

IMPLIKASI UU NO. 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA

Kushandajani

Abstract

The existence of Law No. 6 of 2014 on Village has constructed the management of village governance, where the central government consider village as autonomous region. On the one hand, the central government accommodate the management of village government through principle of recognition, subsidiarity, diversity, unity, mutual assistance (gotong royong), kinship, deliberation, democracy, independent, participation, equality, empowerment and sustainability. Does the legal construction has implication on the social meaning of village governance? The focus of this study is to analyze changes in the meaning and reality of the implementation of the village governance, and the relation between the authority of the village and the village government structure. Qualitative method was selected, and perspective of emic was used. Data collection prioritize the use of first hand data, which were obtained from several informants through in-depth interview and focus group discussion (FGD). The results of this study show several important issues. First, four areas of village authorities, namely managing village governance, implementation of rural development, coaching rural community, and empowerment of rural community, relate to each other, where the field of development, social and community empowerment, are interpreted as a way of governing. Second, the spirit of village governance is in the local value; that is mutual assistance (gotong royong). The head of village is considered successful in running the village governance if he succeeded in building the spirit of mutual assistance of rural communities. Third, the village government managed to adapt to such change, resulting organizational structure of village government that accommodate traditional structure as well as modern organizational structure, as constructed by the State under Law No. 6 of 2014 on Village.

Keywords: village governance, village government functions, organizational structure of village government

A. PENDAHULUAN

Kajian hukum terhadap otonomi desa umumnya berkaitan dengan bagaimana negara “memperlakukan” desa. Dilihat secara mendalam makna pengaturan sebagaimana tercantum dalam pasal 18 UUD 1945 berikut penjelasannya, dapat dikatakan bahwa esensi dari pasal tersebut mencerminkan pengakuan negara terhadap apa yang disebut “otonomi desa” dewasa ini. Lebih dari itu, dengan menyebutkan desa sebagai “susunan asli yang memiliki hak asal usul”, maka menurut UUD 1945 hanya desa yang dipastikan memiliki otonomi. Desa dalam realitasnya adalah pemilik otonomi asli, yang telah berabad-abad menjadi unsur dinamis masyarakat di Indonesia. Dengan otonomi yang dimilikinya, maka desa di Indonesia memiliki begitu banyak keragaman, yang sadar atau tidak telah menjadi sumber kekayaan kultural bagi Indonesia.

Di Jawa misalnya, berdasarkan adat istiadat penduduk desa berhak memilih kepala desanya sendiri dan menggantinya kalau perbuatan kepala desa tersebut tidak memuaskan masyarakat desa. Hal tersebut menunjukkan otonomi desa, dimana masyarakat memiliki hak tertinggi untuk menentukan pemimpin mereka sekaligus mengontrolnya. Adapun wewenang paling tinggi di desa adalah rapat desa. Semua orang dewasa dari masyarakat desa berhak untuk menghadiri rapat desa dan berbicara serta memberikan suara. Sebelum tahun 1945 hanya orang-orang desa yang mempunyai tanah, rumah dan sawah saja yang bisa menjadi anggota rapat desa. Usul-usul diberikan dalam rapat desa dan dibicarakan menurut asas-asas musyawarah.

Dengan demikian, otonomi desa adalah otonomi yang sudah ada sejak desa itu terbentuk. Otonomi desa berlandaskan

adat, mencakup kehidupan lahir dan batin penduduk desa, dan tidak berasal dari pemberian pemerintah. Otonomi desa berarti otonomi komunitas atau masyarakat setempat dalam mengorganisir diri mereka sendiri. Dengan demikian, desa lebih dipahami sebagai suatu daerah kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.

Pada dasarnya cara pandang masyarakat desa yang berpengaruh kuat pada sikap dan aksi terhadap realitas sangat dipengaruhi oleh tatanan sosial yang berlaku. Akan tetapi di sisi lain tatanan hukum modern juga memberikan pengaruh yang kuat pula melalui tindakan negara (pemerintah). Oleh sebab itu pamong desa yang merupakan salah satu pelaku pemerintahan di desa ibarat sedang berjalan di antara dua tatanan, tatanan hukum formal yang didukung penuh negara dan tatanan sosial yang didasari pada kebutuhan masyarakat setempat. Masing-masing tatanan mengkonstruksi harapan pada posisi dan peran pamong desa. Itulah dilema yang dirasakan oleh para pamong desa.

Keberadaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa cepat atau lambat akan memberikan implikasi yang luas bagi tata kehidupan masyarakat, utamanya pada kewenangan desa dan pemerintahan desa. Implikasi terhadap kewenangan desa menunjukkan bahwa otonomi desa tetap eksis, salah satunya adalah dengan keberadaan wewenang hak asal usul yang melekat pada status sosial kepala desa dan pamong desa, apapun nama dan penyebutannya, serta tercermin dari perilaku masyarakat desa yang menjunjung tinggi kehidupan sosial budayanya.

