

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejarah tumbuh kembang desa sejak masa pra kolonial hingga saat ini ternyata memunculkan permasalahan yang hampir selalu sama dalam tiap tahapan masanya, yakni tingkat peradaban dan kesejahteraan desa yang masih rendah dan tidak merata di seluruh wilayah Indonesia. Saddu Wasistiono (2000:64) Keaslian desa terletak pada kewenangan otonomi dan tata pemerintahannya, yang diatur dan dikelola berdasarkan atas hak asal-usul dan adat istiadat setempat. Diaturnya desa dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah memberi satu pesan bahwa, kedudukan desa adalah setara dengan Propinsi dan Kabupaten/Kota, untuk itu harus diperlakukan sama dengan Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Secara historis, desa merupakan cikalbakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara-bangsa ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lainnya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat Desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling nyata.

Sejalan dengan kehadiran negara modern, kemandirian dan semangat gotong-royong masyarakat Desa mulai berkurang. Kondisi ini sangat kuat terlihat dalam

pemerintahan Orde Baru yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 melakukan sentralisasi, birokratisasi dan penyeragaman pemerintahan Desa, tanpa menghiraukan kemajemukan masyarakat adat dan pemerintahan asli, Undang-undang ini melakukan penyeragaman secara nasional dan spirit ini kemudian tercermin dalam hampir semua kebijakan pemerintahan pusat yang terkait dengan Desa.

Proses reformasi politik dan penggantian pemerintahan yang terjadi pada tahun 1998, telah diikuti dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dan Kelurahan. Selanjutnya sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 BAB XI Pasal 93-111 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang pedoman umum pengaturan mengenai Desa menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam Pasal 94 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, bentuk Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintahan Desa dan Badan Perwakilan Desa dimana Pemerintahan Desa terdiri atas Kepala Desa dan perangkat Desa (sekretaris desa, kepala seksi dan kepala dusun), sedangkan Badan Perwakilan Desa (BPD) sesuai Pasal 104 adalah wakil penduduk desa yang dipilih dari dan oleh penduduk desa yang mempunyai fungsi mengayomi adat istiadat, menetapkan Peraturan Desa (Perdes). Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, kepala desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD dan melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada bupati.

Namun dalam perjalanannya, lahirilah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang tidak mengubah secara substansial ketentuan mengenai desa. Dalam Bab I Pasal 1 angka 12 dirumuskan, “Desa atau yang disebut dengan nama lain, yang selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Rumusan ini hampir sama dengan rumusan desa sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Hal yang membedakan adalah hilangnya anak kalimat di bawah kabupaten. Jadi, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya. Akan tetapi dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menjelaskan bahwa keberadaan desa hanya berada dalam daerah kabupaten, sedangkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa desa bisa berada dalam daerah kabupaten dan bisa juga dalam daerah kota.

Sesuai dengan konstitusi, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 melakukan pembagian teritori (desentralisasi teritorial) Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi provinsi dan kabupaten/kota. Pasal 2 Undang-undang ini menegaskan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah”.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Bab III, memberikan definisi secara standar mengenai wewenang untuk mengelola “urusan” pemerintahan Desa. Kewenangan direduksi menjadi urusan. Menurut pasal 206 ada empat urusan pemerintahan Desa: (a) urusan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa; (b) urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa; (c) tugas pembantuan dari Pemerintah, provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota; dan (d) urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada Desa. Kewenangan asal-usul memang sebagai bentuk pengakuan (recognition) terhadap Desa, tetapi hal ini hanya berhenti di atas kertas. Kewenangan asal-usul tidak dijabarkan dan tidak dilembagakan, apalagi kalau sudah sampai di level kabupaten.

Perbedaan lain yang mendasar adalah perubahan Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa, yakni BPD tidak mempunyai fungsi pengayoman adat tetapi hanya menjalankan fungsi regulasi dan penampung aspirasi. Di Desa sering muncul *distorsi* dalam musyawarah untuk menentukan siapa pemuka masyarakat yang dilibatkan dalam BPD. *Distorsinya* adalah “penunjukan” secara elitis terhadap pemuka masyarakat yang dianggap “dekat” kepala Desa. Akibatnya adalah ketiadaan akses rakyat biasa (*ordinary people*) untuk berpartisipasi sebagai anggota BPD. Fungsi BPD juga dikebiri, yaitu hanya menetapkan perdes bersama kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Fungsi kontrol dihilangkan, sehingga memperlemah *check and balances* dalam pemerintahan Desa..

Terjadinya perubahan atas regulasi yang mengatur tentang Desa membuat pemerintah Desa sulit menyesuaikan diri terhadap regulasi yang berubah-ubah dengan rentan waktu yang sangat singkat dan cepat. Dengan demikian terjadi beberapa fakta ambigu pada pemerintahan desa dan perangkat antara lain :*Pertama*, sekretaris desa adalah PNS, ia mungkin bekerja pada aturan kantornya yakni pukul 08.00-17.00. Padahal secara faktual, aktivitas pemerintahan desa seharusnya dilakukan 24 jam karena masalah dan konflik masyarakat desa akan terjadi setiap saat. *Kedua*, pembatasan masa jabatan kepala desa. Contoh kasus yaitu kepala desa yang sudah menjabat dua kali masa jabatan, namun masyarakat masih memberikan aspirasi untuk tetap memilih kepala desa, dengan pertimbangan bahwa demokrasi desa berbeda dengan demokrasi dalam Negara. Demokrasi yang melekat pada masyarakat desa didasarkan pada semangat gotong royong dan musyawarah mufakat. Sedangkan hal ini bertentangan dengan undang-undang yang mengatur tentang kepemimpinan kepala desa yang hanya dapat menjabat dua kali masa jabatan.

