dll.
2. Pada struktur pemerintahan desa yang sederhana ini, pembantu Kepala Desa menjalankan bermacam-macam tugas yang menjadi kewajiban Kepala Desa termasuk menjadi perusuh dan pengawal pribadi.
3. Kepala Wilayah merupakan bagian dari desa (yang menurut UU No. 5 tahun 1979 disebut Dusun) juga mempunyai berbagai sebutan seperti: Kepala Lorong, Kepala Dukuh, Kepala Marga, dll.

LAMPIRAN: 2

STRUKTUR PEMERINTAHAN DESA DENGAN BADAN PENASEHAT

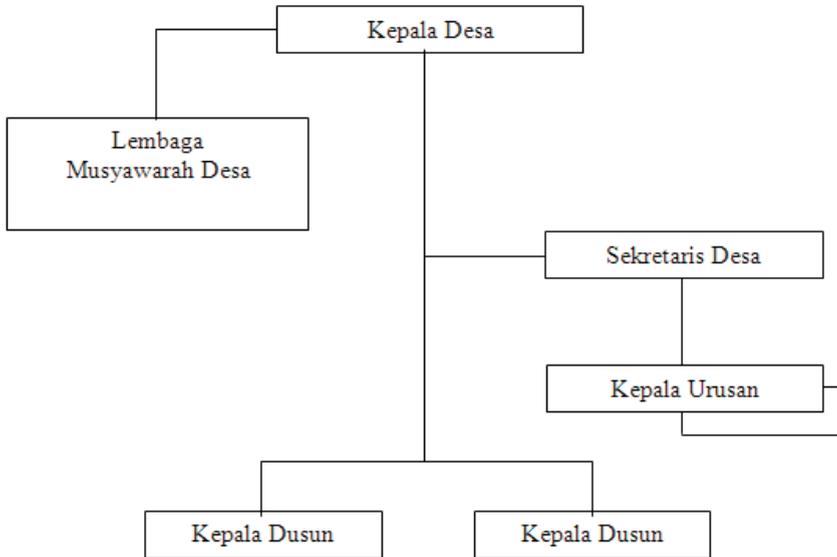


Keterangan;

Diantara pembantu Kepala Desa adalah Sekretaris Desa.

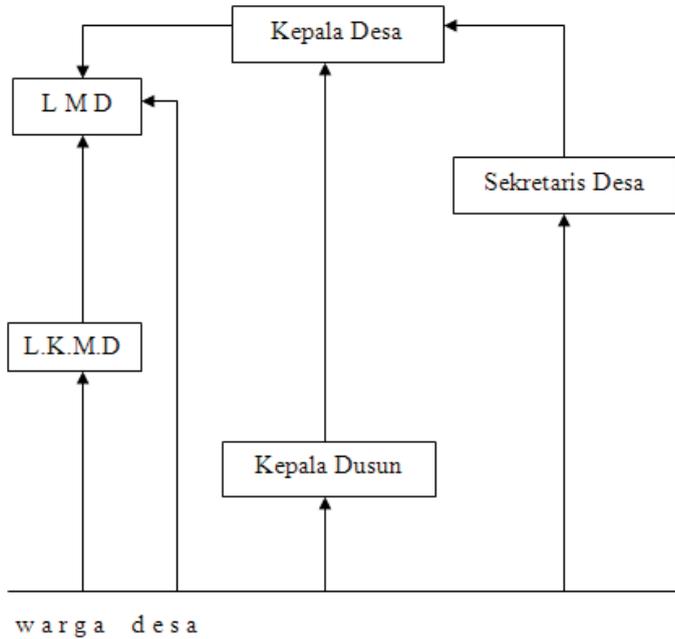
LAMPIRAN: 3

**BAGAN SUSUNAN ORGANISASI PEMERINTAH DESA
DAN PERANGKAT DESA MENURUT UU No. 5 TH. 1979**



LAMPIRAN: 4

**MEKANISME PENYALURAN ASPIRASI MASYARAKAT
DALAM PROSES PEMBUATAN KEPUTUSAN DESA**



Keterangan:

1. Warga Desa dapat menyalurkan pendapat dan aspirasinya melalui Kepala-kepala Dusun, perangkat pemerintah desa maupun anggota Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa. Penyampaian aspirasi secara langsung kepada Kepala Desa, juga merupakan hal yang biasa.
2. Khusus mengenai keputusan desa tentang pembangunan, yang menyusun rencananya, adalah Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa.
3. Keputusan Desa dibuat oleh Lembaga Musyawarah Desa melalui musyawarah yang dipimpin oleh Kepala Desa.

LAMPIRAN: 5

**PERKEMBANGAN JUMLAH DESA YANG MENDAPAT
BANTUAN PEMBANGUNAN DESA PADA PELITA I**

(Bantuan Langsung)

NO.	Provinsi	Jumlah Desa				
		69/70	70/71	71/72	72/73	73/74
1.	D.I. Aceh	2.560	2.560	2.560	2.560	2.560
2.	Sumatera Utara	3.600	3.600	3.600	3.600	3.600
3.	Sumatera Barat	700	700	700	700	700
4.	Riau	873	873	873	873	873
5.	Jambi	540	540	540	540	540
6.	Sumatera Selatan	1.680	1.680	1.680	1.680	1.680
7.	Bengkulu	375	375	375	375	375
8.	Lampung	1.089	1.140	1.140	1.140	1.140
9.	DKI Jakarta	221	221	221	220	220
10.	Jawa Barat	3.819	3.826	3.833	3.920	3.920
11.	Jawa Tengah	8.466	8.466	8.466	8.466	8.466
12.	DI. Yogyakarta	555	556	556	556	556
13.	Jawa Timur	8.294	8.315	8.315	8.315	8.315
14.	Kalimantan Barat	1.755	1.755	1.755	1.755	1.755
15.	Kal. Tengah	1.107	1.107	1.107	1.107	1.107
16.	Kal. Timur	1.035	1.035	1.035	1.035	1.035
17.	Kal. Selatan	674	674	674	674	675
18.	Sulawesi Utara	1.130	1.142	1.142	1.142	1.142
19.	Sulawesi Tengah	870	870	870	870	870
20.	Sulawesi Selatan	1.158	1.207	1.208	1.235	1.235
21.	Sulawesi Tenggara	391	391	391	391	391
22.	Bali	558	560	560	560	560
23.	N T B	553	554	554	554	565
24.	N T T	1.455	1.455	1.455	1.455	1.455
25.	Maluku	1.022	1.022	1.022	1.022	1.022
26.	Irian Jaya	--	--	--	--	--
27.	Timor Timur	--	--	--	--	--
Jumlah		44.478	44.622	44.630	45.575	45.587

LAMPIRAN: 6

**PERKEMBANGAN JUMLAH DESA YANG MENDAPAT
BANTUAN PEMBANGUNAN DESA PADA PELITA II
(Bantuan Langsung)**

NO.	Provinsi	Jumlah Desa				
		74/75	75/76	76/77	77/78	78/79
1.	D.I. Aceh	2.560	2.560	5.462	5.462	5.462
2.	Sumatera Utara	3.600	3.600	5.621	5.631	5.631
3.	Sumatera Barat	700	700	2.172	2.172	3.516
4.	Riau	873	873	724	873	873
5.	Jambi	540	540	1.290	1.290	1.290
6.	Sumatera Selatan	1.680	1.680	2.178	2.178	2.178
7.	Bengkulu	375	375	375	375	375
8.	Lampung	1.089	1.140	1.429	1.484	1.484
9.	DKI Jakarta	221	221	236	236	236
10.	Jawa Barat	3.920	3.920	3.881	3.923	4.039
11.	Jawa Tengah	8.466	8.466	8.466	8.466	8.466
12.	DI. Yogyakarta	555	556	556	556	556
13.	Jawa Timur	8.294	8.315	8.339	8.339	8.339
14.	Kalimantan Barat	1.755	1.755	4.685	4.685	4.685
15.	Kal. Tengah	1.107	1.107	1.108	1.108	1.108
16.	Kal. Timur	1.035	1.035	1.054	1.056	1.056
17.	Kal. Selatan	675	675	1.095	1.095	1.095
18.	Sulawesi Utara	1.142	1.142	1.152	1.165	1.235
19.	Sulawesi Tengah	870	870	1.258	1.263	1.263
20.	Sulawesi Selatan	1.235	1.235	1.170	1.170	1.170
21.	Sulawesi Tenggara	391	391	391	511	555
22.	Bali	558	560	564	564	564
23.	N T B	565	565	565	565	565
24.	N T T	1.455	1.455	1.720	1.720	1.720
25.	Maluku	1.020	1.020	1.693	1.693	1.693
26.	Irian Jaya	548	548	892	892	892
27.	Timor Timur	--	--	--	--	--
	Jumlah	45.303	45.303	58.675	59.071	60.645

LAMPIRAN: 7

**PERKEMBANGAN JUMLAH DESA YANG MENDAPAT
BANTUAN PEMBANGUNAN DESA PADA PELITA III
(Bantuan Langsung)**

NO.	Provinsi	Jumlah Desa				
		79/80	80/81	81/82	82/83	83/84
1.	D.I. Aceh	5.420	5.462	5.642	5.460	5.462
2.	Sumatera Utara	5.631	5.631	5.632	5.631	5.632
3.	Sumatera Barat	3.516	3.516	3.518	3.518	3.527
4.	Riau	873	873	997	1.018	1.019
5.	Jambi	1.290	1.290	1.292	1.215	1.234
6.	Sumatera Selatan	2.178	2.340	2.347	2.347	2.351
7.	Bengkulu	974	974	984	1.059	1.065
8.	Lampung	1.484	1.484	1.497	1.497	1.501
9.	DKI Jakarta	236	236	236	236	236
10.	Jawa Barat	4.451	4.451	5.221	5.730	6.290
11.	Jawa Tengah	8.466	8.461	8.462	8.450	8.447
12.	DI. Yogyakarta	555	556	556	438	438
13.	Jawa Timur	8.339	8.339	8.339	8.356	8.356
14.	Kalimantan Barat	4.685	4.685	4.686	4.687	4.689
15.	Kal. Tengah	1.108	1.108	1.110	1.117	1.117
16.	Kal. Timur	1.056	1.056	1.067	1.076	1.080
17.	Kal. Selatan	1.095	1.095	1.683	1.683	2.363
18.	Sulawesi Utara	1.235	1.261	1.269	1.269	1.270
19.	Sulawesi Tengah	1.266	1.266	1.271	1.272	1.278
20.	Sulawesi Selatan	1.170	1.170	1.188	1.188	1.188
21.	Sulawesi Tenggara	653	653	678	696	701
22.	Bali	564	564	564	589	594
23.	N T B	565	565	565	565	565
24.	N T T	1.720	1.720	1.720	1.720	1.720
25.	Maluku	1.693	1.693	1.694	1.694	1.694
26.	Irian Jaya	892	892	896	898	901
27.	Timor Timur	1.717	1.717	1.717	1.717	1.717
Jumlah		62.875	63.058	64.650	65.127	66.437

LAMPIRAN: 8

PERKEMBANGAN DANA BANTUAN DESA, DANA SWADAYA MASYARAKAT DAN JUMLAH PROYEK TAHUN 1969-1981

Th. Angg.	Jumlah Bantuan Pemerintah	Jumlah Swadaya Masyarakat	Jumlah Proyek Yang dihasilkan
69/70	4.600 juta	15.700 juta	96.000 buah
70/71	5.600 juta	10.600 juta	76.200
71/72	5.250 juta	4.039 juta	46.038
72/73	5.700 juta	5.600 juta	76.968
73/74	5.700 juta	5.355 juta	58.364
74/75	11.400 juta	10.246 juta	42.335
75/76	15.929 juta	12.590 juta	39.401
76/77	19.794 juta	22.590 juta	66.164
77/78	23.174 juta	20.532 juta	66.605
78/79	23.955 juta	26.181 juta	26.181
79/80	31.025 juta	29.171 juta	29.171
80/81	50.738 juta	38.513 juta	38.513
81/82	70.450 juta	27.637 juta	27.637
82/83	88.431 juta	36.890 juta	*
83/84	91.611 juta	57.429 juta	*
84/85	92.882 juta	53.886 juta	*
85/86	98.568 juta	74.715 juta	*
86/87	98.863 juta	64.260 juta	*
87/88	98.863 juta	62.750 juta	*
88/89	112.000 juta	* juta	*
89/90	112.000 juta	74.005 juta	83.196
90/91	180.600 juta	* juta	*

Diolah dari Laporan Pidato Presiden di depan Sidang Paripurna DPR-RI tanggal 16 Agustus dari tahun 1972-1991.

*Data tidak/ belum diketahui/ ditemukan.

LAMPIRAN: 9

**REKAPITULASI PERKEMBANGAN BANTUAN
PEMBANGUNAN DESA
1988/1989 – 1990/1991
(juta rupiah)**

No.	Provinsi	1988/89	Repelita V	
			1989/90	1990/91
1.	Daerah Istimewa Aceh	8.565,0	8.565,7	14.129,1
2.	Sumatera Utara	9.043,0	9.058,6	14.810,6
3.	Sumatera Barat	5.613,5	5.622,1	9.227,6
4.	Riau	1.980,4	1.923,9	3.067,9
5.	Jambi	2.167,0	2.180,9	3.573,7
6.	Sumatera Selatan	3.918,5	4.046,7	6.599,4
7.	Bengkulu	1.705,6	1.713,4	2.816,6
8.	Lampung	2.581,1	2.632,4	4.272,0
9.	DKI Jakarta	548,0	548,0	813,0
10.	Jawa Barat	11.739,0	11.737,8	18.860,1
11.	Jawa Tengah	13.987,0	13.989,6	22.527,4
12.	Daerah Istimewa Yogyakarta	1.011,4	1.011,4	1.446,5
13.	Jawa Timur	14.031,7	14.053,9	22.491,0
14.	Kalimantan Barat	7.322,0	7.322,6	12.101,8
15.	Kalimantan Tengah	1.930,9	1.953,9	3.114,3
16.	Kalimantan Selatan	3.869,8	3.926,0	6.372,9
17.	Kalimantan Timur	1.829,5	1.860,1	2.976,2
18.	Sulawesi Utara	2.282,7	2.289,1	3.676,9
19.	Sulawesi Tengah	2.101,8	2.123,1	3.441,6
20.	Sulawesi Selatan	2.409,1	2.623,9	4.017,1
21.	Sulawesi Tenggara	1.293,3	1.310,1	2.069,4
22.	Bali	1.153,2	1.153,2	1.770,3
23.	Nusa Tenggara Barat	1.018,1	1.018,5	1.581,1
24.	Nusa Tenggara Timur	2.871,5	2.872,4	4.612,6
25.	Maluku	2.710,8	2.535,1	4.092,3
26.	Irian Jaya	1.691,8	1.709,0	4.092,3
27.	Timor Timur	2.575,5	2.053,4	3.208,6
	Pusat ¹⁾	138,7	165,2	300,0
	Jumlah	112.000,0	112.000,0	180.600,0

Sumber: Lampiran Pidato Presiden

1) Kegiatan Penunjang 16 Agustus 1991

LAMPIRAN: 10

**UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 1965
TENTANG**

**DESAPRAJA SEBAGAI BENTUK PERALIHAN UNTUK
MEMPERCEPAT
TERWUJUDNYA DAERAH TINGKAT III DI SELURUH
WILAYAH
REPUBLIK INDONESIA**

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

Menimbang:

- a. Bahwa berhubungan dengan perkembangan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar 1945 yang berlaku kembali sejak Dekrit Presiden Republik Indonesia tanggal 5 Juli 1959, maka segala peraturan-perundang tata-perdesaan umumnya, yang masih mengandung unsure-unsur dan sifat-sifat colonial-kolonial harus diganti dengan satu Undang-Undang Nasional kedesaan yang berlaku untuk seluruh wilayah Republik Indonesia;
- b. Bahwa Undang-Undang Nasional termaksud, harus menjamin tata-perdesaan yang lebih dinamis dan penuh daya-guna dalam rangka menyelesaikan Revolusi Nasional yang Demokratis dan Pembangunan Nasional Semesta, sesuai dengan isi dan jiwa Manifesto Politik sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara dan pedoman-pedoman pelaksanaannya yang telah diperkuat dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. I/MPRS/1960 dan No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1960-1969;
- c. Bahwa berpedoman pada pidato Presiden Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1964 (TAVIP) dan Undang-undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, maka Undang-undang Nasional termaksud dalam sub b haruslah menjamin bahwa semua kesatuan masyarakat hukum yang ada sekarang dapat selekas mungkin dijadikan atau ditingkatkan menjadi Daerah Tingkat III, dengan atau tanpa melalui bentuk peralihan Desapraja;

Memperhatikan:

- a. Usul panitia Negara yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 514 tahun 1961 dan No. 547 tahun 1961;
- b. Amanat Politik Presiden/ Pemimpin Besar Revolusi/ Mandataris MPRS dimuka sidang umum ke III Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tanggal 11 April 1965;

Mengingat:

1. Pasal 1 ayat (1), pasal 5 ayat (1), pasal 18 dan pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. II/MPRS/1960, No. V/MPRS/1965, No. VI/MPRS/1965 dan No. VIII/MPRS/1965;
3. Undang-Undang No. 18 tahun 1965 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara tahun 1965 No. 83);
4. Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara tahun 1960 No. 104) Ketetapan Ketiga;

Mendengar:

Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong;

MEMUTUSKAN

KESATU: Mencabut:

1. Inlandsche Gemeente Ordonnatie Java en Madoera (Stbld. 1906 No. 83) dengan segala perubahan dan tambahannya;
2. Inlandsche Gemeente Ordonnatie Buitengewesten (Stbld. 1938 No. 490 jo. Stbld. 1938 No. 681);
3. Reglement op de verkiezing, de schorsing en het ontslag van de hoofden der Inlandsche Gemeente Ordonnatie Java en Madoera (Stbld. 1907 No. 212) dengan segala perubahan dan tambahannya;

4. Nieuwe regelen omtrent de splitsing en samenvoeging van Dessa's op Java en Madoera met uitzondering van de Vorstenlanden (Bijblad No. 9308);
5. Hoegere Indlandsche Verbanden Ordonnatie Buitengewesten (Stbld 1931 No. 507) dengan segala perubahan dan tambahannya;
6. Osamu Seirei No. 7 tahun 2604 (1944) dan lain-lain peraturan-perundangan tentang kedesaan selama pemerintahan pendudukan Jepang;
7. Semua peraturan perundangan dan lain-lain peraturan tentang kedesaan yang termuat dalam berbagai Rijksbladen dari bekas-bekas Swapraja-Swapraja dan Daerah Istimewa, dari bekas-bekas Negara-Negara bagian dan Daerah-Daerah bagian semasa Republik Indonesia Serikat;
8. Semua peraturan perundangan dan peraturan-peraturan lainnya tentang kedesaan, baik dari Pemerintah Pusat maupun dari sesuatu Pemerintah Daerah yang bertentangan dengan Undang-Undang ini.

KEDUA: Menetapkan:

UNDANG-UNDANG TENTANG DESAPRAJA
SEBAGAI BENTUK PERALIHAN UNTUK
MEMPERCEPAT TERWUJUDNYA DAERAH
TINGKAT III DI SELURUH WILAYAH REPUBLIK
INDONESIA.

BAB I **KETENTUAN UMUM**

Pasal 1

Yang dimaksud dengan Desapraja dalam Undang-Undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, penguasanya dan mempunyai harta-harta sendiri.