“village authorities could not be implemented in the same way with local government decentralization. This is because village original or indigenous rights have already come firstly prior to local government decentralization or autonomy. Importantly, indigenous or original village construction should be integrated in state construction (by law) in order to effectively operate village governance”

Kajian tentang peran kepala desa dalam pemberdayaan masyarakat desa telah dilakukan oleh beberapa peneliti, seperti Ulumiyah, dkk, Koho, juga Kumajas. Berbeda dengan kajian sebelumnya Suwarno mengkaji tentang kualitas pelayanan pemerintah desa dan Kogoyo melihat peran kepala suku dalam mengatasi konflik di Papua, sebagaimana fungsi kepala desa di Jawa yang berfungsi sebagai hakim perdamaian di desa. Kepemimpinan desa telah terbentuk sejak lama sebagai respon masyarakat atas tekanan-tekanan dalam berbagai bentuk yang mereka hadapi selama puluhan tahun, bahkan ratusan tahun. Kepemimpinan desa, dengan berbagai bentuknya, telah mampu eksis melindungi warga desa dari berbagai tekanan dari luar desa. Peristiwa-peristiwa politik nasional, kebijakan-kebijakan politik dari pusat, bahkan perilaku para birokrat kabupaten, dapat diserap sedemikian rupa oleh para pemimpin desa dan disesuaikan prakteknya dengan realitas desa yang ada.

Kajian-kajian yang menyangkut peran kepala desa dan pemerintah desa tersebut dilakukan sebelum lahirnya UU N. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Oleh sebab itu fokus penelitian ini pada implikasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Dengan demikian tujuan penelitian adalah menganalisis penyelenggaraan pemerintahan desa yang saat ini berjalan (eksisting) dan sinkronisasi kewenangan desa dan struktur pemerintah desa dari dua ranah, ranah lokal dan ranah peraturan perundang-undangan.

Melihat tujuan penelitian yang tidak hanya mengeksplorasi temuan penelitian namun juga menganalisisnya, maka penelitian ini masuk dalam kategori penelitian deskriptif, dengan metode kualitatif. Situs penelitian di dua desa: (1) Desa Kemiri, Kecamatan Sumpiuh, Kabupaten Banyumas; (2) Desa Lerep, Kecamatan Ungaran Barat, Kabupaten Semarang. Teknik penentuan informan menggunakan *purposive sampling*, yang meliputi: kepala desa, perangkat desa, Ketua dan anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan tokoh-tokoh lembaga sosial desa.

Sumber data primer diperoleh melalui hasil wawancara mendalam dengan

para informan, menyangkut penyelenggaraan pemerintahan desa eksisting, keterkaitan antara kewenangan desa dan struktur organisasi pemerintah desa. Adapun sumber data sekunder diperoleh melalui hasil penelusuran pustaka, data dari hasil kajian pihak lain, maupun data dalam bentuk angka dari lembaga pemerintah (BPS) serta peraturan daerah dan peraturan desa yang ada. Penelitian ini mengutamakan penggunaan data langsung (*first hand*) melalui teknik wawancara mendalam dengan beberapa informan,

B. PEMBAHASAN

B.1. Konstruksi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa menurut UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa

Konstruksi penyelenggaraan pemerintahan desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menyangkut beberapa hal penting. Pertama, pemerintahan desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa (pasal 23). Kedua, menyangkut asas penyelenggaraan pemerintahan desa yang terdiri dari kepastian hukum; tertib penyelenggaraan pemerintahan; tertib kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efektivitas dan efisiensi; kearifan lokal; keberagaman; dan partisipatif (pasal 24). Ketiga, pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain (pasal 25).

Selanjutnya keempat, menyangkut tugas, wewenang, hak, dan kewajiban kepala desa (pasal 26). Kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Wewenang kepala desa adalah memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa; mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa; memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa; menetapkan Peraturan Desa; menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa; membina kehidupan masyarakat Desa; membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa; membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai

FGD, dan observasi. Pada prinsipnya analisis data berproses secara induksi – interpretasi – konseptualisasi. Perspektif emik diperoleh melalui data yang detail dan kontekstual (induksi), berupa data yang lebih mudah dipahami, rinci tetapi sudah terfokus, dalam ungkapan asli informan. Data-data tersebut lalu dicarikan makna sehingga ditemukan pikiran apa yang tersembunyi dibalik cerita informan (interpretasi), dan akhirnya dapat diciptakan suatu konsep (konseptualisasi).

perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa; mengembangkan sumber pendapatan Desa; mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa; memanfaatkan teknologi tepat guna; mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif; mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas, Kepala Desa berhak mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa; mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa; menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan; mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat desa. Dalam melaksanakan tugas, Kepala Desa berkewajiban 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; meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat

Desa; menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan; melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender; melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme; menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa; menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik; mengelola keuangan dan aset desa; melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa; menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa; mengembangkan perekonomian masyarakat Desa; membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa; memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa; mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

Pengaturan selanjutnya, menyangkut kewajiban kepala desa, yang terdiri dari: menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota; menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota; memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran (pasal 27). Keenam, menyangkut sanksi terhadap kepala desa yang tidak menjalankan kewajiban (pasal 28), larangan bagi kepala desa (pasal 29), dan sanksi melanggar bagi kepala desa (pasal 30). Ketujuh, menyangkut pemilihan kepala desa (pasal 31-39). Kedelapan, berkenaan dengan pemberhentian kepala desa (pasal 40) dan pemberhentian sementara kepala desa (pasal 41-47). Kesembilan, mengatur tentang perangkat desa (pasal 48-53). Kesepuluh, mengatur tentang musyawarah desa. Kesebelas, tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pasal

55-56. Terakhir, pengaturan tentang penghasilan pemerintah desa.

