

## **ANALISIS OTONOMI DAN KEBERLANGSUNGAN EKSTISTENSI DESA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014**

Anisa Nur Rochmah<sup>1</sup>

<sup>1</sup>PPKn Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta  
nurrochmahanisa@gmail.com

### **ABSTRAK**

Terbitnya UU No.6/2014 tentang desa merupakan upaya untuk menghidupkan kembali peran penting desa dalam proses pembangunan nasional. Dari aspek kewenangan, terdapat tambahan kewenangan Desa selain kewenangan yang didasarkan pada hak asal usul sebagaimana diakui dan dihormati negara. Tampak bahwa asas subsidiaritas yang melandasi UU Desa memberikan keleluasaan dalam otonomi desa. Kewenangan Desa yang luas ditunjang oleh sumber keuangan yang menjanjikan tampak seperti pisau belati bermata dua. Hal ini tentu membutuhkan pembinaan lewat pendidikan dan pelatihan dalam pengelolaan keuangan Desa serta koordinasi dan memaksimalkan peran BPD sebagai bagian dari lembaga pengawasan desa. Sehubungan dengan keberlangsungan desa, UU juga mengatur mengenai penataan desa (Pasal 7) yang menyatakan bahwa penataan desa meliputi pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status, dan penetapan desa. Dengan demikian berbagai bentuk penataan dapat memengaruhi eksistensi desa, baik dalam aspek status, batas-batas wilayah maupun sifat hubungan dengan pemerintahan di atasnya. Hal tersebut tentu perlu dikaji ulang agar tidak menimbulkan ambiguitas dalam pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dengan teknik pengambilan data melalui studi pustaka. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui pengaturan tentang otonomi dan keberlangsungan eksistensi desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

Kata kunci : *otonomi desa, eksistensi desa*

### **PENDAHULUAN**

Otonomi daerah di Indonesia sejak tahun 2001 telah membuka kesempatan bagi pemerintah daerah untuk mengelola dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya sendiri. Hal ini dilakukan sebagai bagian dari solusi dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi akibat sentralisasi maupun ketimpangan kekuasaan antara pusat dan daerah maupun antar daerah kabupaten dan kota. Rusnaini mengatakan sejak diperkenalkan terdapat berbagai macam kontroversi tentang otonomi, salah satunya berkaitan dengan apakah keberadaan otonomi membawa keuntungan dan kerugian terhadap desentralisasi politik dan administrasi di Indonesia (2015:364). Kenyataannya desentralisasi membawa dampak yang besar bagi kehidupan demokrasi dan politik di Indonesia. Bahkan otonomi daerah kini

meluas tidak hanya ditingkat kabupaten atau kota namun merambah ketinggian desa dalam wujud Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014. Peraturan ini membawa pengaruh besar terhadap kedudukan dan hubungan desa dan pemerintah daerah meliputi aspek kewenangan, perencanaan, pembangunan, keuangan dan demokrasi desa.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menjelaskan kedudukan desa, dimana desa diberikan kewenangan untuk menjalankan otonomi guna mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul, adat-istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat desa, serta menetapkan dan mengurus kelembagaan desa. Terdapat 16 bab dan 122 pasal dalam UU No. 6 tahun 2014, serta bagian penjelasan yang mengatur materi mengenai Asas Pengaturan, Kedudukan dan Jenis Desa, Penataan Desa, Kewenangan Desa, Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Hak dan Kewajiban Desa dan Masyarakat Desa, Peraturan Desa, Keuangan Desa dan Aset Desa, Pembangunan Desa dan Pembangunan Kawasan Perdesaan, Badan Usaha Milik Desa, Kerja Sama Desa, Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa, serta Pembinaan dan Pengawasan. Sebagai wujud dari semangat untuk mengembalikan rekognisi hak asal-usul atas desa yang telah ada sejak sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia, Undang-Undang ini juga mengatur dengan ketentuan khusus yang hanya berlaku untuk Desa Adat sebagaimana diatur dalam Bab XIII. Hal-hal yang diuraikan di bawah ini merupakan bukti tata kelola desa yang partisipatif menurut UU No. 6 tahun 2014 namun dalam prakteknya terjadi ambiguitas antara keinginan untuk mewujudkan self-governing pemerintahan desa dan pada saat bersamaan sarat dengan aturan dan praktek yang sentralistik.

