

OTONQMI DESA: APAKAH ITU?

Selo Soemardjan



Selo **Soemardjan** meraih gelar *Ph.D* dalam Sosiologi pada tahun 1959 dari *Cornell University, USA*. Bekerja sebagai *Aststen WaJdl Presiden* dan merupakan ketua *Yayasan Ilmu-ilmu Sosial* Beberapa buku pernah diterbitkan, antara lain: *Social Change in Yogyakarta* (1962) dan *The Village Administration Under Law* (1987).

SEJAK Republik Indonesia terbentuk sebagai suatu negara kesatuan yang merdeka dan berdaulat, masalah desentralisasi kekuasaan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom mendapat perhatian pemerintah. Sebagai negara kepulauan yang terbesar di seluruh dunia, setiap orang tanpa kecuali berpendapat bahwa pembentukan daerah-daerah otonom di dalam negeri merupakan keperluan yang mutlak demi pemerintahan demokratis yang efektif. Tidak mungkin, demikianlah pendapat para pemimpin di tingkat nasional dan daerah, pemerintah Republik Indonesia hanya berada di Jakarta saja dan melakukan kekuasaannya sampai pelosok-pelosok yang jauh.

Hal serupa disadari oleh karena adanya berbagai kendala yang pada tahun-tahun pertama hidupnya negara baru itu belum dapat diatasi. Sistem telekomunikasi pada waktu itu hanya dapat menjangkau secara efektif kota-kota besar saja. Di luar itu komunikasi antara pemerintah atasan dan bawahan masih harus menggunakan sistem tradisional yang lambat. Lain daripada itu sistem transportasi fisik juga masih jauh dari memuaskan menurut ukuran pemerintahan modern. Jalan-jalan yang baik untuk dilalui kendaraan bermotor relatif masih sedikit, terutama di luar Jawa. Lagi pula jumlah kendaraan bermotor juga masih kurang se-

kali. Jaringan hubungan laut dan udara masih dalam taraf pembangunan awal, sehingga kurang dapat mendukung jalannya pemerintahan yang lancar.

Di bidang sosial-budaya terdapat ratusan suku yang masing-masing mempunyai kebudayaan dan bahasa sendiri. Kebanyakan dari suku-suku itu pandangan hidup dan adat-istiadatnya berbeda dari yang dimiliki oleh masyarakat di Jakarta, ibukota negara.

Para pemimpin nasional Indonesia pada waktu itu menyadari adanya kebhinekaan di bidang kesukuan dan kebudayaan itu. Akan tetapi mereka bertekad untuk merealisasikan sumpah para pemuda tahun 1928 yang menghendaki Satu Negara, Satu Bangsa, Satu Bahasa. Agar bangsa Indonesia tidak melupakan kebhinekaan suku dan kebudayaan itu, akan tetapi juga tidak akan melepaskan bentuk tunggal bagi negara yang akan dibentuk, maka kedua faktor kenyataan sosial-budaya dan kehendak politik yang kuat itu dirangkaikan menjadi semboyan negara Bhineka Tunggal Ika.

Yang menjadi masalah pada waktu itu adalah bagaimana membentuk pemerintahan yang memperhatikan dan menghormati kebhinekaan sosial-budaya itu, akan tetapi dapat mengikat semua suku menjadi satu bangsa yang taat pada negara kesatuan RI

dan mau menerima serta menggunakan satu bahasa sebagai bahasa nasional.

Menurut kesepakatan para pemimpin nasional maka jalan yang terbaik untuk mengatasi dilema yang terkandung dalam hubungan antara unsur bhineka dan tunggal adalah dengan membagi-bagi wilayah negara dalam daerah-daerah seperti yang dirumuskan dalam Pasal 18 UUD 1945 dan membentuk pemerintahan di tiap-tiap daerah yang tunduk pada pemerintahan nasional. Hubungan antara pemerintahan daerah dan pemerintahan nasional ini digambarkan dengan singkat oleh Presiden Soeharto di muka para peserta Penataran Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada hari Senin tanggal 2 September 1991 di Jakarta.

Masalah dasar pemerintahan daerah adalah bagaimana menampung dan memenuhi aspirasi serta kepentingan rakyat di daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi. Sebaliknya masalah dasar pemerintahan nasional di daerah adalah bagaimana melaksanakan kebijakan dan strategi nasional yang berisi aspirasi dan kepentingan bangsa secara umum dalam rangka desentralisasi, dekonsentrasi, maupun tugas perbantuan (*medebewindzaken*).

Pasal 18 UUD 1945 dan Realisasinya

Secara utuh Pasal 18 UUD 1945 menentukan sebagai berikut:

Tembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".

Ditinjau dari sudut pembagian daerah Indonesia dalam daerah-daerah besar dan kecil, penjelasan Pasal 18 itu memberikan tiga ketentuan:

a. daerah propinsi yang akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Meskipun tidak

dirumuskan dengan kata-kata yang jelas, namun dengan menyebut *"Streek"* dan *"locale gemeenschappen"* (kesatuan masyarakat daerah dan kesatuan masyarakat setempat) yang otonom, penjelasan ini memberi indikasi bahwa propinsi dan daerah-daerah bagian dari propinsi selayaknya diberi otonomi;

b. daerah ad minis trasi belaka, artinya daerah yang tidak diberi otonomi, akan tetapi sekadar untuk menjadi saluran pemerintahan RI;

c. daerah-daerah istimewa seperti desa di Jawa dan Bait negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah istimewa itu dengan istilah Belanda dinamakan *Zelfbestuurende Landschappen* (daerah-daerah dengan pemerintahan sendiri yang sering disebut juga sebagai daerah swapraja) dan *Volksgemeenschappen* (kesatuan-kesatuan rakyat). Menurut penjelasan Undang-Undang Dasar itu, zaman Belanda ada kurang lebih 250 *Zelfbesturende landschappen*, seperti kesultanan dan kesunanan, yang dituntut kesetiannya pada raja dan ratu Belanda melalui *Lange Contracten* (kontrak panjang) atau *Korte verklaringen* (pernyataan singkat). Adapun mengenai *Volksgemeenschappen* tidak disebutkan perkiraan jumlahnya.

Di dalam penjelasan UUD itu diterangkan bahwa daerah-daerah istimewa itu mempunyai susunan asli dan negara RI menghormati kedudukannya, sedang segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah (istimewa) itu akan mengikuti hak-hak asal-usulnya.

Mengenai nasib daerah-daerah istimewa itu diketahui oleh umum bahwa semua 250 *Zelfbesturende Landschappen* kehilangan kedudukan hukumnya dalam revolusi kemerdekaan 1945-1950 kecuali Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman di Pulau Jawa yang kemudian digabung menjadi satu Daerah Istimewa Yogyakarta dengan ke-

dudukan pemerintahan sama dengan propinsi. . .

Tentang kedudukan dan kelestarian hidup daerah-daerah istimewa yang berbentuk desa, negeri, marga, dan sebagainya akan dicoba diberikan pembahasan di bawah ini.

Karena sudah jelas diterangkan di dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi dalam daerah yang lebih kecil, maka tidak ada keragu-raguan lagi tentang hal itu. Seperti semua orang mengetahui maka yang disebut "daerah yang lebih kecil" itu kemudian menjelma menjadi daerah kabupate/i dan kotamadya. Dengan diberikannya otonomi kepada daerah-daerah itu maka secara resmi namanya kemudian menjadi daerah otonomi tingkat I (propinsi) dan daerah otonomi tingkat II (kabupaten dan kotamadya).

Karena pembentukan daerah-daerah itu serta pengisian otonominya dapat diatur dengan undang-undang atau dengan terminologi umum "dapat diatur dari atas" maka relatif dari sudut hukum tidak banyak kesulitan yang dialami. Dari sudut politik selalu dirasakan keinginan masyarakat di berbagai daerah untuk membentuk propinsi baru sebagai pecahan suatu propinsi yang sudah ada dan kabupaten baru sebagai pecahan dari suatu kabupaten yang lama. Namun dengan terciptanya stabilitas politik sejak 1970 di seluruh tanah air, desakan-desakan itu tidak banyak terasa lagi.