Berdasarkan atas perubahan-perubahan regulasi tersebut membawa desa berada pada posisi sesuai dengan perkembangan waktu dan zaman dimana Undang-Undang sebagai peraturan umum dan pelaksana/teknisnya diatur oleh Peraturan Pemerintah sampai pada Peraturan Daerah dan lainnya. Namun disisi lain, perubahan-perubahan regulasi mengakibatkan desa berada pada posisi yang ambigu serta desa tidak lagi otonom karena penyeragaman dalam regulasi akan memasung dan memangkas kebijakan lokal dan menghilangkan keragaman dalam mengelola pemerintahan desa.

Otonomi daerah berpijak pada asas desentralisasi, dokonsentrasi dan tugas pembantuan dalam menjalankan pemerintahannya yang seluas-luasnya, tetapi tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena tujuan akhir otonomi daerah adalah mencapai kesejahteraan rakyat, antara lain melalui program-program pembangunan dan pelayanan publik, maka otonomi daerah adalah kemandirian. Pemerintahan desa disandarkan pada prinsip keragaman, demokrasi, akuntabilitas, partisipasi dan pemberdayaan masyarakat. Dalam perkembangan otonomi daerah, pemerintah pusat semakin memperhatikan dan menekankan pembangunan masyarakat desa melalui otonomi pemerintahan desa. Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat, mewujudkan peran aktif masyarakat untuk turut serta bertanggungjawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa. Hal ini lebih ditegaskan dalam pengaturan mengenai desa yaitu dengan ditetapkannya PP No 72 tahun 2005. Prinsip dasar sebagai landasan pemikiran pengaturan mengenai desa yaitu : Keanekaragaman, Partisipasi, otonomi asli, Demokratisasi, dan Pemberdayaan masyarakat.

Desa Fatuoni pada masa Pemerintahan Hindia Belanda termasuk salah satu *Ketemukungan* dari 3 *Ketemukungan* dan menjadi bagian dari kerajaan/swapraja yaitu Swapraja Anas, *Kefetoran NoeManu Muti*. Pada masa itu, struktur pemerintahan *Onderafdeeling*, *Swapraja*, *Kefetoran*, hingga *Ketemukunganbesar (Temukung Naek)* dan *Ketemukungan kecil (Temukung ana)* dalam menjalankan tugasnya sebagai pembantu *Fetor*, seorang *Temukung* dibantu oleh pembantu *Temukung (Nakaf)* dan

seorang *Mafefa/Mahana* (juru bicara) memiliki peran dan kedudukan yang sangat strategis karena pemerintahan level terendah ini diberi kewenangan untuk langsung mengurus masyarakat.

Dipilihnya Desa Fatuoni sebagai tempat penelitian karena penyelenggaraan pemerintahan desa masih cukup kental dengan kearifan lokal, seperti penyebutan (istilah) dalam jabatan dan kepangkatan di Desa. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pengaturan kehidupan masyarakat sesuai dengan kewenangan desa seperti pembuatan peraturan desa, pembentukan lembaga kemasyarakatan, pembentukan Badan Usaha Milik Desa dan kerja sama Desa. Secara yuridis, pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tata kelola pemerintahan Desa dalam pemerintahan supra desa, namun ditinjau dari sisi local self-government maka keaslian Desa mulai menurun dan berpotensi hilang.

Dengan melihat permasalahan diatas, maka penulis terdorong untuk melakukan penelitian dengan judul :**DAMPAK UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH TERHADAP IMPLEMENTASI OTONOMI ASLI DESA. DI DESA FATUONI, KECAMATAN AMANATUN UTARA, KABUPATEN TIMOR TENGAH SELATAN.**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah, maka dapat dirumusan pokok permasalahan sebagai berikut :Bagaimanakah dampak Undang-Undang Nomor 32

Tahun 2004 terhadap implementasi otonomi asli desa di desa Fatuoni, kecamatan Amanatun Utara, kabupaten Timor Tengah Selatan ?

C. Tujuan Dan Kegunaan

1. Tujuan

Tujuan dari penelitian ini adalah : Untuk mendeskripsikan dampak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap implementasi otonomi asli desa, di desa Fatuoni, Kecamatan Amanatun Utara, Kabupaten Timor Tengah Selatan.

2. Kegunaan

- a) Sebagai bahan informasi bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan.
- b) Pemerintahan Desa Fatuoni, Kecamatan Amanatun Timor Tengah Selatan.
- c) Sebagai bahan pengembangan studi selanjutnya pada Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Widya Mandira Kupang.
- d) Sebagai bahan informasi bagi calon peneliti lain dan masyarakat, untuk mengetahui implementasi otonomi asli desa dan penyelenggaraan pemerintahan desa di desa Fatuoni, kecamatan Amanatun Utara, Kabupaten Timor Tengah Selatan