Pasal 2

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan perkataan:

- a. “Daerah” adalah Daerah menurut ketentuan dan pengertian Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- b. “Daerah atasan” adalah Daerah Tingkat II dan Daerah Tingkat I yang menjadi atasan dari Desapraja;
- c. “Instansi atasan” adalah Pemerintah Daerah Tingkat II, Pemerintah Daerah Tingkat I dan Pemerintah Pusat dengan segala Departemen dan Jawatannya baik di Pusat maupun yang berada di Daerah-Daerah Tingkat I dan Tingkat II;
- d. “Pemerintah Daerah” adalah Pemerintah Daerah menurut ketentuan dan pengertian Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- e. “Kepala Daerah” adalah Kepala Daerah menurut ketentuan dan pengertian Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- f. “Peraturan Perundangan” adalah Peraturan Pemerintah dan/atau Undang-Undang serta peraturan-peraturan dan perundang-undangan lainnya yang mempunyai kekuatan hukum yang setingkat dengan Peraturan Pemerintah dan Undang-Undang. Dan jika disebutkan “peraturan yang lebih tinggi tingkatannya” diartikan juga termasuk Peraturan-Peraturan Daerah atasan dari Desapraja;
- g. “Gabungan” atau “penggabungan” adalah persatuan dan penyatuan yang merupakan kesatuan, tidak berbentuk atau bersifat federasi;
- h. “Dukuh” adalah bagian dari Desapraja yang merupakan kelompok perumahan tempat tinggal sejumlah penduduk yang biasanya disebut dusun, desa, dukuh, kampung dan sebagainya semacam itu, sedang penggunaan kata “dukuh” adalah untuk menyebut dengan satu kata nama-nama yang bermacam-macam itu;
- i. “Keputusan” dapat diartikan juga peraturan.

Pasal 3

- (1) Desapraja adalah badan hukum
- (2) Di dalam dan diatur pengadilan Desapraja diwakili oleh Kepala Desapraja.

- (3) Apabila Kepala Desapraja berhalangan menjalankan kewajibannya, maka ia diwakilkan oleh Pamong Desapraja yang berhak menurut ketentuan yang termaksud dalam Pasal 16.
- (4) Dalam hal-hal yang bersifat khusus kepala Desapraja dapat menunjuk seorang kuasa untuk mewakilinya.

Pasal 4

- (1) Berdasarkan kepentingan umum atas usul Pemerintah Daerah tingkat II dan setelah memperhatikan pendapat Badan Musyawarah Desapraja yang bersangkutan, beberapa Desapraja dapat digabungkan menjadi satu Desapraja.
- (2) Berdasarkan keputusan Badan Musyawarah Desapraja masing-masing, Desapraja-Desapraja dapat menggabungkan diri menjadi satu Desapraja.
- (3) Penggabungan termaksud dalam ayat (1) atau (2) ditetapkan dengan peraturan Daerah tingkat I yang memuat juga ketentuan-ketentuan tentang penyelesaian segala akibat dari penggabungan tersebut.
- (4) Peraturan Daerah termaksud dalam ayat (3) tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Pasal 5

- (1) Berdasarkan kepentingan umum, atas usul Pemerintah Daerah tingkat II dan setelah memperhatikan pendapat Badan Musyawarah Desapraja yang bersangkutan, sesuatu Desapraja dapat dipecahkan menjadi lebih kecil.
- (2) Pemecahan termaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan peraturan Daerah tingkat I yang memuat juga ketentuan-ketentuan tentang penyelesaian segala akibat dari pemecahan tersebut.
- (3) Peraturan Daerah termaksud dalam ayat (2) tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Pasal 6

- (1) Ditiap-tiap daerah tingkat I, Desapraja dicatat dalam suatu daftar diselenggarakan oleh Kepala Daerah termaksud dan merupakan daftar induk Desapraja dalam Daerah tersebut.

- (2) Perubahan nama, luas dan batas daerah sesuatu Desapraja, ditetapkan dengan keputusan Pemerintah Daerah tingkat I berdasarkan usul Pemerintah Daerah tingkat II yang bersangkutan.

BAB II

BENTUK DAN SUSUNAN ALAT-ALAT KELENGKAPAN DESAPRAJA

Bagian I

KETENTUAN UMUM

Pasal 7

Alat-alat kelengkapan Desapraja terdiri dari Kepala Desapraja, Badan Musyawarah Desapraja, Pamong Desapraja, Panitera Desapraja, Petugas Desapraja dan Badan Pertimbangan Desapraja.

Bagian II

TENTANG KEPALA DESAPRAJA

Pasal 8

- (1) Kepala desapraja adalah penyelenggara utama urusan rumah tangga Desapraja dan sebagai alat Pemerintah Pusat.
- (2) Kepala Desapraja mengambil tindakan-tindakan dan keputusan-keputusan penting setelah esapraja.

Pasal 9

- (1) Kepala Desapraja dipilih langsung oleh penduduk Desapraja yang sudah berumur 18 tahun atau sudah (pernah) kawin dan menurut adat kebiasaan setempat sudah menjadi warga Desapraja yang bersangkutan.
- (2) Kepala Desapraja diangkat oleh Kepala Daerah tingkat I dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya tiga orang calon, berdasarkan hasil pemilihan yang sah, untuk suatu masa jabatan paling lama delapan tahun. Kepala Daerah tingkat I dapat menguasai kewenangan tersebut kepada Kepala Daerah

tingakt II yang bersangkutan.

- (3) Peraturan pemilihan, pengangkatan dan pengesahan, pemecatan sementara dan pemberhentian Kepala Desapraja ditetapkan oleh Pemerintah Daerah tingkat I dengan memperhatikan adat-kebiasaan setempat.
- (4) Peraturan termaksud dalam ayat (3) tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Pasal 10

Yang dapat dipilih dan diangkat menjadi Kepala Desapraja ialah penduduk yang menurut adat-kebiasaan setempat telah menjadi warga Desapraja, yang:

- a. Sekurang-kurangnya telah berumur 25 tahun;
- b. Berjiwa Proklamasi 17 Agustus 1945 dan tidak pernah memusuhi perjuangan kemerdekaan Republik Indonesia;
- c. Menyetujui Undang-Undang Dasar 1945, sosialisme Indonesia, demokrasi terpimpin, ekonomi terpimpin dan kepribadian Indonesia yang berarti bersedia turut serta aktif melaksanakan Manifesto Politik Republik Indonesia tertanggal 17 Agustus 1959 dan pedoman-pedoman pelaksanaannya;
- d. Tidak sedang dipecat dari hak memilih atau hak dipilih dengan keputusan pengadilan yang tidak dapat diubah lagi;
- e. Mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerja yang diperlukan dan sekurang-kurangnya berpendidikan tamat Sekolah Dasar atau berpengetahuan yang sederajat;

Ketentuan-ketentuan mengenai larangan-larangan berhubungan dengan rangkaian jabatan Kepala Desapraja diatur oleh Pemerintah Daerah tingkat I.

Pasal 12

- (1) Kepala Desapraja tidak dapat diberhentikan karena sesuatu keputusan Badan Musyawarah Desapraja.
- (2) Kepala Desapraja berhenti karena meninggal dunia, atau diberhentikan oleh Kepala Daerah tingkat I atas usul Kepala Daerah tingkat II:
 - a. Atas permintaan sendiri;

- b. Karena berakhir masa jabatannya;
- c. Karena tidak memenuhi lagi sesuatu syarat termaksud dalam pasal 10;
- d. Karena tidak mentaati larangan-larangan rangkapan jabatan termaksud dalam pasal 11.

Pasal 13

- (1) Penghasilan Kepala Desapraja berdasarkan pedoman Menteri Dalam Negeri ditetapkan dengan keputusan Badan Musyawarah Desapraja dan dimasukkan dalam anggaran keuangan Desapraja.
- (2) Keputusan termaksud dalam ayat (1) tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Kepala Daerah tingkat II.

Pasal 14

- (1) Sebelum memangku jabatannya, Kepala Desapraja mengangkat sumpah menurut cara agamanya atau mengucapkan janji menurut kepercayaannya dalam sidang Badan Musyawarah Desapraja dihadapan Kepala Daerah tingkat II atau petugas yang ditunjuknya.
- (2) Susunan kata-kata sumpah atau janji termaksud dalam ayat (1) adalah sebagai berikut:

“Saya bersumpah (berjanji), bahwa saya untuk dipilih dan diangkat menjadi Kepala Desapraja langsung atau tidak langsung dengan nama atau dipilih apapun, tidak memberikan atau menjanjikan atau akan memberikan sesuatu kepada siapapun juga.

Saya bersumpah (berjanji), bahwa saya untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatan ini, tidak sekali-kali menerima langsung ataupun tidak langsung dari siapapun juga sesuatu janji atau pemberian.

Saya bersumpah (berjanji), bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya sebagai Kepala Desapraja ... Dengan sebaik-baiknya dan sejujur-jujurnya, bahwa saya senantiasa akan membantu memelihara Undang-Undang Dasar 1945 dan segala peraturan-perundangan yang berlaku bagi Republik Indonesia.

Saya bersumpah (berjanji), bahwa saya akan memegang rahasia sesuatu yang menurut sifatnya atau menurut perintah

harus saya rahasiakan.

Saya bersumpah (berjanji), bahwa saya dalam menjalankan jabatan atau pekerjaan saya, senantiasa akan lebih mementingkan kepentingan Negara, Daerah dan Desapraja daripada kepentingan saya sendiri, seseorang atau golongan dan akan menjunjung tinggi kehormatan Negara, Daerah, Desapraja, Pemerintah dan Petugas Negara.

Saya bersumpah (berjanji), bahwa saya akan berusaha sekuat tenaga membantu memajukan kesejahteraan Rakyat Indonesia pada umumnya dan memajukan kesejahteraan Rakyat dalam daerah Desapraja pada khususnya dan akan setia kepada Negara, Bangsa dan Republik Indonesia.

Pasal 15

- (1) Menteri Dalam Negeri menetapkan nama jabatan, tanda jabatan dan pakaian seragam Kepala Desapraja dan Pamong Desapraja.
- (2) Dengan peraturan daerah tingkat I, dapat ditetapkan:
 - a. Gelar Kepala Desapraja menurut adat-kebiasaan setempat;
 - b. Pakaian Kepala Desapraja menurut adat-kebiasaan setempat;
 - c. Tanda jabatan petugas dan pegawai Desapraja yang dianggap perlu;

Pasal 16

- (1) Dalam hal Kepala Desapraja berhalangan atau tidak dapat melakukan tugas kewajibannya, ia diwakili oleh seorang Pamong Desapraja sesuai dengan adat kebiasaan setempat.
- (2) Dalam hal terjadi lowongan jabatan Kepala Desapraja disebabkan hal-hal yang dimaksud pada pasal 12 ayat (2), apabila dianggap perlu, diadakan pemilihan Kepala Desapraja baru.

BAGIAN III

TENTANG BADAN MUSYAWARAH DESAPRAJA

Pasal 17

- (1) Badan musyawarah Desapraja adalah perwakilan dari masyarakat Desapraja.

- (2) Jumlah anggota dan perubahan jumlah anggota Badan Musyawarah Desapraja ditetapkan untuk setiap Desapraja oleh Pemerintah Daerah tingkat II, sedikit-dikitnya 10 dan sebanyak-banyaknya 25 orang, tidak termasuk Ketua.
- (3) Keanggotaan Badan Musyawarah Desapraja berlaku untuk masa empat tahun.
- (4) Anggota yang mengisi lowongan keanggotaan antar-waktu, duduk dalam Badan Musyawarah Desapraja hanya selama sisa empat tahun tersebut.
- (5) Anggota-anggota Badan Musyawarah Desapraja dipilih secara langsung oleh penduduk Desapraja yang sudah berumur 18 tahun atau sudah (pernah) kawin dan menurut adat-kebiasaan setempat sudah menjadi warga Desapraja yang bersangkutan.
- (6) Peraturan pemilihan, pengangkatan dan penggantian anggota Badan Musyawarah Desapraja ditetapkan oleh Pemerintah Daerah tingkat I, dengan mengingat pula adat-kebiasaan setempat serta seboleh-bolehnya menjamin bahwa semua dukuh dalam daerah Desapraja sekurang-kurangnya mempunyai seorang wakil.
- (7) Peraturan Daerah tingkat I termaksud dalam ayat (6) tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Pasal 18

Yang dapat menjadi anggota Badan Musyawarah Desapraja ialah penduduk yang menurut adat-kebiasaan setempat telah menjadi warga Desapraja, yang:

- a. Sekurang-kurangnya telah berumur 21 tahun;
- b. Bertempat tinggal pokok dalam daerah Desapraja yang bersangkutan;
- c. Cakap menulis dan membaca bahasa Indonesia dalam huruf latin;
- d. Tidak sedang dipecat dari hak memilih atau hak dipilih dengan keputusan pengadilan yang tidak dapat diubah lagi;
- e. Menyetujui Undang-undang Dasar 1945, sosialisme Indonesia, demokrasi terpimpin, ekonomi terpimpin dan kepribadian Indonesia, yang berarti bersedia turut serta aktif melaksanakan

Manifesto Politik Republik Indonesia tertanggal 1959 dan pedoman-pedoman pelaksanaannya;

- f. Tidak menjadi anggota/ bekas anggota sesuatu partai/ organisasi yang menurut peraturan perundangan yang berlaku dinyatakan dibubarkan/ terlarang oleh yang berwajib, kecuali mereka yang perkataan dan perbuatan membuktikan persetujuannya dengan apa yang tersebut dalam sub e, menurut penilaian Kepala Daerah tingkat II dan disetujui oleh Kepala Daerah tingkat I.

Pasal 19

Anggota Badan Musyawarah Desapraja tidak boleh merangkap:

- a. Jabatan Kepala Desaparaja, Pamong Desapraja, Panitera Desapraja dan petugas serta pegawai Desapraja yang bertanggung-jawab tentang keuangan kepada Desapraja yang bersangkutan;
- b. Lain-lain jabatan pekerjaan yang akan ditentukan oleh Pemerintahan Daerah tingkat I.

Pasal 20

- (1) Anggota Badan Musyawarah Desapraja berhenti karena meninggal dunia atau diberhentikan karena:
 - a. Atas permintaan sendiri;
 - b. Berakhir masa jabatannya;
 - c. Tidak lagi memenuhi sesuatu syarat seperti termaksud dalam pasal 18;
 - d. Melanggar ketentuan larangan rangkapan jabatan seperti termaksud dalam pasal 19.
- (2) Keputusan pemberhentian termaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh Kepala Daerah tingkat II atas usul Kepala Desapraja yang bersangkutan.
- (3) Terhadap keputusan termaksud dalam ayat (2), dalam waktu satu bulan setelah menerima keputusa itu, anggota yang bersangkutan dapat memajukan bandingan kepada Kepala Daerah Tingkat I.

Pasal 21

- (1) Sebelum memangku jabatannya, Ketua, Wakil-wakil Ketua dan anggota Badan Musyawarah Desapraja mengangkat sumpah

menurut cara agamanya atau berjanji menurut kepercayaannya dihadapan Kepala Daerah tingkat II atau petugas yang ditunjuknya.

- (2) Pengangkatan sumpah atau janji dari anggota Badan Musyawarah Desapraja yang mengisi lowongan antar waktu dilakukan dihadapan Ketua Badan Musyawarah Desapraja.
- (3) Susunan kata-kata sumpah (janji) termaksud dalam ayat (1) dan (2) adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (2) dengan penyesuaian seperlunya.

Pasal 22

- (1) Pimpinan Badan Musyawarah Desapraja terdiri dari Ketua dan Wakil-wakil ketua.
- (2) Kepala Desapraja karena jabatannya menjadi Ketua Badan Musyawarah Desapraja.
- (3) Wakil-wakil Ketua Badan Musyawarah Desapraja dipilih oleh dan dari anggota Badan Musyawarah Desapraja dan disahkan oleh Kepala Daerah tingkat II.
- (4) Selama Ketua dan Wakil-wakil Ketua belum ada, Badan Musyawarah Desapraja berapat dibawah pimpinan salah seorang anggota yang tertua usianya.

Bagian IV

SIDANG DAN RAPAT BADAN MUSYAWARAH DESAPRAJA

Pasal 23

- (1) Badan Musyawarah Desapraja mengadakan sidang sedikit-dikitnya sekali dalam tiga bulan atas panggilan Ketua. Sidang dapat juga diadakan setiap waktu dianggap perlu oleh Ketua atau atas permintaan sedikit-dikitnya sepertiga dari jumlah anggota.
- (2) Rapat-rapat Badan Musyawarah Desapraja dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua. Apabila Ketua dan Wakil-wakil Ketua berhalangan rapat dapat dipimpin oleh salah seorang anggota yang tertua usianya.
- (3) Untuk kepentingan rapat-rapatnya, Badan Musyawarah Desapraja dapat membuat peraturan tata-tertib yang harus

disahkan oleh Kepala Daerah Tingkat II dan memperhatikan petunjuk Kepala Daerah Tingkat I.

Pasal 24

- (1) Badan Musyawarah Desapraja dapat mengadakan rapat dan mengambil keputusan apabila dihadiri oleh sedikit-dikitnya dua pertiga jumlah anggota.
- (2) Badan Musyawarah Desapraja mengambil keputusan dengan kata mufakat atas dasar kebijaksanaan musyawarah.
- (3) Jika tidak terdapat kata mufakat, pimpinan dapat mengambil kebijaksanaan untuk mengganggu pembicaraan dan setelah pembicaraan diteruskan kata mufakat belum juga tercapai, maka keputusan atas soal yang dimusyawarahkan itu diserahkan kepada Pimpinan Badan Musyawarah Desapraja.

Jika dalam musyawarah Pimpinan itu mengenai soal yang dimaksud kata mufakat belum juga tercapai, keputusan terakhir diserahkan kepada Ketua.

Bagian V

TENTANG PAMONG DESAPRAJA

Pasal 25

- (1) Pamong Desapraja adalah pembantu Kepala Desapraja yang mengepalai sesuatu dukuh dalam lingkungan daerah Desapraja, yang masa jabatannya paling laa delapan tahun.
- (2) Pamong Desapraja adalah penduduk dukuh yang bersangkutan, dipilih oleh Badan Musyawarah Desapraja dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya tiga orang calon, yang diajukan oleh Kepala Desapraja.
- (3) Pamong Desapraja memulai jabatannya sesudah diangkat oleh Kepala Daerah tingkat II.
- (4) Peraturan pemilihan, pengangkatan, pemecatan sementara dan pemberhetian Pamong Desapraja ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I.
- (5) Peraturan termaksud dalam ayat (4) tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Pasal 26

- (1) Syarat-syarat untuk menjadi Kepala Desapraja termaksud dalam pasal 10 berlaku juga untuk Pamong Desapraja.
- (2) Ketentuan-ketentuan termaksud dalam pasal 11 dan 12 tentang larangan rangkapan jabatan dan tentang pemberhentian yang berlaku untuk Kepala Desapraja, berlaku juga untuk Pamong Desapraja dengan penyesuaian seperlunya.
- (3) Sebelum memangku jabatannya, Pamong Desapraja mengangkat sumpah menurut cara agamanya atau mengucapkan janji menurut kepercayaannya dalam sidang Badan Musyawarah Desapraja dihadapan Kepala Desapraja atau wakilnya.
- (4) Susunan kata-kata sumpah/ janji termaksud dalam ayat (3) adalah sebagaimana diatur dalam pasal 14 ayat (2) dengan penyesuaian seperlunya.

Pasal 27

- (1) Penghasilan Pamong Desapraja berdasarkan pedoman Menteri Dalam Negeri ditetapkan dengan keputusan Badan Musyawarah Desapraja dan dimaksudkan dalam anggaran keuangan Desapraja.
- (2) Keputusan termaksud dalam ayat (1) tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Kepala Daerah tingkat II.

Bagian VI

TENTANG PANITERA, PETUGAS DAN PEGAWAI DESAPRAJA

Pasal 28

- (1) Panitera Desapraja adala pegawai Desapraja yang memimpin penyelenggaraan tatusaha Desapraja dan tata usaha Kepala Desapraja dibawah pimpinan langsung Kepala Desapraja.
- (2) Panitera Desapraja diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Desapraja dengan persetujuan Badan Musyawarah Desapraja.
- (3) Apabila diperlukan Kepala Desapraja, dapat mengangkat pegawai pembantu Panitera Desapraja.

Pasal 29

- (1) Penghasilan Panitera dan Pegawai Desapraja lainnya ditetapkan oleh Kepala Desapraja berdasarkan peraturan yang diputuskan oleh Badan Musyawarah Desapraja menurut pedoman Menteri Dalam Negeri dan dimasukkan dalam anggaran keuangan Desapraja.
- (2) Peraturan Desapraja termaksud dalam ayat (1) tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Kepala Daerah tingkat II.