Mengenai pembentukan daerah-daerah administratif pada umumnya tidak dijumpai masalah-masalah yang berarti, baik secara hukum maupun politik. Sebaliknya menghadapi desa, negeri, marga, dan sebagainya yang diakui sebagai daerah istimewa tampaknya ada berbagai pendapat yang berbeda-beda yang sampai sekarang belum dapat disatukan dengan tuntas. Perbedaan

pendapat itu mengakibatkan keragu-raguan pemerintah untuk memilih antara sistem desentralisasi dua tingkat, yaitu dengan daerah otonomi tingkat I dan tingkat II saja dan sistem tiga tingkat di mana di bawah tingkat II ditambah tingkat III.

Untuk menambah tingkat III itu desa, negeri, marga, dan sebagainya (untuk selanjutnya disebut saja desa) yang berpenduduk antara 2.000-5.000 orang dianggap terlalu kecil untuk memegang otonomi seperti daerah-daerah di atasnya. Lagi pula daerah-daerah kecil itu dipandang tidak mempunyai sumber daya manusia yang mempunyai pendidikan cukup tinggi serta kesadaran nasional yang cukup tebal untuk mendukung otonomi pemerintahan secara efektif. Untuk mengatasi keragu-raguan itu maka timbul pikiran agar daerah otonom tingkat III itu diwujudkan dalam bentuk desapraja yang dipikirkan meliputi daerah satu kecamatan yang mencakup sejumlah desa di dalamnya. Kalau ini terjadi maka sifat daerah tingkat III pada pokoknya akan sama dengan daerah tingkat I dan II, yaitu diciptakan dari atas dengan otonomi yang isinya ditentukan dari atas pula.

Pikiran itu kemudian direalisasikan dalam Undang-undang No. 19/1965 tentang Desapraja. Dalam proses pembentukan desapraja ini, pemerintah berhati-hati sekali. Sebagai percobaan di bentuk beberapa daerah desapraja, di antaranya di Propinsi Sulawesi Utara. Tampaknya percobaan ini menunjukkan gejala-gejala yang tidak membenarkan pelestarian desa praja itu, sehingga percobaan dihentikan dan tidak disusul dengan desapraja yang sungguh-sungguh di mana pun. Akhirnya Undang-undang No. 19/1965 dicabut kembali dengan terbitnya Undang-undang No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa.

Dengan gagalnya usaha pembentukan desapraja itu pemerintah kembali menghadapi desa dengan keraguan untuk menerapkan otonomi padanya yang sifatnya sama dengan otonomi daerah tingkat I dan II tetap

Lihatlah Undang-undang No. 18/1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-undang No. 5/1974.

ada. Sebaliknya tampak juga keengganan pemerintah untuk mengakui dan mengukuhkan otonomi asli yang disandang oleh tiap-tiap desa sejak saat terbentuknya oleh para warga masyarakat di zaman yang lampau. Sikap ragu-ragu, bahkan enggan, itu sampai sekarang (1991) masih ada pada pemerintah.

Proses Sosial Terjadinya Desa

Seperti diterangkan di atas, masing-masing desa dari puluhan ribu desa di Indonesia berkembang menu rut aspirasi dan kekuatannya sendiri-sendiri karena sukarnya komunikasi antardesa, disebabkan secara teknis kurang atau tidak adanya sarana komunikasi dan transportasi yang dapat menghubungkan desa satu dengan desa lainnya. Kesulitan itu ditambah pula dengan perbedaan kebudayaan, termasuk bahasa, antara beberapa ratus suku yang tersebar di negara kepulauan kita.

Meskipun perkembangan desa itu berjalan secara berbeda-beda, ada unsur-unsur sosial-budaya yang dapat ditemukan dalam tubuh tiap-nap desa. Sebeluni kita melihat pada persamaan unsur-unsur itu, mungkin ada baiknya kalau disajikan lebih dahulu dua pola proses terjadinya suatu desa.

Pola yang pertama terjadi di mana pembentukan suatu desa diawali dengan pembukaan hutan oleh *cikal-bakal* (bahasa Jawa), yaitu orang pertama beserta keluarganya yang membuka hutan yang selanjutnya dijadikan tempat tinggal tetap untuk selama-lamanya. Oleh karena sebagian besar tanah di zaman dahulu masih kosong dan jumlah penduduknya hanya sedikit saja maka tidak ada masalah tentang hak tanah. Di mana *cikal-bakal* itu berhasil untuk

bertempat tinggal dengan aman dan sejahtera dengan keluarga serta keturunannya maka orang-orang lain datang menggabung sebagai penduduk baru. Lama-kelamaan tumbuhlah suatu masyarakat desa yang mengatur tata hidupnya dengan adat yang tumbuh bersama-sama dengan pengalaman hidupnya sampai sebagian menjadi hukum adat dan pemerintah adat dengan segala kelengkapannya. Masyarakat yang terdiri dari keturunan *cikal-bakal* itu cenderung menjadi kelompok genealogis. Suatu kelompok itu apabila menetap di suatu daerah menimbulkan desa genealogis. Yang menjadi unsur pokok adalah masyarakatnya. Daerah tempat tinggalnya berkembang mengikuti perkembangan masyarakatnya.

Pola yang kedua terjadi di daerah di mana sudah ada pemerintahan raja seperti di *Zelfbesturende Landschappen*. Dengan mengambil Kesultanan Yogyakarta sebagai prototipe pola kedua ini maka semua tanah di daerah yang dikuasai oleh raja itu dinyatakan milik raja. Setiap orang yang menetap sebagai penduduk di daerah itu mengakui hak raja atas tanah dan atas dasar pengakuan itu harus membayar pajak (*upeti*) berupa kerja tanpa upah atau hasil bumi kepada raja lewat para pembantunya yang tersebar di daerah. Di mana terdapat banyak orang dengan keluarga yang hidup berkelompok, terbentuklah masyarakat dukuh atau kampung dan sebagainya. Selama menempuh pengalaman hidupnya, masyarakat itu menciptakan adat sebagai sistem kaidah sosial yang mengatur tata hidup keluarga dan tata hubungan antara para warga masyarakat. Untuk mempermudah hubungan antara pemerintahan raja dengan masyarakat atas prakarsa pemerintah itu, sejumlah dukuh atau kampung digabungkan menjadi desa dan ditempatkan di bawah kekuasaan lurah desa yang dipilih oleh para keluarga bersama. Hak tanah yang dahulu dipegang seluruhnya oleh raja kemudian pada tahun 1918 dilimpahkan kepada desa yang kemudian diberi kekuasaan mengatur penggu-

: bibit pohon kelapa. *Bjcal*: apa yang akan terjadi di kemudian hari. Penduduk pertama yang hendak bermukim tetap di suatu tempat menanam cikat sebagai tanda bahwa tempat itu dijadikan pekarangan atau halaman yang selanjutnya dijadikan tempat tinggal tetap.

naannya oleh masyarakat yang bertempat tinggal tetap di daerahnya. Dalam perkembangan selanjutnya, hak *anggaduh tanah* (hak memelihara dan memanfaatkan tanah) yang dipercayakan pada kepala-kepala keluarga membeku menjadi "hak anggaduh" berturun-temurun kepada anak-cucu dalam masing-masing keluarga. Fota perkembangan ini cenderung menimbulkan desa yang bersifat teritorial. Yang menjadi dri utama adalah *teritorial-nya*, masyarakatnya sekadar menjadi penghuni.