Tulisan ini akan membahas tentang otonomi dan keberlangsungan eksistensi desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui pengaturan tentang otonomi dan keberlangsungan eksistensi desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dengan teknik pengambilan data melalui studi pustaka yaitu dengan mencari informasi melalui buku, majalah, Koran, dan literature lainnya yang bertujuan untuk membentuk sebuah landasan teori (Arikunto:2006). Variabel penelitian ini adalah otonomi dan keberlangsungan eksistensi desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Analisis data dilakukan dengan tahapan pengumpulan, reduksi, dan penyajian data serta penarikan kesimpulan atau verifikasi

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Perkembangan Otonomi Desa, Potensi, dan Ancaman Pasca UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa**

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum NKRI terbentuk. Pasal 18 UUD NRI (Negara Republik Indonesia) tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volsgemeenschappen*. Ini sama dengan penyebutan desa untuk di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, gampong di Aceh, dusun dan marga di Palembang, lembang di Toraja, negeri di Maluku, dan sebagainya. Daerah-daerah tersebut mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dianggap istimewa. Dalam hal ini, negara mengakui keberadaan desa tersebut dengan mengingat hak-hak asal usulnya. Oleh karena itu, keberadaannya wajib dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam NKRI.

Sejarah pengaturan tentang Desa telah mengalami beberapa kali perubahan sejak Indonesia merdeka sampai dengan sekarang, yaitu pada masa orde lama UU No. 22/1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 1/1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 18/1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan UU No. 19/1965 tentang Desa Praja sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah RI. Selanjutnya pada masa orde baru dibentuk UU No. 5/1975 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa. Pada masa reformasi dibentuklah UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No.6/2014 tentang Desa, serta terakhir UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, dalam pelaksanaannya pengaturan tentang desa belumlah mewadahi apa yang menjadi kepentingan dan kebutuhan

masyarakat desa. Barulah melalui UU No.6/2014 kepentingan desa mulai diakomodasi.

Terbitnya UU No.6/2014 tentang desa merupakan upaya untuk menghidupkan kembali peran penting desa dalam proses pembangunan nasional. Sebagaimana yang diketahui bahwa pasca reformasi UU No.22/1999 dan UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dinilai belum memiliki semangat untuk menampilkan desa sebagai salah satu komponen penting dalam proses pembangunan nasional. Dalam perspektif UU No. 22/1999, kebijakan mengenai desa tidak cukup memberikan ruang bagi desa untuk berkreasi dalam skema kewenangan yang lebih luas. Sejak konstitusi sampai dengan UU No.22/1999, kesemuanya lebih mengedepankan ruang desentralisasi bagi pemerintah daerah kabupaten/kota. Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 justru menyatakan bahwa yang memiliki pemerintah desa adalah provinsi, kabupaten dan kota. Pasal 1 huruf o UU No. 22/1999 melihat kewenangan mengatur dan mengurus desa ditempatkan dalam format kewenangan daerah otonom, sebagaimana yang ditegaskan dalam UU No. 22/1999 pasal 99 (Tjandra, 2004:91)

Secara normatif dapat dikatakan bahwa otonomi desa hanya merupakan pelengkap dari otonomi daerah. *explanatory factor* terhadap otonomi desa justru dapat dielaborasi berdasarkan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan. Pasal 7 ayat (2) UU No.22/1999 mengatur bahwa peraturan desa/peraturan yang setingkat dibuat oleh BPD atau dengan nama lain kepala desa atau dengan nama lainnya. Ini dikelompokkan ke dalam jenis perda yang diakui secara tegas sebagai skema hierarki peraturan perundang-undangan RI. Hal ini merupakan kelanjutan dari Keputusan Mendagri No. 126/2003 tentang Bentuk-Bentuk Produk Hukum di Lingkungan Pemerintah Desa meliputi: (a) peraturan desa, (b) keputusan kepala desa, (c) keputusan bersama, dan (d) instruksi kepala desa. Dengan demikian ada kepastian hukum bagi peraturan desa yang menegaskan pengakuan terhadap 'otonomi desa', meskipun dalam batasbatas kewenangan pengaturan yang digariskan oleh perda kabupaten/kota (Tangkilisan, 2003:41-52)