Pasal 30

- (1) Petugas Desapraja yang melakukan sesuatu tugas tertentu dalam hal-hal yang bersangkutan dengan urusan agama, keamanan, pengairan atau lain-lain menurut adat-kebiasaan setempat, adalah pembantu-pembantu Kepala Desapraja dan Pamong Desapraja dalam penyelenggaraan urusan rumah tangga Desapraja.
- (2) Petugas-petugas termaksud dalam ayat (1) seperti Penghulu, Chatib, Modin, Jogoboyo, Kebayan, Ulu-ulu dan pejabat-pejabat semacam itu dengan nama lain atau pejabat-pejabat lainnya menurut adat-kebiasaan setempat, diadakan menurut keperluannya.
- (3) Petugas-petugas termaksud dalam ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Desapraja dengan persetujuan Badan Musyawarah Desapraja.

Pasal 31

- (1) Penghasilan Petugas Desapraja berdasarkan pedoman Menteri Dalam Negeri diatur dengan Peraturan Desapraja dan dimasukkan dalam anggaran keuangan Desapraja.
- (2) Peraturan termaksud dalam ayat (1), tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Kepala Daerah tingkat II.
- (3) Kepala Desapraja menetapkan cara pemberian penghasilan termaksud dalam ayat (1), setelah memperhatikan usul-usul Pamong Desapraja.

Bagian VII

TENTANG BADAN PERTIMBANGAN DESAPRAJA

Pasal 32

- (1) Di setiap Desapraja diadakan Badan Pertimbangan Desapraja.
- (2) Jumlah anggota Badan Pertimbangan Desapraja ditetapkan oleh Badan Musyawarah Desapraja sedikit-dikitnya 5 orang dan sebanyak-banyaknya separo dari jumlah anggota Badan Musyawarah Desapraja.
- (3) Anggota Badan Pertimbangan Desapraja ditetapkan oleh Kepala Desapraja dengan persetujuan Badan Musyawarah Desapraja dari antara orang-orang yang berpengaruh dan dihormati oleh masyarakat Desapraja untuk satu masa jabatan yang sama dengan masa jabatan Kepala Desapraja.
- (4) Tentang terbentuknya Badan Pertimbangan Desapraja dan susunan anggota-anggotanya dilaporkan oleh Kepala Desapraja kepada Kepala Daerah tingkat II.

Pasal 33

- (1) Badan Pertimbangan Desapraja bertugas memberikan nasehat yang diminta atau yang tidak diminta oleh Kepala Desapraja.
- (2) Badan Pertimbangan Desapraja mengadakan rapat setiap waktu dianggap perlu oleh Kepala Desapraja.
- (3) Rapat-rapat Badan Pertimbangan Desapraja dipimpin oleh Kepala Desapraja.

BAB III

TUGAS KEWENANGAN DESAPRAJA

Bagian I

KETENTUAN UMUM

Pasal 34

- (1) Desapraja berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah-tangga daerahnya.
- (2) Segala tugas kewenangan yang telah ada berdasarkan hukum adat atau peraturan-perundangan dan peraturan-peraturan Daerah

atasan yang berlaku sepanjang bertentangan dengan Undang-undang ini tetap menjadi tugas kewenangan Desapraja sejak saat berlakunya Undang-Undang ini.

- (3) Dengan sesuatu peraturan-perundangan atau peraturan Daerah atasan tugas kewenangan Desapraja termaksud dalam ayat (2) dapat diubah, dikurangi atau ditambah.

Pasal 35

- (1) Dengan Peraturan Daerah, Daerah Tingkat II dapat memisahkan sebagian atau seluruhnya urusan tertentu dari urusan rumah tangganya untuk diurus sendiri oleh Desapraja.
- (2) Penyerahan urusan rumah-tangga termaksud dalam ayat (1) harus disertai dengan alat-alat dan sumber keuangan yang diperlukan.

Pasal 36

- (1) Desapraja diwajibkan melaksanakan tugas pembantuan dari instnasi-instansi Pemerintah atasannya.
- (2) Desapraja memberikan pertanggung jawaban atas tugas pembantuan termaksud dalam ayat (1) kepada instansi yang berwenang.
- (3) Untuk melaksanakan tugas-tugas pembantuan termaksud dalam ayat (1) kepada Desapraja diberikan ganjaran.

Bagian II

TENTANG TUGAS PEMBANTUAN ORGANISASI KEMASYARAKATAN

Pasal 37

- (1) Sesuatu organisai kemasyarakatan yang daerah organisasnu dan pekerjaannya bersifat mendatar hanya terbatas dalam daerah Desapraja dapat diberi tugas pembantu untuk menyelenggarakan sesuatu tugas kewenangan Desapraja.
- (2) Desapraja berwenang mengatur dan mengawasi serta memberikan bantuan-bantuan yang perlu kepada organisasi-organisasi termaksud dalam ayat (1).

Bagian III

TENTANG KEPUTUSAN-KEPUTUSAN DAN PEMBELAAN

Pasal 38

- (1) Desapraja berwenang mengambil keputusan-keputusan untuk kepentingan rumah tangga daerahnya dan menjalankan peraturan-peraturan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Desapraja.
- (2) Segala keputusan termaksud dalam ayat (1) tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan-perundangan/ peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.

Pasal 39

Segala keputusan Desapraja harus diumumkan menurut cara kebiasaan setempat atau menurut cara yang ditentukan oleh Kepala Daerah Tingkat I.

Pasal 40

Desapraja dapat mengusahakan dan membela kepentingan Desapraja dan penduduknya dihadapan Pemerintah Daerah atasannya.

BAB IV

TENTANG KERJASAMA ANTAR DESAPRAJA/ DAERAH

Pasal 41

- (1) Dua Desapraja atau lebih dapat bersama-sama mengatur dan mengurus kepentingan bersama.
- (2) Keputusan untuk bekerja sama termaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh Badan Musyawarah Desapraja yang bersangkutan.
- (3) Keputusan termaksud dalam ayat (2) tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Kepala Daerah Tingkat II.

Pasal 42

- (1) Desapraja dan Daerah tingkat III dapat bersama-sama mengatur dan mengurus kepentingan bersama.
- (2) Keputusan untuk bekerja sama termaksud dalam ayat (1)

ditetapkan oleh Badan Musyawarah Desapraja dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat III yang bersangkutan.

- (3) Keputusan-keputusan termaksud dalam ayat (2) tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Kepala Daerah Tingkat II.

Pasal 43

Keputusan berkerja sama antar Desapraja termaksud dalam ayat pasal 41 dan keputusan bekerja sama antar Desapraja dengan Daerah Tingkat III termaksud dalam ayat 42, tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Kepala Daerah tingkat I apabila Desapraja-Desapraja atau Desapraja dan Daerah Tingkat III tersebut tidak terletak dalam lingkungan Daerah Tingkat III.

Pasal 44

- (1) Jika tidak terdapat persesuaian faham antara pihak-pihak yang bekerjasama termaksud dalam pasal 41 dan 42, baik mengenai perubahan atau pencabutan, maupun mengenai cara pelaksanaan peraturan kerjasama termaksud, maka perubahan, pencabutan atau cara pelaksanaan tersebut diputuskan oleh Kepala Daerah Tingkat II.
- (2) Dalam hal tidak terdapatnya persesuaian faham termaksud dalam ayat (1) terjadi antara pihak-pihak yang bekerja sama termaksud dalam pasal 43, maka yang mengambil keputusan adalah Kepala Daerah Tingkat I.
- (3) Desapraja atau Daerah Tingkat III yang berkepentingan dapat memajukan banding kepada Kepala Daerah tingkat I terhadap keputusan Kepala Daerah tingkat II termaksud dalam ayat (1) atau kepada Menteri Dalam Negeri terhadap keputusan Kepala Daerah tingkat I termaksud dalam ayat (2), selambat-lambatnya sebulan setelah keputusan-keputusan tersebut diterima oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Bagian V

TENTANG MELALAIKAN TUGAS KEWENANGAN

Pasal 45

- (1) Jika ternyata Desapraja melalaikan tugas kewenangan termaksud

dalam pasal 34 ayat (1) sehingga merugikan Desapraja dan penduduknya atau merugikan Negara dan Daerah, maka Pemerintah Daerah tingkat I menentukan cara bagaimana Desapraja yang bersangkutan harus diurus.

- (2) Penilaian atas kelalaian Desapraja termaksud dalam ayat (1) dinyatakan oleh Kepala Daerah tingkat II berdasarkan hak pengawasan Daerah tingkat II atas Desapraja bawahannya.
- (3) Sementara menunggu ketentuan Pemerintah Daerah tingkat I termaksud dalam ayat (1), Kepala Daerah tingkat II dapat menunjuk kepala Desapraja atau salah seorang Pamong Desapraja atau seseorang petugas lainnya untuk menjalankan tugas kewenangan Desapraja sementara waktu.
- (4) Apabila berhubung dengan sesuatu hal Badan Musyawarah Desapraja tidak dapat menjalankan tugas kewenangannya, maka tugas kewenangan tersebut dijalankan sendiri oleh Kepala Desapraja atas ketetapan Kepala Daerah tingkat II.

Bab IV

HARTA BENDA, KEUANGAN DAN PENGHASILAN DESAPRAJA

Bagian I

TENTANG HARTA BENDA KEKAYAAN DESAPRAJA

Pasal 46

Segala harta benda kekayaan dan segala sumber penghasilan menurut adat atau peraturan-perundangan dan peraturan Daerah atasan yang telah ada pada waktu undang-undang ini berlaku, seluruhnya menjadi harta benda kekayaan dan sumber penghasilan Desapraja.

Pasal 47

- (1) Dengan peraturan Daerah, Pemerintah Daerah tingkat II dapat menetapkan ketentuan-ketentuan umum mengenai harta benda kekayaan dan sumber-sumber penghasilan Desapraja.
- (2) Peraturan termaksud dalam ayat (1) tidak berlaku sebelum disahkan oleh Kepala Daerah tingkat I.

Pasal 48

Keputusan-Keputusan Desapraja mengenai:

- a. Penjualan, penyewaan, peminjaman, pemindahan hak atau pengepahan harta benda kekayaan atau sumber-sumber penghasilan Desapraja, baik sebagian atau seluruhnya;
- b. Mengadakan peminjaman uang dengan atau tidak dengan menjaminkan harta benda kekayaan atau sumber-sumber penghasilan Desapraja;
- c. Penghapusan tagihan-tagihan, sebagian atau seluruhnya;
- d. Mengadakan persetujuan penyelesaian perkara secara damai;
- e. Dan lain-lain keputusan yang membawa akibat pembebanan terhadap harta benda kekayaan dan sumber-sumber penghasilan Desapraja tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Kepala Daerah tingkat II.

Bagian II

TENTANG HASIL USAHA GOTONG-ROYONG

Pasal 49

- (1) Desapraja dapat mengerahkan tenaga gotong royong pada setiap waktu diperlukan bagi usaha-usaha yang menjadi kepentingan bersama dari masyarakat Desapraja berdasarkan keputusan Badan Musyawarah Desapraja.
- (2) Pengerahan tenaga gotong royong selain dari yang termaksud dalam ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan adat-kebiasaan setempat.

Pasal 50

Kepala Desapraja dapat mengerahkan tenaga gotong royong dari masyarakat Desapraja tanpa keputusan Badan Musyawarah Desapraja, jika pengerahan tenaga itu diperlukan secara mendadak untuk melawan dan mengatasi bahaya alam atau serangan hama tanaman penduduk.

Pasal 51

- (1) Desapraja harus mempunyai dan memelihara daftar yang memuat

pertimbangan dan alasan serta hasil-hasil dari pengerahan tenaga gotong royong termaksud dalam pasal 49 dan 50 dengan disertai nilai-nilai dalam mata uang, baik nilai harga maupun nilai jasa.

- (2) Pemerintah Daerah tingkat II dapat menetapkan peraturan yang membatasi pengerahan tenaga gotong royong Desapraja dan menentukan batas maksimum hari kerja gotong royong dalam setahun.

Bagian III

TENTANG SUMBER-SUMBER PENGHASILAN DESAPRAJA

Pasal 52

- (1) Desapraja berhak mendapat hasil dari perusahaan Desapraja atau bagian hasil dari perusahaan Daerah atasan.
- (2) Keputusan Desapraja untuk membangun perusahaan Desapraja termaksud dalam ayat (1) tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Kepala Daerah tingkat II.

Pasal 53

- (1) Desapraja berhak melangsungkan pemungutan pajak yang sudah ada pada saat mulai berlakunya undang-undang ini, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan perpajakan yang berlaku.
- (2) Desapraja berhak memungut retribusi.
- (3) Peraturan tentang pajak dan retribusi termaksud dalam ayat (1) dan (2) ditetapkan oleh Badan Musyawarah Besapraja dan peraturan ini tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Kepala Daerah tingkat II.
- (4) Pengembalian atau penghapusan pajak Desapraja tidak dapat dilakukan kecuali dalam hal-hal dan menurut cara-cara yang diatur dalam peraturan pajak Desapraja yang bersangkutan.

Pasal 54

Kepada Desapraja dapat:

- a. Diserahkan pajak daerah;
- b. Diberikan sebagian dari hasil pungutan pajak Daerah;

- c. Diberikan bantuan lain dari instansi atasan dalam bentuk apapun.

Pasal 55

Selain dari sumber-sumber penghasilan termaksud dalam pasal 52, 53, dan 54 Desapraja dapat memperoleh hasil dari pinjaman dan lain-lain hasil yang sesuai dengan kepribadian Indonesia.

Pasal 56

Untuk menjalankan perkara hukum mengenai tuntutan penagihan piutang oleh Desapraja, harus ada penetapan dari Badan Musyawarah Desapraja.

Pasal 57

- (1) Semua keuangan Desapraja dimasukkan dalam suatu kas.
- (2) Cara mengatur dan mengurus administrasi keuangan Desapraja ditentukan dengan Peraturan Daerah tingkat II berdasarkan pedoman Kepala Daerah tingkat I.

Pasal 58

- (1) Setiap tahun selambat-lambatnya dalam bulan Oktober, Badan Musyawarah Desapraja menetapkan anggaran keuangan Desapraja untuk tahun dinas berikutnya yang disusun menurut petunjuk Kepala Daerah tingkat II. Selama berlakunya tahun dinas, Badan Musyawarah Desapraja dapat mengadakan perubahan anggaran keuangan.
- (2) Semua pengeluaran dan pemasukan uang harus dimasukkan dalam anggaran keuangan.
- (3) Anggaran induk dan perubahannya tidak dapat dilaksanakan sebelum disahkan oleh Kepala Daerah tingkat II.
- (4) Jika anggaran keuangan Desapraja tidak dapat disahkan, maka penolakan pengesahan itu harus dilakukan dengan surat keputusan yang mengandung alasan-alasan penolakan dan diberitahukan kepada Desapraja dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan sesudah anggaran keuangan termaksud diterima oleh Kepala Daerah tingkat II.
- (5) Jika anggaran keuangan ditolak, maka dalam jangka waktu

dua bulan sesudah menerima penolakan itu, Desapraja yang bersangkutan harus mengajukan anggaran induk yang baru dan sebelum anggaran induk yang baru ini disahkan, Desapraja yang bersangkutan menggunakan anggaran tahun yang baru lalu sebagai pedoman bekerja.

- (6) Jika penolakan hanya mengenai sebagian dari anggaran induk, maka pasal-pasal yang tidak disahkan setelah ditinjau kembali dapat dimajukan lagi sebagai anggaran tambahan.
- (7) Tahun anggaran berjalan dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.
- (8) Setiap tahun dibuat pertanggungjawaban anggaran menurut petunjuk Kepala Daerah tingkat II berdasarkan pedoman Kepala Daerah tingkat I.

BAB V

PENGAWASAN DAN BIMBINGAN ATAS DESAPRAJA

Bagian I

KETENTUAN UMUM

Pasal 59

- (1) Bila untuk menjalankan sesuatu keputusan Desapraja harus ditunggu pengesahan lebih dahulu dari Kepala Daerah tingkat II, keputusan itu dapat dijalankan apabila Kepala daerah tingkat II yang bersangkutan dalam waktu tiga bulan terhitung mulai dari keputusan itu diterima untuk mendapat pengesahan, tidak mengambil keputusan.
- (2) Jangka waktu tiga bulan termaksud dalam ayat (1) dapat diperpanjang selama-lamanya tiga bulan lagi oleh Kepala Daerah tingkat II.
- (3) Untuk kepentingan pengawasan, Desapraja berkewajiban memberikan segala keterangan yang diminta oleh Pemerintah Daerah atasannya atau oleh petugas-petugas yang ditunjuknya.

Pasal 60

- (1) Pemerintah Daerah tingkat II memberikan bimbingan kepada Desapraja bawahannya untuk menjamin kelancaran pelaksanaan

tugas kewenangan Desapraja.

- (2) Untuk kepentingan termaksud dalam ayat (1) dimana perlu atau atas permintaan Desapraja yang berkepentingan, Pemerintah Daerah tingkat II dapat memperbantukan sementara waktu petugas-petugasnya.

Bagian II

PERTANGGUHAN DAN PEMBATALAN

Pasal 61

- (1) Keputusan Desapraja yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan-perundangan/ peraturan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan adat-kebiasaan setempat, dapat ditangguhkan atau dibatalkan pelaksanaannya oleh Kepala Daerah tingkat II.
- (2) Keputusan Kepala Daerah tingkat II yang mempertanggihkan atau membatalkan pelaksanaan keputusan Desapraja termaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada Desapraja yang bersangkutan dengan disertai keterangan dan alasannya.
- (3) Pembatalan suatu keputusan Desapraja termaksud dalam ayat (1) menghendaki dibatalkannya semua akibat dari keputusan yang dibatalkan itu sepanjang akibat itu masih dapat dibatalkan.
- (4) Sesuatu keputusan Desapraja yang dipertanggihkan pelaksanaannya termaksud dalam ayat (1) segera berhenti berlakunya sejak saat keputusan itu dipertanggihkan.
- (5) Jika setelah lewat enam bulan sesuatu keputusan Desapraja yang dipertanggihkan itu dapat terua berlaku lagi.

Pasal 62

- (1) Desapraja dapat memajukan banding kepada Kepala Daerah tingkat I mengenai keputusan-keputusan yang ditolak pengesahannya atau dibatalkan atau dipertanggihkan oleh Kepala Daerah Tingkat II.
- (2) Bandingan termaksud dalam ayat (1) harus dimajukan dalam jangka waktu satu bulan sejak keputusan penolakan pengesahan atau pertanggihan tersebut diterima oleh Desapraja yang bersangkutan.

- (3) Sebelum ada keputusan Kepala Daerah tingkat I dalam hal bandingan termaksud dalam ayat (2), maka keputusan Kepala Daerah tingkat II yang dibandingkan itu harus ditaati.
- (4) Selambat-lambatnya dalam tempo enam bulan Kepala Daerah tingkat I sudah harus mengambil keputusan mengenai bandingan termaksud dalam ayat (2).

BAB VI

PENINGKATAN DESAPRAJA MENJADI DAERAH TINGKAT III

Pasal 63

- (1) Berdasarkan usul Pemerintah Daerah tingkat II, Pemerintah Daerah tingkat I memajukan saran kepada Menteri Dalam Negeri meningkatkan sesuatu atau beberapa Desapraja dalam daerahnya menjadi daerah tingkat III.
- (2) Gabungan beberapa kesatuan masyarakat hukum yang telah terjadi pada saat undang-undang ini berlaku, baik sebagai akibat revolusi maupun berdasarkan sesuatu keputusan penguasa setempat, jika tidak menjadi Desapraja, diusulkan oleh Pemerintah Daerah tingkat I kepada Menteri Dalam Negeri untuk dijadikan Daerah tingkat III.

BAB VII

PERATURAN PERALIHAN

Pasal 64

- (1) Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum di dalam lingkungan setiap Daerah tingkat I dinyatakan menjadi Desapraja menurut pasal 1 Undang-undang ini, dengan keputusan Menteri Dalam Negeri berdasarkan usul dari Pemerintah Daerah tingkat I yang bersangkutan.
- (2) Pernyataan termaksud dalam ayat (1) dapat dikuasakan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Daerah tingkat I.