Tanpa melupakan perbedaan asal-usul masyarakat desa yang timbul karena perbedaan pola perkembangannya maka kita dapat melihat berbagai unsur sosial-budaya yang sama pada desa-desa pada umumnya sebelum mengalami permbangunan.

1. Sumber < penghidupan masyarakat desa adalah pada pokoknya tanah yang dimanfaatkan dengan sistem pertanian atau perkebunan. Sumber penghidupan masyarakat pantai adalah pokoknya laut yang menghasilkan ikan dan menimbulkan masyarakat nelayan.
2. Teknologi pertanian, perkebunan, dan penangkapan ikan laut pada umumnya rendah. Kekuatan keluarga untuk berproduksi terbatas pada subsistensi (produksi untuk keperluan hidup keluarga sendiri, tidak untuk pasaran),
3. Tata hidup dan tata hubungan sosial di dalam masyarakat desa berkembang untuk *social subsistence* (keperluan sosial sendiri) dengan menggunakan kekuatan pengalaman hidupnya sendiri. Perkembangan ini menciptakan adat yang di dalam beberapa hal menguat menjadi hukum adat dan menjadi landasan pemerintahan desa dengan segala kelengkapannya.
4. Karena isolasi fisik dan kultural yang dialami dalam waktu panjang maka sistem sosial masyarakat desa lebih kuat sifatnya daripada individualistik.
5. Dalam kehidupan yang terisolasi dan

kolektif berdasarkan adat itu tumbuh masyarakat desa yang dalam ilmu etnologi zaman Belanda dinamakan "adat *gemeenschap*" (kesatuan masyarakat adat)/ yang meningkat menjadi "adat *rechts-gemeenschap* (kesatuan masyarakat hukum adat). Kedua istilah itu mengandung arti bahwa masyarakatnya menyandang tata hidup yang berdasarkan adat atau bahkan berdasarkan hukum adat. Kalau adat hanya berisikan pedbman hidup sosial yang tiap-tiap warga masyarakat diharapkan menghayatinya, maka hukum adat mengandung peraturan dan larangan yang diperkuat dengan ancaman hukum dan memerlukan peradilan yang melembaga.

Ada juga orang mempelajari desa waktu zaman kolonial Belanda yang sampai pada kesimpulan bahwa secara hukum tata negara desa dapat dinamakan *dorps repitbliek* (republik desa). Pandangan ini didasarkan atas adanya pelengkap-pelengkap kenegaraan yang sesuai dengan *Trias Politica* yang mengenal adanya badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif di suatu negara. Desadesa yang telah mencapai taraf "adat *rechts-gemeenschap* me m punya a i badan legislatif yang menurut adat berwenang membuat peraturan-peraturan desa. Badan ini di berbagai daerah mempunyai nama yang berbeda-beda, seperti misalnya rapat desa, rembug desa, kumpulan selapanan, dan sebagainya. Yang berhak nadir adalah para kepala keluarga atau para pemegang hak tanah tanpa membedakan antara wanita dan pria. Rapat itu pada umumnya dipimpin oleh kepala desa.

Di bidang eksekutif terdapat kepala desa dengan para pembantunya beserta kepala dukuh yang di berbagai daerah mempunyai nama berbeda-beda. Mereka itu masing-masing dipilih oleh rakyat yang berkepenb'ngan dan memegang jabatan sampai meninggal atau mengundurkan din.

Kemudian di bidang yudikatif ada pengadilan adat yang berwenang mengambil

keputusan mengenai perkara-perkara perdata dan pidana. Sebagai contoh misalnya dapat disebutkan hukuman yang mengharuskan seorang pencuri mengembalikan atau member! ganti barang yang dicurinya kepada orang yang kecurian. Orang yang merusak ketertiban desa dapat dihukum selama seminggu atau sebulan membersihkan jalan umum atau tempat ibadah.

Lain dari badan dan badan di ketiga bidang tata negara itu, desa juga mempunyai sumber-sumber penghasilan berupa tanah, hutan desa, hak menguasai tambang pasir dan kerikil di kali dan danau, dan hak mengadakan berbagai pungutan. Semua hasil itu memungkinkan desa membiayai pelaksanaan tugasnya serta member! imbalan pada para pejabatnya.

Para pengamat dan ahli masyarakat desa di dalam zaman Republik Indonesia pada umumnya berpendapat bahwa pertanian dan perkebunan yang menjadi usaha penghidupan utama mengakibatkan berkembangnya hubungan *magis religieus* (hubungan jiwa yang mendalam) antara masyarakat dan tanahnya. Seluruh adat yang mendasari tata hidup mereka itu tidak akan dapat dipisahkan dari tanah selama tidak ada sumber penghidupan lain yang dapat menggantikan pertanian dan memberikan kesejahteraan yang lebih besar. Memisahkan desa pertanian dari tanah tanpa menyediakan sumber penghidupan baru sebagai pengganti pertanian berarti menciptakan kekosongan budaya bagi masyarakatnya dengan segala akibatnya.

Hubungan dengan tanah yang dapat dinamakan landasan teritorial ada lagi landasan adat yang lain, terutama di berbagai daerah di luar Jawa, yaitu landasan genealogis atau keturunan. Orang-orang yang bersama-sama menyadari kedudukannya sebagai keturunan dari leluhur yang sama mempunyai ikatan darah dan adat. Atas dasar keturunan yang sama itu, mereka menjadi suatu kelompok yang biasanya dikenal dengan istilah marga di dalam daerah

Sumatra Utara, *fam* (Famili?) di daerah Maluku atau *clan* dalam bahasa Inggris. Batas-batas teritorial desa dan daerah peruki man marga mungkin sama, akan tetapi mungkin tidak sama tergantung pada penyebaran tempat tinggal para warga sesuatu marga.

Desa yang sejak berdirinya tumbuh menjadi wadah kesadaran masyarakat dan kesatuan pemerintahan serta dijiwai oleh adat yang kuat itu, oleh pemerintah Hindia Belanda dibiarkan melestarikan hidupnya tanpa banyak dicampuri urusan di dalamnya. Menurut istilah dalam bahasa Belanda, kehidupan dan perkembangan masyarakat desa *wordt overgelaten aan hurt eigen volkshoofderi* (dipercayakan kepada kepala rakyat mereka sendiri). Hanya saja agar pemerintah Hindia Belanda dapat mengawasi serta memanfaatkan desa-desa itu untuk keperluan pemerintahan yang lebih luas, sejumlah desa yang letaknya berdekatan ditempatkan di bawah kekuasaan seorang *asisten wedana* (sekarang diganti nama *camat*) sebagai pegawai pemerintahan dalam negeri (*Binnenlands Bestuur*) yang terendah dan diangkat serta digaji oleh pemerintah di atasnya.

Selama desa di bawah pengawasan asisten wedana dapat memelihara *rust en orde* (ketenangan dan ketertiban) di kalangan masyarakatnya, maka pemerintah Hindia Belanda membiarkannya hidup sendiri. Setelah pemerintah Hindia Belanda (dengan diselingi pemerintah pendudukan militer Jepang) diganti oleh pemerintah Republik Indonesia maka terjadi banyak perubahan dalam hubungan antara desa dan pemerintah di atasnya.

Desa tidak cukup lagi memelihara *rust en orde* saja seperti di zaman kolonial Belanda, akan tetapi dengan sendirinya terlibat dalam revolusi kemerdekaan yang meletus sejak Proklamasi tanggal 17 Agustus 1945. Selama revolusi 1945-1950 dan selanjutnya sampai 1955, masyarakat desa diikutsertakan sebagai massa pendukung oleh partai-partai politik untuk mengejar tujuannya masing-masing.

Desa yang sepanjang masa hanya mengerti adat untuk mengurus ruriyah tangganya sendiri, sekonyong-konyong diajari berbagai ideologi politik dan diajak ikut menyadari, kalau tidak ikut memikirkan/ masalah-masalah politik seluruh negara. Para warga masyarakat desa diberi pengertian bahwa mereka itu bukan hanya warga desa saja, akan tetapi juga warganegara Republik Indonesia.