Selanjutnya dalam perspektif UU No.32/2004 pasal 200 ayat (1), pemerintahan desa dibentuk dalam lingkup pemda kabupaten/ kota. Pemerintahan desa terdiri dari pemerintah desa dan BPD (Badan Permusyawaratan Desa). Pembentukan, penghapusan, dan penggabungan desa, dilakukan dengan memperhatikan asal-usul atau prakarsa masyarakat. Desa di kabupaten/kota secara

bertahap dapat diubah statusnya menjadi kelurahan atas usul dan prakarsa pemerintah desa dan BPD yang ditetapkan dengan perda (peraturan daerah). Pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris desa diisi oleh PNS yang memenuhi syarat ( J. Kaloh, 2007:185)

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa yakni : (1) urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; (2) urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya ke desa; (3) tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau kabupaten/kota yang disertai pembiayaan, sarana, prasarana, dan SDM; dan (4) urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan ke desa. Apabila kita melihat urusan kewenangan (pada poin 2 dan 3), tampak bahwa pemerintah desa mengalami proses penunggangkan kepentingan pemerintahan di atasnya. Demikian halnya dengan BPD yang menjadikan proses demokrasi di tingkat desa menjadi terancam.

Ini menunjukkan bahwa UU No.32/2004 sebagai bagian dari proses penyeragaman bentuk pemerintahan di daerah. Kondisi pemerintahan demikian menjadi bagian dari proses sejarah yang tidak dapat dielakkan. Sebagai contoh, sistem pemerintahan nagari di Sumatera Barat kurang mempunyai landasan pijakan yang sah bila mengacu pada UU ini. Desa tidak lagi mempunyai otonomi. Sementara UU No.22/1999 pasal 95 ayat (1) menyatakan bahwa pemerintah desa terdiri atas kepala desa atau yang disebut juga dengan nama lain, yaitu perangkat desa. Sedangkan UU No.32/2004 menyatakan pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Tidak ada klausul tentang atau yang disebut dengan nama lain. Ini artinya terjadi pola penyeragaman sebutan kepala desa. Secara formal tidak ada lagi wali nagari di Sumatera Barat, hukum tua di Minahasa, opo lao di Sangihe dan Talaud, sangadi di Bolaang Mongondow, atau ayahanda di Gorontalo. Semua diseragamkan dengan satu nama 'kepala desa'. Ini merupakan sebagian warna yang dibawa oleh UU No. 32/2004 (J. Kaloh, 2007:186)

Saat ini jumlah desa yang ada di Indonesia sudah mencapai 74.000 (data Kemenkeu 2016). Dengan demikian pelaksanaan pengaturan desa yang selama ini berlaku sampai dengan UU No.32/2004 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama dalam hal masyarakat hukum adat, keberagaman, demokratisasi, partisipasi masyarakat, dan pemerataan pembangunan sehingga terjadi

gap yang tinggi antarwilayah, kemiskinan, sosial budaya, dan lingkungan yang dapat mengancam keutuhan NKRI. Oleh karena itu, perlu ada suatu gerakan pembaharuan desa untuk meredam semua itu, khususnya dalam memahami otonomi desa.

UU No.6/2014 memberikan ruang gerak yang luas untuk mengatur perencanaan pembangunan atas dasar kebutuhan prioritas masyarakat desa tanpa terbebani oleh program-program kerja dari berbagai instansi pemerintah yang selanjutnya disebut 'otonomi desa'. Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut (Widjaja, 2008:165).

Pasal 23 UU Desa menyatakan bahwa Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa, yaitu Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain. Adapun kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan ada istiadat Desa.