Menyimak konstruksi tersebut, terlihat bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa melekat pada tugas, wewenang, hak, dan kewajiban kepala desa, dibantu perangkat desa. Adapun dalam proses menetapkan kebijakan tingkat desa, kepala desa bekerjasama dengan BPD sebagai representasi perwakilan masyarakat desa. Uraian berikut akan menjelaskan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa yang sedang berjalan (eksisting), diikuti dengan adaptasi pemerintah desa dalam upaya merespon konstruksi tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan desa setempat.

B.2. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Eksisting

Desa Kemiri dan Desa Lerep memiliki karakter desa yang berbeda. Desa Kemiri termasuk dalam kategori desa perbatasan dengan kabupaten lain, karena letak desa yang berbatasan dengan Kabupaten Cilacap. Jumlah penduduk pada bulan Juni 2016 adalah 5275 orang, dimana penduduk dengan usia kerja mencapai 1.520 orang, terbanyak diantaranya bekerja sebagai petani sendiri mencapai 515 orang dan buruh tani 525 orang. Penduduk menurut kelompok umur memperlihatkan bahwa kelompok usia terbesar pada kelompok usia sangat muda (0-14). Jika ditilik pada penduduk menurut pendidikan, nilai terbesar justru pada kelompok penduduk yang belum tamat SD dan lain-lain (36 %). Mayoritas penduduk beragama Islam. Posisi Desa Kemiri dekat dengan pusat Kecamatan Sumpiuh (2,5 Km) tapi jauh dari pusat Kabupaten Banyumas (46 km) ditempuh sekitar satu setengah jam.

Saat ini Pemerintah Desa Kemiri memiliki struktur organisasi yang terdiri dari tiga kepala seksi (kasie): pemerintahan (dibantu 1 staf), pembangunan (dibantu 1 staf), kesejahteraan dan pemberdayaan (dibantu 2 staf);, dua kepala urusan (kaur): keuangan dan umum; tiga kepala kewilayahan (kepala dusun); dan sekretaris desa yang sampai saat ini kosong, tidak diisi.

Adapun Desa Lerep, Kecamatan Ungaran Barat, Kabupaten Semarang secara keseluruhan memiliki luas 682,32 hektar atau sekitar 18,96% dari luas

Kecamatan Ungaran Barat (3.596,05 ha) atau 0,72% dari luas Kabupaten Semarang (95.020,67 ha), secara administratif terdiri 8 wilayah Dusun, 10 RW dan 65 RT. Desa Lerep Kecamatan Ungaran Barat Kabupaten Semarang diuntungkan secara geografis mengingat posisinya yang strategis terletak ditengah-tengah wilayah Kecamatan Ungaran Barat dan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 11 tahun 2007 Desa Lerep ditetapkan sebagai Ibu Kota Kecamatan Ungaran Barat hasil pemekaran wilayah Kecamatan Ungaran yang dimekarkan menjadi 2 wilayah Kecamatan yaitu Kecamatan Ungaran Barat dan Kecamatan Ungaran Timur

Saat ini Pemerintah Desa Lerep memiliki struktur organisasi yang terdiri dari tiga kepala urusan (kaur): pemerintahan (dibantu 1 staf teknis administrasi), pembangunan (dibantu 1 staf teknis pertanian), kesejahteraan dan pemberdayaan (dibantu 3 *modin*; dua kepala seksi (kasie): keuangan dan umum (dibantu 1 staf tramtibnas); delapan kepala kewilayahan (kepala dusun). Sekretaris desa saat tahun 2010-2014 dijabat oleh Sunaryanto, Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang pensiun awal tahun 2014. Sampai saat ini sekretaris desa (carik) dipegang Pelaksana Tugas (PLT) Sekdes, Dwi Lestari (Kaur Pembangunan). Hal tersebut sebagai akibat diterapkannya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana seorang carik diangkat dari Pegawai negeri Sipil (PNS).

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Lerep masih didasarkan Peraturan Desa (Perdes) Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa Lerep. Berdasarkan Perdes tersebut kepala desa memiliki wewenang untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD; mengajukan rancangan peraturan desa; menetapkan peraturan desa yang telah mendapatkan persetujuan dari BPD; menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APBdesa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD; membina kehidupan masyarakat desa; membina perekonomian desa; mengkoordinasikan pembangunan

desa secara partisipatif; mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku; melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku. Selain memiliki kewenangan tertentu, kepala desa juga dituntut melaksanakan kewajiban untuk selalu memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia; meningkatkan kesejahteraan masyarakat; memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat; melaksanakan kehidupan berkoperasi; melaksanakan prinsip tata pemerintah desa yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme; menjalin hubungan dengan seluruh mitra kerja pemerintah desa; mentaati dan menegakkan seluruh perUndang-Undangan; menyelenggarakan administrasi pemerintah desa yang baik; melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa; melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa; mendamaikan perselisihan masyarakat desa; mengembangkan pendapatan masyarakat desa; membina, mengayomi, dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat-istiadat; memberdayakan masyarakat dan kelembagaan desa; dan mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan. Dengan demikian semua fungsi pemerintahan melekat pada kepala desa, dimana dalam pelaksanaannya dibantu oleh pamong desa (istilah tradisional) atau perangkat desa (istilah organisasi modern sebagaimana dalam peraturan perundangan).

Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa, kepala urusan, kepala seksi, dan kepala kewilayahan. Sekretaris Desa memiliki tugas : menyelenggarakan urusan rumah tangga dan administrasi umum, administrasi keuangan, administrasi kepegawaian dan administrasi perlengkapan; melakukan pelayanan administrasi kepada masyarakat; penyusunan program kerja tahunan di desa; pengkoordinasian kegiatan kepala seksi,

kepala urusan, dan kepala dusun; penyusunan laporan penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan. Kepala Seksi Umum memiliki tugas : melayani administrasi umum dan rumah tangga desa; menyusun laporan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan; melaksanakan pemeliharaan kantor kepala desa; menyusun program desa; melakukan tata usaha desa. Kepala Seksi keuangan memiliki tugas : mengadministrasikan keuangan desa; mengadministrasikan aset desa; menyiapkan bahan pertanggungjawaban keuangan desa. Kepala Urusan Pemerintahan memiliki tugas : mengumpulkan, mengolah, mengevaluasi data bidang pemerintahan, ketentraman dan ketertiban ; mengumpulkan bahan dalam rangka pembinaan wilayah dan masyarakat; melakukan pelayanan dan pembinaan kepada masyarakat di bidang pemerintahan, ketentraman, dan ketertiban; memfasilitasi pelaksanaan demokratisasi dan politik; membantu tugas-tugas di bidang administrasi kependudukan dan pertanahan; menyiapkan bahan rapat kepala desa. Kepala Urusan Pembangunan memiliki tugas : mengumpulkan, mengolah, dan mengevaluasi data, serta membina di bidang pembangunan, lingkungan hidup, perekonomian, dan swadaya masyarakat; membantu pelaksanaan pembangunan serta menjaga terpeliharanya sarana dan prasarana fisik lingkungan; dan menyiapkan bahan rapat kepala desa.

Kepala Urusan Kemasyarakatan memiliki tugas : mengumpulkan, mengolah, dan mengevaluasi data, serta membina di bidang keagamaan dan pendidikan; mengumpulkan, mengolah, dan mengevaluasi data, serta membina di bidang kesehatan masyarakat, pelayanan dan bantuan sosial kemasyarakatan; mengumpulkan, mengolah, dan mengevaluasi data, serta membina di bidang kepemudaan, pemberdayaan perempuan dan keluarga, olahraga, dan kebudayaan; menyiapkan bahan rapat kepala desa. Kepala Dusun yang memiliki tugas : membantu melaksanakan tugas kepala desa di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan; melaksanakan sebagian kegiatan

pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta ketentraman dan ketertiban di wilayah kerjanya; melaksanakan keputusan dan kebijakan kepala desa; membina dan meningkatkan swadaya dan kerukunan masyarakat; melaksanakan kegiatan penyuluhan program pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten. *Modin* melaksanakan pencatatan (Nikah), T (talak), C (cerai), dan R (Rujuk) dan tugas kemasyarakatan. Staf teknis Pengairan dan staf teknis Ketentraman dan ketertiban memiliki tugas : membantu melaksanakan tugas sesuai dengan bidangnya masing-masing; melaksanakan tugas yang diberikan oleh kepala desa.

B.3. Adaptasi Pemerintah Desa terhadap berlakunya UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa

Baik Kepala Desa Kemiri maupun Lerep memberikan respon yang hampir sama terkait penyelenggaraan pemerintahan desa saat ini. Sebagaimana yang tertulis dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa bahwa kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Apakah keempat bidang tersebut terpisah dan memiliki makna sendiri-sendiri ? Dalam realitasnya melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa merupakan bagian tak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan desa. Keberhasilan kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa diukur dari kemampuannya melaksanakan pembangunan, kemasyarakatan, sekaligus pemberdayaan masyarakat.

Bagi *Lurah Lerep*, "pemberdayaan masyarakat desa menjadi ruh utama dalam penyelenggaraan pemerintahan desa secara luas". Saat *lurah* mampu melakukan pemberdayaan masyarakat, maka secara langsung akan mendorong partisipasi masyarakat, dan akhirnya jalan menjadi mudah saat program pembangunan desa dilaksanakan. Salah satu watak orang desa adalah *melu handarbeni* (=menganggap bahwa semua usaha pembangunan di desa adalah tanggungjawab bersama)... "bila