Pergerakan politik dan sosial di desa-desa yang digerakkan oleh partai-partai politik itu berlangsung sampai akhir dasawarsa 1960-an. Pemerintah baru di bawah pimpinan Presiden Soeharto yang menggantikan pemerintahan lama, yang dipimpin oleh Presiden Soekarno, menertibkan kembali kegoncangan itu dan mengusahakan stabilitas politik/ antara lain dengan sis tern "masyarakat mengambang" yang melarang organisasi-organisasi politik mempunyai cabang-cabang di tingkat di bawah kabupaten, termasuk dengan sendirinya desa. Setelah itu *rust en orde* di bidang politik praktis pulih kembali, akan tetapi kesadaran sebagai warganegara Republik Indonesia sudah meresap cukup mendalam pada para warga desa.

Dengan demikian, seperti yang pernah di itu Us dalam surat kabar, negara sudah masuk desa dan desa sudah masuk negara. Sayangnya, mungkin tidak disengaja, dalam proses itu desa malahan tenggelam dalam berbagai peraturan perundangan sehingga lambat laun hilang eksistensinya sebagai kesatuan masyarakat adat kesatuan masyarakat hukum adat.

Otonomi Menurut UU No. 5/1974 dan UU No. 5/1979

Di atas sudah diterangkan bahwa desa di dalam pengembangan adatnya, mampu menjadikan dirinya sebagai *dorpsrepubliek* yang berdasarkan adat penuh berkuasa di bidang legislaHf, eksekutif/ dan yudikatif. Sudah barang tentu, kemampuan dan kekuasaan di ketiga bidang itu dalam skala sederhana tidak dapat dtbandingkan dengan

kemampuan serta kekuasaan di tingkat negara yang relatif sudah modern.

Bahkan demokrasi yang dtpraktekkan di desa itu acap kali dalam bahasa Belanda dinamakan *oer democratic* (demokrasi yang asli) oleh karena kehadiran di dalam rapat-rapat desa/ pemilihan kepala desa dan pejabat desa lainnya/ lagi pula gotong-royong buat keperluan umum dilakukan langsung oleh para kepala keluarga atau pemegang hak tanah sendiri tanpa menggunakan sis tern perwakilan rakyat.

Oer democratie yang demikian itu memang mungkin dilakukan di dalam masyarakat desa karena jumlah warganya relatif hanya sedikit/ sedang mereka itu saling mengenal. Akan tetapi demokrasi semacam itu sudah barang tentu tidak dapat dilakukan tanpa sis tern perwakilan di dalam masyarakat yang lebihbesar.

Memang yang menjadikan masalah bagi para pemikir tatanegara Republik Indonesia adalah bagaimana desa dapat "dinegarakan" tanpa menghilangkan jati dirinya yang tumbuh menjadt kuat berdasarkan adat. Atau dengan perkataan lain/ bagaimana dapat dipertahankan dengan sebaik-baiknya struktur Republik Indonesia yang "Bhinneka Tunggal Ika". Tampaknya kekuatan-sosial-politik yang mengarah kepada negara kesatuan sebagai realisasi dari konsep "tunggal" lebih besar daripada kekuatan yang hendak melestarikan sifat "bhinneka" dari masyarakat Indonesia.

Mengenai masalah ini juga dapat digunakan perkataan yang lebih populer dan gampang dimengerti oleh umum, yaitu "persatuan", dan "kesatuan". Istilah "persatuan" menggambarkan adanya se jumlah bad an yang masing-masing berdiri sendiri, akan tetapi terikat bersama agar menjadi lebih kuat untuk mencapai tujuannya yang diinginkan bersama. Adapun istilah "kesatuan" menunjuk pada suatu badan tunggal, yang mungkin memang bersifat tunggal atau satii sejak semula, akan tetapi mungkin juga

merupakan hasil pembauran atau peleburan dan sejumlah badan lain yang kecil-kecil. ,

Seorang asing yang suka menjadi pengamat perkembangan negara kita pernah mengungkapkan pendapatnya pada penulis, bahwa "*What your country really needs is unity (persatuan) and not uniformity (kesatuan atau keseragaman)*".

Bagaimanapun juga, kekuatan sosial-politik ke arah "tunggal" di bidang tatanegara kita lebih kuat daripada kekuatan "bhinneka". Mungkin gejala ini merupakan kelestarian dari reaksi yang penuh semangat nasionalisme dari pemerintah dan rakyat Republik Indonesia terhadap struktur negara federal Republik Indonesia Serikat bentukan pihak Belanda waktu mereka meninggalkan Indonesia akhir tahun 1949. Struktur negara federal dianggap oleh para pemimpin dan rakyat Indonesia sebagai peninggalan politik kolonial Belanda agar Indonesia mudah dipecah belah. Dapat dimengerti bahwa struktur itu ditentang keras oleh rakyat Indonesia yang ikut serta dalam revolusi. Oleh karena itu, dalam waktu kurang dari satu tahun, Republik Indonesia Serikat ditransformasikan kembali menjadi Republik Indonesia kesatuan.

Semangat kesatuan itu menjadi bertambah kuat lagi karena diperlakukan untuk menghadapi berbagai gerakan bersenjata separatis seperti Gerakan Republik Maluku Selatan, Organisasi Papua Merdeka, dan sebagainya. Semangat itu juga diperlukan untuk menanggulangi gerakan politik yang ingin menggantikan negara Pancasila dengan negara komunis atau negara Islam.

Trauma yang timbul di kalangan pemerintah karena akal politik kolonial Belanda dan berbagai pemberontakan bersenjata itu tampaknya berperan juga dalam kebijaksanaan negara terhadap desa. Hal ini dapat dilihat dengan jelas dalam Undang-undang No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa. Untuk kejelasan pembahasan dampak undang-undang itu pada desa diperlukan perbandingan

mengenai beberapa hal dengan Undang-undang No. 5/1974 tentang Pemerintahan Daerah (daerah otonom tingkat I dan tingkat II). Di antara beberapa hal yang akan dibandingkan itu, masalah pengertian dan kenyataan otonomi mendapat perhatian khusus.

Mengenai pengertian daerah otonom dan pengertian desa dapat ditemukan ketentuan seperti tercantum dalam UU No. 5/1974 Pasal 1 (e) yang mengatakan,

Daerah otonom (tingkat I dan tingkat II) yang selanjutnya disebut daerah, adalah *kesatuan masyarakat hukum* yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang, dan berkewajiban *mengatur dan mengurus* rumah tangganya sendiri...

UU No. 5/1979 Pasal 1 (a) menetapkan bahwa,

Desa adalah *vilayah* yang bertempat oleh sejumlah penduduk sebagai persatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri...

Kalau kita bandingkan dua pasal dalam kedua undang-undang itu, kita dapat melihat perbedaan-perbedaan antara daerah otonom dan desa. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum, sedang desa adalah suatu wilayah. Jadi yang dianggap sebagai pokok dalam pengertian daerah otonom adalah masyarakatnya yang dianggap menjadi masyarakat hukum. Dengan demikian boleh dikatakan bahwa dalam hal ini yang dijadikan pokok adalah prinsip sosiologis. Padahal di dalam daerah satu propinsi hidup berpuluh-puluh, bahkan di Propinsi Irian Jaya, beberapa ratus suku yang masing-masing mempunyai kebudayaan, adat-istiadat, dan bahasa sendiri. Banyak suku di dalam daerah satu propinsi atau kabupaten yang jarang sekali berkomunikasi. Adanya suku-suku sudah menjadi kenyataan jauh sebelum dibentuk propinsi dan kabupaten.

