

**DINAMIKA KEBIJAKAN PEMERINTAHAN DESA DI  
INDONESIA DARI MASA KE MASA  
(STUDI TAHUN 1979-2015)**

Zainal\*

Abstrak

Berdasarkan paradigma baru kawasan pedesaan bukan lagi sebagai kawasan yang harus didominasi oleh pertanian. Di wilayah pedesaan telah terjadi perubahan mendasar di semua bidang sebagai bentuk respons terhadap perubahan sosial, ekonomi, lingkungan dan politik. Jika dikaitkan dengan konsep "*The Four Is And Singnitificance Of Time*" menurut Geoffrey Dudley and Jerremy Richardson dapat disimpulkan bahwa: Dinamika kebijakan pada level pemerintahan desa akan selalu berubah sesuai dengan kepentingan politik yang ada serta mengikuti perkembangan zaman sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa. Pemerintah Republik Indonesia baru sedikit peduli dan memberikan perhatian kepada Pemerintah Desa sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

**Kata Kunci : Desa, Dinamika Kebijakan dan Desa Adat**

**Pendahuluan**

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara kepulauan yang membentang dari Sabang hingga Merauke yang tersusun dalam ribuan pulau besar dan kecil, terhubung oleh berbagai selat dan laut. Menurut data Badan Informasi Geospasial

---

\* Dosen Tetap Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau. Sedang menempuh studi doktor (S3) bidang Ilmu Pemerintahan di Universitas Padjadjaran Bandung.

(BIG), hingga tahun 2014, pulau yang terdaftar dan berkoordinat di Indonesia berjumlah 13.466 pulau. Jumlah tersebut sudah diakui dunia internasional dan tercatat di Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Untuk memudahkan pengelolaannya, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi dalam wilayah-wilayah yang lebih kecil baik menggunakan batas administratif maupun batasan fungsional yang menjadi wilayah provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa/kelurahan. Wilayah desa/kelurahan merupakan unit terkecil dari NKRI, namun keberadaan serta situasi dan kondisinya memberi pengaruh besar terhadap eksistensi negara secara keseluruhan.

Berdasarkan paradigma lama wilayah desa atau pedesaan digambarkan sebagai wilayah pinggiran dan pedalaman yang jauh dari kota, dengan kondisi dan situasi sosial, ekonomi dan budaya yang masih tertinggal jika dibandingkan dengan kondisi situasi wilayah kota, dengan kegiatan utama penduduknya di sektor pertanian. Dalam definisi klasik menurut Suhardjo<sup>1</sup> (2008) secara ekonomi kawasan pedesaan dikategorikan sebagai wilayah yang mempunyai kegiatan utama pertanian sedangkan kawasan perkotaan dikategorikan sebagai wilayah dengan kegiatan utama sektor jasa dan perdagangan.

Definisi di atas masih banyak digunakan hingga saat ini, namun munculnya kawasan pedesaan dengan perekonomian yang di topang oleh kegiatan industri kecil sebagai kerajinan, pariwisata dan kuliner dan lainnya, definisi tersebut kurang mewakili keseluruhan tipologi kawasan pedesaan. Oleh karena itu muncul istilah seperti desa-kota yang berusaha mendefinisikan kawasan-

---

<sup>1</sup> Suhardjo A.J, dkk. 2008. *Geografi Pedesaan, Sebuah Antropologi*; (Yogyakarta; IdeAs Media, 2008), h.16

kawasan pedesaan yang dianggap memiliki ciri-ciri perkotaan baik secara fisik maupun sosial dan ekonomi.

Pendekatan klasik lainnya yang digunakan dalam mendefinisikan kawasan pedesaan adalah pendekatan berdasarkan paradigma modernisasi dan model dikatomi. Pendekatan tersebut muncul setelah masa revolusi industri. Munculnya kawasan-kawasan kota industri dengan segala modernisasinya menjadikan kawasan pedesaan dianggap sebagai representasi masyarakat tradisional (*gemeinschaft*) dan kawasan perkotaan dianggap sebagai representasi masyarakat modern (*gesellschaft*). Model dikatomi lainnya adalah solidaritas mekanik kontra organik, serta kelompok primer kontra kelompok skunder<sup>2</sup> (Suhardjo, 2008).