lihat jalan kampung rusak, lalu *ayooo ngrogoh kantong yo gelem* untuk iuran memperbaiki jalan”. Kearifan lokal masih tetap dipertahankan mastarakat Desa Lerep, seperti tatacara mempertahankan dan memelihara sumber air, disebut tradisi *iriban*, yang dilaksanakan tiap dua kali setahun. Penduduk desa membawa hewan-hewan, dalam kondisi hidup, lalu disembelih oleh warga di sumber air dimaksud. Ada pembagian tugas, yang sepersepuluh menyembelih hewan, yang sepersembilanpuluh melakukan kegiatan bersih-bersih di sekitar sumber air. Lahan di bagian tebing ditanami ulang jika melihat tanaman sudah rusak, karena tanaman besar dan usia tertentu sangat berguna untuk menangkap air hujan lebih banyak. Bahkan *lurah* mendorong agar masyarakat menghormati kesakralan tanaman-tanaman yang tumbuh di sekitar mata air. Masyarakat menjadi segan untuk merusak tanaman. Misal: di sekitar sumber air ada pohon beringin besar, masyarakat tidak berani menebang pohonnya, mematahkan rating saja tidak berani, karena tercipta mitos bahwa pohon itu “bernyawa”. Bahkan sampai sekarang masih ada sesajian ditaruh di bawah pohon tersebut. Dengan demikian *lurah* mampu mengelola mitos lokal dengan tujuan melestarikan lingkungan hidup.

Bagi *Lurah* Kemiri tugas kepala desa saat ini, lebih pada pelayanan kepada masyarakat dan yang paling penting adalah membangun kebersamaan dengan masyarakat dan pamong desa, karena pada merekalah sebenarnya penyelenggaraan pemerintahan desa bertumpu. *Lurah* sering tidak pulang ke rumah, karena tuntutan pelayanan masyarakat. Oleh karena ada penduduk yang tidak bisa datang ke balai desa siang hari untuk mendapatkan pelayanan, maka *lurah* membuat jadwal “*ronda*” untuk perangkat desa agar tiap malam bergantian bisa melayani kebutuhan masyarakat di malam hari. *Ronda lurah* dan perangkat desa sampai subuh. Ini cara pemerintah desa memaknakan perangkat desa sebagai *pamong* desa.

Dengan demikian pada dasarnya kehadiran UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa direspon sangat baik oleh pemerintah desa. Tidak ada konflik yang membuat pelayanan pada masyarakat desa

terabaikan. Kemampuan mengadaptasi perubahan dapat juga dilihat saat ada perubahan syarat menjadi perangkat desa, sebagaimana yang tertuang pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa. Di masa lalu, menilik nilai tradisional yang ada, untuk menjadi pamong desa tidak dituntut persyaratan yang rumit, yang paling penting adalah niat dan kemauan untuk mengabdikan dan *ngemong* masyarakat desa. Saat ini, dengan adanya aturan pelaksana yang menyangkut pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa (Permendagri No. 83 tahun 2015), maka dilakukan penyesuaian-penyesuaian. Di Desa Lerep *lurah* sudah mengantisipasi atau lebih tanggap terhadap kemungkinan persoalan yang akan muncul, sehingga sudah melakukan pengisian perangkat desa sebelum permendagri tersebut lahir.

“saya menyiapkan lebih dahulu calon yang memiliki kriteria tertentu ,penduduk desa, dengan pendidikan D3 Teknik Sipil untuk mengisi Kaur Pembangunan, dan pendidikan lulusan SMA Akuntansi untuk mengisi Kaur Keuangan/bendahara. Saya menabrak regulasi, saya melihat anak dengan potensi bagus, yang penting bukan anak atau saudara saya. Lalu saat musyawarah desa yang dihadiri ketua RT, RW, BPD, dan tokoh lembaga kemasyarakatan, dilakukan pemilihan perangkat desa. Di awal acara saya bilangBapak Ibu....ini ada orang dengan potensi bagus, saya harap dia bisa membantu saya di pemerintah desa. Jika bapak/ibu setuju silakan menandatangani persetujuan. Jika bapak/ibu tidak setuju, ya silakan carikan orang lain dengan kapasitas setara orang tersebut untuk dijadikan kaur pemerintahan. Akhirnya forum setuju. Dengan dilampiri tanda tangan yang hadir.

Adapun di Desa Kemiri, *lurah* merespon peraturan baru dengan ambigu, satu sisi tetap mengakomodasi para perangkat desa yang saat ini masih berpendidikan SLTP, satu-satunya yang lulusan SLTA adalah sekretaris desa, tetapi di sisi lain melakukan pemilihan *bau* (kepala dusun) 1 (Kemiri Lor atau Kopak Kopyah, yang mencakup 12 RT) dan *bau* 2 (Kemiri Tengah atau Kopak Jambu yang mencakup 7 RT) yang kosong karena

memasuki usia 60 tahun. Kepala Desa membentuk Tim yang terdiri dari seorang ketua, seorang sekretaris dan minimal seorang anggota. Setelah itu Kepala Desa melakukan penjaringan dan penyaringan calon Perangkat Desa yang dilakukan oleh Tim. Saat dibuka penjaringan bakal calon Kadus yang mencalonkan diri menjadi di Dusun 1 sejumlah 15 orang, dan Dusun 2 ada 13 calon. Menurut Lurah Kemiri, "Tim menyusun soal, karena yang berminat cukup banyak. Tim dikarantina di suatu tempat, begitu soal jadi langsung ke *kelurahan* untuk diujikan. Begitu selesai tes, langsung dikoreksi, lalu diranking. Setelah itu nilai digabungkan dengan nilai dedikasi dan pengalaman".