Dari sudut sosiologi, tidak mungkin keseluruhan penduduk satu daerah propinsi dan kabupaten dianggap sebagai suatu kesatuan masyarakat. Ditinjau dari sudut hukum adat juga tidak dapat dibeharkan kalau semua penduduk itu dinamakan kesatuan masyarakat hukum. Hukum adat suku-sukunya berbeda-beda, seperti juga adat-istiadat dan bahasanya berbeda-beda.

Mereka itu di dalam undang-undang dinamakan kesatuan masyarakat hukum bukan karena sejarahnya dan bukan karena realitas sosial-budayanya, akan tetapi melulu karena pembuat undang-undang menentukannya demikian. Maka dari itu, di dalam sejarah Republik Indonesia selama 46 tahun ada propinsi-propinsi dan kabupaten-kabupaten yang berkali-kali berubah bentukserta tapal batasnya tanpa mendapat reaksi sosial-budaya dari suku-suku dan marga-marga (*clans*) yang ada di dalam daerahnya masing-masing. Sebagai contoh dapat disebut Pulau Sumatra/ dan juga Pulau Sulawesi, yang semula masing-masing menjadi satu propinsi. Propinsi-propinsi Sumatra dan Sulawesi itu sebelum menjadi bentuk seperti sekarang ini mengalami perubahan berkali-kali tanpa ada reaksi dari rakyat di daerahnya. Kalau pun ada aksi atau reaksi, biasanya datangnya dari para pemimpin partai politik yang berambisi menduduki jabatan kepala daerah atau jabatan lain dalam pemerintahan.

Gejala yang demikian itu dapat kita anggap sebagai petunjuk bahwa proses pembentukan daerah otonom tingkat I dari tingkat II itu dimulainya dari atas dan di luar urusan pemerintahan tidak menyentuh tata hidup masyarakat-masyarakat yang seharusnya berkepentingan.

Mengenai pengertian desa ditentukan bahwa desa adalah suatu wilayah. Di dalam ketentuan ini terkandung prinsip teritorial atau prinsip kawasan. Jadi yang menjadi inti pengertian desa adalah wilayah, bukan masyarakat yang hidup di atasnya. Pandangan yang berprinsip teritorial itu mungkin cocok

dengan sifat desa-desa di Pulau Jawa dan di wilayah-wilayah lain di mana di zaman kerajaan dahulu semua tanah dianggap sebagai milik raja. Desa di zaman kerajaan itu tumbuh dengan datangnya orang-orang dari berbagai jurusan ke suatu tempat di mana mereka menetap secara berkelompok sebagai penduduk. Apabila di antara para penduduk itu ada yang tidak memenuhi kewajiban-kewajiban (membayar pajak, bekerja tanpa upah untuk kepentingan raja) yang ditentukan oleh raja atau oleh para pejabat atas nama raja, maka penduduk itu dapat diusir dengan paksa. Atau kalau ada penduduk yang tidak kerasan di tempat tinggalnya dia dengan mudah dapat pindah ke tempat lain. Desa-desa yang tumbuh secara demikian itu mendapat tapal batasnya menurut kepentingan pemerintahan kerajaan yang diwakili oleh para pejabatnya. Desa yang demikian itu dapat dibenarkan kalau dinamakan bersifat teritorial. Siapa saja yang masuk dan bertempat tinggal ke dalamnya dan menjadi penduduk tidak ditolak asal memenuhi kewajiban sebagai penduduk.

Sebaliknya ada lebih banyak desa asli, terutama di luar Jawa, yang tidak bersifat teritorial, akan tetapi genealogis atau setidaknya etnis. Yang menjadi inti adalah masyarakatnya, bukan wilayahnya. Genealogis berarti bahwa semua warga masyarakat berasal dari satu ke turunan. Etnis berarti bahwa para warga masyarakat mengandung kebudayaan dan bahasa yang sama. Orang yang dari keturunan lain dianggap "orang asing" di dalam kesatuan masyarakat genealogis. Demikian pula orang yang berasal dari kebudayaan lain dan berbahasa lain di dalam masyarakat etnis.

Mungkin perbedaan sifat desa di Jawa dan kebanyakan desa di luar Jawa itu menjadi salah satu pertimbangan pemerintahan Hindia Belanda untuk membuat dua peraturan yang berbeda mengenai desa. Untuk Jawa dibuat *Inlandse Gemeente Ordonnantie* (IGO), *Statblad* 1906 No. 83 dan untuk daerah di luar Jawa dibentuk *Inlandse Gemeentes Ordon-*

nantie Buitengewesten (IGOB), *Staatblad* 1938 No. 683.

Perbedaan lain adalah mengenai istilah yang menunjuk pada kawasan di mana berlaku otonomi dan di mana berlaku otonomi disebut daerah. Pasal 1 (e) UU No. 5/1974 menyebutkan, "Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah,". Dalam Pasal 1 (a) disebutkan, "Wilayah Administratif, selanjutnya disebut wilayah". Dari ketentuan itu menjadi jelas bahwa istilah daerah mengandung makna otonom, sedang istilah wilayah menunjuk pada sifat administratif.

Mengenai desa dinyatakan dalam Pasal 1 (a) UU No. 5/1979 bahwa "Desa adalah suatu wilayah yang". Jadi dalam hal ini desa dan wilayah administratif didudukkan pada tempat yang sama. Apakah dengan demikian boleh dikatakan bahwa desa juga bersifat administratif? Jawabannya boleh "ya" dan juga boleh "tidak". Alasan menjawab "ya" adalah karena jelas bahwa pembuat undang-undang hanya memberikan Otonomi kepada daerah tingkat I (propinsi) dan daerah tingkat II (kabupaten) dan tidak kepada desa dan wilayah administratif (lain).

Menurut Penjelasan Umum 2c UU No. 5/1974 diterangkan bahwa wilayah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi disebut wilayah administratif yang selanjutnya disebut "wilayah". Selanjutnya diterangkan bahwa wilayah-wilayah disusun secara vertikal dan merupakan lingkungan kerja perangkat pemerintah (pusat) yang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di daerah.

Untuk keperluan dekonsentrasi itu sekarang di tiap daerah tingkat I dan II ditempatkan kantor wilayah dan kantor departemen yang merupakan perangkat pemerintah pusat. Kantor-kantor itu bekerja di samping kantor-kantor pemerintah daerah (otonom) dan mendapat instruksi-instruksi langsung dan pemerintah pusat.

Sampai sekarang kantor wilayah atau kantor departemen itu tidak ada di tingkat desa. Akan tetapi desa ditempatkan lang-

sung di bawah kekuasaan camat yang merupakan perangkat pemerintahan pusat serta perangkat pemerintah daerah di atasnya dalam keseluruhannya. Dari kedudukannya di bawah camat ini, desa menjadi wilayah administratif.

Bagi mereka yang mengatakan bahwa desa bukan wilayah administratif, alasannya ialah bahwa desa berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, sedang kelurahan atau daerah administratif lainnya tidak. Kalau memang demikian/ apakah desa boleh dinamakan daerah administratif yang otonom?

Dengan pertanyaan ini, kita sampai pada masalah otonomi (menurut undang-undang) bagi daerah tingkat I dan II serta bagi desa. Untuk ini kita kembali ke Pasal 1 (e) UU No. 5/1974 yang mengatakan bahwa,

"Daerah Otonom... yang terfioj; *berwenang*, dan *berkffwajiban mengatur dan merigurus* rumah tangganya sendiri....".

Bagi desa rumusnya dalam Pasal 1 (a) adalah bahwa "Desa ... *berhak menyelenggarakan* rumah tangganya sendiri".

Dari perbandingan ini tidak jelas mengapa untuk daerah otonom (tingkat I dan II) digunakan istilah "berhak, berwenang, dan berkewajiban", sedangkan untuk desa hanya "berhak" saja. Apakah desa mempunyai hak dan wewenang dan kewajiban suatu apa dalam penyelenggaraan rumah tangga?