Sosiolog pedesaan asal Amerika Serikat Landis Paul dalam Refi (2014) mengemukakan bahwa definisi tentang desa dengan cara membuat tiga pemilahan berdasarkan pada tujuan analisa. Untuk tujuan statistik, maka desa didefinisikan sebagai lingkungan yang penduduknya kurang dari 2.500 orang. Sedangkan untuk tujuan analisa sosial psikologi, desa didefinisikan sebagai lingkungan yang penduduknya memiliki hubungan akrab (*gemmenischaaft*) dan serba informal diantara sesama warga. Sedangkan untuk tujuan analisa ekonomi, desa didefinisikan sebagai suatu lingkungan yang penduduknya tergantung kepada pertanian.

Berdasarkan paradigma baru menurut Illbery (1998) kawasan pedesaan bukan lagi sebagai kawasan yang harus didominasi oleh pertanian. Di wilayah pedesaan telah terjadi perubahan mendasar di semua bidang sebagai bentuk respons terhadap perubahan sosial, ekonomi, lingkungan dan politik. Terutama di negara maju dan negara berkembang, sektor non-pertanian tidak hanya tumbuh di wilayah perkotaan, tetapi juga di kawasan pedesaan sehingga memunculkan desa-desa wisata, desa industri kerajinan, desa nelayan, dan sebagainya. Selain itu menurut Suhardjo proses diverifikasi perdesaan juga menunjukkan peningkatan konsumsi di pedesaan sehingga

---

<sup>2</sup> Ibid

## Zainal: DINAMIKA KEBIJAKAN.....

kawasan perdesaan tidak lagi dapat dianggap sebagai kawasan produksi dan kawasan perkotaan dianggap sebagai konsentrasi konsumsi.

Menurut Saefullah<sup>3</sup> meningkatnya aliran perpindahan desa-kota menyebabkan proses pembangunan dalam komunitas desa menjadi lebih tergantung secara ekonomi dan sosial pada kehidupan kota. Pengalaman akan kehidupan kota sekarang jauh lebih dikenal oleh penduduk desa dibandingkan sebelumnya.

Menurut BPS dalam Agusta<sup>4</sup> (2014) wilayah pedesaan dicirikan oleh skor yang rendah dalam keberadaan fasilitas taman kanak-kanak, sekolah dasar, sekolah menengah tingkat pertama, sekolah menengah tingkat atas, pasar, pertokoan, bioskop, rumah sakit, hotel/biliar/diskotik/salon, rumah tangga pengguna telpon kabel, dan rumah tangga pengguna listrik. Selain itu, pedesaan juga dicirikan oleh tingginya rumah tangga petani dan kepadatan penduduk yang rendah.

Berbagai desa dapat diklasifikasi berdasarkan tingkat kemantapan pemerintahannya, yaitu meliputi desa swadaya, desa swakarya dan desa swasembada dilihat dari sektor unggulannya yaitu terdiri dari desa pertanian, desa nelayan, desa pariwisata dan lainnya, dan dilihat dari pendekatan pembangunannya dapat dikelompokkan sebagai desa terpadu, desa mandiri dan desa partisipatif Adisasmita (2006). Oleh karena itu, kemudian muncul definisi-definisi baru mengenai kawasan pedesaan. Hal tersebut dikarenakan mulai berubahnya tipologi kawasan pedesaan dan perkembangan kawasan pedesaan, terutama setelah masuknya globalisasi ke pedesaan,

---

<sup>3</sup> Saefullah A. Djadja, *Modernisasi Perdesaan Dampak Mobilitas Penduduk*. (APII Bandung; Bandung, 2008), 17

<sup>4</sup> Agusta, Ivanovich dkk, 2014. *Indeks Kemandirian Desa Metode, Hasil dan Alokasi Program Pembangunan*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2014), h.34

## **Zainal: DINAMIKA KEBIJAKAN.....**

sehingga terjadi interaksi dan negosiasi sosial budaya masyarakat pedesaan terhadap modernisasi dan budaya luar. Tidak relevannya pemahaman tersebut menyebabkan dikatomi kawasan pedesaan dan kawasan perkotaan mulai ditinggalkan.