Pasal 65

- (1) Sebelum Kepala Desapraja dipilih dan diangkat berdasarkan pasal 9 Undang-undang ini maka semua Kepala kesatuan masyarakat hukum termaksud dalam pasal p undang-undang ini maka semua Kepala kesatuan masyarakat hukum termaksud dalam pasal 64 ayat (1) dengan sendirinya menjadi Kepala Desapraja menurut undang-undang ini.
- (2) Jika terjadi lowongan Kepala Desapraja dalam masa peralihan, maka Kepala Daerah tingkat I menunjuk seorang pejabat Kepala Desapraja dalam masa peralihan.

Pasal 66

- (1) Sebelum alat-alat kelengkapan Desapraja menurut pasal 7 terbentuk lengkap, maka segala tugas kewenangan Desapraja menurut Undang-undang ini dijalankan oleh Kepala Desapraja termaksud dalam pasal 65 ayat (1).
- (2) Dalam menjalankan tugas kewenangan termaksud dalam ayat (1), Kepala Desapraja tersebut dibantu oleh alat-alat kelengkapan yang lama dari kesatuan masyarakat hukum yang dinyatakan Desapraja itu.

Pasal 67

Segala peraturan pelaksanaan yang ditetapkan berdasarkan peraturan-perundangan yang termaksud dalam keputusan KESATU Undang-undang ini, yang tidka bertentangan dengan isi dan maksud Undang-undang ini dapat tetap berlaku selama belum dicabut atau diganti.

BAB VIII

ATURAN TAMBAHAN

Pasal 68

- (1) Untuk menyempurnakan pelaksanaan Undang-undang ini akan diatur dimana perlu dengan peraturan perundangan.
- (2) Segala kesulitan yang timbul karena pelaksanaan Undang-undang ini diatur dan diputuskan oleh Menteri Dalam Negeri.

BAB IX

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 69

- (1) Undang-undang ini dapat disebut “UNDANG-UNDANG DESAPRAJA”.
- (2) Undang-undang ini mulai berlaku pada hari diundangkan.

Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya memerintahkan perundangan Undang-undang ini dengan penempatan dalam Lembaga Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
Pada tanggal 1 September 1965
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

SOEKARNO

Diundangkan di Jakarta
Pada tanggal 1 September 1965
SEKRETARIS NEGARA,

ICHSAN
Lembaran Negara th. 1965 No. 84.

LAMPIRAN: 11

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 5 TAHUN 1979
TENTANG PEMERINTAHAN DESA**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang:

- a. bahwa Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa praja (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 84), tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dan karenanya perlu diganti;
- b. bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia maka kedudukan pemerintahan Desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan Desa agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi Desa yang makin meluas dan efektif;
- c. bahwa berhubung dengan itu, dipandang perlu segera mengatur bentuk dan susunan pemerintahan Desa dalam suatu Undang-undang yang dapat memberikan arah perkembangan dan kemajuan masyarakat yang berazaskan Demokrasi Pancasila sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945;

Mengingat:

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, dan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara;
3. Undang-undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan tidak berlakunya berbagai Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Lembaran Negara Tahun 1969 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2901);
4. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037);

Dengan persetujuan:

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA,
MEMUTUSKAN:

Menetapkan:

UNDANG-UNDANG TENTANG PEMERINTAHAN DESA

BAB I KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

- a. Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat, yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri;
- c. Dusun adalah bagian wilayah dalam Desa yang merupakan lingkungan kerja pelaksanaan pemerintahan Desa;
- d. Lingkungan adalah bagian wilayah dalam Kelurahan yang merupakan lingkungan kerja pelaksanaan pemerintahan Kelurahan;
- e. Pemerintah, Pemerintah Daerah, Kepala Daerah, Peraturan Daerah, Kecamatan, Pemerintahan Umum, Pemerintahan Daerah, dan Pejabat yang berwenang, adalah pengertian-pengertian menurut ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah;
- f. Pembentukan Desa dan Kelurahan adalah tindakan mengadakan Desa dan Kelurahan baru di luar wilayah Desa-desa dan Kelurahan-kelurahan yang telah ada;
- g. Pemecahan Desa dan Kelurahan adalah tindakan mengadakan Desa dan Kelurahan baru di dalam wilayah Desa dan Kelurahan;
- h. Penyatuan Desa dan Kelurahan adalah penggabungan dua Desa dan Kelurahan atau lebih menjadi satu Desa dan Kelurahan baru;
- i. Penghapusan Desa dan Kelurahan adalah tindakan meniadakan Desa dan Kelurahan yang ada.

BAB II DESA

Bagian Pertama Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan, dan Penghapusan Desa

Pasal 2

- (1) Desa dibentuk dengan memperhatikan syarat-syarat luas wilayah, jumlah penduduk dan syarat-syarat lain yang akan ditentukan lebih lanjut dengan peraturan Menteri Dalam Negeri.
- (2) Pembentukan nama, batas, kewenangan, hak dan kewajiban Desa ditetapkan dan diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (3) Ketentuan tentang pemecahan, penyatuan dan penghapusan Desa diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.
- (4) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (2), baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Bagian Kedua Pemerintah Desa

Pasal 3

- (1) Pemerintah Desa terdiri atas:
 - a. Kepala Desa;
 - b. Lembaga Musyawarah Desa.
- (2) Pemerintah Desa dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh Perangkat Desa.
- (3) Perangkat Desa terdiri atas:
 - a. Sekretariat Desa;
 - b. Kepala-kepala Dusun.
- (4) Susunan organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa dan Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (5) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (4) baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

**Bagian Ketiga
Kepala Desa
Paragraf Satu**

Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian

Pasal 4

Yang dapat dipilih menjadi Kepala Desa adalah penduduk Desa Warga negara Indonesia yang:

- a. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- c. berkelakuan baik, jujur, adil, cerdas, dan berwibawa;
- d. tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam sesuatu kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, seperti G.30.S/PKI dan atau kegiatan-kegiatan organisasi terlarang lainnya;
- e. tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan Keputusan Pengadilan yang mempunyai kekuatan pasti;
- f. tidak sedang menjalankan pidana penjara atau kurungan berdasarkan Keputusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan pasti, karena tindak pidana yang dikenakan ancaman pidana sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun;
- g. terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal tetap di Desa yang bersangkutan sekurang-kurangnya selama 2 (dua) tahun terakhir dengan tidak terputus-putus, kecuali bagi putera Desa yang berada di luar Desa yang bersangkutan;
- h. sekurang-kurangnya telah berumur 25 (dua puluh lima) tahun dan setinggi-tingginya 60 (enam puluh) tahun;
- i. sehat jasmani dan rohani;
- j. sekurang-kurangnya berijazah Sekolah Lanjutan Pertama atau yang berpendidikan/berpengalaman yang sederajat dengan itu.

Pasal 5

- (1) Kepala Desa dipilih secara langsung, umum, bebas dan rahasia oleh penduduk Desa Warga Negara Indonesia yang telah berumur sekurang-kurangnya 17 (tujuh belas) tahun atau telah/ pernah kawin.
- (2) Syarat-syarat lain mengenai pemilih serta tata cara pencalonan dan pemilihan Kepala Desa diatur dengan Peraturan Daerah, sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

- (3) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (2), baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Pasal 6

Kepala Desa diangkat oleh Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dari calon yang terpilih.

Pasal 7

Masa jabatan Kepala Desa adalah 8 (delapan) tahun terhitung sejak tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Pasal 8

- (1) Sebelum memangku jabatannya Kepala Desa bersumpah menurut agamanya atau berjanji dengan sungguh-sungguh dan dilantik oleh pejabat yang berwenang mengangkat atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.
- (2) Susunan kata-kata sumpah/janji yang dimaksud ayat (1) adalah sebagai berikut: “Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya untuk diangkat menjadi Kepala Desa, langsung atau tidak langsung dengan nama atau dalih apapun, tidak memberikan atau menjanjikan atau akan memberikan sesuatu kepada siapapun juga. Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatan ini, tidak sekali-kali akan menerima langsung atau tidak langsung dari siapapun juga sesuatu janji atau pemberian. Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya sebagai Kepala Desa dengan sebaik-baiknya dan sejujur-jujurnya, bahwa saya akan taat dan akan mempertahankan Pancasila sebagai dasar dan ideologi Negara, bahwa saya senantiasa akan menegakkan Undang-Undang Dasar 1945 dan segala peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi Negara Republik Indonesia. Saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memegang rahasia sesuatu yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus saya rahasiakan. Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya dalam menjalankan jabatan atau pekerjaan saya, senantiasa akan lebih mengutamakan kepentingan Negara, Daerah dan Desa daripada kepentingan saya sendiri, seseorang atau sesuatu golongan dan

akan menjunjung tinggi kehormatan Negara, Pemerintah, Daerah dan Desa.

Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya akan berusaha sekuat tenaga membantu memajukan kesejahteraan masyarakat pada umumnya dan masyarakat Desa pada khususnya, akan setia kepada Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

- (3) Tata cara pengambilan sumpah/janji dan pelantikan Kepala Desa sebagaimana dimaksud ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Pasal 9

Kepala Desa berhenti atau diberhentikan oleh pejabat yang berwenang mengangkat karena:

- a. meninggal dunia;
- b. atas permintaan sendiri;
- c. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik Kepala Desa yang baru;
- d. tidak lagi memenuhi syarat yang dimaksud dalam Pasal 4 Undang-undang ini;
- e. melanggar sumpah/janji yang dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-undang ini;
- f. melanggar larangan bagi Kepala Desa yang dimaksud dalam Pasal 13 Undang-undang ini;
- g. sebab-sebab lain.

Paragraf Dua

Hak, Wewenang, dan Kewajiban

Pasal 10

- (1) Kepala Desa menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan Desa yaitu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan Desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong-royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan Desa.

- (2) Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan Desa yang dimaksud dalam ayat (1), Kepala Desa:
 - a. bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui Camat;
 - b. memberikan keterangan pertanggungjawaban tersebut kepada Lembaga Musyawarah Desa.

Pasal 11

- (1) Kedudukan dan kedudukan keuangan Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala-kepala Urusan dan Kepala-kepala Dusun diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (2) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (1) baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Pasal 12

- (1) Kepala Desa mewakili Desanya di dalam dan di luar Pengadilan.
- (2) Apabila dipandang perlu Kepala Desa dapat menunjuk seorang kuasa atau lebih untuk mewakilinya.

Pasal 13

Kepala Desa dilarang melakukan kegiatan-kegiatan atau melalaikan tindakan yang menjadi kewajibannya, yang merugikan kepentingan Negara, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat Desa.

Bagian Keempat Sekretariat Desa

Pasal 14

Sekretariat Desa adalah unsur staf yang membantu Kepala Desa dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pimpinan pemerintahan Desa.

Pasal 15

- (1) Sekretariat Desa terdiri atas:
 - a. Sekretaris Desa;
 - b. Kepala-kepala Urusan.
- (2) Sekretaris Desa diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II setelah mendengar pertimbangan Camat atas usul Kepala Desa sesudah mendengar pertimbangan Lembaga Musyawarah Desa.

- (3) Apabila Kepala Desa berhalangan maka Sekretaris Desa menjalankan tugas dan wewenang Kepala Desa sehari-hari.
- (4) Kepala-kepala Urusan diangkat dan diberhentikan oleh Camat atas nama Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II atas usul Kepala Desa.
- (5) Syarat-syarat pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Desa dan Kepala-kepala Urusan diatur dalam Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Bagian Kelima

Dusun

Pasal 16

- (1) Untuk memperlancar jalannya pemerintahan Desa dalam Desa dibentuk Dusun yang dikepalai oleh Kepala Dusun sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (2) Kepala Dusun adalah unsur pelaksana tugas Kepala Desa dengan wilayah kerja tertentu.
- (3) Kepala Dusun diangkat dan diberhentikan oleh Camat atas nama Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II atas usul Kepala Desa.
- (4) Syarat-syarat pengangkatan dan pemberhentian Kepala Dusun diatur dalam Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Bagian Keenam

Lembaga Musyawarah Desa

Pasal 17

- (1) Lembaga Musyawarah Desa adalah lembaga permusyawaratan/permufakatan yang keanggotaannya terdiri atas Kepala-kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-lembaga Kemasyarakatan dan Pemuka-pemuka Masyarakat di Desa yang bersangkutan.
- (2) Kepala Desa karena jabatannya menjadi Ketua Lembaga Musyawarah Desa.
- (3) Sekretaris Desa karena jabatannya menjadi Sekretaris Lembaga Musyawarah Desa.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai Lembaga Musyawarah Desa ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (5) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (4), baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Bagian Ketujuh
Keputusan Desa
Pasal 18

Kepala Desa menetapkan Keputusan Desa setelah dimusyawarahkan/dimufakatkan dengan Lembaga Musyawarah Desa.

Pasal 19

Keputusan Desa dan Keputusan Kepala Desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 20

- (1) Ketentuan lebih lanjut tentang Keputusan Desa diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (2) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (1), baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Bagian Kedelapan
Sumber Pendapatan, Kekayaan dan Anggaran Penerimaan dan
Pengeluaran Keuangan Desa

Pasal 21

- (1) Sumber pendapatan Desa adalah:
 - a. Pendapatan asli Desa sendiri yang terdiri dari:
 - hasil tanah-tanah Kas Desa;
 - hasil dari swadaya dan partisipasi masyarakat Desa;
 - hasil dari gotong-royong masyarakat;
 - lain-lain hasil dari usaha Desa yang sah.
 - b. Pendapatan yang berasal dari pemberian Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang terdiri dari:
 - sumbangan dan bantuan Pemerintah;
 - sumbangan dan bantuan Pemerintah Daerah;
 - sebagian dari pajak dan retribusi Daerah yang diberikan kepada Desa.
 - c. Lain-lain pendapatan yang sah.
- (2) Setiap tahun Kepala Desa menetapkan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa setelah dimusyawarahkan/dimufakatkan dengan Lembaga Musyawarah Desa.

- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang sumber pendapatan dan kekayaan Desa, pengurusan dan pengawasannya beserta penyusunan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (4) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (3), baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

BAB III KELURAHAN

Bagian Pertama Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan, dan Penghapusan Kelurahan Pasal 22

- (1) Dalam Ibukota Negara, Ibukota Propinsi, Ibukota Kabupaten, Kotamadya, Kota Administratif dan Kota-kota lain yang akan ditentukan lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri, dapat dibentuk Kelurahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 huruf b.
- (2) Kelurahan yang dimaksud dalam ayat (1), dibentuk dengan memperhatikan syarat-syarat luas wilayah, jumlah penduduk dan syarat-syarat lain yang akan ditentukan lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.
- (3) Pembentukan, nama dan batas Kelurahan diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (4) Ketentuan tentang pemecahan, penyatuan, dan penghapusan Kelurahan diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.
- (5) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (3), baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Bagian Kedua Pemerintah Kelurahan

Pasal 23

- (1) Pemerintah Kelurahan terdiri dari Kepala Kelurahan dan Perangkat Kelurahan.

- (2) Perangkat Kelurahan terdiri dari Sekretariat Kelurahan dan Kepala-kepala lingkungan.
- (3) Susunan organisasi dan tata kerja Pemerintah Kelurahan yang dimaksud dalam ayat (1), diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (4) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (3), baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Bagian Ketiga Kepala Kelurahan

Pasal 24

- (1) Kepala Kelurahan adalah penyelenggara dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan Umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Kepala Kelurahan adalah Pegawai Negeri yang diangkat oleh Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II/Walikota atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dengan memperhatikan syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan tentang kepegawaian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan syarat-syarat yang dimaksud dalam Pasal 4 kecuali huruf g Undang-undang ini.

Pasal 25

- (1) Sebelum memangku jabatannya Kepala Kelurahan bersumpah menurut agamanya atau berjanji dengan sungguh-sungguh dan dilantik oleh pejabat yang berwenang mengangkat atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.
- (2) Susunan kata-kata sumpah/janji yang dimaksud ayat (1) adalah sebagai berikut:
“Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya untuk diangkat, menjadi Kepala Kelurahan, langsung atau tidak langsung dengan nama atau dalih apapun, tidak memberikan atau menjanjikan atau akan memberikan sesuatu kepada siapapun juga.
Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatan ini, tidak sekali-kali akan menerima langsung ataupun tidak langsung dari siapapun juga

sesuatu janji atau pemberian.

Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya sebagai Kepala Kelurahan dengan sebaik-baiknya dan sejujur-jujurnya, bahwa saya akan taat dan akan mempertahankan Pancasila sebagai dasar dan ideologi Negara, bahwa saya senantiasa akan menegakkan Undang-Undang Dasar 1945 dan segala peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi Negara Republik Indonesia.

Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya akan memegang rahasia sesuatu yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus saya rahasiakan. Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya dalam menjalankan jabatan atau pekerjaan saya, senantiasa akan lebih mengutamakan kepentingan Negara, Daerah dan Kelurahan daripada kepentingan saya sendiri, seseorang atau sesuatu golongan dan akan menjunjung tinggi kehormatan Negara, Pemerintah, Daerah, dan Kelurahan.

Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya akan berusaha sekuat tenaga membantu memajukan kesejahteraan masyarakat pada umumnya dan masyarakat Kelurahan pada khususnya, akan setia kepada Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

- (3) Tata cara pengambilan sumpah/janji dan pelantikan Kepala Kelurahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Pasal 26

Kepala Kelurahan berhenti atau diberhentikan oleh pejabat yang berwenang mengangkat karena:

- a. meninggal dunia;
- b. atas permintaan sendiri;
- c. tidak lagi memenuhi syarat yang dimaksud dalam pasal 4 kecuali huruf g Undang-undang ini;
- d. melanggar sumpah/janji yang dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2) Undang-undang ini;
- e. melanggar larangan bagi Kepala Kelurahan yang dimaksud dalam Pasal 28 Undang-undang ini;
- f. sebab-sebab lain.

Pasal 27

Dalam menjalankan tugas dan wewenang pimpinan pemerintahan Kelurahan, Kepala Kelurahan bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui Camat.

Pasal 28

Kepala Kelurahan dilarang melakukan kegiatan-kegiatan atau melalaikan tindakan yang menjadi kewajibannya, yang merugikan kepentingan Negara, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat Kelurahan.

Bagian Keempat Sekretariat Kelurahan

Pasal 29

Sekretariat Kelurahan adalah unsur staf yang membantu Kepala Kelurahan dalam menjalankan tugas dan wewenang pimpinan pemerintahan Kelurahan.

Pasal 30

- (1) Sekretariat Kelurahan terdiri atas Sekretaris Kelurahan dan Kepala-kepala Urusan.
- (2) Sekretaris Kelurahan dan Kepala-kepala Urusan adalah Pegawai Negeri yang diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II/Walikota atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dengan memperhatikan syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan tentang kepegawaian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Apabila Kepala Kelurahan berhalangan maka Sekretaris Kelurahan menjalankan tugas dan wewenang Kepala Kelurahan sehari-hari.

Bagian Kelima Lingkungan

Pasal 31

- (1) Untuk memperlancar jalannya pemerintahan Kelurahan di dalam Kelurahan dapat dibentuk Lingkungan yang dikepalai oleh kepala Lingkungan sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (2) Kepala Lingkungan adalah unsur pelaksana tugas Kepala Kelurahan dengan wilayah kerja tertentu.
- (3) Kepala Lingkungan adalah Pegawai Negeri yang diangkat dan

diberhentikan oleh Bupati/Walikota atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, dengan memperhatikan syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan kepegawaian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB IV

KERJASAMA DAN PENYELESAIAN PERSELISIHAN

Pasal 32

- (1) Kerjasama antar Desa, antar Kelurahan dan antara Desa dengan Kelurahan diatur oleh pejabat tingkat atas yang bersangkutan.
- (2) Perselisihan antar Desa, antar Kelurahan dan antara Desa dengan Kelurahan penyelesaiannya diatur oleh pejabat tingkat atas yang bersangkutan.

BAB V

PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Bagian Pertama

Pembinaan

Pasal 33

Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II/Walikota melaksanakan pembinaan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Desa dan pemerintahan Kelurahan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya baik mengenai urusan rumah tangga Desanya maupun mengenai urusan pemerintahan umum.

Bagian Kedua

Pengawasan

Pasal 34

- (1) Dengan Peraturan Daerah ditentukan bahwa Keputusan Desa mengenai hal-hal tertentu, baru berlaku sesudah ada pengesahan dari Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II.
- (2) Keputusan Desa dan Keputusan Kepala Desa yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya dibatalkan oleh Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II.
- (3) Pengawasan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan Desa dan pemerintahan Kelurahan dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Bupati/

Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II.