Perbedaan lain juga didapati dalam istilah "mengatur dan mengurus"¹¹ rumah tangga daerah otonom dan istilah "menyelenggarakan" rumah tangga desa. Istilah "mengatur dan mengurus" rumah tangga boleh diduga merupakan terjemahan dari bahasa Belanda *regeling en uitvauring van het eigen huishouden*. Dalam bahasa Belanda istilah ini bersifat baku untuk menjabarkan pengertian otonomi. Jadi istilah ini jelas. Akan tetapi yang tidak jelas adalah apa yang seiamanya dimaksudkan dengan istilah "menyelenggarakan". Kalau desa hanya diberi hak membuat peraturan (yang sebenarnya sudah dimiliki sejak zaman dahulu), bagaimana

hak menyelenggarakan itu dapat dilaksanakan? Mungkin maksud pembuat undang-undang supaya desa menyelenggarakan rumah tangga dengan peraturan-peraturan oleh pemerintah (pusat) atau pemerintah daerah di atasnya. Kalau tafsiran ini dianggap benar, bagaimana di dalam praktek pemerintahan (pusat), atau pemerintah daerah dapat mengatur rumah tangga puluhan ribu desa masing-masing?

Mengenai istilah "menyelenggarakan" ini dapat dibaca dalam Penjelasan Umum UU No. 5/1974 bab 4e (1) bahwa Kepala Daerah: (a) sebagai kepala daerah otonom ... memimpin *penyelenggaraan* .. pemerintahan daerah¹¹, dan (b) sebagai kepala wilayah ... memimpin *penyelenggaraan* urusan pemerintahan umum". Dengan demikian istilah "penyelenggaraan"¹¹ (atau menyelenggarakan) dapat diterapkan baik dalam rangka otonom, maupun dalam rangka pemerintahan umum (dari pemerintah pusat).

Dalam hubungannya dengan desa maka istilah penyelenggaraan ini dipakai di dalam Penjelasan Umum UU No. 5/1979 Bab II di mana dikatakan bahwa

"... yang dimaksud dengan pemerintahan desa adalah kegiatan dalam rangka *penyelenggaraan* pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa".

Kiranya tidak perlu diragukan, bahwa kata-kata " penyelenggaraan pemerintahan" di dalam kalimat ini berarti "penyelenggaraan pemerintahan umum dari pemerintah (pusat) dan dari pemerintah daerah di atasnya".

Jadi UU No. 5/1979 sama sekali tidak memberikan hak kepada pemerintah desa atau kepala desa untuk menyelenggarakan pemerintahan desa yang peraturan-peraturannya bersumber dari otonomi desa. Akan tetapi pemerintah desa menurut undang-undang ini hanya berhak menyelenggarakan pemerintahan umum yang bersumber dari pemerintah (pusat) dan pemerintah daerah otonom di atasnya. Dengan pembatasan hak untuk menyelenggarakan pemerintahan desa ini kedudukan desa menjadi tidak lebih dari

wilayah administratif seperti wilayah administratif kelurahan di dalam kawasan kota. Bedanya adalah bahwa kepala kelurahan (lurah) menurut Undang-undang No. 5/1979 dengan jelas diberi kedudukan dan fungsi tunggal, yaitu sebagai kepala wilayah administratif saja, sedangkan kepada kepala desa diberi kedudukan dan fungsi sebagai kepala wilayah administratif ditambah dengan hak menyelenggarakan rumah tangga desa yang tidak jelas.

Dalam penyelenggaraan rumah tangga desa itu, pemerintah pusat masih ikut campur dengan menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4/1984. Peraturan Menteri Dalam Negeri ini berbeda dengan Undang-undang No. 5/1979 oleh karena tidak hanya menyebutkan hak menyelenggarakan pemerintahan desa, akan tetapi lengkap menyatakan hak, wewenang, dan kewajiban. Bahwa pemerintah pusat mengatur pengawasan atas jalannya penyelenggaraan pemerintah desa dalam arti pemerintahan yang bersumber dari pemerintah pusat seperti yang termuat di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6/1983 dapat dimengerti dan dibenarkan. Akan tetapi pemerintah pusat juga mengatur hak, wewenang, dan kewajiban kepala desa dalam menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. (Ingat: UU, No. 5/1979 dalam-Pasal 1 (a) hanya memberikan hak tanpa wewenang dan kewajiban untuk menyelenggarakan rumah tangga desa.)

Tampaknya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4/1984 itu tidak menganut teori pemisahan antara pemerintahan umum dan urusan rumah tangga desa. Dalam Pasal 3 diatur bahwa kepala desa dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri di bidang pemerintahan (umum, SS), pembangunan dan kemasyarakatan harus rhenginkahkan ketentuan-ketentuan dalam peraturan menteri itu. Dari peraturan ini dapat diambil kesimpulan bahwa rumah tangga desa tidak dipisahkan dari pemerintahan umum, akan tetapi berada di bidang pemerintahan umum. Dengan peraturan menteri

ini, dapat diketahui juga bahwa yang dikehendaki oleh pemerintah pusat adalah hak, wewenang, dan kewajiban mengurus rumah tangga yang diberikan dari atas kepada desa dan bukan yang tumbuh di dalam sistem adat yang mendasari pemerintahan desa sejak zaman dahulu.

Atas dasar pengetahuan ini dapat dimengerti juga bahwa rapat Lembaga Musyawarah Desa yang diharapkan mampu menjadi wadah dan menyalurkan aspirasi rakyat harus dihadiri oleh camat atau pejabat lain yang ditunjuk olehnya untuk memberikan pengarahan. Hal ini termuat di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2/1983 Pasal 7. Barangsiapa mengetahui pelaksanaan hubungan antara pamong praja dan pemerintah desa akan mengetahui juga bahwa forum Lembaga Musyawarah Desa dengan kehadiran camat lebih banyak menjadi penyalur pemerintahan umum dari pusat dan hanya sedikit saja menjadi penyalur aspirasi rakyat desa.

Lembaga Musyawarah Desa yang anggotanya tidak dipilih dengan pemilihan umum, dan tidak mempunyai status sosial menurut adat yang dapat dianggap mewakili rakyat seperti kepala keluarga atau pemegang hak atas tanah, akan tetapi ditunjuk oleh kepala desa, tidak dapat dinamakan lembaga perwakilan rakyat. Rapat-rapat lembaga yang dipimpin oleh kepala desa dihadiri oleh camat untuk memberikan pengarahan merupakan rapat pemerintah desa untuk membicarakan masalah-masalah pemerintahan umum di desa. Rapat yang bersifat demikian itu sesuai dengan tujuan UU No. 5/1979 yaitu mengusahakan keseragaman pemerintahan desa untuk pembinaan dan pengendalian yang intensif serta agar partisipasi desa dalam pembangunan dan penyelenggaraan administrasi (baca *administration* atau pemerintahan umum) menjadi lebih efektif. Jadi sekali lagi titik berat adalah bukan penyelenggaraan rumah tangga desa.

Setelah dari perbandingan antara UU No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan

di Daerah dan UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa maka dapat diambil kesimpulan bahwa menurut UU No. 5/1979 dan peraturan-peraturan menteri dalam negeri untuk pelaksanaannya desa dianggap tidak mempunyai dan tidak diberi otonomi seperti otonomi yang diberikan kepada provinsi sebagai daerah otonom tingkat I dan kabupaten sebagai daerah otonom tingkat II. Meskipun demikian di dalam kenyataan desa boleh dianggap sebagai badan hukum di dalam pemerintahan. Anggapan yang demikian itu didasarkan atas berbagai fakta. Misalnya saja Pasal 12 ayat (1) UU No. 5/1979 menyatakan bahwa kepala desa mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan. Desa tidak dapat dituntut di muka pengadilan apabila bukan badan hukum.