Lahirnya Kementerian Desa Pembangunan Daerah tertinggal dan Transmigrasi dilandasi oleh amanat yang berat dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Ket transmigrasian. Fakta hingga saat ini dari 74.050 desa yang ada di Indonesia sebanyak 17.268 desa atau sekitar 23,3 persen masih termasuk kategori desa tertinggal. Selain itu masih terdapat sedikitnya 122 daerah tertinggal yang sebagian besae atau sekitar 27,05 persen terdapat di Papua, selebihnya berada di Maluku, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Bali dan Jawa.

Dalam menjalankan amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Kementrian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi berkewajiban mengurangi jumlah desa dan daerah tertinggal di Indonesia serta mengatasi berbagai permasalahan di desa dan daerah tertinggal tersebut. Untuk itu, pemerintah menargetkan pengurangan jumlah desa tertinggal sebanyak 5.000 desa hingga tahun 2019. Langkah yang ditempuh diantaranya memberikan dukungan dana pembangunan insfrastruktur dasar pedesaan. Dana tersebut bisa digunakan sesuai kebutuhan desa, seperti infrastruktur, irigasi, Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) atau Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM). Pemerintah juga akan memberikan program pendampingan kepada desa agar menjadi desa mandiri serta perekonomian masyarakatnya menjadi lebih maju. Melalui pembanguann dan pemberdayaan desa Pemerintah menargetkan persentase penduduk miskin di daerah tertinggal berkurang menjadi 12,5 persen pada 2019 dan indeks pembangunan manusia minimal 71,5 persen. Selain itu kita juga menargetkan rata-rata pertumbuhan ekonomi pedesaan meningkat hingga 7,35 persen.

Merujuk pada hasil kajian dan tulisan-tulian Van Vollenhoven serta Soepomo, rumusan Ter Haar tersebut oleh Bushar Muhammad diperkuat dengan mengemukakan unsur-unsur masyarakat hukum adat

## Zainal: DINAMIKA KEBIJAKAN.....

sebagai berikut “1) kesatuan manusia yang teratur; 2) menetap di suatu daerah tertentu; 3) mempunyai penguasa-penguasa; 4) mempunyai kekayaan yang berwujud atau tidak berwujud, dimana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam”. Wignjosoebroto dalam Noer Fauzi Rachman menyatakan “istilah masyarakat hukum adat sebaiknya dipahami dalam bahasa Belanda “*rechtsgemeenschap*” yang dasar pembentukan katanya adalah “masyarakat hukum” dan “adat”, bukan “masyarakat” dan “hukum adat”<sup>5</sup>.

### Dinamika Kebijakan Pemerintahan Desa di Indonesia

Pasang surut keadaan pemerintahan desa sekarang ini adalah sebagai akit pewarisan Undang-Undang lama yang pernah ada, yang mengatur Pemerintahan Desa sejak zaman penjajahan Belanda, yaitu *Inlandsche Gemeente Ordoantie* atau IGO (Stbl No. 83/1906) yang berlaku untuk Jawa dan Madura dan *Inlandsche Gemeente Ordonantie Beitengewesten* atau IGOB (Stbl No. 490/1938 Jo Stbl No.1938) yang berlaku untuk luar Jawa dan Madura.

Masyarakat adat sebagai suatu kesatuan pemerintahan yang memiliki wilayah sendiri telah diatur sejak zaman kolonial yang dikenal dengan “*rechtsgemeenschap*”. Kartohadikoesoemo mencatat bahwa aturan kolonial pertama terkait desa sebagai satuan pemerintahan adalah pada “*Staatsblad* No. 13 Tahun 1819 yang menjamin terus berlangsungnya hak penduduk desa memilih dan mengganti kepala-nya. Aturan tersebut diperbaharui pada tahun 1878 melalui *Staatblad* No. 47 yang kemudian diperbaharui lagi pada tahun

---

<sup>5</sup>Noer Fauzi Rachman. Masyarakat Hukum Adat adalah Bukan Penyandang Hak, Bukan Subyek Hukum, dan Bukan Pemilik Wilayah Adatnya. Wacana Jurnal Transformasi Sosial. 2014. Hal.26

## Zainal: DINAMIKA KEBIJAKAN.....

1907 melalui *Staatblad* No. 212”<sup>6</sup>, demikian seterusnya sampai dengan era kemerdekaan Indonesia yang telah memberlakukan berbagai peraturan perundang-undangan tentang Desa.