- (4) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan ayat (1), (2) dan (3) diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

BAB VI ATURAN PERALIHAN

Pasal 35

- (1) Desa atau yang disebut dengan nama lainnya yang setingkat dengan Desa yang sudah ada pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini dinyatakan sebagai Desa menurut Pasal 1 huruf a.
- (2) Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berada di Ibukota Negara, Ibukota Propinsi, Ibukota Kabupaten, Kotamadya, Kota Administratif, dan Kota-kota lainnya yang tidak termasuk dalam ketentuan yang dimaksud dalam ayat (1) dinyatakan sebagai Kelurahan menurut Pasal 1 huruf b.

Pasal 36

- (1) Kepala Desa, Kepala Kelurahan atau yang disebut dengan nama lainnya dan perangkatnya yang ada pada saat berlakunya Undang-undang ini tetap menjalankan tugasnya kecuali ditentukan lain berdasarkan Undang-undang ini.
- (2) Lembaga Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lainnya yang sudah ada pada saat berlakunya Undang-undang ini, dinyatakan sebagai Lembaga Musyawarah Desa menurut Pasal 17.

Pasal 37

Segala peraturan perundang-undangan yang ada, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang ini, tetap berlaku selama belum dicabut atau diganti berdasarkan Undang-undang ini.

BAB VII KETENTUAN PENUTUP

Pasal 38

Hal-hal yang belum diatur dan segala sesuatu yang timbul sebagai akibat dilaksanakannya Undang-undang ini diatur lebih lanjut

dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 39

Pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini tidak berlaku lagi:

- a. Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa praja (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2779);
- b. Segala ketentuan yang bertentangan dan atau tidak sesuai dengan Undang-undang ini.

Pasal 40

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar supaya setiap orang mengetahuinya memerintahkan pengundangan Undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan Di Jakarta,
Pada Tanggal 1 Desember 1979
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
Ttd.
SOEHARTO

Ditetapkan Di Jakarta,
Pada Tanggal 1 Desember 1979
MENTERI/SEKRETARIS NEGARA REPUBLIK INDONESIA,
Ttd.
SUDHARMONO, SH

LAMPIRAN: 12

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 6 TAHUN 2014
TENTANG
DESA**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

- a. bahwa Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera;
- c. bahwa Desa dalam susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan perlu diatur tersendiri dengan undang-undang;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang Desa;

Mengingat : Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, Pasal 18B ayat (2), Pasal 20, dan Pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG DESA.

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.
4. Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.
5. Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis.
6. Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUM Desa, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.
7. Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

8. Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.
9. Kawasan Perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.
10. Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa.
11. Aset Desa adalah barang milik Desa yang berasal dari kekayaan asli Desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah.
12. Pemberdayaan Masyarakat Desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa.
13. Pemerintah Pusat selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
14. Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
15. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
16. Menteri adalah menteri yang menangani Desa.

Pasal 2

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan

masyarakat Desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Pasal 3

Pengaturan Desa berasaskan:

- a. rekognisi;
- b. subsidiaritas;
- c. keberagaman;
- d. kebersamaan;
- e. kegotongroyongan;
- f. kekeluargaan;
- g. musyawarah;
- h. demokrasi;
- i. kemandirian;
- j. partisipasi;
- k. kesetaraan;
- l. pemberdayaan; dan
- m. keberlanjutan.

Pasal 4

Pengaturan Desa bertujuan:

- a. memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- c. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
- d. mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
- e. membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
- f. meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
- g. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan

- sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
- h. memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
 - i. memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

BAB II

KEDUDUKAN DAN JENIS DESA

Bagian Kesatu Kedudukan

Pasal 5

Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota.

Bagian Kedua Jenis Desa

Pasal 6

- (1) Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat.
- (2) Penyebutan Desa atau Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.

BAB III

PENATAAN DESA

Pasal 7

- (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa.
- (2) Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan hasil evaluasi tingkat perkembangan Pemerintahan Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan:
 - a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
 - b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa;
 - c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
 - d. meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan Desa; dan
 - e. meningkatkan daya saing Desa.
- (4) Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. pembentukan;
- b. penghapusan;
- c. penggabungan;
- d. perubahan status; dan
- e. penetapan Desa.

Pasal 8

- (1) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf a merupakan tindakan mengadakan Desa baru di luar Desa yang ada.
- (2) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat Desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat Desa, serta kemampuan dan potensi Desa.
- (3) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:
 - a. batas usia Desa induk paling sedikit 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan;
 - b. jumlah penduduk, yaitu:
 - 1) wilayah Jawa paling sedikit 6.000 (enam ribu) jiwa atau 1.200 (seribu dua ratus) kepala keluarga;
 - 2) wilayah Bali paling sedikit 5.000 (lima ribu) jiwa atau 1.000 (seribu) kepala keluarga;
 - 3) wilayah Sumatera paling sedikit 4.000 (empat ribu) jiwa atau 800 (delapan ratus) kepala keluarga;
 - 4) wilayah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara paling sedikit 3.000 (tiga ribu) jiwa atau 600 (enam ratus) kepala keluarga;
 - 5) wilayah Nusa Tenggara Barat paling sedikit 2.500 (dua ribu lima ratus) jiwa atau 500 (lima ratus) kepala keluarga;
 - 6) wilayah Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan paling sedikit 2.000 (dua ribu) jiwa atau 400 (empat ratus) kepala keluarga;
 - 7) wilayah Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara paling sedikit 1.500 (seribu lima ratus) jiwa atau 300 (tiga ratus) kepala keluarga;
 - 8) wilayah Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara

- paling sedikit 1.000 (seribu) jiwa atau 200 (dua ratus) kepala keluarga; dan
- 9) wilayah Papua dan Papua Barat paling sedikit 500 (lima ratus) jiwa atau 100 (seratus) kepala keluarga.
 - c. wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antarwilayah;
 - d. sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat Desa;
 - e. memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung;
 - f. batas wilayah Desa yang dinyatakan dalam bentuk peta Desa yang telah ditetapkan dalam peraturan Bupati/Walikota;
 - g. sarana dan prasarana bagi Pemerintahan Desa dan pelayanan publik; dan
 - h. tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat Pemerintah Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Dalam wilayah Desa dibentuk dusun atau yang disebut dengan nama lain yang disesuaikan dengan asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat Desa.
 - (5) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui Desa persiapan.
 - (6) Desa persiapan merupakan bagian dari wilayah Desa induk.
 - (7) Desa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat ditingkatkan statusnya menjadi Desa dalam jangka waktu 1 (satu) sampai 3 (tiga) tahun.
 - (8) Peningkatan status sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dilaksanakan berdasarkan hasil evaluasi.

Pasal 9

Desa dapat dihapus karena bencana alam dan/atau kepentingan program nasional yang strategis.

Pasal 10

Dua Desa atau lebih yang berbatasan dapat digabung menjadi Desa baru berdasarkan kesepakatan Desa yang bersangkutan dengan memperhatikan persyaratan yang ditentukan dalam Undang-Undang ini.

Pasal 11

- (1) Desa dapat berubah status menjadi kelurahan berdasarkan

prakarsa Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa melalui Musyawarah Desa dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat Desa.

- (2) Seluruh barang milik Desa dan sumber pendapatan Desa yang berubah menjadi kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi kekayaan/aset Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kelurahan tersebut dan pendanaan kelurahan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 12

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mengubah status kelurahan menjadi Desa berdasarkan prakarsa masyarakat dan memenuhi persyaratan yang ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Kelurahan yang berubah status menjadi Desa, sarana dan prasarana menjadi milik Desa dan dikelola oleh Desa yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat Desa.
- (3) Pendanaan perubahan status kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 13

Pemerintah dapat memprakarsai pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional.

Pasal 14

Pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, dan Pasal 11 atau kelurahan menjadi Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

Pasal 15

- (1) Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 yang telah mendapatkan persetujuan bersama Bupati/Walikota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diajukan kepada Gubernur.

- (2) Gubernur melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan urgensi, kepentingan nasional, kepentingan daerah, kepentingan masyarakat Desa, dan/atau peraturan perundang-undangan.

Pasal 16

- (1) Gubernur menyatakan persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 paling lama 20 (dua puluh) hari setelah menerima Rancangan Peraturan Daerah.
- (2) Dalam hal Gubernur memberikan persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penyempurnaan dan penetapan menjadi Peraturan Daerah paling lama 20 (dua puluh) hari.
- (3) Dalam hal Gubernur menolak memberikan persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Rancangan Peraturan Daerah tersebut tidak dapat disahkan dan tidak dapat diajukan kembali dalam waktu 5 (lima) tahun setelah penolakan oleh Gubernur.
- (4) Dalam hal Gubernur tidak memberikan persetujuan atau tidak memberikan penolakan terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang dimaksud dalam Pasal 15 dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bupati/Walikota dapat mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah tersebut serta sekretaris daerah mengundangkannya dalam Lembaran Daerah.
- (5) Dalam hal Bupati/Walikota tidak menetapkan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui oleh Gubernur, Rancangan Peraturan Daerah tersebut dalam jangka waktu 20 (dua puluh) hari setelah tanggal persetujuan Gubernur dinyatakan berlaku dengan sendirinya.

Pasal 17

- (1) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa diundangkan setelah mendapat nomor registrasi dari Gubernur dan kode Desa

dari Menteri.

- (2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai lampiran peta batas wilayah Desa.

BAB IV

KEWENANGAN DESA

Pasal 18

Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.

Pasal 19

Kewenangan Desa meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala Desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 20

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b diatur dan diurus oleh Desa.

Pasal 21

Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa.

Pasal 22

- (1) Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- (2) Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai biaya.

BAB V

PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA

Pasal 23

Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa.

Pasal 24

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan asas:

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggaraan pemerintahan;
- c. tertib kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efektivitas dan efisiensi;
- i. kearifan lokal;
- j. keberagaman; dan
- k. partisipatif.

Bagian Kesatu
Pemerintah Desa

Pasal 25

Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain.

Bagian Kedua
Kepala Desa

Pasal 26

- (1) Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang:
 - a. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
 - b. mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
 - c. memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;

- d. menetapkan Peraturan Desa;
 - e. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
 - f. membina kehidupan masyarakat Desa;
 - g. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
 - h. membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
 - i. mengembangkan sumber pendapatan Desa;
 - j. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
 - k. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
 - l. memanfaatkan teknologi tepat guna;
 - m. mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
 - n. mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berhak:
- a. mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
 - b. mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
 - c. menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
 - d. mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
 - e. memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.
- (4) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berkewajiban:
- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
 - b. meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;

- c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- d. menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
- f. melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- g. menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;
- h. menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
- i. mengelola Keuangan dan Aset Desa;
- j. melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;
- k. menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;
- l. mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;
- m. membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
- n. memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;
- o. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- p. memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

Pasal 27

Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Kepala Desa wajib:

- a. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota;
- b. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;
- c. memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan
- d. memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

Pasal 28

(1) Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana

- dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.
- (2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Pasal 29

Kepala Desa dilarang:

- a. merugikan kepentingan umum;
- b. membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu;
- c. menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya;
- d. melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;
- e. melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat Desa;
- f. melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- g. menjadi pengurus partai politik;
- h. menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;
- i. merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundangan-undangan;
- j. ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah;
- k. melanggar sumpah/janji jabatan; dan
- l. meninggalkan tugas selama 30 (tiga puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Pasal 30

- (1) Kepala Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.
- (2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Bagian Ketiga
Pemilihan Kepala Desa

Pasal 31

- (1) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota.
- (2) Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan Kepala Desa serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Pasal 32

- (1) Badan Permusyawaratan Desa memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir.
- (2) Badan Permusyawaratan Desa membentuk panitia pemilihan Kepala Desa.
- (3) Panitia pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bersifat mandiri dan tidak memihak.
- (4) Panitia pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas unsur perangkat Desa, lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat Desa.

Pasal 33

Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan:

- a. warga negara Republik Indonesia;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- d. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;
- f. bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa;
- g. terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di Desa

- setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran;
- h. tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara;
 - i. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang;
 - j. tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
 - k. berbadan sehat;
 - l. tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan; dan
 - m. syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah.

Pasal 34

- (1) Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa.
- (2) Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
- (3) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahap pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan.
- (4) Dalam melaksanakan pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dibentuk panitia pemilihan Kepala Desa.
- (5) Panitia pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bertugas mengadakan penjaringan dan penyaringan bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan, melaksanakan pemungutan suara, menetapkan calon Kepala Desa terpilih, dan melaporkan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa.
- (6) Biaya pemilihan Kepala Desa dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 35

Penduduk Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) yang pada hari pemungutan suara pemilihan Kepala Desa sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah menikah ditetapkan sebagai pemilih.

Pasal 36

- (1) Bakal calon Kepala Desa yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ditetapkan sebagai calon Kepala Desa oleh panitia pemilihan Kepala Desa.
- (2) Calon Kepala Desa yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan kepada masyarakat Desa di tempat umum sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa.
- (3) Calon Kepala Desa dapat melakukan kampanye sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 37

- (1) Calon Kepala Desa yang dinyatakan terpilih adalah calon yang memperoleh suara terbanyak.
- (2) Panitia pemilihan Kepala Desa menetapkan calon Kepala Desa terpilih.
- (3) Panitia pemilihan Kepala Desa menyampaikan nama calon Kepala Desa terpilih kepada Badan Permusyawaratan Desa paling lama 7 (tujuh) hari setelah penetapan calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Badan Permusyawaratan Desa paling lama 7 (tujuh) hari setelah menerima laporan panitia pemilihan menyampaikan nama calon Kepala Desa terpilih kepada Bupati/Walikota.
- (5) Bupati/Walikota mengesahkan calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi Kepala Desa paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan Kepala Desa dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota.
- (6) Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Pasal 38

- (1) Calon Kepala Desa terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah penerbitan keputusan Bupati/Walikota.
- (2) Sebelum memangku jabatannya, Kepala Desa terpilih bersumpah/berjanji.
- (3) Sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sebagai berikut:

“Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku Kepala Desa dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara; dan bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta melaksanakan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya yang berlaku bagi Desa, daerah, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pasal 39

- (1) Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan.
- (2) Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Bagian Keempat
Pemberhentian Kepala Desa

Pasal 40

- (1) Kepala Desa berhenti karena:
 - a. meninggal dunia;
 - b. permintaan sendiri; atau
 - c. diberhentikan.
- (2) Kepala Desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
 - a. berakhir masa jabatannya;
 - b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
 - c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon Kepala Desa; atau
 - d. melanggar larangan sebagai Kepala Desa.
- (3) Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Bupati/Walikota.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 41

Kepala Desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah

dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan register perkara di pengadilan.

Pasal 42

Kepala Desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah ditetapkan sebagai tersangka dalam tindak pidana korupsi, terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara.

Pasal 43

Kepala Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42 diberhentikan oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pasal 44

- (1) Kepala Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42 setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak penetapan putusan pengadilan diterima oleh Kepala Desa, Bupati/Walikota merehabilitasi dan mengaktifkan kembali Kepala Desa yang bersangkutan sebagai Kepala Desa sampai dengan akhir masa jabatannya.
- (2) Apabila Kepala Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah berakhir masa jabatannya, Bupati/Walikota harus merehabilitasi nama baik Kepala Desa yang bersangkutan.

Pasal 45

Dalam hal Kepala Desa diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42, sekretaris Desa melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Desa sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pasal 46

- (1) Dalam hal sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 tidak lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagai penjabat Kepala Desa sampai dengan terpilihnya Kepala Desa.

- (2) Penjabat Kepala Desa melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan hak Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.

Pasal 47

- (1) Dalam hal sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagai penjabat Kepala Desa.
- (2) Penjabat Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan hak Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 sampai dengan ditetapkannya Kepala Desa.
- (3) Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipilih melalui Musyawarah Desa yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33.
- (4) Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan paling lama 6 (enam) bulan sejak Kepala Desa diberhentikan.
- (5) Kepala Desa yang dipilih melalui Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) melaksanakan tugas Kepala Desa sampai habis sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Bagian Kelima Perangkat Desa

Pasal 48

Perangkat Desa terdiri atas:

- a. sekretariat Desa;
- b. pelaksana kewilayahan; dan
- c. pelaksana teknis.

Pasal 49

- (1) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.
- (2) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas

nama Bupati/Walikota.

- (3) Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertanggung jawab kepada Kepala Desa.

Pasal 50

- (1) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 diangkat dari warga Desa yang memenuhi persyaratan:
 - a. berpendidikan paling rendah sekolah menengah umum atau yang sederajat;
 - b. berusia 20 (dua puluh) tahun sampai dengan 42 (empat puluh dua) tahun;
 - c. terdaftar sebagai penduduk Desa dan bertempat tinggal di Desa paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran; dan
 - d. syarat lain yang ditentukan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48, Pasal 49, dan Pasal 50 ayat (1) diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Pasal 51

Perangkat Desa dilarang:

- a. merugikan kepentingan umum;
- b. membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu;
- c. menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya;
- d. melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;
- e. melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat Desa;
- f. melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- g. menjadi pengurus partai politik;
- h. menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;
- i. merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau

- Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundangan-undangan;
- j. ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah;
 - k. melanggar sumpah/janji jabatan; dan
 - l. meninggalkan tugas selama 60 (enam puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Pasal 52

- (1) Perangkat Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.
- (2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Pasal 53

- (1) Perangkat Desa berhenti karena:
 - a. meninggal dunia;
 - b. permintaan sendiri; atau
 - c. diberhentikan.
- (2) Perangkat Desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
 - a. usia telah genap 60 (enam puluh) tahun;
 - b. berhalangan tetap;
 - c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai perangkat Desa; atau
 - d. melanggar larangan sebagai perangkat Desa.
- (3) Pemberhentian perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati/Walikota.-
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Bagian Keenam
Musyawarah Desa

Pasal 54

- (1) Musyawarah Desa merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- (2) Hal yang bersifat strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. penataan Desa;
 - b. perencanaan Desa;
 - c. kerja sama Desa;
 - d. rencana investasi yang masuk ke Desa;
 - e. pembentukan BUM Desa;
 - f. penambahan dan pelepasan Aset Desa; dan
 - g. kejadian luar biasa.
- (3) Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling kurang sekali dalam 1 (satu) tahun.
- (4) Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Bagian Ketujuh
Badan Permusyawaratan Desa

Pasal 55

Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

- a. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Pasal 56

- (1) Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis.
- (2) Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 6 (enam) tahun dihitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji.
- (3) Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Pasal 57

Persyaratan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah/pernah menikah;
- d. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. bukan sebagai perangkat Pemerintah Desa;
- f. bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa; dan
- g. wakil penduduk Desa yang dipilih secara demokratis.

Pasal 58

- (1) Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan jumlah asal, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang, dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan Keuangan Desa.
- (2) Peresmian anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota.
- (3) Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebelum memangku jabatannya bersumpah/berjanji secara bersama-sama di hadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk.
- (4) Susunan kata sumpah/janji anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagai berikut:
”Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku anggota Badan Permusyawaratan Desa dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara, dan bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta melaksanakan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya yang berlaku bagi Desa, daerah, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pasal 59

- (1) Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa terdiri atas 1 (satu) orang ketua, 1 (satu) orang wakil ketua, dan 1 (satu) orang sekretaris.
- (2) Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa secara langsung dalam rapat Badan Permusyawaratan Desa yang diadakan secara khusus.
- (3) Rapat pemilihan pimpinan Badan Permusyawaratan Desa untuk pertama kali dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota termuda.

Pasal 60

Badan Permusyawaratan Desa menyusun peraturan tata tertib Badan Permusyawaratan Desa.

Pasal 61

Badan Permusyawaratan Desa berhak:

- a. mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
- b. menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- c. mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pasal 62

Anggota Badan Permusyawaratan Desa berhak:

- a. mengajukan usul rancangan Peraturan Desa;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan/atau pendapat;
- d. memilih dan dipilih; dan
- e. mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pasal 63

Anggota Badan Permusyawaratan Desa wajib:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara

- Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b. melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
 - c. menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat Desa;
 - d. mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/atau golongan;
 - e. menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat Desa; dan
 - f. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan Desa.