Selanjutnya melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4/1984 Pasal 3 (b3) kepala desa (sudah barang tentu atas nama desa) mempunyai wewenang melaksanakan punishment terhadap masyarakat desa untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Lagi pula kepala desa menurut Pasal 3 (C4) Peraturan Menteri Dalam Negeri itu mendapat kewajiban menggali dan memelihara sumber-sumber pendapatan dan kekayaan desa. Ini berarti bahwa desa mempunyai hak mengumpulkan dan memiliki kekayaan sendiri, hal mana tidak mungkin dimiliki oleh kelurahan yang hanya berkedudukan sebagai wilayah administratif yang bukan badan hukum.

Sayang sekali bahwa berbagai sumber pendapatan yang sebelum terbentuknya Republik Indonesia menghasilkan uang dan kekayaan lain bagi desa karena beberapa undang-undang terlepas dari kekuasaan desa. Sebagai contoh dapat disebutkan beberapa sumber pendapatan desa yang mengalami nasib itu.

Hak ulayat desa atas tanah tidak diakui lagi di dalam UU Pokok Agraria No. 5/1960. Hal ini mempunyai dampak budaya yang fundamental oleh karena adat dan kebuda-

yaan masyarakat desa secara *magis religieus* berakardidalamtanah.

Hutan desa tidak diakui lagi secara hukum undang-undang karena di dalam UU No. 5/1967 hanya ada hutan milik dan hutan negara.

Hak untuk mengambil pasir dan kerikil dari dasar kali dan danau lepas dari tangan desa karena di dalam UU No. 11/1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan Pasir dan Kerikil itu digolongkan hasil tambang tipe C yang dikuasakan pada daerah otonom tingkat II.

Meskipun tidak ada undang-undangnya, tetapi di berbagai daerah kejadian bahwa pasar desa diambil alih oleh daerah otonom tingkat II di atasnya karena dianggap terlalu besar untuk dikelola oleh desa. Pasar desa yang masih kecil boleh diurus oleh desa sendiri.

Ada juga suatu undang-undang, yaitu UU No. 14/1970 tentang Pokok-pokok Pengadilan yang meskipun tidak langsung mengenai sumber pendapatan desa, namun menghilangkan salah satu batu landasan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat (*adat rechtsgemeenschap*). Di dalam undang-undang itu hak desa untuk mengadakan peradilan adat tidak disebut-sebut sama sekali.

Penutupan sumber-sumber pendapatan yang biasanya memberi penghasilan kepada desa untuk, membiayai ongkos pemerintahannya di banyak daerah melumpuhkan pemerintahan desa dan pelaksanaan hak menyelenggarakan rumah tangganya. Oleh karena kepala desa dan perangkat desa lainnya di banyak desa tidak atau hanya sedikit saja mendapat imbalan jasa (gaji atau upah) dari desanya sendiri maka cara bekerja mereka banyak yang sambilan saja. Bahkan sering kejadian tidak ada orang yang sanggup menjadi calon kepala desa kalau ada lowongan yang perlu diisi.

Sebagai pemahaman terakhir mengenai maksud UU No. 5/1979 dapat kita perhatikan penjelasan umumnya Bab 6 dalam undang-undang ini hanya mengatur desa

dari segi pemerintahannya saja. Selanjutnya di dalam penjelasan itu diterangkan bahwa undang-undang ini tetap mengakui adanya kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum, adat-istiadat dan kebiasaan-kebiasaan yang masih hidup sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan ketahanan nasional.

Di mana pemerintahan desa dan adat masih terjalin dengan kuatnya sehingga praktis tidak dapat dipindahkan tanpa merusak tata hidup masyarakatnya, penjelasan itu dijadikan pegangan hukum untuk melestarikan lembaga-lembaga adat yang di dalam penjelasan UUD 1945 Pasal 18 dinamakan daerah-daerah istimewa/ malahan daerah-daerah istimewa itu adanya di Bali diperkuat dengan peraturan daerah (desa adat banjar, subak, sekaha). Demikian pula negeri di Sumatra Barat dan marga di Sumatra Selatan dikokohkan dengan peraturan daerah tingkat 1. Di daerah-daerah lain banyak desa adat yang tetap berfungsi di samping dan berkaitan dengan desa-desa bentukan menurut UU No.5/1979.

Mengenai tanggung jawab kepala desa tentang pelaksanaan hak, kewenangan, dan kewajiban di bidang pemerintahan daerah baik UU, No. 5/1974 maupun UU No.5/1979 menganut sistem *democratic centralism*. Artinya kepala daerah diwajibkan bermusyawarah sampai tercapai mufakat dengan DPRD, akah tetapi selanjutnya kepala daerah bertanggung jawab kepada atasannya, yaitu kepada presiden melalui menteri dalam negeri, tetapi tidak kepada DPRD. Seperti ditentukan dalam Pasal 22 ayat (3) kepala daerah sekurang-kurangnya sekali setahun atau apabila diminta cukup memberikan kepada DPRD keterangan pertanggungjawaban saja agar DPRD dapat mengikuti dan mengawasi jalannya pemerintahan daerah. Dalam istilah "keterangan pertanggungjawaban" itu, yang dimaksudkan adalah pertanggungjawaban kepala daerah kepada presiden melalui menteri dalam negeri. Alas dasar keterangan pertanggungjawaban ke-

pala daerah itu, DPRD tidak berhak mengeluarkan suara percaya atau tidak percaya (*note of confidence or non-confidence*) terhadap kepaia daerah.

Sistem yang serupa diperlakukan terhadap kepaia desa seperti yang tercermin dalam Pasal 10 ayat(2) UU No. 5/1979 yang menentukan bahwa kepaia desa mengenai hak/ wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan desa: (a) bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat (yaitu bupati, kepaia daerah) melalui camat, dan (b) ' memberikan keterangan pertanggungjawaban tersebut kepada Lembaga Musyawarah Desa.

Seperti juga di tingkat kabupaten dan provinsi, keterangan pertanggungjawaban kepaia desa itu tidak memberikan hak kepada Lembaga Musyawarah Desa untuk menyatakan sikapnya terhadap kebijaksanaan kepaia desa. Malahan menurut penjelasan Pasal 10 ayat (2) keterangan pertanggungjawaban itu dapat dijadikan pegangan bupati kepaia daerah Untuk memberikan penghargaan dan tanda kesetiaan kepadanya, atau sebaliknya untuk memberhentikannya,

Karena Lembaga Musyawarah Desa tidak dianggap sebagai lembaga perwakilan rakyat, maka lembaga ini tidak mempunyai berbagai hak yang dimiliki DPRD seperti hak masing-masing anggota mengajukan pertanyaan, meminta keterangan, penyelidikan, dan sebagainya yang disebut dalam Pasal 29 UUNo.5/1974,

Kalau dibandingkan dengan zaman sebelum UU No. 5/1979 maka sistem pertanggungjawaban kepaia desa ini sebenarnya tidak banyak berb'tda. Menurut adat, kepaia desa diwajibkan mengajukan masalah-masalah kepentingan desa kepada rapat atau rembug desa untuk didapatkan mufakatnya, akan tetapi adat juga tidak memberi pedoman mengenai pertanggungjawabannya kepada rapat yang diwakili masyarakat desa itu. Yang berhak menilai pelaksanaan pemerintahan desa, adalah pi hak pangreh (pa-

mong) praja di atasnya, yaitu bupati melalui camat (zaman Belanda: asisten wedana).

Dengan sistem *democratic centralism* ini tidak mengherankan bahwa kepaia desa di dalam menjalankan pemerintahannya lebih banyak melayani berbagai peraturan dari pemerintahan dari atasannya daripada memperhatikan kepentingan masyarakat desa. Dengan perkataan lain kepaia desa pada hakikatnya lebih banyak berfungsi sebagai pegawai negeri Republik Indonesia daripada sebagai bapak terhadap masyarakat di wilayahnya.