Peraturan perundang-undangan tersebut tidak mengatur Pemerintahan Desa secara seragam dan tidak mendorong masyarakat untuk berkembang secara dinamis. Jatuhnya Hindia Belanda pada tahun 1942 disusul dengan pendudukan Jepang, namun IGO dan IGOB tetap diberlakukan dengan demikian selama pendudukan Jepang tidak ada peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Jepang terhadap desa (Soemantri, 2011). Undang-Undang tentang Desa memiliki sejarah yang cukup panjang di Indonesia. Menimbang perjalanan sejarah pengaturan perundang-undangan desa sejak proklamasi 17 Agustus 1945 hingga awal 2014, yang mengalami pasang surut mengikuti arus perubahan dan dinamika politik, mengakibatkan eksistensi desa semakin hari semakin terserus dan terpinggirkan.

Dalam memahami dimulainya desentralisasi dan otonomi daerah yang menjadi perhatian awal menyusul lahirnya Undang-Undang 1945, pada bab IV pasal 18 Undang-Undang 1945 yang mengatur masalah Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa “Dalam teritorial Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, disusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa”. Selanjutnya, dinyatakan juga 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. Kemudian untuk mengatur pemerintahan, Badan Pekerja Komite Nasional Pusat mengeluarkan pengumuman nomor 2 yang ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945. Undang-Undang ini mengatur kedudukan desa dan kekuasaan komite nasional daerah, sebagai badan legislatif yang dipimpin oleh

---

<sup>6</sup>Soetarjo Kartohadikoemo. Desa. Balai Pustaka. 1984. Hal. 45

## **Zainal: DINAMIKA KEBIJAKAN.....**

seorang kepala daerah. Oleh karena Undang-Undang nomor 1 tahun 1945 dianggap kurang memuaskan, pemerintah menunjuk R.P Suroso sebagai ketua panitia untuk melakukan berbagai perundingan tentang rancangan Undang-Undang yang baru, akhirnya pada 10 Juli 1948 Rancangan Undang-Undang ini disetujui dan lahirlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada juni 1956, sebuah Rancangan Undang-Undang tentang pemerintahan daerah diajukan Menteri Dalam Negeri ketika itu, Prof. Sunaryo kepada DPR RI. Setelah melalui perdebatan dan perundingan pemerintah dan fraksi-fraksi dalam DPR RI, Rancangan Undang-Undang tersebut diterima dan disetujui secara aklamasi. Pada 19 Januari 1957 Rancangan Undang-Undang itu diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah,

Pada masa orde lama secara spesifik pemerintahan desa diatur tersendiri dalam Undang-Undang nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja. Namun, sebelum Undang-Undang ini sempat diberlakukan, terjadi pergantian rezim pemerintahan dari Orde lama dibawah pimpinan Soekarno ke Orde Baru dibawah pimpinan Suharto. Pada masa Orde Baru pengaturan desa diatur tersendiri dalam Undang-Undang 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, yang menggantikan Undang-Undang 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-Undang ini menjadikan seluruh desa di Indonesia diseragamkan seperti struktur desa di Jawa. Akibatnya, eksistensi masyarakat hukum adat yang berada di luar Jawa mengalami reduksi atau pengurangan yang luar biasa.

Hal lainnya yang juga mengakibatkan tidak terlaksananya dengan baik Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja adalah meletusnya peristiwa 30 S/PKI mengakibatkan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tersebut



## **Zainal: DINAMIKA KEBIJAKAN.....**

harus ditinjau kembali berdasarkan TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-Luasnya Kepada Daerah, bahkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun menyatakan tidak berlakunya berbagai Undang-Undang dan Peraturan termasuk Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja. Akibatnya sejak tahun 1965 bahkan sejak Republik Indonesia berdiri tahun 1945 praktis penyelenggaraan pemerintahan desa mengalami kelemahan hukum karena peraturan karena peraturan perundang-undangannya yang sudah lama dicabut, sedangkan penggantinya belum ada, dengan demikian iklim IGO dan IGOB masih tetap berlangsung dengan berbagai penyesuaian-penyesian dan penyempurnaan (Soemantri: 2011).

Pengaturan yang lebih fokus mengkaji secara sfesipik tentang Desa ialah ketika diterbitkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja. Terdapat kesamaan antara pengaturan *Inlandshe Gemeente Ordonantie dan Inlandshe Gemeente Ordonantie voor Buitengewesten* dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 dalam hal memandang desa sebagai sebuah kesatuan masyarakat hukum (*volkgemeenschappen*) memiliki hak ada istiadat dan asal usul. Dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 Desa atau Desapraja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri.