Pasal 67 UU Desa menegaskan, Desa berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat Desa; menetapkan dan mengelola kelembagaan Desa; dan mendapatkan sumber pendapatan. Sementara masyarakat Desa berhak meminta dan mendapatkan informasi dari Pemerintah Desa serta mengawasi kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; serta memperoleh pelayanan yang sama dan adil.

Dari aspek kewenangan, terdapat tambahan kewenangan Desa selain kewenangan yang didasarkan pada hak asal usul sebagaimana diakui dan dihormati negara. Tampak bahwa asas subsidiaritas yang melandasi Undang-Undang Desa memberikan keleluasaan dalam penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa. Konsekuensi dari pertambahan kewenangan tersebut memungkinkan Desa dapat mengembangkan otonomi yang dimiliki bagi kepentingan masyarakat setempat. Implikasinya, Desa dapat menggunakan sumber keuangan yang berasal dari negara dan pemerintah daerah untuk mengembangkan semua kewenangan yang telah ada,

yang baru muncul, dan sejumlah kewenangan lain yang mungkin merupakan penugasan dari supradesa.

Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. (Pasal 26 Ayat (1) UU Desa). Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun dan dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan. Terkait postur organisasi pemerintahan Desa, batasan pemerintahan Desa terdiri dari kepala Desa dan perangkat Desa semata tanpa posisi BPD. Batasan tersebut berbeda dengan PP No.72/2005, dimana pemerintahan Desa terdiri dari Kepala Desa dan BPD. Pemisahan posisi Kepala Desa beserta perangkatnya dari BPD memungkinkan pemerintahan Desa lebih efektif dalam melaksanakan otonomi Desa selain kewajiban dari supradesa.

Pengalaman menunjukkan bahwa kolektivitas Kepala Desa dan BPD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Desa sulit dilaksanakan karena kedua lembaga tak selalu sejalan dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan. Terpisahnya posisi BPD memungkinkan pemerintah Desa dapat lebih leluasa mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa pengawasan ketat BPD. Bias dari kondisi semacam itu tak jarang membuat Desa kurang dinamis. Separasi semacam itu bertujuan untuk menciptakan pemerintahan Desa yang lebih modern, dimana secara politik terjadi diferensiasi antara desainer kebijakan (BPD) dan implementator kebijakan (Kepala Desa). BPD setidaknya mewakili masyarakat yang dipilih secara demokratis untuk membahas suatu kebijakan sebelum dilaksanakan oleh pemerintah Desa. Perencanaan Desa dapat dikembangkan sejalan dengan periodisasi kepemimpinan Kepala Desa. Artinya, perencanaan menengah Desa dapat berjalan selama 18 tahun bergantung pada elektabilitas Kepala Desa. Periodisasi yang relatif lebih lama dibanding Kepala Daerah yang hanya dua periode, Desa dengan sendirinya berpeluang meletakkan perencanaan secara berkelanjutan melalui prioritas yang disepakati bersama masyarakat setempat (Mulyono,2014:441).

Kewenangan Desa yang luas ditunjang oleh sumber keuangan yang menjanjikan tampak seperti pisau belati bermata dua. Dalam konteks BPD misalnya, praktis BPD tak memiliki fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas Kepala Desa. Kekuatiran tersebut bukan tanpa alasan, sebab pertanggungjawaban akhir tahun anggaran dan akhir masa jabatan Kepala Desa disampaikan kepada Kepala Daerah, dan bukan kepada BPD. Tugas BPD selain berfungsi sebagai lembaga pemerintahan hanya melakukan pembahasan dan menerima laporan dari masyarakat, tanpa

kewenangan yang bersifat punishment. Kondisi semacam itu dapat melemahkan BPD sekaligus pada saat yang sama menguatkan Kepala Desa (executive heavy). Harus diakui bahwa batasan tentang pemerintahan Desa di satu sisi memberi keleluasaan bagi pemerintah Desa dalam menjalankan program Desa, namun disisi lain cenderung mengurangi checks and balance system sehingga pemerintah Desa berpeluang absen dari pengawasan wakil masyarakat. Luasnya kewenangan pemerintah Desa tanpa pengawasan kuat BPD pada akhirnya membuka peluang korupsi di Desa disebabkan sumber daya aparatur yang minim, apalagi jika pemerintah lalai dalam melakukan pembinaan dan pengawasan sebagaimana amanat UU Desa.