Pasal 64

Anggota Badan Permusyawaratan Desa dilarang:

- a. merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat Desa, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat Desa;
- b. melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- c. menyalahgunakan wewenang;
- d. melanggar sumpah/janji jabatan;
- e. merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan perangkat Desa;
- f. merangkap sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundangan-undangan;
- g. sebagai pelaksana proyek Desa;
- h. menjadi pengurus partai politik; dan/atau
- i. menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang.

Pasal 65

- (1) Mekanisme musyawarah Badan Permusyawaratan Desa sebagai berikut:
 - a. musyawarah Badan Permusyawaratan Desa dipimpin oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa;
 - b. musyawarah Badan Permusyawaratan Desa dinyatakan sah apabila dihadiri oleh paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari

- jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa;
- c. pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah guna mencapai mufakat;
 - d. apabila musyawarah mufakat tidak tercapai, pengambilan keputusan dilakukan dengan cara pemungutan suara;
 - e. pemungutan suara sebagaimana dimaksud dalam huruf d dinyatakan sah apabila disetujui oleh paling sedikit $\frac{1}{2}$ (satu perdua) ditambah 1 (satu) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa yang hadir; dan
 - f. hasil musyawarah Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan keputusan Badan Permusyawaratan Desa dan dilampiri notulen musyawarah yang dibuat oleh sekretaris Badan Permusyawaratan Desa.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Permusyawaratan Desa diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bagian Kedelapan Penghasilan Pemerintah Desa

Pasal 66

- (1) Kepala Desa dan perangkat Desa memperoleh penghasilan tetap setiap bulan.
- (2) Penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari dana perimbangan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diterima oleh Kabupaten/Kota dan ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.
- (3) Selain penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa dan perangkat Desa menerima tunjangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
- (4) Selain penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa dan perangkat Desa memperoleh jaminan kesehatan dan dapat memperoleh penerimaan lainnya yang sah.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai besaran penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan tunjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) serta penerimaan lainnya yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

BAB VI

HAK DAN KEWAJIBAN DESA DAN MASYARAKAT DESA

Pasal 67

- (1) Desa berhak:
 - a. mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
 - b. menetapkan dan mengelola kelembagaan Desa; dan
 - c. mendapatkan sumber pendapatan.
- (2) Desa berkewajiban:
 - a. melindungi dan menjaga persatuan, kesatuan, serta kerukunan masyarakat Desa dalam rangka kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat Desa;
 - c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
 - d. mengembangkan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
 - e. memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat Desa.

Pasal 68

- (1) Masyarakat Desa berhak:
 - a. meminta dan mendapatkan informasi dari Pemerintah Desa serta mengawasi kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa;
 - b. memperoleh pelayanan yang sama dan adil;
 - c. menyampaikan aspirasi, saran, dan pendapat lisan atau tertulis secara bertanggung jawab tentang kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa;
 - d. memilih, dipilih, dan/atau ditetapkan menjadi:
 1. Kepala Desa;
 2. perangkat Desa;
 3. anggota Badan Permusyawaratan Desa; atau
 4. anggota lembaga kemasyarakatan Desa.
 - e. mendapatkan pengayoman dan perlindungan dari gangguan ketenteraman dan ketertiban di Desa.

- (2) Masyarakat Desa berkewajiban:
- a. membangun diri dan memelihara lingkungan Desa;
 - b. mendorong terciptanya kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa yang baik;
 - c. mendorong terciptanya situasi yang aman, nyaman, dan tenteram di Desa;
 - d. memelihara dan mengembangkan nilai permusyawaratan, permufakatan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan di Desa; dan
 - e. berpartisipasi dalam berbagai kegiatan di Desa.

BAB VII

PERATURAN DESA

Pasal 69

- (1) Jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa.
- (2) Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.
- (4) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa.
- (5) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota.
- (6) Dalam hal Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Kepala Desa wajib memperbaikinya.
- (7) Kepala Desa diberi waktu paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi.
- (8) Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5),

- Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya.
- (9) Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa.
 - (10) Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa.
 - (11) Peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh sekretaris Desa.
 - (12) Dalam pelaksanaan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaannya.

Pasal 70

- (1) Peraturan bersama Kepala Desa merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dari 2 (dua) Desa atau lebih yang melakukan kerja sama antar-Desa.
- (2) Peraturan bersama Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perpaduan kepentingan Desa masing-masing dalam kerja sama antar-Desa.

BAB VIII

KEUANGAN DESA DAN ASET DESA

Bagian Kesatu Keuangan Desa

Pasal 71

- (1) Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa.
- (2) Hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan Keuangan Desa.

Pasal 72

- (1) Pendapatan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) bersumber dari:
 - a. pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;

- b. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - c. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
 - d. alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
 - e. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
 - f. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
 - g. lain-lain pendapatan Desa yang sah.
- (2) Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan.
 - (3) Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah.
 - (4) Alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.
 - (5) Dalam rangka pengelolaan Keuangan Desa, Kepala Desa melimpahkan sebagian kewenangan kepada perangkat Desa yang ditunjuk.
 - (6) Bagi Kabupaten/Kota yang tidak memberikan alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Pemerintah dapat melakukan penundaan dan/atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang seharusnya disalurkan ke Desa.

Pasal 73

- (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa terdiri atas bagian pendapatan, belanja, dan pembiayaan Desa.
- (2) Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa diajukan oleh Kepala Desa dan dimusyawarahkan bersama Badan Permusyawaratan Desa.
- (3) Sesuai dengan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala Desa menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa.

Pasal 74

- (1) Belanja Desa diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang disepakati dalam Musyawarah Desa dan sesuai dengan prioritas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah.
- (2) Kebutuhan pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi, tetapi tidak terbatas pada kebutuhan primer, pelayanan dasar, lingkungan, dan kegiatan pemberdayaan masyarakat Desa.

Pasal 75

- (1) Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa.
- (2) Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menguasai sebagian kekuasaannya kepada perangkat Desa.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai Keuangan Desa diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Bagian Kedua
Aset Desa

Pasal 76

- (1) Aset Desa dapat berupa tanah kas Desa, tanah ulayat, pasar Desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan Desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik Desa, mata air milik Desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik Desa.
- (2) Aset lainnya milik Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain:
 - a. kekayaan Desa yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
 - b. kekayaan Desa yang diperoleh dari hibah dan sumbangan atau yang sejenis;
 - c. kekayaan Desa yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak dan lain-lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - d. hasil kerja sama Desa; dan
 - e. kekayaan Desa yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.
- (3) Kekayaan milik Pemerintah dan Pemerintah Daerah berskala

lokal Desa yang ada di Desa dapat dihibahkan kepemilikannya kepada Desa.

- (4) Kekayaan milik Desa yang berupa tanah disertifikatkan atas nama Pemerintah Desa.
- (5) Kekayaan milik Desa yang telah diambil alih oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dikembalikan kepada Desa, kecuali yang sudah digunakan untuk fasilitas umum.
- (6) Bangunan milik Desa harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib.

Pasal 77

- (1) Pengelolaan kekayaan milik Desa dilaksanakan berdasarkan asas kepentingan umum, fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan kepastian nilai ekonomi.
- (2) Pengelolaan kekayaan milik Desa dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan tarafhidup masyarakat Desa serta meningkatkan pendapatan Desa.
- (3) Pengelolaan kekayaan milik Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibahas oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan tata cara pengelolaan kekayaan milik Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.

BAB IX

PEMBANGUNAN DESA DAN PEMBANGUNAN KAWASAN PERDESAAN

Bagian Kesatu Pembangunan Desa

Pasal 78

- (1) Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.
- (2) Pembangunan Desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.
- (3) Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2)

mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial.

Paragraf 1
Perencanaan

Pasal 79

- (1) Pemerintah Desa menyusun perencanaan Pembangunan Desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.
- (2) Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun secara berjangka meliputi:
 - a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun; dan
 - b. Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa, merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
- (3) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Desa.
- (4) Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa.
- (5) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa merupakan pedoman dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.
- (6) Program Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah yang berskala lokal Desa dikoordinasikan dan/atau didelegasikan pelaksanaannya kepada Desa.
- (7) Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan salah satu sumber masukan dalam perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.

Pasal 80

- (1) Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat

Desa.

- (2) Dalam menyusun perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Desa wajib menyelenggarakan musyawarah perencanaan Pembangunan Desa.
- (3) Musyawarah perencanaan Pembangunan Desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat Desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.
- (4) Prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dirumuskan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat Desa yang meliputi:
 - a. peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar;
 - b. pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia;
 - c. pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif;
 - d. pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi; dan
 - e. peningkatan kualitas ketertiban dan ketenteraman masyarakat Desa berdasarkan kebutuhan masyarakat Desa.

Paragraf 2

Pelaksanaan

Pasal 81

- (1) Pembangunan Desa dilaksanakan sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Desa.
- (2) Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dengan melibatkan seluruh masyarakat Desa dengan semangat gotong royong.
- (3) Pelaksanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam Desa.
- (4) Pembangunan lokal berskala Desa dilaksanakan sendiri oleh Desa.
- (5) Pelaksanaan program sektoral yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa untuk diintegrasikan dengan Pembangunan Desa.

Paragraf 3
Pemantauan dan Pengawasan Pembangunan Desa

Pasal 82

- (1) Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa.
- (2) Masyarakat Desa berhak melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa.
- (3) Masyarakat Desa melaporkan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa kepada Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.
- (4) Pemerintah Desa wajib menginformasikan perencanaan dan pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Rencana Kerja Pemerintah Desa, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa kepada masyarakat Desa melalui layanan informasi kepada umum dan melaporkannya dalam Musyawarah Desa paling sedikit 1 (satu) tahun sekali.
- (5) Masyarakat Desa berpartisipasi dalam Musyawarah Desa untuk menanggapi laporan pelaksanaan Pembangunan Desa.

Bagian Kedua
Pembangunan Kawasan Perdesaan

Pasal 83

- (1) Pembangunan Kawasan Perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar-Desa dalam 1 (satu) Kabupaten/Kota.
- (2) Pembangunan Kawasan Perdesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat Desa di Kawasan Perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif.
- (3) Pembangunan Kawasan Perdesaan meliputi:
 - a. penggunaan dan pemanfaatan wilayah Desa dalam rangka penetapan kawasan pembangunan sesuai dengan tata ruang Kabupaten/Kota;
 - b. pelayanan yang dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan;
 - c. pembangunan infrastruktur, peningkatan ekonomi perdesaan, dan pengembangan teknologi tepat guna; dan
 - d. pemberdayaan masyarakat Desa untuk meningkatkan akses

terhadap pelayanan dan kegiatan ekonomi.

- (4) Rancangan pembangunan Kawasan Perdesaan dibahas bersama oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa.
- (5) Rencana pembangunan Kawasan Perdesaan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan oleh Bupati/Walikota sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

Pasal 84

- (1) Pembangunan Kawasan Perdesaan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan/atau pihak ketiga yang terkait dengan pemanfaatan Aset Desa dan tata ruang Desa wajib melibatkan Pemerintah Desa.
- (2) Perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pendayagunaan Aset Desa untuk pembangunan Kawasan Perdesaan merujuk pada hasil Musyawarah Desa.
- (3) Pengaturan lebih lanjut mengenai perencanaan, pelaksanaan pembangunan Kawasan Perdesaan, pemanfaatan, dan pendayagunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 85

- (1) Pembangunan Kawasan Perdesaan dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melalui satuan kerja perangkat daerah, Pemerintah Desa, dan/atau BUM Desa dengan mengikutsertakan masyarakat Desa.
- (2) Pembangunan Kawasan Perdesaan yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan pihak ketiga wajib mendayagunakan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia serta mengikutsertakan Pemerintah Desa dan masyarakat Desa.
- (3) Pembangunan Kawasan Perdesaan yang berskala lokal Desa wajib diserahkan pelaksanaannya kepada Desa dan/atau kerja sama antar-Desa.

Bagian Ketiga

Sistem Informasi Pembangunan Desa dan Pembangunan Kawasan Perdesaan

Pasal 86

- (1) Desa berhak mendapatkan akses informasi melalui sistem informasi Desa yang dikembangkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mengembangkan sistem informasi Desa dan pembangunan Kawasan Perdesaan.
- (3) Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi fasilitas perangkat keras dan perangkat lunak, jaringan, serta sumber daya manusia.
- (4) Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi data Desa, data Pembangunan Desa, Kawasan Perdesaan, serta informasi lain yang berkaitan dengan Pembangunan Desa dan pembangunan Kawasan Perdesaan.
- (5) Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikelola oleh Pemerintah Desa dan dapat diakses oleh masyarakat Desa dan semua pemangku kepentingan.
- (6) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menyediakan informasi perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota untuk Desa.

BAB X

BADAN USAHA MILIK DESA

Pasal 87

- (1) Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa.
- (2) BUM Desa dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan.
- (3) BUM Desa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/ atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 88

- (1) Pendirian BUM Desa disepakati melalui Musyawarah Desa.
- (2) Pendirian BUM Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Pasal 89

Hasil usaha BUM Desa dimanfaatkan untuk:

- a. pengembangan usaha; dan
- b. Pembangunan Desa, pemberdayaan masyarakat Desa, dan pemberian bantuan untuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial, dan kegiatan dana bergulir yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pasal 90

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa mendorong perkembangan BUM Desa dengan:

- a. memberikan hibah dan/atau akses permodalan;
- b. melakukan pendampingan teknis dan akses ke pasar; dan
- c. memprioritaskan BUM Desa dalam pengelolaan sumber daya alam di Desa.

BAB XI

KERJA SAMA DESA

Pasal 91

Desa dapat mengadakan kerja sama dengan Desa lain dan/atau kerja sama dengan pihak ketiga.

Bagian Kesatu
Kerja Sama antar-Desa

Pasal 92

- (1) Kerja sama antar-Desa meliputi:
 - a. pengembangan usaha bersama yang dimiliki oleh Desa untuk mencapai nilai ekonomi yang berdaya saing;
 - b. kegiatan kemasyarakatan, pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat antar-Desa; dan/atau
 - c. bidang keamanan dan ketertiban.
- (2) Kerja sama antar-Desa dituangkan dalam Peraturan Bersama Kepala Desa melalui kesepakatan musyawarah antar-Desa.
- (3) Kerja sama antar-Desa dilaksanakan oleh badan kerja sama antar-Desa yang dibentuk melalui Peraturan Bersama Kepala Desa.
- (4) Musyawarah antar-Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) membahas hal yang berkaitan dengan:
 - a. pembentukan lembaga antar-Desa;
 - b. pelaksanaan program Pemerintah dan Pemerintah Daerah

- yang dapat dilaksanakan melalui skema kerja sama antar-Desa;
- c. perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan program pembangunan antar-Desa;
 - d. pengalokasian anggaran untuk Pembangunan Desa, antar-Desa, dan Kawasan Perdesaan;
 - e. masukan terhadap program Pemerintah Daerah tempat Desa tersebut berada; dan
 - f. kegiatan lainnya yang dapat diselenggarakan melalui kerja sama antar-Desa.
- (5) Dalam melaksanakan pembangunan antar-Desa, badan kerja sama antar-Desa dapat membentuk kelompok/lembaga sesuai dengan kebutuhan.
- (6) Dalam pelayanan usaha antar-Desa dapat dibentuk BUM Desa yang merupakan milik 2 (dua) Desa atau lebih.

Bagian Kedua
Kerja Sama dengan Pihak Ketiga

Pasal 93

- (1) Kerja sama Desa dengan pihak ketiga dilakukan untuk mempercepat dan meningkatkan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- (2) Kerja sama dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimusyawarahkan dalam Musyawarah Desa.

BAB XII

**LEMBAGA KEMASYARAKATAN DESA DAN LEMBAGA
ADAT DESA**

Bagian Kesatu
Lembaga Kemasyarakatan Desa

Pasal 94

- (1) Desa mendayagunakan lembaga kemasyarakatan Desa yang ada dalam membantu pelaksanaan fungsi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

- (2) Lembaga kemasyarakatan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan wadah partisipasi masyarakat Desa sebagai mitra Pemerintah Desa.
- (3) Lembaga kemasyarakatan Desa bertugas melakukan pemberdayaan masyarakat Desa, ikut serta merencanakan dan melaksanakan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat Desa.
- (4) Pelaksanaan program dan kegiatan yang bersumber dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan lembaga non-Pemerintah wajib memberdayakan dan mendayagunakan lembaga kemasyarakatan yang sudah ada di Desa.

Bagian Kedua
Lembaga Adat Desa

Pasal 95

- (1) Pemerintah Desa dan masyarakat Desa dapat membentuk lembaga adat Desa.
- (2) Lembaga adat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga yang menyelenggarakan fungsi adat istiadat dan menjadi bagian dari susunan asli Desa yang tumbuh dan berkembang atas prakarsa masyarakat Desa.
- (3) Lembaga adat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas membantu Pemerintah Desa dan sebagai mitra dalam memberdayakan, melestarikan, dan mengembangkan adat istiadat sebagai wujud pengakuan terhadap adat istiadat masyarakat Desa.

BAB XIII

KETENTUAN KHUSUS DESA ADAT

Bagian Kesatu
Penataan Desa Adat

Pasal 96

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat.

Pasal 97

- (1) Penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 memenuhi syarat:
 - a. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan
 - c. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya yang masih hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus memiliki wilayah dan paling kurang memenuhi salah satu atau gabungan unsur adanya:
 - a. masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok;
 - b. pranata pemerintahan adat;
 - c. harta kekayaan dan/atau benda adat; dan/atau
 - d. perangkat norma hukum adat.
- (3) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila:
 - a. keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral; dan
 - b. substansi hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan dan masyarakat yang lebih luas serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.
- (4) Suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum yang:
 - a. tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
 - b. substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 98

- (1) Desa Adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Pembentukan Desa Adat setelah penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan faktor penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, serta pemberdayaan masyarakat Desa dan sarana prasarana pendukung.

Pasal 99

- (1) Penggabungan Desa Adat dapat dilakukan atas prakarsa dan kesepakatan antar-Desa Adat.
- (2) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memfasilitasi pelaksanaan penggabungan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 100

- (1) Status Desa dapat diubah menjadi Desa Adat, kelurahan dapat diubah menjadi Desa Adat, Desa Adat dapat diubah menjadi Desa, dan Desa Adat dapat diubah menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa masyarakat yang bersangkutan melalui Musyawarah Desa dan disetujui oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Dalam hal Desa diubah menjadi Desa Adat, kekayaan Desa beralih status menjadi kekayaan Desa Adat, dalam hal kelurahan berubah menjadi Desa Adat, kekayaan kelurahan beralih status menjadi kekayaan Desa Adat, dalam hal Desa Adat berubah menjadi Desa, kekayaan Desa Adat beralih status menjadi kekayaan Desa, dan dalam hal Desa Adat berubah menjadi kelurahan, kekayaan Desa Adat beralih status menjadi kekayaan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 101

- (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa Adat.
- (2) Penataan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Peraturan Daerah.
- (3) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disertai lampiran peta batas wilayah.

Pasal 102

Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 ayat (2) berpedoman pada ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pasal 8, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, dan Pasal 17.

Bagian Kedua Kewenangan Desa Adat

Pasal 103

Kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a meliputi:

- a. pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
- b. pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat;
- c. pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat;
- d. penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
- e. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan
- g. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

Pasal 104

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b serta Pasal 103 diatur dan diurus oleh Desa Adat dengan memperhatikan prinsip keberagaman.

Pasal 105

Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa Adat.

Pasal 106

(1) Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah

kepada Desa Adat meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat, pelaksanaan Pembangunan Desa Adat, pembinaan kemasyarakatan Desa Adat, dan pemberdayaan masyarakat Desa Adat.

- (2) Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan biaya.

Bagian Ketiga
Pemerintahan Desa Adat

Pasal 107

Pengaturan dan penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dilaksanakan sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di Desa Adat yang masih hidup serta sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 108

Pemerintahan Desa Adat menyelenggarakan fungsi permusyawaratan dan Musyawarah Desa Adat sesuai dengan susunan asli Desa Adat atau dibentuk baru sesuai dengan prakarsa masyarakat Desa Adat.

Pasal 109

Susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam peraturan daerah Provinsi.