Dengan demikian berdasarkan peraturan perundang-undangan ini nama, jenis, dan bentuk desa sifatnya tidak seragam. Pada masa pemerintahan Orde Baru kembali peraturan perundang-undangan mengenai desa mengalami perubahan yang ditandai dengan terbitnya menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, pengaturan yang tidak menyeragamkan pemerintahan desa kadang-kadang merupakan hambatan untuk melaksanakan pembinaan dan pengendalian yang intensif guna peningkatan taraf hidup masyarakat. Oleh karena itulah secara tegas dinyatakan di dalam Undang-Undang ini bahwa kebijakan mengenai desa diarahkan pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional.

## Zainal: DINAMIKA KEBIJAKAN.....

Barulah pada tahun 1979 lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang ini mengarah pada keanekaragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional dan Pemerintahan Desa ditetapkan sebagai organisasi pemerintahan terendah dibawah Camat serta berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam Ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Meskipun Pemerintah berusaha menjamin terwujudnya Demokrasi Pancasila secara nyata dengan adanya pemilihan Kepala Desa secara langsung, umum, bebas dan rahasia oleh penduduk warga setempat, namun dalam penerapan demokrasi tersebut dinodai dengan dibentuknya Lembaga Musyawarah Desa sebagai penyalur aspirasi masyarakat, yaitu dengan ketentuan bahwa karena jabatannya Kepala Desa menjadi Ketua Musyawarah Desa dan Sekretaris Desa menjadi Sekretaris Lembaga Musyawarah Desa, dengan demikian pelaksanaan demokrasi seperti diharapkan tidak pernah terwujud<sup>7</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, desa adalah suatu wilayah yang ditempati 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. Hak menyelenggarakan rumah tangganya dalam pengertian ini bukanlah merupakan hak otonomi, sehingga dapat dikatakan bahwa dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 administrasi desa dipisahkan dari hak adat istiadat dan hak asal usul. Desa diharuskan mengikuti pola yang baku dan seragam sedangkan hak otonominya yaitu hak

---

<sup>7</sup> Soemantri Bambang Trisantono, 2011. *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Suatu Pengantar Tugas Bagi Penyelenggara Pemerintahan Desa Secara Normatif dan Komprehensif*, (Fokusmedia; Bandung, 2011), h.55

## **Zainal: DINAMIKA KEBIJAKAN.....**

untuk mengatur diri sendiri, ditiadakan. Desa sekedar satuan administratif dalam tatanan pemerintah.

Dari pengertian ini jelas bahwa secara struktural dengan ditempatkannya desa sebagai organisasi pemerintahan langsung di bawah camat menunjukkan bahwa hubungan antar desa dengan supra desa bersifat hierarkis sampai ke tingkat Pusat. Hal ini dikarenakan posisi Camat sebagai kepala wilayah yang menjalankan asas dekonsentrasi atau merupakan unsur Pemerintah Pusat yang ada di daerah. Karena pola hubungan yang bersifat hierarkis maka seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa dibuat oleh Pemerintah Pusat dan diberlakukan sama secara nasional.

Setelah terjadi gerakan reformasi pada tahun 1998, pengaturan mengenai desa mengalami perubahan seiring dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini secara nyata mengakui otonomi desa. Otonomi yang dimiliki oleh desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Sehingga yang disebut Desa atau nama lainnya, yang 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. Dengan demikian, otonomi yang dimiliki desa adalah Otonomi Asli, yaitu otonomi yang berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat. Sehingga dalam kenyataannya pasti akan timbul berbagai keanekaragaman, baik dari segi nama, susunan pemerintahan, maupun bentuk-bentukan geografisnya. Tegasnya, terdapat keadaan-keadaan khusus yang berbeda satu dengan yang lainnya. Dari sinilah sebenarnya prinsip-prinsip "Kebhinekaan" itu ada dan berkembang secara nyata dalam masyarakat. Sehingga secara riil hak-hak, asal-usul, dan istiadat dihormati sebagai modal pembangunan desa.