Hasil penjaringan dan penyaringan bakal calon Perangkat Desa sekurang-kurangnya 2 (dua) orang calon dikonsultasikan oleh Kepala Desa kepada Camat. Camat memberikan rekomendasi tertulis terhadap calon Perangkat Desa selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja. Rekomendasi yang diberikan Camat berupa persetujuan atau penolakan berdasarkan persyaratan yang ditentukan. Dalam hal Camat memberikan persetujuan, Kepala Desa menerbitkan Keputusan Kepala Desa tentang Pengangkatan Perangkat Desa; dan dalam hal rekomendasi Camat berisi penolakan, Kepala Desa melakukan penjaringan dan penyaringan kembali calon Perangkat Desa.

Dilihat dari peraturan yang ada, sebenarnya terjadi pertentangan pada kewenangan kepala desa dalam mengangkat perangkat desa. Di satu sisi memberikan kewenangan luas bagi kepala desa untuk mengangkat perangkat desa, namun dengan syarat umum yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat dan syarat khusus diberikan oleh Pemerintah Kabupaten melalui Peraturan Daerah.

Untuk proses pengambilan keputusan, para *lurah* di desa masing-masing tetap menggunakan cara tradisional dengan istilahnya masing-masing. *Tilik dusun* merupakan aktivitas yang secara teratur dilakukan Lurah Lerep, sebagai upaya untuk menyerap aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Di Desa Kemiri ada kegiatan *poma pami*, merupakan wadah pertemuan bulanan di tingkat RT, dimana tahap pertama dalam proses pengambilan keputusan dilakukan. *Poma pami* juga sebagai sarana sosialisasi bagi keputusan yang dibuat desa.

Dari aspek struktur organisasi pemerintah desa, baik Desa Lerep maupun Desa kemiri menerapkan struktur organisasi yang didasarkan pada peraturan yang berlaku, meskipun dalam perilaku pemerintahannya masih menggunakan nilai tradisi yang berlaku di masyarakat setempat. Bahkan di Desa Lerep *modin* masuk secara resmi dalam struktur organisasi pemerintah desa, sebagai staf kepala seksi kesejahteraan dan pemberdayaan. Dalam perilaku pemerintahan keseharian masyarakat masih menggunakan istilah tradisional seperti *lurah* untuk kepala desa, *carik* (sekretaris desa), *beke*l untuk kepala dusun, *modin* untuk pencatat kelahiran, nikah, talak, meninggal dunia, dan diundang sebagai petugas doa bagi kegiatan seremoni. Di Desa Kemiri, meskipun struktur organisasi pemerintah desa menggunakan struktur baru, namun dalam realitanya istilah maupun konsep tradisional juga tetap melekat pada status pemerintah desa, seperti istilah *lurah*, *carik* (sekretaris desa), *bau* (kepala dusun), *tukang uang* (kepala urusan keuangan), *kayim* (kepala urusan sosial dan kesejahteraan), *ulu-ulu* (staf pemerintah desa yang membantu pengelolaan air).

Gambar 6.1
Struktur Organisasi Desa



Sumber: Permendagri Nomor 84 Tahun 2015 tentang SOTK Pemerintah Desa

Berkenaan dengan posisi dan fungsi BPD, pada umumnya ketua maupun anggota BPD paham akan fungsi utama BPD yaitu menampung dan menyalurkan aspirasi dari masyarakat. Guna mengoptimalkan fungsi tersebut, anggota BPD melakukan kegiatan ke wilayah RT masing-masing untuk mendengarkan masyarakat atas keluhannya tentang pembangunan misalnya seperti drainase, selokan yang banyak sekali sampahnya. Lalu masalah tersebut disampaikan ke pemerintah desa untuk diadakan musyawarah. Sebagaimana yang disampaikan oleh Eko Sugianto, Ketua BPD Kemiri:

“Setiap satu bulan sekali yaitu setiap malam lima belas BPD melakukan rapat. Setiap anggota BPD yang sudah melakukan kunjungan ke RT, RW, dusun, akan menyampaikan hasilnya dalam rapat tersebut untuk mempertimbangkan mana aspirasi yang harus didahulukan. Misalnya rumah layak huni yang diusulkan oleh BPD untuk dimasukkan dalam APBDes, hasilnya setiap satu RW hanya memperoleh 1 bagian saja rumah yang akan diperbaiki dan untuk menentukan siapa yang berhak, maka BPD menyerahkan keputusannya kepada pemerintah desa. Bagi BPD, yang terpenting BPD sudah menjaring, menampung dan membahas aspirasi masyarakat,

untuk kemudian dipertimbangkan dan diputuskan bersama-sama dengan pemerintah desa”

Dalam melakukan pengawasan terhadap kepala desa dilakukan terutama saat menemui kritikan dari masyarakat tentang kepala desa, contohnya pernah ada warga yang memberikan kritik terhadap kepala desa tetapi berupa surat kaleng atau tidak menyebutkan namanya. Menanggapi hal ini BPD dan pemerintah desa mengadakan musyawarah khususnya untuk membahas mengenai kedisiplinan kepala desa. Tidak ada pedoman pasti dalam mengawasi kinerja kepala desa karena BPD menganggap kepala desa sebagai mitra sehingga jika pelanggaran berupa ketidakdisiplinan maka yang berhak menegur adalah camat bukan BPD. Jadi, BPD hanya sekedar mengingatkan melalui musyawarah desa.