Bagian Keempat
Peraturan Desa Adat

Pasal 110

Peraturan Desa Adat disesuaikan dengan hukum adat dan norma adat istiadat yang berlaku di Desa Adat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 111

- (1) Ketentuan khusus tentang Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 sampai dengan Pasal 110 hanya berlaku untuk Desa Adat.
- (2) Ketentuan tentang Desa berlaku juga untuk Desa Adat sepanjang tidak diatur dalam ketentuan khusus tentang Desa Adat.

BAB XIV

PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Pasal 112

- (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- (2) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah.
- (3) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memberdayakan masyarakat Desa dengan:
 - a. menerapkan hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, teknologi tepat guna, dan temuan baru untuk kemajuan ekonomi dan pertanian masyarakat Desa;
 - b. meningkatkan kualitas pemerintahan dan masyarakat Desa melalui pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan; dan
 - c. mengakui dan memfungsikan institusi asli dan/atau yang sudah ada di masyarakat Desa.
- (4) Pemberdayaan masyarakat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan Pembangunan Desa dan Kawasan Perdesaan.

Pasal 113

Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi:

- a. memberikan pedoman dan standar pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. memberikan pedoman tentang dukungan pendanaan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa;
- c. memberikan penghargaan, pembimbingan, dan pembinaan kepada lembaga masyarakat Desa;
- d. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
- e. memberikan pedoman standar jabatan bagi perangkat Desa;
- f. memberikan bimbingan, supervisi, dan konsultasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan

- Desa, dan lembaga kemasyarakatan;
- g. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan Desa;
 - h. menetapkan bantuan keuangan langsung kepada Desa;
 - i. melakukan pendidikan dan pelatihan tertentu kepada aparatur Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa;
 - j. melakukan penelitian tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa tertentu;
 - k. mendorong percepatan pembangunan perdesaan;
 - l. memfasilitasi dan melakukan penelitian dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa; dan
 - m. menyusun dan memfasilitasi petunjuk teknis bagi BUM Desa dan lembaga kerja sama Desa.

Pasal 114

Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi:

- a. melakukan pembinaan terhadap Kabupaten/Kota dalam rangka penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang mengatur Desa;
- b. melakukan pembinaan Kabupaten/Kota dalam rangka pemberian alokasi dana Desa;
- c. melakukan pembinaan peningkatan kapasitas Kepala Desa dan perangkat Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan;
- d. melakukan pembinaan manajemen Pemerintahan Desa;
- e. melakukan pembinaan upaya percepatan Pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis;
- f. melakukan bimbingan teknis bidang tertentu yang tidak mungkin dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
- g. melakukan inventarisasi kewenangan Provinsi yang dilaksanakan oleh Desa;
- h. melakukan pembinaan dan pengawasan atas penetapan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dalam pembiayaan Desa;
- i. melakukan pembinaan terhadap Kabupaten/Kota dalam rangka penataan wilayah Desa;

- j. membantu Pemerintah dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa; dan
- k. membina dan mengawasi penetapan pengaturan BUM Desa Kabupaten/Kota dan lembaga kerja sama antar-Desa.

Pasal 115

Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi:

- a. memberikan pedoman pelaksanaan penugasan urusan Kabupaten/Kota yang dilaksanakan oleh Desa;
- b. memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa;
- c. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
- d. melakukan fasilitasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- e. melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa;
- f. menetapkan pembiayaan alokasi dana perimbangan untuk Desa;
- g. mengawasi pengelolaan Keuangan Desa dan pendayagunaan Aset Desa;
- h. melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- i. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat;
- j. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat;
- k. melakukan upaya percepatan pembangunan perdesaan;
- l. melakukan upaya percepatan Pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis;
- m. melakukan peningkatan kapasitas BUM Desa dan lembaga kerja sama antar-Desa; dan
- n. memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB XV

KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 116

- (1) Desa yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku tetap diakui sebagai Desa.
- (2) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menetapkan Peraturan Daerah tentang penetapan Desa dan Desa Adat di wilayahnya.
- (3) Penetapan Desa dan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.
- (4) Paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini berlaku, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bersama Pemerintah Desa melakukan inventarisasi Aset Desa.

Pasal 117

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang sudah ada wajib menyesuaikannya dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Pasal 118

- (1) Masa jabatan Kepala Desa yang ada pada saat ini tetap berlaku sampai habis masa jabatannya.
- (2) Periodisasi masa jabatan Kepala Desa mengikuti ketentuan Undang-Undang ini.
- (3) Anggota Badan Permusyawaratan Desa yang ada pada saat ini tetap menjalankan tugas sampai habis masa keanggotaannya.
- (4) Periodisasi keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa mengikuti ketentuan Undang-Undang ini.
- (5) Perangkat Desa yang tidak berstatus pegawai negeri sipil tetap melaksanakan tugas sampai habis masa tugasnya.
- (6) Perangkat Desa yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil melaksanakan tugasnya sampai ditetapkan penempatannya yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

BAB XVI

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 119

Semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan

secara langsung dengan Desa wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya dengan ketentuan Undang-Undang ini.

Pasal 120

- (1) Semua peraturan pelaksanaan tentang Desa yang selama ini ada tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.
- (2) Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Pasal 121

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Pasal 200 sampai dengan Pasal 216 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 122

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal 15 Januari 2014
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 15 Januari 2014
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

AMIR SYAMSUDIN

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2014
NOMOR 7

Salinan sesuai dengan aslinya
KEMENTERIAN SEKRETARIAT NEGARA RI
Asisten Deputi Perundang-undangan
Bidang Politik dan Kesejahteraan Rakyat,

Wisnu Setiawan

**PENJELASAN
ATAS
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 6 TAHUN 2014
TENTANG
DESA**

I. UMUM

1. Dasar Pemikiran

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam territori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*”, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan Asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut”. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberagaman karakteristik dan jenis Desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.

Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur

dalam undang-undang”. Hal itu berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Dalam sejarah pengaturan Desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai Desa tersebut belum dapat memadai segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat Desa yang hingga saat ini sudah berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) Desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan. Selain itu, pelaksanaan pengaturan Desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antarwilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang ini disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat

sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7). Walaupun demikian, kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan.

Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat. Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli.

Desa Adat memiliki fungsi pemerintahan, keuangan Desa, pembangunan Desa, serta mendapat fasilitasi dan pembinaan dari pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam posisi seperti ini, Desa dan Desa Adat mendapat perlakuan yang sama dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Oleh sebab itu, di masa depan Desa dan Desa Adat dapat melakukan perubahan wajah Desa dan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, pelaksanaan pembangunan yang berdaya guna, serta pembinaan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat di wilayahnya. Dalam status yang sama seperti itu, Desa dan Desa Adat diatur secara tersendiri dalam Undang-Undang ini.

Menteri yang menangani Desa saat ini adalah Menteri Dalam Negeri. Dalam kedudukan ini Menteri Dalam Negeri menetapkan pengaturan umum, petunjuk teknis, dan fasilitasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

2. Tujuan dan Asas Pengaturan
 - a. Tujuan Pengaturan

Pemerintah negara Republik Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan

kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional telah menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia. Desa yang memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kukuh dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Dengan demikian, tujuan ditetapkan pengaturannya Desa dalam Undang-Undang ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

- 1) memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- 3) melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
- 4) mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
- 5) membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
- 6) meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
- 7) meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
- 8) memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
- 9) memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

b. Asas Pengaturan

Asas pengaturan dalam Undang-Undang ini adalah:

- 1) rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul;
- 2) subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa;
- 3) keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat Desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
- 4) kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat Desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun Desa;
- 5) kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun Desa;
- 6) kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa;
- 7) musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan;
- 8) demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat Desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat Desa atau dengan persetujuan masyarakat Desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin;
- 9) kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri;
- 10) partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan;
- 11) kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran;
- 12) pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa; dan
- 13) keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan Desa.

3. Materi Muatan

Undang-Undang ini menegaskan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Undang-Undang ini mengatur materi mengenai Asas Pengaturan, Kedudukan dan Jenis Desa, Penataan Desa, Kewenangan Desa, Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Hak dan Kewajiban Desa dan Masyarakat Desa, Peraturan Desa, Keuangan Desa dan Aset Desa, Pembangunan Desa dan Pembangunan Kawasan Perdesaan, Badan Usaha Milik Desa, Kerja Sama Desa, Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa, serta Pembinaan dan Pengawasan. Selain itu, Undang-Undang ini juga mengatur dengan ketentuan khusus yang hanya berlaku untuk Desa Adat sebagaimana diatur dalam Bab XIII.

4. Desa dan Desa Adat

Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari Desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa.

Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa Adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul.

Pada dasarnya kesatuan masyarakat hukum adat terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/

atau gabungan genealogis dengan teritorial. Yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial. Dalam kaitan itu, negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Implementasi dari kesatuan masyarakat hukum adat tersebut telah ada dan hidup di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti *buta/nagori* di Sumatera Utara, *gampong* di Aceh, *nagari* di Minangkabau, *marga* di Sumatera bagian selatan, *tiuh* atau *pekon* di Lampung, *desa pakraman/desa adat* di Bali, *lembang* di Toraja, *banua* dan *wanua* di Kalimantan, dan *negeri* di Maluku.

Di dalam perkembangannya, Desa Adat telah berubah menjadi lebih dari 1 (satu) Desa Adat; 1 (satu) Desa Adat menjadi Desa; lebih dari 1 (satu) Desa Adat menjadi Desa; atau 1 (satu) Desa Adat yang juga berfungsi sebagai 1 (satu) Desa/kelurahan. Oleh karena itu, Undang-Undang ini memungkinkan perubahan status dari Desa atau kelurahan menjadi Desa Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia atas prakarsa masyarakat. Demikian pula, status Desa Adat dapat berubah menjadi Desa/kelurahan atas prakarsa masyarakat.

Penetapan Desa Adat untuk pertama kalinya berpedoman pada ketentuan khusus sebagaimana diatur dalam Bab XIII Undang-Undang ini. Pembentukan Desa Adat yang baru berpedoman pada ketentuan sebagaimana diatur dalam Bab III Undang-Undang ini.

Penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud di atas, yang menjadi acuan utama adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yaitu:

- a. Putusan Nomor 010/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam;
- b. Putusan Nomor 31/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota

- Tual Di Provinsi Maluku;
- c. Putusan Nomor 6/PUU-VI/2008 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Banggai Kepulauan; dan
 - d. Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Namun demikian, karena kesatuan masyarakat hukum adat yang ditetapkan menjadi Desa Adat melaksanakan fungsi pemerintahan (*local self government*) maka ada syarat mutlak yaitu adanya wilayah dengan batas yang jelas, adanya pemerintahan, dan perangkat lain serta ditambah dengan salah satu pranata lain dalam kehidupan masyarakat hukum adat seperti perasaan bersama, harta kekayaan, dan pranata pemerintahan adat.

5. Kelembagaan Desa

Di dalam Undang-Undang ini diatur mengenai kelembagaan Desa/Desa Adat, yaitu lembaga Pemerintahan Desa/Desa Adat yang terdiri atas Pemerintah Desa/Desa Adat dan Badan Permusyawaratan Desa/Desa Adat, Lembaga Kemasyarakatan Desa, dan lembaga adat.

Kepala Desa/Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain merupakan kepala Pemerintahan Desa/Desa Adat yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Kepala Desa/Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai peran penting dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat. Dengan posisi yang demikian itu, prinsip pengaturan tentang Kepala Desa/Desa Adat adalah:

- a. sebutan Kepala Desa/Desa Adat disesuaikan dengan sebutan lokal;
- b. Kepala Desa/Desa Adat berkedudukan sebagai kepala Pemerintahan Desa/Desa Adat dan sebagai pemimpin masyarakat;
- c. Kepala Desa dipilih secara demokratis dan langsung oleh masyarakat setempat, kecuali bagi Desa Adat dapat menggunakan mekanisme lokal; dan
- d. pencalonan Kepala Desa dalam pemilihan langsung tidak menggunakan basis partai politik sehingga Kepala Desa dilarang menjadi pengurus partai politik.

Mengingat kedudukan, kewenangan, dan Keuangan Desa yang semakin kuat, penyelenggaraan Pemerintahan Desa diharapkan lebih akuntabel yang didukung dengan sistem pengawasan dan keseimbangan antara Pemerintah Desa dan lembaga Desa. Lembaga Desa, khususnya Badan Permusyawaratan Desa yang dalam kedudukannya mempunyai fungsi penting dalam menyiapkan kebijakan Pemerintahan Desa bersama Kepala Desa, harus mempunyai visi dan misi yang sama dengan Kepala Desa sehingga Badan Permusyawaratan Desa tidak dapat menjatuhkan Kepala Desa yang dipilih secara demokratis oleh masyarakat Desa.

6. Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Badan Permusyawaratan Desa merupakan badan permusyawaratan di tingkat Desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Dalam upaya meningkatkan kinerja kelembagaan di tingkat Desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Desa dan/atau Badan Permusyawaratan Desa memfasilitasi penyelenggaraan Musyawarah Desa. Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah forum musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk memusyawarahkan dan menyepakati hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Hasil Musyawarah Desa dalam bentuk kesepakatan yang dituangkan dalam keputusan hasil musyawarah dijadikan dasar oleh Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah Desa dalam menetapkan kebijakan Pemerintahan Desa.

7. Peraturan Desa

Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa.

Penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum, yaitu:

- a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; dan
- e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, serta gender.

Sebagai sebuah produk politik, Peraturan Desa diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat Desa. Masyarakat Desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa.

Peraturan Desa yang mengatur kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Hal itu dimaksudkan agar pelaksanaan Peraturan Desa senantiasa dapat diawasi secara berkelanjutan oleh warga masyarakat Desa setempat mengingat Peraturan Desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat Desa.

Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, Badan Permusyawaratan Desa berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa. Selain Badan Permusyawaratan Desa, masyarakat Desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Desa.

Jenis peraturan yang ada di Desa, selain Peraturan Desa adalah Peraturan Kepala Desa dan Peraturan Bersama Kepala Desa.

8. Pemilihan Kepala Desa

Kepala Desa dipilih secara langsung oleh dan dari penduduk Desa warga negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan dengan masa jabatan 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Kepala Desa dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Sedangkan pengisian jabatan dan masa jabatan Kepala Desa Adat berlaku ketentuan hukum adat di Desa Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Khusus mengenai pemilihan Kepala Desa dalam Undang-Undang ini diatur agar dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota dengan maksud untuk menghindari hal negatif dalam pelaksanaannya.

Pemilihan Kepala Desa secara serentak mempertimbangkan jumlah Desa dan kemampuan biaya pemilihan yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota sehingga dimungkinkan pelaksanaannya secara bergelombang sepanjang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sebagai akibat dilaksanakannya kebijakan pemilihan Kepala Desa secara serentak, dalam Undang-Undang ini diatur mengenai pengisian jabatan Kepala Desa yang berhenti dan diberhentikan sebelum habis masa jabatan.

Jabatan Kepala Desa Adat diisi berdasarkan ketentuan yang berlaku bagi Desa Adat. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Kepala Desa Adat, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat menetapkan penjabat yang berasal dari masyarakat Desa Adat yang bersangkutan.

9. Sumber Pendapatan Desa

Desa mempunyai sumber pendapatan Desa yang 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, alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga.

Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Bantuan tersebut diarahkan untuk percepatan Pembangunan Desa. Sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh Desa berasal dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar Desa, pengelolaan kawasan wisata skala Desa, pengelolaan tambang mineral bukan logam dan tambang batuan dengan tidak menggunakan alat berat, serta sumber lainnya dan tidak untuk dijualbelikan.

Bagian dari dana perimbangan yang diterima Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa.

Alokasi anggaran untuk Desa yang bersumber dari Belanja Pusat dilakukan dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan.

10. Pembangunan Desa dan Kawasan Perdesaan

Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Untuk itu, Undang-Undang ini menggunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu 'Desa membangun' dan 'membangun Desa' yang diintegrasikan dalam perencanaan Pembangunan Desa.

Sebagai konsekuensinya, Desa menyusun perencanaan pembangunan sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. Dokumen rencana Pembangunan Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa dan sebagai dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Perencanaan Pembangunan Desa diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat Desa melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa. Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa,

swadaya masyarakat Desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat Desa. Pembangunan Desa dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa dengan semangat gotong royong serta memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam Desa. Pelaksanaan program sektor yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa dan diintegrasikan dengan rencana Pembangunan Desa. Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi dan melakukan pemantauan mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa.

Sejalan dengan tuntutan dan dinamika pembangunan bangsa, perlu dilakukan pembangunan Kawasan Perdesaan. Pembangunan Kawasan Perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar-Desa dalam satu Kabupaten/Kota sebagai upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat Desa di Kawasan Perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif. Oleh karena itu, rancangan pembangunan Kawasan Perdesaan dibahas bersama oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa.

11. Lembaga Kemasyarakatan Desa

Di Desa dibentuk lembaga kemasyarakatan Desa, seperti rukun tetangga, rukun warga, pembinaan kesejahteraan keluarga, karang taruna, dan lembaga pemberdayaan masyarakat atau yang disebut dengan nama lain. Lembaga kemasyarakatan Desa bertugas membantu Pemerintah Desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat Desa.

Lembaga kemasyarakatan Desa berfungsi sebagai wadah partisipasi masyarakat Desa dalam pembangunan, pemerintahan, kemasyarakatan, dan pemberdayaan yang mengarah terwujudnya demokratisasi dan transparansi di tingkat masyarakat serta menciptakan akses agar masyarakat lebih berperan aktif dalam kegiatan pembangunan.

12. Lembaga Adat Desa

Kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan pusat kehidupan masyarakat yang bersifat mandiri. Dalam kesatuan masyarakat

hukum adat tersebut dikenal adanya lembaga adat yang telah tumbuh dan berkembang di dalam kehidupan masyarakatnya. Dalam eksistensinya, masyarakat hukum adat memiliki wilayah hukum adat dan hak atas harta kekayaan di dalam wilayah hukum adat tersebut serta berhak dan berwenang untuk mengatur, mengurus, dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan masyarakat Desa berkaitan dengan adat istiadat dan hukum adat yang berlaku. Lembaga adat Desa merupakan mitra Pemerintah Desa dan lembaga Desa lainnya dalam memberdayakan masyarakat Desa.

13. Ketentuan Khusus

Khusus bagi Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam menetapkan kebijakan mengenai pengaturan Desa di samping memperhatikan ketentuan dalam Undang-Undang ini juga memperhatikan:

- a. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang; dan
- b. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Cukup jelas.

Pasal 3

Cukup jelas.

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Desa yang berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota dibentuk dalam sistem pemerintahan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 6

Ketentuan ini untuk mencegah terjadinya tumpang tindih wilayah, kewenangan, duplikasi kelembagaan antara Desa dan Desa Adat dalam 1 (satu) wilayah maka dalam 1 (satu) wilayah hanya terdapat Desa atau Desa Adat.

Untuk yang sudah terjadi tumpang tindih antara Desa dan Desa Adat dalam 1 (satu) wilayah, harus dipilih salah satu jenis Desa sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.

Pasal 7

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “perubahan status” adalah perubahan dari Desa menjadi kelurahan dan perubahan kelurahan menjadi Desa serta perubahan Desa Adat menjadi Desa.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “penetapan Desa Adat” adalah penetapan kesatuan masyarakat hukum adat dan Desa Adat yang telah ada untuk yang pertama kali oleh Kabupaten/Kota menjadi Desa Adat dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 8

Ayat (1)

Pembentukan Desa dapat berupa:

- a. pemekaran dari 1 (satu) Desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih;
- b. penggabungan bagian Desa dari Desa yang bersanding menjadi 1 (satu) Desa; atau
- c. penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Ayat (7)

Cukup jelas.

Ayat (8)

Cukup jelas.

Pasal 9

Yang dimaksud dengan “program nasional yang strategis” adalah antara lain program pembuatan waduk atau bendungan yang meliputi seluruh wilayah Desa.

Pasal 10

Cukup jelas.

Pasal 11

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota” adalah termasuk untuk memberikan dana purnatugas (pesangon) bagi Kepala Desa dan perangkat Desa yang diberhentikan sebagai akibat perubahan status Desa menjadi kelurahan.