Ketika reformasi menemukan momentum untuk melakukan perubahan di tahun 1998, Orde baru digantikan dengan Orde Reformasi. Eksistensi desa dan kesatuan masyarakat hukum adat

kembali mendapatkan pengakuan, tetapi eksistensi dan kesatuan tersebut direduksi menjadi bagian dari wilayah atau daerah kabupaten/kota yang pengaturannya disatukan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga terjadi perubahan dalam aspek pemerintahan desa. Menurut ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa. Pemerintah Desa sebagai unsur eksekutif dan Badan Perwakilan Desa sebagai unsur Legislatif, yang tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Dengan konsep pemerintahan desa yang seperti ini maka dalam pelaksanaan tugasnya Kepala Desa bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga merubah tata hubungan desa dengan supra desa sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Perubahan tata hubungan tersebut terdapat dalam beberapa hal sebagai berikut:

- a) Terjadi reposisi Camat dalam sistem pemerintahan di kabupaten/kota. Apabila sebelumnya camat merupakan kepala wilayah, di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 posisi camat merupakan perangkat daerah. Pengaturan di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak memberikan pengaturan secara tegas kewenangan camat dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan desa.
- b) Dengan pertanggungjawaban kepala desa kepada BPD maka kepala desa tidak lagi bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Bupati Kepala Daerah Tingkat II sebagaimana diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979.

## **Zainal: DINAMIKA KEBIJAKAN.....**

- c) Desa dapat melaksanakan tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten. Hal ini tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979.

Pengaturan mengenai desa kembali mengalami perubahan seiring dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan mengenai desa di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian ditindaklanjuti oleh Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Dalam hal kewenangan secara prinsip tidak ada perubahan yang mendasar dalam pengaturan mengenai kewenangan desa. Sama halnya dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, desa 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, yang dinyatakan secara tegas di dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a) Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
- b) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c) Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah;
- d) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Perubahan mendasar tampak dalam aspek sistem pemerintahan baik pemerintahan desa maupun dengan hubungannya dengan supra desa. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat. Untuk meningkatkan pelayanan di dalam Undang-

## Zainal: DINAMIKA KEBIJAKAN.....

Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa sekretaris desa akan diisi oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Camat diberikan peranan yang tegas dalam kaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa. Menurut ketentuan dalam Pasal 126 ayat (3) huruf a camat memiliki kewenangan untuk membina penyelenggaraan pemerintahan desa. Yang dimaksud dengan membina pada ketentuan ini adalah dalam bentuk fasilitasi pembuatan Peraturan Desa dan terwujudnya administrasi tata pemerintahan desa yang baik. Perbedaan lain yang mendasar antara Undang-Undang Nomor 22 dengan Undang-Undang Nomor 32 ialah perubahan Badan Perwakilan Desa menjadi badan Permusyawaratan Desa, Badan Permusyawaratan Desa tidak mempunyai fungsi pengayoman adat. Ia hanya mempunyai fungsi regulasi dan penampung aspirasi Nurcholis<sup>8</sup> (2011).

Setelah melalui perjuangan panjang, pada 15 Januari 2014 lahirlah Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Undang-Undang ini telah menjawab kebutuhan eksistensi desa dan desa adat. Undang-Undang ini menggabungkan *fungsi self government*, sehingga diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa, ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat.

Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa merupakan penegasan bawah penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat didasarkan atas Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, atas Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika. Dengan demikian secara lebih lengkap dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa bersisi materi mengenai kedudukan dan jenis desa,

---

<sup>8</sup> Nurcholis Hanif, 2011. *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. (Erlangga; Jakarta, 2011), h.22

## **Zainal: DINAMIKA KEBIJAKAN.....**

penataan desa, kewenangan desa, penyelenggaraan pemerintahan desa, hak dan kewajiban desa dan masyarakat desa, peraturan desa, keuangan desa dan aset desa, pembangunan desa dan kawasan pedesaan, serta peraturan lain yang terkait, yang disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan saat ini.

### **Penutup**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014, desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, serta hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, unsur utama yang harus dimiliki desa antara lain adalah:

- 1) Wilayah dengan berbagai aspeknya, seperti lokasi, luas wilayah, bentuk lahan, keadaan tanah, kondisi tata air, dan aspek lainnya;
- 2) Penduduk dengan berbagai karakteristik demografis masyarakatnya, seperti jumlah penduduk, tingkat kelahiran, kematian, persebaran, dan kepadatan, rasio jenis kelamin, komposisi penduduk, serta kualitas penduduknya; dan
- 3) Tata kehidupan berkaitan erat dengan adat istiadat, norma dan karakteristik budaya lainnya.