Kesimpulan

1. Menurut UU No. 5/1979 desa *de jure* (menurut hukum negara) tidak otonom, tetapi dianggap mempunyai hak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.
2. Namun *de facto* (dalam kenyataannya) desa dianggap memiliki status badan hukum yang berhak memilih kepaia desa/. memiliki kekayaan, maju di muka pengadilan, melakukan pungutan-pungutan, dan mempunyai sumber penghasilan lain,
3. Otonomi yang atas dasar UU NO. 5/1974 diberi^an kepada daerah tingkat I (propinsi) dan daerah tingkat II (kabupaten) secara eksplisit menegaskan bahwa hak/ wewenang/ dan kewajiban otonomi mengandung unsur *mengatur* dan *mengurus* rumah tangganya sendiri. Desa diberi hak tanpa wewenang dan kewajiban menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Unsur *mengatur* tidak disebut.
4. Otonomi daerah tingkat I dan tingkat II mengandung sistem *democratic centralism*. Kepaia daerah bersama DPRD merupakan pemerintah daerah/ tetapi kepaia daerah bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri dalam negeri/ tidak kepada DPRD yang memilihnya.
5. Kepaia desa bersama LMD (Lembaga Musyawarah Desa yang bukan dewan

perwakilan rakyat) merupakan pemertah desa, tetapi kepala desa bertanggung jawab kepada instansi atasan yang berwenang mengangkatnya (bupati), tidak kepada LMD yang para anggotanya ditunjuk oleh kepala desa.

6. Dalam realisasi UU No. 5/1979 banyak desa (terutama di luar Jawa) dipecah-pecah menjadi terlalu kecil sehingga tidak mempunyai sumber daya alam maupun sumber daya manusia yang cukup menampung hak wewenang, dan kewajiban pemerintah desa.
7. Sumber penghasilan desa yang secara adat dahulu menjadi sumber kekayaan desa, satu demi satu terlepas dari kekuasaan desa karena berbagai undang-undang yang berkaitan tidak mengakuinya. Akibatnya desa (terutama di luar Jawa) tidak mampu membiayai pemerintah dan pemerintahannya.

Saran-saran

1. Masalah Otonomi Desa

Sampai sekarang sikap negara terhadap otonomi desa, tidak jelas. UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa secara eksplisit menyatakan bahwa hak desa untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri bukan otonomi seperti yang diberikan kepada daerah tingkat I dan tingkat II. Bahkan tidak pernah ada pernyataan resmi bahwa desa mempunyai otonomi. Namun menurut hukum, desa dianggap sebagai badan hukum yang diperlakukan di dalam kenyataan sebagai daerah otonom.

Disarankan agar kedudukan desa di dalam pemerintahan diselaraskan antara kedudukannya *de jure* dan *de facto*, yaitu otonom atau tidak otonom. Kalau tidak otonom menjadi administratif.

2. Masalah Adat dan Pemerintahan Desa

Dalam hubungannya dengan adat maka

pemerintahan desa di seluruh Indonesia dapat dibagi dalam tiga kategori:

- i
- r
- a. Pemerintahan desa yang seluruhnya berjiwa adat. Kategori ini secara nyata dapat ditemukan di antara suku-suku yang hidup terisolasi. Mereka belum mengenal UU No. 5/1979;
- b. Pemerintahan desa yang berjiwa adat akan tetapi bentuknya mengikuti UU No. 5/1979. Makin jauh letak desa itu dari kota, pusat pemerintahan setempat/ makin kuat jiwa adat di dalam pemerintahannya (pemerintahan desa).
- c. Pemerintahan desa di mana kekuasaan pemerintah KI lebih kuat daripada adat setempat sehingga jiwanya dapat serasi dengan bentuknya. Menurut UU No. 5/1991. Pada umumnya desa-desa ini terletak di wilayah yang mudah dan sering didatangi oleh para karyawan dan pejabat pemerintahan RI.

Untuk "menegarakan" pemerintahan desa/kategori (a) dan (b) sebaiknya diikuti proses yang lunak agar tidak menimbulkan keresahan dan kelesuan dalam masyarakatnya. Proses yang lunak itu menghindari pelaksanaan dengan sikap keras dan memaksa menurut UU No. 5/1979, akan tetapi dilakukan dengan melalui pendidikan formal, perluasan jaringan media komunikasi massa, dan pembangunan masyarakat desa disertai penyuluhan oleh pihak pemerintah.

Dalam hal ini baik sekali digunakan pola penibedaan desa menurut tingkat perkembangannya, yaitu desa swadaya, swakarya, dan swasembada. Tetapi ukuran untuk membedakannya adalah ukuran adat dan modernisasi pemerintahan" dan masyarakat desa.

3. Penggabungan Desa-desa yang Terlalu Kecil

Dalam pelaksanaan UU No. 5/1979 banyak desa (terutama di Sumatra) dipecah-pecah

menjadi terlalu kecil. (Ada desa dengan 50 fkeluarga saja.) Tujuan pemecahan desa adalah agar dapat dilipatgandakan dana bantuan pembangu nan desa dari pemerintah RI sebanyak sekarang Rp 1.500.000 setahun/desa.

Desa-desa yang terlalu .kecil itu sudah jelas tidak dapat menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Dalam survei yang dilakukan oleh Yayasan Ilmu-ilmu Serial tahun 1990 dalam kerja sama dengan suatu konsultan swasta Indonesia di beberapa propinsi, ternyata masyarakat desa pada umumnya tidak berkeberatan terhadap penggabungan desanya dengan desa tetangganya, asal saja jumlah dana bantuan pembangunan tetap sama dengan jumlah desa-desa sebelum digabungkan.

Atas dasar hasil survei itu, disarankan agar desa-desa yang terlalu kecil digabungkan dengan desa-desa tetangganya agar menjadi satu desa yang lebih besar.

Adapun mengenai perhitungan dana bantuan pembangunannya disarankan iintuk diadakan perhitungan atas dasar (a) jumlah kepala keluarga dan (b) luas wilayah seriap desa (baru). Basil bantuan dengan formula ini dirasakan lebih adil karena lebih meridekati kemampuah membangun dan kepentingan masyarakat yang nyata di tiap-tiap desa.

4. Sumber Penghasilon Desa

Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa setiap desa perlu menguasai sumber-s umber penghasilan yang cukup untuk mendapatkan biaya penyelenggaraan rumah tangganya sendiri. Untuk keperluan itu, di sini diulangi saran-saran yang beberapa tahun lalu telah

diajukan (secara informal) kepada Departemen Dalam Negeri.

- a. Dikembalikan kepada desa sumber-sumber penghasilan (hak ulayat atas tanah, hutan desa/ hak menggali tambang pasir dan kerikil dan danau, pasar desa) yang karena berbagai undang-undang teriepas dari kekuasaan desa.
- b. Berikan kepada desa sebagian dari pajak PBB, diambilkan dari bagian daerah tingkat I dan tingkat II.
- c. Bantuan administratif dan finansial kepada desa untuk memperoleh tanah kas desa. Dari tanah kas desa Ini kemudian, kalau perlu, sebagian dapat dijadikan tanah bengkok untuk dikuasai oleh masing-masing anggota perangkat deSa selamaaktif memegangjabatan.
- d. Bantuan teknis dan kalau perlu finansial (kredit lunak) kepada desa untuk membentuk perusahaan atau kerajinan yang dapat menghasilkan *income* buat kas desa.

5. Listrik Masuk Desa

Di mana masih ada desa yang belum mempunyai listrik, perlu diusahakan "Listrik Masuk Desa", baik oleh PLN ma u pun secara gotong royong dengan bantuan serta pengawasan PLN. Dengan listrik, desa mendapat penerangan di waktu malam. Masyarakat desa dapat menyerap hiburan dan pendidikan lewat televisi. Para pengusaha atau pengrajin desa dapat menggunakan mesin sederhana berlistrik untuk usaha produksinya.