Pasal 12

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “mengubah status kelurahan menjadi Desa” adalah perubahan status kelurahan menjadi Desa atau kelurahan sebagian menjadi Desa dan sebagian tetap menjadi kelurahan. Hal tersebut dilakukan dalam jangka waktu tertentu untuk menyesuaikan adanya kelurahan yang kehidupan masyarakatnya masih bersifat perdesaan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 13

Yang dimaksud dengan “kawasan yang bersifat khusus dan strategis” seperti kawasan terluar dalam wilayah perbatasan antarnegara, program transmigrasi, dan program lain yang dianggap strategis.

Pasal 14

Cukup jelas.

Pasal 15

Cukup jelas.

Pasal 16

Cukup jelas.

Pasal 17

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Pembuatan peta batas wilayah Desa harus menyertakan instansi teknis terkait.

Pasal 18

Yang dimaksud dengan “hak asal usul dan adat istiadat Desa” adalah hak yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 19

Huruf a

Yang dimaksud dengan “hak asal usul” adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas Desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “kewenangan lokal berskala Desa” adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakarsa masyarakat Desa, antara lain tambatan perahu, pasar Desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni

dan belajar, serta perpustakaan Desa, embung Desa, dan jalan Desa.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Pasal 20

Cukup jelas.

Pasal 21

Cukup jelas.

Pasal 22

Cukup jelas.

Pasal 23

Cukup jelas.

Pasal 24

Huruf a

Yang dimaksud dengan “kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “tertib penyelenggara pemerintahan” adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara Pemerintahan Desa.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “tertib kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “proporsionalitas” adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “profesionalitas” adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “akuntabilitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Huruf h

Yang dimaksud dengan “efektivitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat Desa.

Yang dimaksud dengan “efisiensi” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat sesuai dengan rencana dan tujuan.

Huruf i

Yang dimaksud dengan “kearifan lokal” adalah asas yang menegaskan bahwa di dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat Desa.

Huruf j

Yang dimaksud dengan “keberagaman” adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu.

Huruf k

Yang dimaksud dengan “partisipatif” adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang mengikutsertakan kelembagaan Desa dan unsur masyarakat Desa.

Pasal 25

Penyebutan nama lain untuk Kepala Desa dan perangkat Desa dapat menggunakan penyebutan di daerah masing-masing.

Pasal 26

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Jaminan kesehatan yang diberikan kepada Kepala Desa diintegrasikan dengan jaminan pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 27

Cukup jelas.

Pasal 28

Cukup jelas.

Pasal 29

Cukup jelas.

Pasal 30

Cukup jelas.

Pasal 31

Cukup jelas.

Pasal 32

Ayat (1)

Pemberitahuan Badan Permusyawaratan Desa kepada Kepala Desa tentang akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa tembusannya disampaikan kepada Bupati/Walikota.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan “tokoh masyarakat” adalah tokoh keagamaan, tokoh adat, tokoh pendidikan, dan tokoh masyarakat lainnya.

Pasal 33

Cukup jelas.

Pasal 34

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Biaya pemilihan Kepala Desa yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota adalah untuk pengadaan surat suara, kotak suara, kelengkapan peralatan lainnya, honorarium panitia, dan biaya pelantikan.

Pasal 35

Cukup jelas.

Pasal 36

Cukup jelas.

Pasal 37

Cukup jelas.

Pasal 38

Cukup jelas.

Pasal 39

Yang dimaksud dengan “terhitung sejak tanggal pelantikan” adalah seseorang yang telah dilantik sebagai Kepala Desa maka apabila yang bersangkutan mengundurkan diri sebelum habis masa jabatannya dianggap telah menjabat satu periode masa jabatan 6 (enam) tahun.

Kepala Desa yang telah menjabat satu kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali paling lama 2 (dua) kali masa jabatan. Sementara itu, Kepala Desa yang telah menjabat 2 (dua) kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali hanya 1 (satu) kali masa jabatan.

Pasal 40

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “berakhir masa jabatannya” adalah

apabila seorang Kepala Desa yang telah berakhir masa jabatannya 6 (enam) tahun terhitung tanggal pelantikan harus diberhentikan. Dalam hal belum ada calon terpilih dan belum dapat dilaksanakan pemilihan, diangkat penjabat.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap” adalah apabila Kepala Desa menderita sakit yang mengakibatkan, baik fisik maupun mental, tidak berfungsi secara normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang dan/atau tidak diketahui keberadaannya.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 41

Cukup jelas.

Pasal 42

Cukup jelas.

Pasal 43

Cukup jelas.

Pasal 44

Cukup jelas.

Pasal 45

Cukup jelas.

Pasal 46

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “tidak lebih dari 1 (satu) tahun” adalah 1 (satu) tahun atau kurang.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 47

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan "musyawarah Desa" adalah musyawarah yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa khusus untuk pemilihan Kepala Desa antarwaktu (bukan musyawarah Badan Permusyawaratan Desa), yaitu mulai dari penetapan calon, pemilihan calon, dan penetapan calon terpilih.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Masa jabatan Kepala Desa yang dipilih melalui Musyawarah Desa terhitung sejak yang bersangkutan dilantik oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 48

Cukup jelas.

Pasal 49

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan "Camat" adalah Camat atau yang disebut dengan nama lain.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 50

Cukup jelas.

Pasal 51

Cukup jelas.

Pasal 52

Cukup jelas.

Pasal 53

Cukup jelas.

Pasal 54

Ayat (1)

Musyawarah Desa merupakan forum pertemuan dari seluruh pemangku kepentingan yang ada di Desa, termasuk masyarakatnya, dalam rangka menggariskan hal yang dianggap penting dilakukan oleh Pemerintah Desa dan juga menyangkut kebutuhan masyarakat Desa.

Hasil ini menjadi pegangan bagi perangkat Pemerintah Desa

dan lembaga lain dalam pelaksanaan tugasnya.

Yang dimaksud dengan “unsur masyarakat” adalah antara lain tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, perwakilan kelompok tani, kelompok nelayan, kelompok perajin, kelompok perempuan, dan kelompok masyarakat miskin.

Ayat (2)

Huruf a

Dalam hal penataan Desa, Musyawarah Desa hanya memberikan pertimbangan dan masukan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 55

Cukup jelas.

Pasal 56

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “dilakukan secara demokratis” adalah dapat diproses melalui proses pemilihan secara langsung dan melalui proses musyawarah perwakilan.

Ayat (2)

Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 57

Cukup jelas.

Pasal 58

Cukup jelas.

Pasal 59

Cukup jelas.

Pasal 60

Cukup jelas.

Pasal 61

Huruf a

Yang dimaksud dengan “meminta keterangan” adalah permintaan yang bersifat informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat Desa, bukan dalam rangka laporan pertanggungjawaban Kepala Desa.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Pasal 62

Cukup jelas.

Pasal 63

Cukup jelas.

Pasal 64

Cukup jelas.

Pasal 65

Cukup jelas.

Pasal 66

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Jaminan kesehatan yang diberikan kepada Kepala Desa dan perangkat Desa diintegrasikan dengan jaminan pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebelum program Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menjangkau ke tingkat Desa, jaminan kesehatan dapat dilakukan melalui kerja sama Kabupaten/Kota dengan Badan Usaha Milik

Negara atau dengan memberikan kartu jaminan kesehatan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah masing-masing yang diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 67

Cukup jelas.

Pasal 68

Cukup jelas.

Pasal 69

Cukup jelas.

Pasal 70

Cukup jelas.

Pasal 71

Cukup jelas.

Pasal 72

Ayat (1)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “pendapatan asli Desa” adalah pendapatan yang berasal dari kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan skala lokal Desa.

Yang dimaksud dengan “hasil usaha” termasuk juga hasil BUM Desa dan tanah bengkok.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “Anggaran bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tersebut” adalah anggaran yang diperuntukkan bagi Desa dan Desa Adat yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “lain-lain pendapatan Desa yang sah” adalah antara lain pendapatan sebagai hasil kerja sama dengan pihak ketiga dan bantuan perusahaan yang berlokasi di Desa.

Ayat (2)

Besaran alokasi anggaran yang peruntukannya langsung ke Desa ditentukan 10% (sepuluh perseratus) dari dan di luar dana Transfer Daerah (*on top*) secara bertahap.

Anggaran yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dihitung berdasarkan jumlah Desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan Desa.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 73

Cukup jelas.

Pasal 74

Ayat (1)

Dalam penetapan belanja Desa dapat dialokasikan insentif kepada rukun tetangga (RT) dan rukun warga (RW) dengan pertimbangan bahwa RT dan RW walaupun sebagai lembaga kemasyarakatan, RT dan RW membantu pelaksanaan tugas pelayanan pemerintahan, perencanaan pembangunan, ketertiban, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “tidak terbatas” adalah kebutuhan pembangunan di luar pelayanan dasar yang dibutuhkan masyarakat Desa.

Yang dimaksud dengan “kebutuhan primer” adalah kebutuhan pangan, sandang, dan papan.

Yang dimaksud dengan “pelayanan dasar” adalah antara lain pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar.

Pasal 75

Cukup jelas.

Pasal 76

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “sumbangan” adalah termasuk tanah wakaf sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 77

Cukup jelas.

Pasal 78

Cukup jelas.

Pasal 79

Cukup jelas.

Pasal 80

Cukup jelas.

Pasal 81

Cukup jelas.

Pasal 82

Cukup jelas.

Pasal 83

Cukup jelas.

Pasal 84

Cukup jelas.

Pasal 85

Cukup jelas.

Pasal 86

Cukup jelas.

Pasal 87

Ayat (1)

BUM Desa dibentuk oleh Pemerintah Desa untuk mendayagunakan segala potensi ekonomi, kelembagaan perekonomian, serta potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa.

BUM Desa secara spesifik tidak dapat disamakan dengan badan hukum seperti perseroan terbatas, CV, atau koperasi. Oleh karena itu, BUM Desa merupakan suatu badan usaha bercirikan Desa yang dalam pelaksanaan kegiatannya di samping untuk membantu penyelenggaraan Pemerintahan Desa, juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Desa. BUM Desa juga dapat melaksanakan fungsi pelayanan jasa, perdagangan, dan pengembangan ekonomi lainnya.

Dalam meningkatkan sumber pendapatan Desa, BUM Desa dapat menghimpun tabungan dalam skala lokal masyarakat Desa, antara lain melalui pengelolaan dana bergulir dan simpan pinjam.

BUM Desa dalam kegiatannya tidak hanya berorientasi pada keuntungan keuangan, tetapi juga berorientasi untuk mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa. BUM Desa diharapkan dapat mengembangkan unit usaha dalam mendayagunakan potensi ekonomi. Dalam hal kegiatan usaha dapat berjalan dan berkembang dengan baik, sangat dimungkinkan pada saatnya BUM Desa mengikuti badan hukum yang telah ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 88

Cukup jelas.

Pasal 89

Cukup jelas.

Pasal 90

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “pendampingan” adalah termasuk penyediaan sumber daya manusia pendamping dan manajemen.

Huruf c

Cukup jelas.

Pasal 91

Cukup jelas.

Pasal 92

Cukup jelas.

Pasal 93

Cukup jelas.

Pasal 94

Cukup jelas.

Pasal 95

Cukup jelas.

Pasal 96

Penetapan kesatuan masyarakat hukum adat dan Desa Adat yang sudah ada saat ini menjadi Desa Adat hanya dilakukan untuk 1 (satu) kali.

Pasal 97

Ketentuan ini sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi, yaitu:

- a. Putusan Nomor 010/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam;
- b. Putusan Nomor 31/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual Di Provinsi Maluku;
- c. Putusan Nomor 6/PUU-VI/2008 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten

- Banggai Kepulauan; dan
d. Putusan Nomor 35/PUU–X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Pasal 98

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “penetapan Desa Adat” adalah penetapan untuk pertama kalinya.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 99

Cukup jelas.

Pasal 100

Ayat (1)

Perubahan status Desa Adat menjadi kelurahan harus melalui Desa, sebaliknya perubahan status kelurahan menjadi Desa Adat harus melalui Desa.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 101

Cukup jelas.

Pasal 102

Cukup jelas.

Pasal 103

Huruf a

Yang dimaksud dengan “susunan asli” adalah sistem organisasi kehidupan Desa Adat yang dikenal di wilayah masing-masing.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “ulayat atau wilayah adat” adalah wilayah kehidupan suatu kesatuan masyarakat hukum adat.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Pasal 104

Yang dimaksud dengan “keberagaman” adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu.

Pasal 105

Cukup jelas.

Pasal 106

Cukup jelas.

Pasal 107

Cukup jelas.

Pasal 108

Cukup jelas.

Pasal 109

Cukup jelas.

Pasal 110

Cukup jelas.

Pasal 111

Cukup jelas.

Pasal 112

Ayat (1)

Pemerintah dalam hal ini adalah Menteri Dalam Negeri yang melakukan pembinaan umum penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Pemerintah Daerah Provinsi dalam hal ini adalah Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Pemerintah dalam hal ini adalah Menteri Dalam Negeri yang melakukan pemberdayaan masyarakat.

Pemerintah Daerah Provinsi dalam hal ini adalah Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan “pendampingan” adalah termasuk penyediaan sumber daya manusia pendamping dan manajemen.

Pasal 113

Cukup jelas.

Pasal 114

Cukup jelas.

Pasal 115

Huruf a
Cukup jelas.

Huruf b
Cukup jelas.

Huruf c
Cukup jelas.

Huruf d
Cukup jelas.

Huruf e
Yang dimaksud dengan “pengawasan” adalah termasuk di dalamnya pembatalan Peraturan Desa.

Huruf f
Cukup jelas.

Huruf g
Cukup jelas.

Huruf h
Cukup jelas.

Huruf i
Cukup jelas.

Huruf j
Cukup jelas.

Huruf k
Cukup jelas.

Huruf l
Cukup jelas.

Huruf m
Cukup jelas.

Huruf n
Cukup jelas.

Pasal 116

Ayat (1)
Cukup jelas.

Ayat (2)
Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sebelum Undang-Undang ini, yang diakui adalah Desa. Oleh sebab itu, dengan berlakunya Undang-Undang ini diberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota untuk menata kembali status Desa menjadi Desa atau Desa Adat dengan ketentuan tidak boleh menambah jumlah Desa.

Ayat (3)

Cukup jelas.
Ayat (4)
Cukup jelas.
Pasal 117
Cukup jelas.
Pasal 118
Cukup jelas.
Pasal 119
Cukup jelas.
Pasal 120
Cukup jelas.
Pasal 121
Cukup jelas.
Pasal 122
Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 5495

INDEKS

A

adat 1, 5, 6, 7, 10, 14, 27, 28, 29,
31, 32, 54, 55, 56, 57, 67, 87,
88, 89, 90, 92, 114, 131, 141,
142, 143, 147, 148, 149, 150,
153, 163, 198, 199, 201, 202,
207, 208, 212, 213, 217
administratif 10, 15, 16, 18, 78, 79,
114, 122, 154
Alfred. D dan Judith M. Hudson 89
arena konflik 16
aspek politis 11

B

birokrasi pemerintah 13

D

demokrasi iv
Demokrasi Liberal 13, 96
Demokrasi Pancasila 13
Demokrasi Terpimpin 23, 96
Desa Perdikan 86, 88
dinamis 18, 126, 193

E

equilibria 19, 20

G

Gamble 20
Gampong 2, 116
Gidden 22
Goodin 17
Guy Perters 17

H

historical 18, 19, 20, 21
historical-institutionalis 19
historicism 18
historis-antropologis 10
Huria 2
Huta 2, 116

I

ikatan geneologis 3
ikatan sosial 1
indirect-rule 23
institusional 18
integrasi 23

K

Kampung 2, 6, 77, 78, 116
kelas sosial 17
kepala adat 89, 131
kesatuan hukum 4
kesatuan wilayah 3, 6
komunitas penduduk 1

L

liberalisasi politik 23
Lurah 5, 27, 59, 64, 65, 72, 73, 74,
75, 115, 116

M

Marga 2, 116, 179, 184
masyarakat 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10,
12, 13, 14, 15, 25, 26, 33, 38,
39, 40, 41, 42, 47, 48, 49, 51,
54, 55, 56, 67, 70, 74, 76, 78,
84, 85, 86, 87, 88, 90, 91, 92,
93, 94, 95, 96, 97, 102, 103,
105, 109, 111, 112, 113, 114,
115, 116, 117, 118, 119, 123,
124, 126, 128, 129, 130, 131,
132, 133, 134, 135, 136, 137,
138, 139, 140, 141, 143, 144,
145, 146, 147, 148, 149, 150,
152, 153, 154, 156, 158, 159,
160, 161, 162, 163, 164, 165,
166, 167, 168, 169, 170, 171,
172, 173, 174, 175, 176, 177,
178, 193, 195, 201, 208, 213,
218, 219
menunjukkkan 53
Meunasah 2, 116
Michael Lipton 12

N

Nagari 2, 5
Negeri 2, 5, 79, 94, 108, 114, 116,
119, 147, 154, 155, 156, 166,
176, 197, 199, 200, 201, 202,
205, 206, 207, 211, 218, 219
new institutionalism 11, 17

O

old institutionalism 11, 16, 17
Orde Baru 7, 10, 11, 23, 104, 123,
137, 138, 139, 141, 143, 145,
148, 149, 159, 161, 165, 169,
174

ordonansi 49, 50, 67
organisasi 49, 50, 67
organisasi ekonomi 49, 50, 67
otonomi iv, 49, 50, 67

P

paradigmatik 49, 50, 67
partai politik iv, 49, 50, 67
pat dependence 49, 50, 67
path dependence 19, 20
pembatasan kebebasan 49, 50, 67
pemerintahan iv, 49, 50, 67
pemerintahan daerah 49, 50, 67
pemerintahan lokal tradisional 49,
50, 67
pemerintah desa 4, 5, 13, 14, 22, 23,
26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33,
47, 48, 49, 50, 51, 54, 56, 60,
62, 64, 65, 66, 67, 71, 73, 74,
75, 76, 77, 97, 104, 106, 107,
108, 110, 111, 112, 113, 115,
116, 117, 118, 119, 120, 127,
128, 129, 130, 131, 135, 136,
149, 150, 151, 152, 153, 164,
173, 174, 176, 177, 178, 187
pemerintah kolonial 8, 34, 37, 38,
39, 40, 41, 49, 50, 51, 53, 56,
58, 67
pemerintah Kolonial 52, 53
polisi desa 49, 50, 67
politik etis 51, 53
pribumi 23, 26, 27, 29, 30, 31, 32,
33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41,
43, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52,
53, 56

R

regulasi formal 49, 50, 67
regulasi-normatif 15, 49, 50, 67
revolusioner 49, 50, 67
Rhodes 49, 50, 67
Ricklefs 49, 50, 67
Robert Chambers 12, 49, 50, 67

S

sewa tanah 49, 50, 67
sistem ekonomi 49, 50, 67
sistem ekonomi bebas 49, 50, 67
sistem paksaan 49, 50, 67
skeptisisme 49, 50, 67
sosiologis 49, 50, 67
status quo 49, 50, 67
struktur formal 49, 50, 67
supra-sistem 49, 50, 67
supr sistem 49, 50, 67

T

Theda Skocpol 20
transformasi desa 49, 50, 67
transmigrasi 49, 50, 67

V

Vivien Lowndes 20

Y

yudikatif 49, 50, 67
yuridis-normatif 10, 11, 16

PROFIL PENULIS



Drs., Mashuri Maschab SU, Lahir di Lumajang, 10 Februari 1950. Lulus dari JIP Fisipol UGM tahun 1975 dan melanjutkan pendidikannya di Magister Dalam Negeri Ilmu Administrasi Negara UGM pada tahun 1984. Mantan Rektor Universitas Muhamadiyah Magelang (UMM) Periode 2000 – 2004 berkarir sebagai dosen aktif JIP sejak tahun 1976 dan pernah menjadi ketua JIP (1977 - 1979), Pembantu Dekan II dan dua kali Pembantu Dekan III Fisipol UGM. Di samping menjadi dosen JIP, beliau juga pernah menjabat sebagai Kepala Biro Kepegawaian Departemen Pendidikan Nasional. Karya tulis yang dihasilkan diantaranya: Sistem Pemerintahan RI, 1978; Kekuasaan Eksekutif di Indonesia, 1982; Pemerintahan Desa di Indonesia, 1992.