Kemudian jika dikaitkan dengan konsep “*The Four Is And Singnitificance Of Time*” dalam buku *Why Does Policy Change? Lessons from British Transport Policy 1945-99* yang ditulis oleh Geoffrey Dudley and Jerremy Richardson maka dapat disimpulkan bahwa :

- 1) Dinamika kebijakan pada level pemerintahan desa akan selalu berubah sesuai dengan kepentingan politik yang ada serta mengikuti perkembangan zaman sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa yang ada;
- 2) Pemerintah Republik Indonesia baru sedikit fokus dan sedikit memberikan perhatian kepada Pemerintah Desa sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang

Pemerintahan Desa; pada Undang-Undang tersebut menyeragamkan seluruh penyebutan dengan nama desa sehingga mengakibatkan adat istiadat asli dan penyebutan nama lain tidak diberlakukan. Pada Undang-Undang ini juga menempatkan desa sebagai wilayah administrasi (local state government) bukan daerah otonomi (local self-government) karena desa ditempatkan di wilayah administrasi kecamatan dan tidak dapat penyerahan urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat.

- 3) Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pemerintahan desa terdiri atas kepala desa dan Badan Perwakilan Desa, Badan Perwakilan Desa berfungsi mengayomi adat istiadat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, dengan demikian Badan Perwakilan Desa merupakan lembaga pengayom adat sekaligus sebagai badan perwakilan yang mempunyai fungsi regulasi dan pengawasan. Sedangkan kepala desa badan pelaksana kebijakan yang dibuat bersama dengan Badan Perwakilan Desa.
- 4) Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat. Untuk meningkatkan pelayanan di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa sekretaris desa akan diisi oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS).
- 5) Sedangkan menurut peraturan paling terbaru mengenai desa yaitu Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Undang-Undang ini telah menjawab kebutuhan eksistensi desa dan desa adat. Undang-Undang ini menggabungkan *fungsi self government*,



## Zainal: DINAMIKA KEBIJAKAN.....

sehingga diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa, ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat.

- 6) Sebagaimana ditegaskan dalam alinea 9 Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 bahwa “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”.
- 7) Jadi dari kesimpulan ini kita dapat memahami terhadap siapa aktor sebagai *ideas, interests, institutions, and individual* serta *significance of time (longitudinal 1979-2015)*.

### Daftar Pustaka

- Adisasmita Rahardjo, *Membangun Desa Partisipatif*, Graha Ilmu; Yogyakarta, 2006.
- Agusta, Ivanovich dkk, *Indeks Kemandirian Desa Metode, Hasil dan Alokasi Program Pembangunan*, Yayasan Pustaka Obor; Jakarta, 2014.
- Dudley Geoffrey and Richardson Jeremy, *Why Does Policy Change? Lessons from British Transport Policy 1945-99*. Routledge; New York, 2005.
- Nurcholis Hanif, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Erlangga; Jakarta, 2011.
- Saefullah A. Djadja, *Modernisasi Perdesaan Dampak Mobilitas Penduduk*. AIPI Bandung; Bandung, 2008.
- Soemantri Bambang Trisantono, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerinthan Desa, Suatu Pengantar Tugas Bagi*

**Zainal: DINAMIKA KEBIJAKAN.....**

- Penyelenggara Pemerintahan Desa Secara Normatif dan Komprehensif*, Fokusmedia; Bandung, 2011.
- Suhardjo A.J, dkk. *Geografi Perdesaan, Sebuah Antropologi*; Yogyakarta; IdeAs Media, 2008.
- Wahidi D Roestanto, *Membangun Perdesaan Modern Tata Kelola Infrstruktur Desa*; Penerbit Indodata Development Center, Bogor, 2015.
- Wahyuni Refi dan Falahi Ziyad, *Desa Cosmopolitan Globalisasi dan Masa Depan Kekayaan Alam Indonesia*, Change Publication; Jakarta, 2014.
- Tim Visi Yustisia, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Peraturan Terkait*; Visi Media. Jakarta, 2015.
- <http://galihlike9.blogspot.co.id/2014/03/sejarah-perkembangan-desa-sesuai.html>