Secara logis pengelolaan otonomi Desa yang menjanjikan semacam itu tanpa pembinaan lewat pendidikan dan pelatihan dalam pengelolaan keuangan Desa justru dapat mendorong Desa keruang tahanan kejaksaaan. Peluang korupsi tidak saja terbuka lebar secara internal pemerintah Desa, demikian pula faktor eksternal berupa rent seeking pemerintah daerah. Di luar itu, potensi terjadinya korupsi secara sistemik dimungkinkan karena peluang seorang Kepala Desa dapat bertahan selama 3 periode sehingga dengan mudah dapat melanggengkan kekuasaan lewat penggunaan sumber keuangan dan kewenangan yang luas. Semakin rendah pendidikan masyarakat semakin rendah pula daya kritisnya. Keadaan demikian akan memudahkan pemerintah Desa melakukan berbagai modus yang menguntungkan diri dan keluarga dekatnya. Kecenderungan demikian semakin sering terjadi pada sebagian besar Desa yang tak cukup memiliki integritas moral dan derajat pendidikan yang memadai. Dalam banyak kasus pemerintah Desa seringkali berselingkuh dengan pemerintah daerah untuk saling menutupi berbagai kelemahan pertanggungjawaban, sekaligus merawat hubungan patron client dengan sejumlah pejabat yang bertanggungjawab dalam distribusi alokasi dana Desa.

Secara historis bakat feodalisme pemerintah Desa adalah produk kolonial yang cenderung lebih berorientasi pada kepentingan majikan/tuannya daripada kepentingan masyarakat. Kondisi demikian seringkali menjebak pemerintah Desa lupa diri hingga terciptanya oligarkhi, nepotisme, bahkan otoritarianisme pemerintahan Desa. Terciptanya gejala demikian dimulai sejak era Raffles berkuasa (1811-1816), di mana sistem seleksi Kepala Desa tampak berjalan secara demokratis setelah melalui serangkaian manipulasi untuk kepentingan politik penjajah. Namun harus disadari bahwa pertumbuhan dan perkembangan demokrasi Desa di Indonesia menurut Hanif Nurcholis (2013:68) tidaklah sama sebagaimana di dunia Barat.



Perbedaan pendidikan dan kedewasaan politik masyarakat mengakibatkan demokrasi di tingkat Desa hingga dua ratus tahun lamanya tidak menghasilkan demokrasi substansial, kecuali demokrasi prosedural. Inilah yang menjadi salah satu sebab mengapa Desa tak dapat tumbuh dan berkembang dengan sehat meskipun mekanisme demokrasinya bekerja mendahului demokrasi langsung dewasa ini.

Di sisi lain, dengan menguatnya kewenangan Desa dan meningkatnya sumber-sumber keuangan Desa dalam jangka panjang dapat mendorong peningkatan kuantitas Desa. Tingginya diskresi dalam penataan Desa dapat membuat sibuk pemerintah daerah dalam mengatur lalu lintas perubahan status. Dengan pertimbangan pragmatis akan datangnya subsidi Desa maka birahi memekarkan Desa kemungkinan dapat menjadi trend di masa mendatang. Realitas semacam ini cenderung melahirkan konflik horizontal dan vertikal di tingkat Desa akibat lambatnya pembentukan Desa serta sejumlah ketidakpuasan akibat kompetisi yang ketat dalam pemilihan Kepala Desa. Apalagi transisi dari status Desa persiapan ke Desa defenitif yang hanya membutuhkan usia 1-3 tahun, tentu saja bukan halangan berarti dalam memperbanyak Desa baru atas nama kehendak masyarakat setempat.