Terkait dengan pemilihan desa (pilkades), Desa Lerep belum mengalami hal tersebut mengingat bagi Sumaryadi (lurah Lerep) sekarang merupakan jabatan yang akan berakhir Desember 2018. Di tahun 2018 nanti akan ada 150 desa yang akan ikut pilkades serentak di Kabupaten Semarang. Adapun bagi Surasdi (lurah Kemiri), jabatan ini diperoleh melalui pilkades tanggal 23 Desember 2015 yang kompetitif. Pada Pilkades tersebut ada 3 calon yaitu M, IM dan S (Petahana), masing-masing dengan sumberdaya kekuasaan yang dimiliki, misal M dengan

posisinya sebagai mantan kepala desa, IM kuat secara ekonomi sebagai kontraktor sekaligus anak seorang tokoh agama, dan S sebagai petahana. Saat itu konflik tidak bisa dihindarkan, sebagaimana disampaikan Pujiono, Carik Kemiri bahwa konflik terjadi lebih terkait dengan aturan kampanye yang tidak dipatuhi sehingga menimbulkan gesekan bagi para pendukung calon. Misalnya ketika kampanye calon M para pendukungnya menggunakan arak-arakan kendaraan yang berakhir dengan adu fisik sehingga harus diselesaikan pihak kepolisian. Konflik juga terjadi antar anggota keluarga, karena yang

C. PENUTUP

Ada beberapa simpulan penting terkait implikasi UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Pertama, ada pertentangan nilai antara apa yang dikehendaki UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa dengan aturan pelaksanaannya. UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa memiliki semangat tinggi dalam mewadahi desa yang aneka ragam di Indonesia dengan prinsip rekognisi; subsidiaritas; keberagaman; kebersamaan; kegotongroyongan; kekeluargaan; musyawarah; demokrasi; kemandirian; partisipasi; kesetaraan; pemberdayaan; dan keberlanjutan. Namun dalam aturan pelaksana, terutama dalam bentuk peraturan menteri, justru prinsip di atas tidak terwujud. Aturan menjadi sangat rinci sesuai dengan standar modern yang akhirnya justru bertentangan dengan prinsip-prinsip di atas, dan akhirnya justru "membelenggu" pemerintah desa untuk berinovasi. Kedua, penyelenggaraan pemerintahan desa eksisting menunjukkan bahwa pemerintah desa mampu melaksanakan fungsi dengan baik meski didukung dengan aparat desa yang sangat terbatas, tidak saja secara kuantitas namun juga kualitas. Pemakaian perangkat desa lebih sebagai *pamong* desa membuat tugas-tugas pemerintahan menjadi beban bersama, karena ada perasaan memiliki di masyarakat terhadap para *pamongnya*. Ketiga, dalam praktek pemerintahan desa terlihat kemampuan pemerintah desa dalam mengadaptasi perubahan yang terkait dengan kehadiran UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dengan

namanya di desa itu kan satu desa berasal dari satu keluarga. Ada yang nanti bertetangga kemudian menjadi tidak bertegur sapa, tapi setelah pilihan selesai nanti akan kembali dengan sendirinya.

Pilkades sebenarnya merupakan proses demokrasi yang paling menarik buat masyarakat desa, karena mereka secara langsung punya kepentingan dengan terpilihnya pemimpin yang diinginkan. Meskipun demikian, apabila tidak dikelola secara tepat akan menimbulkan konflik tanpa solusi, yang justru akan mengganggu proses penyelenggaraan pemerintahan desa bagi kepala desa terpilih.

berbagai aturan turunannya. Tidak terjadi guncangan sosial, karena pemerintah desa sudah teruji meniti dua ranah (ranah sosial tradisional dan ranah hukum formal) dalam setiap kegiatannya, terutama sejak berlakunya UU No. 5 Tahun 1979 tentang Desa sampai dengan sekarang.

Penting diingat bahwa semua kebijakan ataupun peraturan dibuat dengan tujuan akhir kesejahteraan masyarakat, baik politik, sosial, budaya, hukum, maupun ekonomi semakin baik. Kehadiran kebijakan diharapkan tidak bersifat "*criminogenik*", seperti: membatasi partisipasi dan mengekang kreatifitas masyarakat, mematikan modal sosial desa, dan memunculkan ketidakadilan. Kebijakan harus memberi ruang bagi keberagaman. Dibutuhkan perlakuan yang berbeda mengingat desa (apapun bentuk dan penyebutannya) sangatlah beragam. Dengan demikian saran yang bisa disampaikan adalah: pertama, pentingnya pendampingan penyusunan pembuatan peraturan pelaksanaan uu, seperti peraturan pemerintah (PP) dan peraturan menteri (Permen) terkait desa agar semangat awal untuk mengembangkan desa supaya lebih maju dengan basis otonomi desa aslinya justru malah sebaliknya terabaikan di aturan pelaksanaannya. Kedua, pentingnya perubahan cara pandang pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi maupun kabupaten) terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, untuk tidak menerapkan perlakuan yang sama antara desa dengan kelurahan. Kelurahan adalah bagian dari desentralisasi di tingkat

kabupaten/kota, namun desa meski punya sisi desentralisasi, namun sebagian besar

kewenangannya didasarkan pada hak asal usul dan hak lokal berskala desa.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hofstede, W.F. 1971. *Decision-Making in Four West Javanese Villages*. Nijmegen: Offsetdrukkerij Faculteit der Wiskunde en Natuurwetenschappen.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. 1965. *Desa*. Bandung: Sumur.
- Kushandajani. 2008. *Otonomi Desa berbasis Modal Sosial, Perspektif Socio-legal*. Semarang: Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Undip.
- Surianingrat, Bayu. 1980. *Desa dan Kelurahan Menurut UU No. 5/1979*, Jakarta: Metro Pos.
- Tjiptoherijanto, Prijono dan Yumiko M. Prijono. 1983. *Demokrasi di Pedesaan Jawa*, Jakarta: Sinar Harapan.

Jurnal dan Proceeding

- Ulumiyah, Ita, Abdul Juli Andi Gani, dan Lely Indah Mindarti. 2013. "Peran Pemerintah Desa dalam Memberdayakan Masyarakat Desa" (Studi pada Desa Sumberpasir Kecamatan Pakis Kabupaten Malang)", Artikel dalam *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*. Vol. 1, No. 5, 2013. hlm. 890-899
- Koho, Fergie C.S.G. 2016. "Peran Pemerintah Desa Dalam Pemberdayaan Masyarakat (Studi di Desa Tampusu Kecamatan Remboken Kabupaten Minahasa)". *Jurnal Eksekutif*, Vol. 1, No 7, 2016.
- Kogoya, Undinus. 2013. "Peranan Kepemimpinan Kepala Suku Dalam Mengatasi Konflik Antara Suku Dani Dan Suku Damal Di Kabupaten (Suatu Studi di Mimika Provinsi Papua)". *Jurnal Politico*, Vol 1, No 3, 2013.
- Kumajas, Alfrida. 2014. "Fungsi Kepala Desa dalam Pemberdayaan Masyarakat Pra Sejahtera Di Desa Talawaan Kabupaten Minahasa Utara". *Jurnal Eksekutif*, ejournal.unsrat.ac.id, Vol 1, No 3, 2014.
- Kushandajani. 2009. "Dilema Keberadaan Pamong Desa *Legal Gap* Posisi dan Peran Pamong Desa dalam Konstruksi Hukum dan Sosial". *Jurnal Yustisia*, Edisi 76 (Januari-April 2009, Tahun XIX). hlm. 74-78.
- Kushandajani. 2011. "Studi Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah". *Jurnal Bhinneka Tunggal Ika*, Vol. 2, No. 2, September 2011. hlm. 67-82.
- Kushandajani. 2011. "Rekonstruksi Hukum Pemerintahan Desa: Pemikiran Perubahan Kebijakan bagi Desa", *Jurnal Politika*, Vol. 2, No. 1, April 2011, hlm. 48-56.
- Kushandajani. 2015. "Desain Implementasi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berdasarkan UU. No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa Di Kabupaten Semarang", *Politika*, *Jurnal Ilmu Politik Magister Ilmu Politik Undip*, Vo. 6, No. 2, Oktober 2015. hlm. 63-73.
- Kushandajani. 2015. "Implikasi UU No. 6 tentang Desa terhadap Kewenangan Desa", *Yustisia*, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret*, Edisi 92 (Mei-Agustus 2015), Tahun 2015, hlm. 76-94.
- Kushandajani. 2016. "Village Authority Based On Indigenous Right and Local Scale Authority: Implications of Law No. 6/2014 Towards Village Authority", *Proceedings International Conference on Social Politics. International Conference The Challenges of Social Sciences in a Changing World – Politics and Governmental Issues, JK School of Government* kerjasama dengan UMY, Yogyakarta, 2016, ISBN: 978-602-73900-1-0, hlm. 111-120.
- Suwarno, Joni. 2012. "Kualitas Pelayanan Pemerintahan Desa (Studi Pelayanan KTP dan KK Di Desa Teluk Kepayang Kecamatan Kusan Hulu, Kabupaten Tanah Bumbu". *Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Lokal*, Volume I Edisi 2, Juli-Desember 2012.

Peraturan

Indonesia, *Undang-Undang tentang Desa*, UU No. 6 tahun 2014, LN No. 7 Tahun 2014, TLN No. 5495.

Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Pelaksanaan UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa*, PP No. 43 Tahun 2014. LN No. 23 Tahun 2014, TLN No. 5539.

Kementerian Dalam Negeri RI, *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Pembangunan Desa*, Permendagri No. 114 Tahun 2014.

Kementerian Dalam Negeri RI, *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa*, Permendagri No. 84 Tahun 2015.

Kementerian Dalam Negeri RI, *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa*, Permendagri No. 83 Tahun 2015.