#### B. Keberlangsungan Eksistensi Desa

Pembentukan desa yang diatur dalam pasal 8 UU No. 6 tahun 2014 merupakan tindakan mengadakan Desa baru di luar Desa yang ada (Pasal 1), dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat Desa, asal usul adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat Desa, serta kemampuan dan potensi Desa (Pasal 2). Sehubungan dengan keberlangsungan desa, UU juga mengatur mengenai penataan desa (Pasal 7) yang menyatakan bahwa penataan desa meliputi pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status, dan penetapan desa. Dengan demikian berbagai bentuk penataan dapat memengaruhi eksistensi desa, baik dalam aspek status, batas-batas wilayah maupun sifat hubungan dengan pemerintahan di atasnya.

Pasal 8 UU No. 6 tahun 2014 menunjukkan bahwa pembentukan desa dilakukan melalui mekanisme partisipatif dan mempertimbangkan berbagai keunikan lokal. Namun kemudian dipertentangkan dengan pasal selanjutnya, yang menyatakan bahwa Desa dapat dihapuskan oleh Pemerintah karena bencana alam dan/atau berdasarkan kepentingan program nasional yang strategis (Pasal 9). Dengan demikian pasal ini menafikan rekognisi terhadap keunikan tersebut. Poin penting dari uraian ini adalah bahwa Pasal 9 semata dapat dijadikan rujukan negara untuk mengabaikan

semua prinsip pengelolaan desa yang partisipatif. Selain itu, terdapat kontradiksi dengan pasal 54 yang menyatakan bahwa penataan desa adalah harus melalui musyawarah desa, tapi berdasarkan aturan pasal 9 mekanisme tersebut kalah saat diperhadapkan dengan kepentingan strategis nasional. Otonomi desa untuk melakukan selfgoverning dikesalkan secara signifikan.

Pasal-pasal selanjutnya dalam UU No. 6 tahun 2014 memperlihatkan bahwa keberlangsungan desa masih sangat bergantung pada Pemerintah. Perubahan status desa harus didasarkan pada prakarsa Pemerintah Desa dan BPD dengan memperhatikan suara warga melalui Musdes, kemudian harus mendapatkan persetujuan dari bupati/walikota. Setelah itu harus dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah yang saat masih berbentuk Rancangan Peraturan Daerah harus dievaluasi terlebih dahulu oleh gubernur. Dengan demikian perubahan status ada kemungkinan ditolak oleh bupati/walikota, dan walaupun lolos di tingkat kabupaten/kota kemudian ada kemungkinan ditolak oleh gubernur.

Isu lain adalah perubahan status desa menjadi kelurahan yang konsekuensinya perubahan dalam hubungan kekuasaan antara desa dengan pemerintah di atasnya. Saat desa menjadi kelurahan maka dia menjadi bagian dari kabupaten atau kota yang tunduk sepenuhnya pada keputusan di tingkat kabupaten/kota. Sebagai kelurahan, warga tidak memiliki otonomi untuk self-governing. Perubahan status desa menjadi kelurahan menghilangkan hak warga untuk menentukan tata kelolanya sendiri.

Dengan demikian, UU No. 6 tahun 2014 menunjukkan bahwa keberadaan/keberlangsungan desa ditundukkan di bawah rumusan kepentingan nasional. Sebuah desa dapat dihilangkan dan/atau diubah batas-batasnya secara sepihak oleh otoritas penyelenggara pemerintah di atasnya. Desa dapat mudah dikalahkan oleh kekuatan negara. Keberlangsungan desa terancam karena rentan terhadap berbagai kepentingan yang lebih besar, kepentingan negara yang sewaktu-waktu bisa hadir dan memaksa perubahan terutama dalam sektor infrastruktur. Apalagi kebijakan Pemerintahan Joko Widodo saat ini melihat infrastruktur sebagai agenda besar dan memprioritaskan pembangunan infrastruktur di berbagai daerah di seluruh Indonesia. Lebih jauh lagi, pengutamaan infrastruktur di atas kepentingan warga desa memperlihatkan keberpihakan pemerintah pada kepentingan swasta.

Selanjutnya, PP No. 43 tahun 2014 sebagai turunan dari UU No. 6 tahun 2014 menyatakan bahwa pembentukan desa diprakarsai oleh Pemerintah dan

pemerintah daerah kabupaten/kota, dan pasal 2 PP tersebut bahkan menetapkan bahwa pembentukan desa diprakarsai oleh Pemerintah atau pemerintah daerah kabupaten/kota. Pasal-pasal selanjutnya menyebutkan bahwa perubahan terhadap keberlangsungan desa didasarkan pada kesepakatan desa. Namun kesepakatan desa ini dimaknai sebagai hasil musyawarah desa yang diformalkan dalam Keputusan BPD, sementara di bagian lain tulisan ini dijelaskan betapa BPD dihindangi banyak kelemahan dalam menjalankan perannya. Proses perubahan status desa secara keseluruhan yang diatur dalam PP ini memperlihatkan sangat kuatnya peran Pemerintah dalam menentukan perubahan keberlangsungan desa (Puskapol FISIP UI, 2006:38).

## **KESIMPULAN**

Terbitnya UU No.6/2014 tentang desa merupakan upaya untuk menghidupkan kembali peran penting desa dalam proses pembangunan nasional. Secara normatif dapat dikatakan bahwa otonomi desa hanya merupakan pelengkap dari otonomi daerah. *explanatory factor* terhadap otonomi desa. Dari aspek kewenangan, terdapat tambahan kewenangan Desa selain kewenangan yang didasarkan pada hak asal usul sebagaimana diakui dan dihormati negara. Tampak bahwa asas subsidiaritas yang melandasi Undang-Undang Desa memberikan keleluasaan dalam penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa. Kewenangan Desa yang luas ditunjang oleh sumber keuangan yang menjanjikan tampak seperti pisau belati bermata dua. Hal ini tentu membutuhkan pembinaan lewat pendidikan dan pelatihan dalam pengelolaan keuangan Desa serta koordinasi dan memaksimalkan peran BPD sebagai bagian dari lembaga pengawasan desa.

Sehubungan dengan keberlangsungan desa, UU juga mengatur mengenai penataan desa (Pasal 7) yang menyatakan bahwa penataan desa meliputi pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status, dan penetapan desa. Dengan demikian berbagai bentuk penataan dapat memengaruhi eksistensi desa, baik dalam aspek status, batas-batas wilayah maupun sifat hubungan dengan pemerintahan di atasnya. Hal tersebut tentu perlu dikaji ulang agar tidak menimbulkan ambiguitas dalam pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014.

## **DAFTAR PUSTAKA**

W. Riawan Tjandra. 2004. *Perspektif Otonomi Desa dalam Dinamika Desentralisasi*

- dalam Dadang Juliantara: Mewujudkan Kabupaten Partisipatif*, Pustaka Jogja Mandiri, Yogyakarta.
- Hessel Nogi S. Tangkilisan. 2003. *Analisis Kebijakan dan Masnajemen Otonomi Daerah Kontemporer*, Lukman Offset, Yogyakarta.
- J. Kaloh. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global* (ed. Revisi), PT Rineka Cipta, Jakarta.
- Pusat Kajian Politik FISIP UI. 2016. *Makalah Kebijakan: Grand Design Tata Kelola Desa yang Partisipatif, Adil, dan Setara*, Puskapol Universitas Indonesia, Jakarta.
- Hanif Nurcholis. 2013. *Dua Ratus Tahun Praktek Demokrasi Desa, Potret Kegagalan Adopsi Demokrasi Barat*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Volume 38, hlm.68.
- Purwohadi Mulyono, Sutrisno. 2014. *Sinergitas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Pasca Pemberlakuan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa*, MMH, Volume 43 No. 3 hlm.438.
- Rusnaini. 2015. *Democracy and Local Autonomy Policy in Indonesia: A Particularist Perspective*, 1st UPI International Conference on Sociology Education (UPI ICSE)
- Republika. 2016. "Kemenkeu Minta Jumlah Desa di Indonesia Tidak Ditambah", <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/16/04/20/o5xcdd383-kemenkeu-mintajumlah-desadi-indonesia-tidak-ditambah>, (diakses pada 1 Juli 2018).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa