



INTEGRITAS



PROFESIONAL



INOVATIF



PEDULI

# TELAAHAN ISU-ISU STRATEGIS DESENTRALISASI *dan* OTONOMI DAERAH



PUSAT KAJIAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
2015

**TELAAHAN ISU-ISU STRATEGIS  
DESENTRALISASI DAN  
OTONOMI DAERAH**

**PUSAT KAJIAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH**

**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

**REPUBLIK INDONESIA**

**2015**

**Perpustakaan Nasional RI, Data Katalog dalam Terbitan**

Telaahan Isu-Isu Strategis Desentralisasi dan Otonomi Daerah

©Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah, 2015

Editor | M. Imam Alfie S. Nasution

Penulis | Widhi Novianto, Edy Sutrisno, Rico Hermawan, Rusman Nurjaman, Ani Suprihartini

Desain Sampul | Maria Dika Puspitasari

Layout | Tony Murdianto Hidayat

Gambar Cover diunduh dari:

- i. [www.nasional.republika.co.id](http://www.nasional.republika.co.id) &
- ii. [www.malangkab.go.id](http://www.malangkab.go.id)

Diterbitkan oleh :

Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Lembaga Administrasi Negara

Jalan Veteran Nomor 10 Jakarta Pusat 10110

Telp. (021) 3868201-05 Ext. 112-116, Fax. (021) 3866857

Email: [pkdod@lan.go.id](mailto:pkdod@lan.go.id) Web: [dkk.lan.go.id](http://dkk.lan.go.id)

Cetakan I, Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah LAN RI,  
Jakarta.

x + 83; 15,8 cm x 25,1 cm

ISBN: 978-979-1301-32-9

# **SAMBUTAN**

## **KEPALA LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

### **REPUBLIK INDONESIA**

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, selaku Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) RI, saya menyambut baik dan menyampaikan apresiasi setinggi-tingginya kepada para peneliti dan staf Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Kedepujian Bidang Kajian Kebijakan, yang telah melaksanakan kajian berupa telaahan isu-isu strategis di bidang Desentralisasi dan Otonomi Daerah.

Selama kurun waktu dua tahun terakhir ini, penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi di Indonesia berlangsung dalam dinamika yang begitu tinggi. Terbitnya UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai revisi atas UU Nomor 32 tahun 2004 menjadi momentum perubahan arah kebijakan terkait pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Seperti diketahui, oleh pemerintah, UU No. 32 tahun 2004 dipecah menjadi tiga substansi besar yang diundangkan yaitu UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, UU Nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan UU Nomor 23 tahun 2014 sendiri. Terkait UU Desa, keberhasilan pelaksanaan UU ini sangat bergantung pada kemampuan kapasitas pemerintah desa dalam menjalankan pembangunan desa. Oleh karena itu, kajian terhadap upaya pengembangan kapasitas pemerintah desa menjadi sangat penting. Kemudian mengenai UU Pilkada. Perubahan format pilkada menjadi serentak mulai tahun 2015 menjadi momentum penguatan demokrasi di tingkat lokal. Menarik untuk dilihat bagaimana kesiapan seluruh pihak terkait seperti KPU, KPUD, Bawaslu, Kepolisian, hingga Mahkamah Konstitusi dalam penyelenggaraan pilkada serentak.

Dengan menelaah dua isu besar diatas, Desa dan Pilkada Serentak, LAN melalui Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah berusaha menyumbangkan suatu rekomendasi kebijakan kepada Pemerintah sebagai upaya untuk memperkuat pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia.

Semoga hasil telaahan ini dapat bermanfaat dan memberikan kontribusi yang berguna bagi pemerintah dan *stakeholders* LAN.

Jakarta, Desember 2015

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters that appear to be 'A.S.' followed by a long, sweeping flourish.

Dr. Adi Suryanto, M.Si

## **KATA PENGANTAR**

Setelah bertahan satu dekade, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah akhirnya direvisi. Revisi terhadap UU ini lahir dari tuntutan dalam menjawab kebutuhan untuk memperkuat arah kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Kata kuncinya adalah pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah harus mampu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan penguatan demokratisasi di tingkat lokal seiring dengan perubahan zaman yang semakin dinamis.

Dalam perkembangannya, UU No. 32 Tahun 2004 akhirnya dipecah menjadi tiga substansi besar, yaitu: penyelenggaraan pemerintahan daerah itu sendiri (melalui UU No. 23 Tahun 2014), pemilihan kepala daerah (UU No. 22 Tahun 2014, diganti dengan UU No. 1 Tahun 2015 yang sebagian isi pokoknya diubah dalam UU No. 8 Tahun 2015), dan desa (UU No. 6 Tahun 2014).

Isu mengenai Desa jelas tidak bisa dielakkan begitu saja. Terbitnya UU No. 6 Tahun 2014 adalah hasil usaha keras selama 7 (tujuh) tahun para pegiat desa, aktivis, dan politisi di DPR untuk merumuskan aturan yang menggarisbawahi bahwa harus ada pembaharuan penyelenggaraan pemerintahan Desa sehingga Desa mampu menjadi agen utama pembangunan nasional. Hal ini sejalan dengan teks Nawacita yang menjadi visi pemerintahan Presiden Jokowi tentang arah pembangunan nasional dimulai dari pinggiran, yaitu Desa. Munculnya Kementerian Desa (yang digabung dengan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi) tidak lain merupakan ikhtiar pemerintah untuk memperkuat peranan Desa. Oleh karena itu, tantangan begitu jelas dan nyata dihadapi oleh Pemerintah Desa. Misalnya, terkait dengan kapasitas pemerintah desa, sejauh mana mereka mampu membuat perencanaan dan mengelola keuangan desa, serta mendorong penguatan demokrasi desa. Inilah beberapa isu krusial yang harus menjadi perhatian penting bagi kita semua, termasuk Lembaga Administrasi Negara (LAN), untuk ikut serta membantu pemerintah dalam mengembangkan kapasitas pemerintahan desa.

Isu lain yang tidak kalah penting terkait dengan keputusan Pemerintah untuk mengubah format Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dengan penyelenggaraan secara serentak terhitung mulai tahun 2015. Dalam perspektif pemerintah, alasan

efisiensi dan efektivitas biaya Pilkada dapat ditekan jika dilakukan secara serentak. Dalam kenyataannya, bercermin dari pengalaman Pilkada Serentak tahun 2015, kedua hal tersebut belum terwujud. Secara konseptual, format Pilkada Serentak sekarang pun masih memicu perdebatan. Biaya penyelenggaraan pilkada 2015 ternyata lebih besar dibanding Pilkada lima tahun sebelumnya. Maka dari itu, perlu dilakukan peninjauan ulang terhadap aturan-aturan pelaksanaan Pilkada yang terkait penciptaan efisiensi anggaran.

Dalam upaya memberi rekomendasi kebijakan kepada Pemerintah dan para pihak terkait dua isu besar di atas, Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah (PKDOD), pada tahun 2015 ini telah melakukan kajian mendalam terhadap kedua isu tersebut dengan mengambil fokus pada dua hal penting, yaitu pengembangan kapasitas pemerintahan desa dalam rangka implementasi Undang-Undang Desa dan problematika penyelenggaraan Pilkada Serentak 2015. Harapannya, melalui kajian ini, dapat memberikan manfaat kepada para pihak terkait dalam upaya memperkuat pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia.

Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada seluruh narasumber, lembaga mitra, dan para pihak yang, dengan caranya masing-masing, telah ikut berperan dan membantu proses penyusunan laporan kajian isu strategis ini. Semoga hasil telaahan ini bermanfaat dan memberikan kontribusi bagi pemerintah dan para pihak terkait dalam upaya pencarian solusi atas isu-isu kebangsaan, terutama dengan penyelenggaraan Pilkada dan implementasi UU Desa.

Terima kasih  
Salam.

Jakarta, Desember 2015



Sri Hadiati WK, S.H., M.B.A  
Deputi Bidang Kajian Kebijakan  
Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia

# DAFTAR ISI

<b>KATA SAMBUTAN</b>	i
<b>KATA PENGANTAR</b>	iii
<b>DAFTAR ISI</b>	v
<b>ISU I : PENGEMBANGAN KAPASITAS PEMERINTAHAN DESA DALAM RANGKA IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA</b>	1
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	1
A. Latar Belakang	1
B. Pertanyaan Penelitian	4
C. Tujuan Kajian	4
D. Output Kajian	5
E. Lokus & Narasumber Kajian	5
F. Jangka Waktu Pelaksanaan	5
<b>BAB II : DESA DALAM SUDUT PANDANG PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA</b>	6
A. Undang-Undang Tentang Pemerintahan Desa: Cara Orde Baru Memandang Desa-Desa Di Indonesia	7
B. Rumusan Tentang Desa dalam Undang-Undang Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Demokrasi dan Pemerataan Pembangunan	11
1. UU Nomor 22 Tahun 1999 – Melepaskan Atribut-atribut Orde Baru	12
2. UU No. 32 Tahun 2004: Upaya Resentralisasi	16
3. Undang-Undang No. 6/2014: Upaya Pembaharuan Desa?	18
<b>BAB III : DINAMIKA DAN PROBLEMATIKA IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA</b>	38
A. Paradigma Pengaturan Desa	41
B. Pemerintahan Desa	44

C. Kapasitas dan Kinerja Pemerintahan Desa	46
D. Implementasi UU Desa: Bagaimana Respon Pemerintah Daerah?	49
1. Dua Isu Krusial	55
a. Pengelolaan Keuangan Desa	55
b. Perencanaan Pembangunan Desa	59
2. Tantangan Sumber Daya Manusia Desa	62
E. Penutup	66
1. Kesimpulan	66
2. Rekomendasi	68
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>71</b>
<b>ISU II : PROBLEMATIKA PILKADA SERENTAK</b>	<b>74</b>
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	<b>74</b>
A. Latar Belakang	74
B. Pertanyaan Kajian	76
C. Tujuan Kajian	77
D. Output Kajian	77
E. Lokus & Narasumber Kajian	77
F. Jangka Waktu Pelaksanaan	78
<b>BAB II : TINJAUAN HISTORIS, REGULASI, DAN FILOSOFI PILKADA</b>	<b>79</b>
A. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan Usaha Menegakkan Demokrasi Lokal	79
B. Pilkada Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan	82
a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945: Penguatan Awal Eksistensi NKRI	84
b. UU Nomor 22 tahun 1948: Kepala Daerah <i>Collegiaal</i>	86
c. UU Nomor 1 Tahun 1957: Memperkenalkan Model Pemilihan Langsung?	88
d. UU Nomor 18 tahun 1965: Kepala Daerah era Demokrasi Terpimpin	91
e. UU Nomor 5 tahun 1974: Jakartasentris Orde Baru	92
f. UU Nomor 22 Tahun 1999: Menjajaki	

Transisi Demokrasi	96
g. UU Nomor 32 tahun 2004 : Penegasan Pilkada Langsung	98
C. Historisitas Pilkada Langsung	108
D. Filosofi Pilkada	112
<b>BAB II : DINAMIKA DAN PROBLEMATIKA PILKADA SERENTAK: SEBUAH TINJAUAN KRITIS</b>	117
A. TINJAUAN KRITIS PILKADA SERENTAK	120
1. Pilkada Serentak, Adakah yang Baru?	123
2. Sejumlah Persoalan dalam Pilkada Serentak	125
3. Pengawas Partisipatif	130
4. Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada Serentak	132
5. Rekomendasi	133
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	137

## **DAFTAR TABEL**

TABEL 1. Perbandingan Peraturan Perundang-Undangan Tentang Desa	24
TABEL 1. Perbandingan Kedudukan Kepala Daerah dan Tata Cara Pemilihan Dalam Peraturan Perundang-Undangan	100
TABEL 2. Perbandingan Mekanisme Pilkada dalam Beberapa Peraturan Perundangan-Undangan	105

# **ISU 1**

PENGEMBANGAN KAPASITAS  
PEMERINTAHAN DESA DALAM  
RANGKA IMPLEMENTASI  
UNDANG-UNDANG NOMOR 6  
TAHUN 2014 TENTANG DESA



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG**

Tahun 2014 merupakan momentum kebangkitan penyelenggaraan pemerintahan desa menyusul disahkannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Melalui undang-undang tersebut Desa memperoleh kedudukan yang kuat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang secara integral bagian dari penyelenggaraan pemerintahan nasional dan daerah. Berdasarkan Pasal 19 undang-undang desa, desa memiliki kewenangan yang sangat luas, meliputi:

- a) kewenangan berdasarkan asal usul;
- b) kewenangan lokal berskala desa;
- c) kewenangan penugasan dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota;
- d) penugasan kewenangan lain dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan kabupaten/kota.

Keempat kewenangan tersebut di atas secara langsung membawa dampak yang besar bagi perangkat desa untuk dapat menjalankan dan mengelola kewenangan tersebut secara efektif, efisien, dan akuntabel sehingga akan memberi manfaat yang besar bagi desa secara keseluruhan.

Sejalan dengan kewenangan yang dimiliki, desa memiliki hak dan kewajiban yang tidak ringan. Pasal 67

ayat (1) Undang-undang Desa secara substansial menyebutkan bahwa desa berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, menetapkan dan mengelola kelembagaan desa, dan mendapatkan sumber pendapatan. Sementara pada ayat (2), eksplisit disebutkan bahwa kewajiban desa terdiri dari:

- a) melindungi dan menjaga persatuan, kesatuan serta kerukunan masyarakat desa dalam rangka kerukunan nasional dan keutuhan NKRI;
- b) meningkatkan kualitas masyarakat desa;
- c) mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d) mengembangkan pemberdayaan masyarakat desa;
- e) memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat desa.

Wewenang, hak dan kewajiban desa tersebut memunculkan banyak harapan, tantangan juga kekhawatiran yang bermuara pada tuntutan terhadap meningkatnya kapasitas penyelenggara pemerintahan desa dalam hal ini adalah pemerintah desa yang terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Wewenang, hak dan kewajiban desa memiliki dimensi yang luas terkait dengan pelaksanaan dan pengelolaan berbagai aspek yang melingkupinya, seperti: keuangan dan kekayaan desa, perencanaan dan anggaran desa, kebijakan desa, pelayanan desa, kepemimpinan kepala desa, kelembagaan dan perangkat desa, pemberdayaan masyarakat desa, kapasitas Badan Permusyawaratan Desa, dan aspek lain yang relevan. Problemnya adalah terdapat sinyalemen yang menunjukkan bahwa beban pemerintah desa sangat berat untuk melaksanakan amanat undang-undang desa jika melihat berbagai problematika dan kondisi pemerintahan desa dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajibannya.

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa merupakan kebijakan penting dan fundamental dalam tata kelola pemerintahan desa. Salah satu keputusan strategis yang dibuat oleh pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat adalah ditetapkannya Alokasi Dana Desa dalam rangka pelaksanaan hak dan kewajiban desa. Namun demikian seiring dengan terobosan besar melalui implementasi undang-undang desa, pemerintah juga memiliki pekerjaan rumah yang tidak ringan mengingat potensi persoalan dan kegagalan yang ditimbulkan tidak kecil jika dikaitkan dengan kondisi pemerintahan desa yang umumnya masih lemah. Diakui atau tidak, penyelenggaraan pemerintahan desa hingga saat ini masih memiliki banyak kelemahan dilihat dari kapasitas manajemen pemerintahan desa dan kompetensi kepala desa dan perangkat desa.

Lebih jauh apabila mengacu pada amanat undang-undang yang tertuang pada Pasal 24 bahwa asas penyelenggaraan pemerintahan desa mencakup: kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemerintahan, tertib kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, partisipatif, dan seterusnya, maka sudah seharusnya pemerintah membantu meningkatkan kapasitas pemerintahan desa agar amanat undang-undang tersebut dapat dilaksanakan dengan baik. Apabila dicermati dari substansi rincian amanah undang-undang dalam Pasal 24 tersebut dapat dikatakan bahwa amanah tersebut mengandung nilai-nilai *democratic governance* yang tinggi.

Mempertimbangkan urgensi dan nilai strategis penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Lembaga Administrasi Negara

melalui Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah memandang perlu untuk melakukan kajian mengenai Pengembangan Kapasitas Pemerintahan Desa Dalam Rangka Implementasi Undang-Undang Desa. Kegiatan kajian tersebut merupakan bagian dari kegiatan Isu-Isu Strategis Bidang Desentralisasi dan Otonomi Daerah dengan fokus pada undang-undang desa dan peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan dengan implementasi undang-undang desa.

## **B. PERTANYAAN PENELITIAN**

Berdasarkan latar belakang di atas, pertanyaan penelitian yang diajukan dalam kajian ini adalah:

1. Bagaimanakah problematika yang dihadapi pemerintah desa dalam rangka implementasi undang-undang desa?
2. Bagaimanakah pengembangan kapasitas pemerintah desa dalam rangka implementasi undang-undang desa?

## **C. TUJUAN KAJIAN**

Mengacu pada pertanyaan penelitian di atas, maka tujuan kajian ini adalah:

1. Mengalisis berbagai problematika yang dihadapi pemerintah desa dalam rangka implementasi undang-undang desa;
2. Merumuskan konsep pengembangan kapasitas pemerintah desa dalam rangka implementasi undang-undang desa.

#### **D. OUTPUT KAJIAN**

1. Laporan kajian tentang konsep pengembangan kapasitas pemerintahan desa dalam rangka implementasi undang-undang desa.
2. *Policy Brief Road Map* pengembangan kapasitas pemerintahan desa dalam rangka implementasi undang-undang desa.

#### **E. LOKUS DAN NARASUMBER KAJIAN**

Kajian tentang penguatan kapasitas pemerintahan desa mengambil lokus kajian:

1. Provinsi Jawa Barat
2. Provinsi Bali
3. Provinsi Sumatera Barat

Narasumber terdiri dari:

1. Pejabat struktural di Biro Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, Kecamatan.
2. Kepala Desa, Kepala Desa Adat atau sebutan lain untuk desa beserta perangkatnya.
3. Pakar, ahli, akademisi yang memahami desa di masing-masing lokus kajian.

#### **F. JANGKA WAKTU PELAKSANAAN**

Kajian tentang Penguatan Kapasitas Pemerintahan Desa Dalam Rangka Implementasi Undang-Undang dilaksanakan selama 10 bulan, Maret – Desember 2015.

## **BAB II**

### **DESA DALAM SUDUT PANDANG PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA**

Sejak dahulu desa digambarkan sebagai ibu kandung suatu negara. Secara argumen filosofis, keberadaan desa lebih dahulu dibandingkan dengan negara. Maka dari itu, desa harus menjadi landasan dan bagian dari tata aturan pemerintahan sesudahnya, dengan kata lain nuansa-nuansa kehidupan yang ditampilkan dalam desa merupakan gambaran riil dari masyarakat suatu negara. Sudah saatnya desa dijadikan sebagai ujung tombak pelaksanaan pembangunan negara. Namun, pelaksanaan pembangunan selama ini kerap meminggirkan peran desa. Desa hanya dijadikan sebagai objek pembangunan, bukan sebagai subjek itu sendiri. Pemerintah selalu memandang minor desa sebagai kantong kemiskinan. Memang tidak bisa dipungkiri bahwa sebagian besar penduduk Indonesia tinggal di wilayah pedesaan. Namun, angka ini jumlahnya semakin lama semakin menurun. Pada tahun 1980, sekitar 78 persen penduduk Indonesia tinggal di desa. Akan tetapi situasinya kian berubah. Tahun 2010, berdasarkan sensus penduduk oleh Badan Pusat Statistik (BPS), jumlah penduduk desa dengan kota semakin berimbang. Sekitar 50,2 persen penduduk Indonesia ada di desa, dan 49,8 persen berada di kota (BPS, 2010). Apabila tren ini terus berlanjut, sangat mungkin jumlah penduduk desa ke depan akan semakin sedikit. Tahun 2025 diperkirakan 65 persen penduduk Indonesia tinggal di kota dan tahun 2045 mencapai 85 persen.

Kemiskinan yang terjadi di desa menyebabkan penduduk desa melakukan urbanisasi ke kota. Mereka merasa bahwa kehidupan ekonomi di desa tidak menjanjikan. Akan tetapi, terlepas dari pada itu, desa justru terus-menerus mengalami proses kapitalisasi baik berskala lokal maupun global. Sejak tiga-empat dekade lalu, pembangunanisme, negaraisasi, modernisasi, dan kapitalisasi menyerbu desa yang menjadikan desa terus mengalami krisis ekonomi-politik. Tumbuh pesatnya pasar-pasar modern di desa adalah salah satu contoh bagaimana desa mengalami proses pemiskinan secara struktural tersebut.

#### **A. UNDANG-UNDANG TENTANG PEMERINTAHAN DESA: CARA ORDE BARU MEMANDANG DESA-DESA DI INDONESIA**

Dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia, keberadaan desa telah ada sebelum negara bernama Indonesia dilahirkan pada tahun 1945. Bukti keberadaan ini dijelaskan dalam Penjelasan Bab 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa negara mengakui keberadaan wilayah teritori yang berdasarkan asal-usul adat istiadatnya.

“dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 ‘Zelfbesturende Landschappen’ dan ‘Volksgeemeenschappen’ seperti Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

negara yang mengenai daerah itu akan mengingat hak asal-usul daerah tersebut.”

Dari pernyataan pengakuan tersebut, menunjukkan bahwa negara memiliki iktikad baik dengan mengakui keberadaan desa-desa (adat) sebagai kesatuan hukum yang berdiri otonom serta memiliki hak-hak tradisional (pranata sosial) berdasarkan susunan asli. Namun, pengakuan ini hanya bertahan sampai ketika rezim Orde Baru melakukan pelanggaran terhadapnya. Rezim Orde Baru yang mengedepankan asas sentralisme dalam pengaturan otonomi daerah, terlihat begitu anti terhadap konsep otonomi yang luas. Hal yang sama telah dilakukan sebelumnya terhadap daerah melalui UU No. 5/1974. Dalam UU No. 5/1979 pemerintah menjadikan desa sebagai perpanjangan pemerintahan yang paling kecil. Konsep desa yang dibentuk adalah desa administratif (*local self government*) yang berada di bawah kecamatan dalam sistem hirarkis pemerintahan. Dengan kata lain, pemerintah mencoba melakukan penyeragaman seluruh desa di Indonesia, yang menyebabkan hilangnya eksistensi desa-desa adat. Seperti yang tertuang dalam pasal 1 UU tersebut, bahwa desa adalah,

“Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

UU No. 5/1979 secara mencolok mengedepankan korporatisasi politik untuk menciptakan stabilitas politik desa, memperkuat birokratisasi dan kontrol politik untuk membuat loyalitas pemerintah desa, membuka ruang-ruang bagi penetrasi modal ke desa, serta membuang ber-

bagai bantuan ke desa yang terkesan populis (Sutoro Eko (ed), 2005). Asas yang dibangun oleh rezim otoriter Orde Baru adalah asas uniformitas yang menghilangkan peran desa-desa adat yang berdiri otonom karena semua desa merupakan kepanjangan tangan pemerintah. Menurut Sutoro Eko (2005), terdapat beberapa bukti empirik yang menggambarkan desa mengalami krisis ekonomi-politik dari implementasi UU No. 5/1979 itu diantaranya adalah :

*Pertama*, hilangnya kontrol desa terhadap tanah sehingga menghancurkan kedaulatan rakyat desa. Sebagian besar tanah dikuasai oleh negara. Negara seolah menjadi komprador pemberi lisensi terhadap pemilik modal untuk menguasai tanah yang menyebabkan marjinalisasi terhadap rakyat desa.

*Kedua*, hancurnya basis sosial otonomi desa. Peran pemimpin desa diganti menjadi bawahan camat dan bupati. Di luar Jawa, peran penghulu adat dipinggirkan oleh perangkat desa. Peraturan-peraturan adat digantikan dengan peraturan negara yang menghancurkan pranata sosial.

*Ketiga*, negaraisasi telah menciptakan kematian demokrasi di tingkat desa. Desa dikelola secara sentralisasi dan otoriter. Kepala desa merupakan penguasa tunggal yang mengendalikan segala hajat hidup orang desa. Kepala desa bukanlah pemimpin masyarakat namun sebagai bagian birokrasi negara. Kepala desa selalu tampil dominan dalam urusan publik dan politik, tetapi tidak mengembangkan sebuah tata pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan dipercaya.

*Keempat*, kebijakan pembangunan desa memang telah menyajikan sejumlah cerita sukses, namun di satu sisi justru membawa kerugian besar. Kemiskinan selalu

menghantui masyarakat desa. Pemerintah menjadikan kemiskinan tersebut sebagai komoditas proyek. Atas nama pembangunan dan pemberantasan kemiskinan, proyek-proyek pemerintah pun masuk dan salah satu akibatnya adalah meminggirkan petani dari sawahnya. Harga produk-produk pertanian yang rendah menyebabkan kemiskinan dan pengangguran merajalela di desa.

*Kelima*, berbagai program bantuan yang mengalir ke desa merupakan jebakan yang mematikan kemandirian desa. Gotong-royong yang selama ini menjadi modal sosial bagi masyarakat desa justru tergerus oleh bantuan-bantuan pembangunan pemerintah. Program bantuan tidak meningkatkan kapasitas dan kemandirian (otonomi) desa, tetapi justru menciptakan ketergantungan abadi desa terhadap bantuan pemerintah supradesa. Salah satu kasus yang menyolok adalah kebiasaan pemerintah supradesa dan pemerintah desa “menguangkan” gotong-royong dan swadaya ke dalam penerimaan desa (APBDes).

*Keenam*, serbuan kapitalisasi telah membuat keterbatasan sumberdaya lokal dan pemiskinan desa. Di bawah skenario pembangunanisme Orde Baru, eksploitasi sumberdaya lokal (desa) terjadi secara besar-besaran yang mengalir ke negara serta kota-kota sebagai pusat pertumbuhan ekonomi. Akibatnya desa dihadapkan pada kemiskinan struktural. Pergerakan ekonomi baru ditempuh dengan cara-cara kapitalisasi desa yaitu dengan membuka selebar-lebarnya investasi yang ramah bagi pemilik modal. Elit desa dalam pengambilan keputusan cenderung meminimalkan proses demokrasi dengan berkolaborasi dengan elit lain.

*Ketujuh*, terciptanya relasi dengan model ketergantungan baru desa terhadap sektor ekonomi kota, atau masyarakat lokal terhadap pasar. Terserapnya sumber daya desa akibat proses kapitalisasi membuat keuntungan

produksi lari ke kota dan mobilitas warga desa semakin deras ke kota yang membuat desa menjadi tidak berkembang akibat semakin berkurangnya masyarakat produktif desa.

Setelah kejatuhan Orde Baru, sistem politik Indonesia mengalami periode transisi. Gelombang demokrasi dan desentralisasi membuat desa bangkit yang menjanjikan harapan baru bagi desa sekaligus tantangan-tantangan baru baik dari domestik maupun global.

## **B. RUMUSAN TENTANG DESA DALAM UNDANG-UNDANG DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH : DEMOKRASI DAN PEMERATAAN PEMBANGUNAN**

Kejatuhan rezim otoriter Orde Baru menjadi langkah awal membangun kehidupan pemerintahan yang lebih adil dan demokratis. Undang-Undang Pemerintahan Daerah yaitu UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan yang terbaru UU No. 23/2014 lahir sebagai jawaban atas kebutuhan tersebut. Demokrasi, Desentralisasi dan otonomi daerah seolah menjadi jargon suci dan sebuah antitesis dari pengelolaan pemerintahan yang sentralistis dan otoriter. Melalui kebijakan otonomi daerah, pemerintahan lokal (daerah dan desa) diajak untuk mengelola rumah tangga pemerintahannya sendiri secara mandiri, adil, dan demokratis.

Khusus bagi desa, semangat yang hendak dibangun dari undang-undang otonomi daerah adalah semangat kemandirian. Desa sudah saatnya diberikan kepercayaan untuk membangun sendiri, mengambil keputusan, bahkan mengelola keuangannya sendiri sesuai dengan asas yang dikumandangkan dalam undang-undang yaitu *subsidiarity*, pengambilan keputusan berbasis lokal dan penggunaan

wewenang oleh struktur atau organisasi untuk kepentingan masyarakat desa. Mendorong desa untuk lebih mandiri berarti akan mengurangi beban pemerintah.

Sebenarnya bagaimana pemerintah dan masyarakat (desa) memahami isi dan implementasi dari undang-undang yang mengatur tentang desa itu sendiri? Situasi pemerintah telah berubah sejak periode awal reformasi hingga kini, sehingga cara memandang pembangunan di desa pun ikut berubah. Salah satu keputusan penting dari reformasi 1998 adalah Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 yang menyatakan bahwa kewajiban pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta (berkeadilan) dalam perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka NKRI dimana desa berada dalam entitas penting tersebut dalam pelaksanaan pembangunan nasional Indonesia. UU Desa No. 6 tahun 2014 sendiri lahir setelah perjuangan para aktivis-aktivis desa baik dari kepala desa hingga politisi DPR selama kurang lebih 7 tahun di tingkat pusat.

### **1. UU No. 22 Tahun 1999 : Melepaskan Atribut-atribut Orde Baru**

Pemerintahan reformasi terlihat jelas ingin melepaskan semua atribut-atribut yang berkaitan dengan rezim Orde Baru. UU No. 22/1999 lahir dengan semangat menghapus bayang-bayang sentralisasi pemerintahan yang selama ini hanya memperkaya pusat tetapi memiskinkan daerah (dan desa). Maka dari itu, desentralisasi melalui pemberian otonomi kepada daerah menjadi jawaban seperti yang dimaktubkan dalam UU tersebut.

Secerach harapan muncul dari UU 22/1999 dimana dalam UU tersebut pemerintah mengakui kembali

asal-usul desa di Indonesia (rekognisi) yang hilang dari struktur hierarkis selama periode Orde Baru, artinya UU ini menghapus uniformitas desa yang terkesan Jawaisme selama orde baru berkuasa. Desa yang dimaksud dalam UU 22/1999 adalah,

“Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.”

Permasalahan tentang penyeragaman desa ini mendorong para penyusun UU No. 22/1999 untuk segera mengganti dan mengubahnya menjadi rumusan yang lebih demokratis. Akhirnya keputusan untuk mengganti peraturan tentang desa itu tertuang pada Bagian Menimbang butir e UU No. 22/1999,

“Bahwa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 56; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3153) yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan Desa, tidak sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 dan perlunya mengakui serta menghormati hak asal-usul Daerah yang bersifat istimewa sehingga perlu diganti”

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

Rumusan tentang desa di atas merupakan sebuah lompatan besar dibandingkan dengan UU No. 5/1979. Dalam pengertian tersebut disebutkan kembali karakteristik alami desa-desa di Indonesia yang beraneka ragam, mengedepankan partisipasi (gotong-royong), otonom (*self-governing*), dan demokratis. Berbeda dengan undang-undang Orde Baru yang mencoba menundukkan desa dalam kerangka NKRI, sehingga menghilangkan ciri khas utamanya yang berbasis *self-governing community*. Bagaimanapun, posisi pemerintahan desa adalah unit pemerintah paling dekat keberadaannya dengan masyarakat, sehingga di sanalah benih-benih demokratisasi, gotong-royong lahir sebagai modal sosial yang terbentuk menjadi pranata sosial dan modal pelaksanaan pembangunan dan pelayanan publik.

Melalui UU No. 22/1999 desa tumbuh menjadi arena demokrasi politik baru. Kepala Desa tidak lagi memiliki kekuasaan dominan dimana sebelumnya disamping menjadi kepala desa juga menjabat ketua Lembaga Musyawarah Desa sebagai lembaga legislatif desa. Dalam undang-undang tersebut disebutkan pula bahwa pertanggungjawaban kepala desa tidak lagi kepada bupati (melalui Camat), tetapi langsung kepada masyarakat desa yang terwakili dalam lembaga perwakilan desa yaitu, Badan Perwakilan Desa (BPD).

Pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD) sendiri merupakan perwujudan dari demokratisasi desa. BPD lahir sebagai kritik terhadap Lembaga Musyawarah Desa (LMD) bentukan Orde Baru. Pada era Orba, LMD merupakan lembaga pemerintahan yang sifatnya korporatis. Ketua LMD adalah kepala desa. Sekarang, anggota BPD dipilih dengan melibatkan masyarakat, berbeda dengan LMD yang anggotanya ditunjuk oleh lurah/kepala desa, sehingga telah terjadi pemisahan antara lembaga eksekutif

dengan legislatif. Kepala desa memerankan fungsi eksekutif. Setidaknya terdapat tiga (3) domain kekuasaan yang dibagi oleh kepala desa dengan BPD, (1) pembuatan keputusan dalam bentuk peraturan desa (perdes) yang dikerjakan bersama-sama antara kepala desa dengan BPD, (2) pengelolaan keuangan yang melibatkan BPD seperti penyusunan APBDes dan pelepasan tanah kas desa, (3) rekrutmen perangkat desa yang dulu dikendalikan oleh lurah dan kecamatan, sekarang dikendalikan oleh BPD. Fungsi pengawasan yang dilakukan BPD pun telah lebih baik meskipun masih sebatas pada laporan pertanggungjawaban kepala desa (Sutoro Eko, 2008).

Namun di sisi lain, tidak jarang keberadaan BPD justru menimbulkan masalah baru di aras desa ini, terutama tentang hubungan yang dibangun antara BPD dengan kepala desa. Dalam beberapa kondisi ada kepala desa yang sulit atau tidak mau berbagi kekuasaan dengan BPD, ada pula yang tidak mau di kontrol oleh BPD, dan ada pula kepala desa yang berpandangan kekuasaan itu adalah “tunggal” (Abdul Rozak, dkk, 2004). Ada pula ketegangan antara keduanya bermula dari lemahnya pemahaman para anggota BPD terhadap tugas pokok dan fungsinya, sehingga BPD sering kali melanggar batas-batas kekuasaan yang ditetapkan oleh regulasi (Sutoro Eko, 2003). Keberadaan BPD pun dalam tugasnya menyerap aspirasi masyarakat terkadang juga perlu dipertanyakan karena kerap kali BPD bergerak dalam koridor kepentingan mereka dan elit lain.

Dari sisi keuangan desa, sumber pembiayaan desa berupa pendapatan desa, bantuan dari pemerintah daerah, pendapatan lain-lain yang sah, atau sumbangan pihak ketiga dan pinjaman desa. Bantuan dari pemerintah

kabupaten sendiri meliputi dana bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah, dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh pemerintah kabupaten dalam bentuk Alokasi Dana Desa (ADD). ADD merupakan perwujudan pemenuhan terhadap hak-hak desa yang diamanatkan dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan otonomi desa. Fungsi ADD adalah sebagai bentuk pemerataan pembangunan di desa dan untuk memenuhi pelayanan publik di desa. Meskipun demikian, pada beberapa kasus, terdapat beberapa daerah yang tidak serius atau bahkan tidak melaksanakan perimbangan keuangan daerah-desa dalam bentuk ADD. Sehingga nasib pembangunan di desa sangat terkatung-katung.

## **2. UU No. 32 Tahun 2004 : Upaya Resentralisasi**

Antara UU No. 32/2004 dengan UU No. 22/1999 sebenarnya tidak memiliki banyak perbedaan yang signifikan. Pengaturan tentang desa dalam UU ini, yang diperjelas pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005 sebagai bagian dari penguatan pelaksanaan otonomi daerah. Secara umum UU No. 32/2004 dan UU No. 22/1999 sama-sama telah memberikan pengakuan terhadap keberadaan desa-desa adat tradisional asli Indonesia. Pengakuan terhadap desa adat beserta hak-hak tradisional juga terlihat dalam undang-undang yang mengatur otonomi khusus seperti di Aceh misalnya dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh yang mengakui keberadaan "mukim" (berada di antara kecamatan dan desa/gampong), yang selama Orde Baru mukim dihilangkan dari sistem hirarkis pemerintahan di Aceh (Kemendagri, Naskah Akademik UU Desa, 2013).

Namun demikian, beberapa akademisi mengkritisi pemberlakuan Undang-undang ini sebagai bagian dari resentralisasi lainnya sistem pemerintahan rezim Orde Baru. Sutoro Eko (2008) memandang bahwa UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 mengandung banyak kecacatan. Menurutnya substansi UU No. 32/2004 menjauh dari UU No. 22/1999 yang bersifat devolutif-liberal. Sebaliknya UU No. 32/2004 bersifat sentralistik-otokratis-korporatis. Gejala resentralisasi ini terlihat pada pola hubungan pusat-daerah dan akuntabilitas kepala daerah maupun kepala desa. UU No. 32/2004 menghendaki penegasan hierarkis kekuasaan yang simetris dari pusat hingga desa/kelurahan. Artinya level di atas memiliki kontrol kekuasaan yang besar terhadap level di bawahnya. Pasal 200 pada Undang-undang ini menyebutkan bahwa “Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)”. Ini menandakan bahwa desa menjadi subordinat dari pemerintah kabupaten. Padahal dalam konsep aslinya, kedudukan desa adalah berdiri otonom terpisah dari pemerintah. Pertanggungjawaban yang diberikan oleh pemerintah desa bukan kepada level pemerintahan di atasnya, tetapi kepada rakyatnya. Pemindehan akuntabilitas itulah yang disebut sebagai upaya resentralisasi (Sutoro Eko, 2008).

Bukti lain dari upaya tersebut adalah pengangkatan seorang sekretaris desa dari pegawai negeri sipil, yaitu orang kecamatan yang ditugaskan di desa. Keberadaan sekretaris desa di desa menunjukkan bentuk hegemoni negara dalam bentuk birokratisasi negara terhadap desa dengan meletakkan desa berada langsung di bawah camat. Dalam beberapa kondisi, seringkali sekdes

mengerjakan wewenang yang seharusnya dilakukan kepala desa. Tugas-tugas kepala desa dikerjakan oleh sekdes. Sehingga kemandirian desa menjadi hilang karena campur tangan kecamatan yang begitu besar. Dari sisi keuangan desa, UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 sebenarnya telah meletakkan dasar perimbangan keuangan untuk desa. Alokasi Dana Desa yang menjadi hak keuangan desa melakukan pembangunan berasal dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10%, yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional. Artinya porsi keuangan yang diterima oleh desa dari dana perimbangan pusat telah ditentukan besarnya. Namun, dalam kenyataannya, dana alokasi desa seringkali belum menjadi komitmen besar pemerintah kabupaten/kota. Masih banyak kabupaten/kota yang tidak mengucurkan dana untuk desa. Bahkan, untuk desa yang wilayahnya jauh dari pusat kota, dana desa hampir tidak pernah menyentuh mereka.

### **3. Undang-Undang No. 6/2014: Upaya Pembaharuan Desa?**

Undang-undang Desa No. 6/2014 menjadi Undang-undang kedua yang pernah diterbitkan oleh pemerintah Indonesia. Sejak terakhir UU No. 5/1979, tidak ada lagi peraturan setingkat Undang-Undang yang mengatur secara khusus tentang desa. Selama ini desa hanya diatur melalui peraturan pemerintah. UU Desa 2014 hadir sebagai upaya pembaharuan desa. Undang-undang ini menjadi koreksi dan otokritik terhadap peraturan perundang-undangan tentang desa selama ini yang terkesan tidak serius dan memiliki komitmen besar terhadap standar pembangunan di desa. Mengenai pembaharuan desa, pembaharuan yang dimaksud tidak hanya sekedar melakukan revitalisasi desa

atau merekonstruksi desa yang sudah rusak. Pembaharuan adalah proses transformasi sosial, atau perubahan yang *sustain* (berkelanjutan) yang direkayasa melalui perubahan paradigma, kebijakan publik, dan gerakan sosial dari masyarakat sipil (Sutoro Eko 2008).

UU Desa 2014 tetap berada pada koridor pemerintah mengakui seluruh hak asal-usul desa beserta pranata tradisionalnya yang telah ada sejak dahulu. Artinya, asas rekognisi tetap diakui oleh pemerintah terhadap desa-desa adat di Indonesia. Di samping itu, desa juga diberikan kewenangan otonom untuk mengatur rumah tangga pemerintahannya sendiri (subsidiaritas).

Satu hal yang menguatkan UU ini sebagai basis pembaharuan terhadap desa adalah upaya menjadikan desa tidak lagi menjadi objek pembangunan, namun sebagai subjek pembangunan, yang artinya desa menjadi pelaksana bagi pembangunannya sendiri. Hal ini bisa dilakukan apabila desa diberikan keleluasaan untuk mandiri. Desa diajak untuk mengelola segala sumber daya yang ada di wilayahnya untuk menopang pelaksanaan pembangunan dan pelayanan publik. Desa harus bisa melakukan perencanaan pembangunannya sendiri, dengan mengacu pada perencanaan pembangunan di kabupaten/kota. UU ini menggunakan dua pendekatan pembangunan yaitu “desa membangun” dan “membangun desa”.

Untuk mendukung pembangunan dan pengembangan kawasan pedesaan ini, dua aturan penting yang mengatur instrumen pembangunan tersebut adalah mengenai Dana Alokasi Desa yang bersumber dari APBN dan Sumber Pendapatan Desa. Dana alokasi desa yang selama ini kerap kali tidak diindahkan oleh pemerintah

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

kabupaten/kota diatur dengan jelas bahwa Alokasi dana desa paling sedikit 10 persen dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/kota dalam APBD setelah dikurangi Dana alokasi khusus (DAK). Dengan besaran tersebut, setiap desa di Indonesia bisa mendapatkan dana 1 Milyar lebih. Skema dana alokasi desa yang diterima oleh desa bisa dilustrasikan seperti di bawah ini (tahun 2014):

- Transfer ke daerah tahun 2014 = Rp. 592,5 T
- DAU + DBH = 454,9 T
- Jumlah desa (Permendagri No. 18/2013) = 72.944
- Rata-rata pendapatan desa dari dana perimbangan =  $454,9 \text{ T} / 72.944 = \text{Rp. } 623.629.955$
- Rata-rata pendapatan desa dari APBN on top (dana transfer ke daerah) =  $592,5 \text{ T} / 72.944 = \text{Rp. } 812.404.036$
- Total pendapatan desa dari dana yang berseumber APBN = Rp. 1.435.033.121 (Rp. 1,4 Milyar/desa)

(Sumber ilustrasi : [budimansudjatkiko.net/uudesas](http://budimansudjatkiko.net/uudesas))

Harapannya, dengan dana sebesar itu dapat mendukung program pembangunan di desa disamping desa juga memiliki sumber pendapatan desa mandiri yang berasal dari Badan Usaha Milik Desa, Pengelolaan pasar desa, pengelolaan kawasan wisata skala desa, pengelolaan tambang mineral bukan logam, tambang batuan dengan tidak menggunakan alat berat, serta sumber pendapatan lain yang tidak untuk dijualbelikan.

Di samping memperkuat basis ekonomi desa, UU Desa 2014 juga memberikan kesempatan untuk penguatan demokrasi di desa. Berbeda dengan UU No.32/2004, dalam UU ini dijelaskan adanya pembagian kekuasaan antara kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang jelas. Keduanya memiliki kedudukan yang sama, yakni sebagai lembaga pemerintahan desa, dan fungsi yang

berbeda, yaitu kepala desa sebagai lembaga eksekutif, sedangkan BPD sebagai lembaga legislatif. Pembagian tugas kepala desa dan BPD, antara lain :

1. Kepala Desa dan BPD membahas dan menyepakati bersama peraturan desa (Pasal 1 angka 7)
2. Kepala Desa dan BPD memprakarsai perubahan status desa menjadi kelurahan melalui musyawarah desa (Pasal 11 ayat (1))
3. Kepala desa memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada BPD (Pasal 27 huruf c)
4. BPD memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir (Pasal 32 ayat (1))
5. Kepala Desa mengajukan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan memusyawarakannya bersama BPD (Pasal 73 ayat (2))
6. Kepala Desa dan BPD membahas bersama pengelolaan kekayaan milik desa (Pasal 77 ayat (3))

Mengenai keanggotaan BPD, UU Desa mengisyaratkan pemilihan anggota BPD yang lebih demokratis. Jika pada UU No. 32/2004 keanggotaan BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga (RW), Pemangku Adat, Golongan Profesi, Pemangku Agama, dan tokoh masyarakat, dan ikut campurnya kecamatan dalam penentuan anggota, memberikan kepala desa kekuasaan yang dominan, dikarenakan potensi keberadaan anggota BPD yang merangkap sebagai bawahan kepala desa sehingga menyulitkan fungsi kontrol terhadap kepala desa. Sedangkan dalam UU Desa 2014, keanggotaan BPD dilakukannya secara demokratis dengan

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

diberikan keleluasaan pemilihan menggunakan cara-cara yang dianut dan diakui oleh masing-masing desa.

Di samping itu, sekretaris desa yang selama berlakunya UU No. 32/2004 berasal dari kalangan PNS, yaitu orang kecamatan yang ditempatkan pada desa, dihapuskan. Dalam UU Desa 2014 posisi sekretaris desa bukan dari kalangan PNS. Hal ini membuat posisi desa lebih otonom karena tidak tereduksi fungsinya akibat campur tangan pemerintah. Ketentuan ini mencerminkan upaya debirokratisasi desa.

Negara tidak boleh melepaskan desa sebagai agen pembangunan. Apalagi hanya sekedar menjadikannya objek pembangunan semata. Desa harus diberdayakan dan diajak untuk mandiri sehingga ketika desa telah berdaya untuk menjalankan pemerintahannya sendiri, beban pemerintah akan berkurang dan bersama-sama, pemerintah dan desa diharapkan mampu mewujudkan pembangunan yang merata dan berkeadilan.

Undang-undang Desa No. 6 tahun 2014 lahir sebagai (usaha) penyempurnaan pemahaman dan tujuan diadakannya pemerintahan desa yang telah diatur pada peraturan perundang-undangan sebelumnya. Semangat yang coba diembuskan dalam undang-undang ini adalah semangat pembaharuan desa. Pengakuan terhadap desa-desa adat, perimbangan keuangan antara daerah dan desa serta penguatan demokrasi desa menjadi basis penting memahami maksud dan tujuan UU ini. Pengakuan negara terhadap eksistensi desa-desa adat menjadi bentuk komitmen negara yang telah diamanatkan dalam konstitusi UUD 1945.

Harapan saat ini adalah dengan memberikan kewenangan kepada desa untuk lebih mandiri dan berdaya bangun, desa dapat menjadi subjek pembangunan yang

dapat menyukseskan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah selama ini. Dengan desa menjadi maju maka eksistensi desa dalam kerangka NKRI akan tetap terjaga dan pemerataan pembangunan dan kesejahteraan menjadi sebuah keniscayaan karena kemiskinan yang menjadi sebuah beban pemerintah selama ini dapat berkurang.

**TABEL 1. PERBANDINGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG DESA**

<b>No.</b>	<b>DIMENSI PERBANDINGAN</b>	<b>UU NO. 22/1999 &amp; PP NO. 76/2001</b>	<b>UU NO. 32/2004 &amp; PP NO. 72/2005</b>	<b>UU NO. 6/2014 &amp; PP NO. 43/2014</b>
1	Geografis desa	Tidak memasukkan batas-batas wilayah sebagai pengertian desa	Memasukkan batas-batas wilayah pengertian desa	Memasukkan batas-batas wilayah pengertian desa
2	Bentuk Desa	Meski mengakui hak asal-usul desa asli, namun tidak menyebutkan secara jelas bentuk desa yaitu desa (dinas) dan desa adat.	Meski mengakui hak asal-usul desa asli, namun tidak menyebutkan secara jelas bentuk desa yaitu desa (dinas) dan desa adat.	Desa (dinas) dan desa adat (pasal 6 ayat 1)
3	Letak/keberadaan desa	Hanya ada di wilayah kabupaten. Desa yang berada di wilayah kota madya ditetapkan sebagai kelurahan	Bisa berada di kabupaten atau kota	Bisa berada di kabupaten atau kota

4	Kedudukan desa	<p>Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga <b>Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya</b> secara otonom.</p>	<p>“Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa” (Pasal 200).</p> <p>Artinya bahwa Desa berada di bawah Kabupaten/kota. Terdapat pola hirarkis dari atas ke bawah. Hal ini mirip dengan apa yang terjadi pada desa-desa di era orde baru sebagai bagian dari kepan-jangan pemerintah.</p>	<p>Desa tidak berada dalam sistem hirarkis pemerintahan, desa berdiri otonom. Namun dalam pelaksanaannya Pemerintah, Pemprov, Pemkab/kota dapat melakukan penataan terhadap desa. (Pasal 7)</p>
5	Kewenangan desa	<p>1. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan</p>	<p>1. Urusan pemerintah yang sudah ada berdasarkan</p>	<p>1. Kewenangan berdasarkan hak asal-</p>

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

		<p>hak asal-usul desa</p> <p>2. Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah.</p> <p>3. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemprov, atau pemda kabupaten.</p> <p>Tidak disebutkan adanya urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa</p>	<p>hak asal-usul desa</p> <p>2. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa</p> <p>3. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemprov, dan pemkab/kota</p> <p>4. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan pada desa</p> <p>Adanya urusan yang menjadi kewenangan</p>	<p>usul</p> <p>2. Kewenangan lokal berskala desa</p> <p>3. Kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemprov, pemkab/kota</p> <p>4. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemprov, pemkab/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku</p> <p>Adanya urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, pemerintah</p>
--	--	---	--	---

			kabupaten/kota yang diserahkan kepada desa	kabupaten/kota yang diserahkan kepada desa
6	Landasan Pemikiran Pengaturan Desa (asas)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keanekaragaman</li> <li>2. Partisipasi</li> <li>3. Otonomi asli</li> <li>4. Demokratisasi</li> <li>5. Pemberdayaan masyarakat</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keanekaragaman</li> <li>2. Partisipasi</li> <li>3. Otonomi asli</li> <li>4. Demokratisasi</li> <li>5. Pemberdayaan masyarakat</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rekognisi</li> <li>2. Subsidiaritas</li> <li>3. Keberagaman</li> <li>4. Kebersamaan</li> <li>5. Kegotongroyongan</li> <li>6. Kekeluargaan</li> <li>7. Musyawarah</li> <li>8. Demokrasi</li> <li>9. Kemandirian</li> <li>10. Partisipasi</li> <li>11. Kesetaraan</li> </ol>

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

				12. Pemberdayaan (masyarakat) 13. Keberlanjutan
7	Sumber pendapatan desa	Sumber pendapatan desa berasal dari pemerintah, pemprov, dan kabupaten berupa bantuan	Selain sumber pendapatan desa dari Pemerintah, Pemprov, dan Pemkab berupa bantuan, juga berupa bagian dari dana perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang diterima Kabupaten/Kota.	Selain sumber pendapatan asli desa dari Pemerintah, Pemprov, dan Pemkab berupa bantuan, juga berupa bagian dari dana perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang diterima Kabupaten/Kota dan sumber pendapatan lain yang diusahakan oleh desa yaitu.
8	Dana perimbangan	Disesuaikan dengan kemampuan daerah melalui dana perimbangan pusat dan daerah sebagai	ADD merupakan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh	Alokasi dana Desa paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima

		salah satu sumber pendapatan desa.	Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10%, yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional.  Namun yang dimaksud dengan “bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah” adalah terdiri dari dana bagi hasil pajak dan sumberdaya alam ditambah dana alokasi umum setelah dikurang belanja pegawai. (Penjelasan Pasal 68, huruf c).	Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK).
9	Pengakuan terhadap Desa	Negara mengakui desa ber-	Negara mengakui desa ber-	Negara mengakui desa

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

	Adat	dasarkan hak asal-usul-nya dan pranata sosial yang berlaku di tiap-tiap desa adat.	dasarkan hak asal-usulnya dan pranata sosial yang berlaku di tiap-tiap desa adat.	berdasarkan hak asal-usulnya dan pranata sosial yang berlaku di tiap-tiap desa adat.
10	Pemilihan Kepala Desa	Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa	Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa	Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa. (Pemilihan kepala desa dilakukan serentak di seluruh kabupaten/kota (Pasal 31)
11	Pertanggungjawaban kepala desa	Kepala Desa dalam kedudukan sebagai kepala pemerintahan bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada Bupati.	Tidak disebutkan secara eksplisit mengenai pertanggungjawaban kepala desa kepada siapa, namun pada PP 72/2005 disebutkan bahwa: Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk menya-	Sama halnya dengan UU 32/2004, UU Desa juga tidak menyebutkan secara eksplisit pertanggungjawaban kepala desa. Hanya disebutkan bahwa : Kepala Desa mempunyai

			<p>mpaikan laporan penyele- nggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota melalui camat, memberikan lap- oran keterangan pertang- gungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan la- poran penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat.</p> <p>Dengan kata lain sebenarnya Kepala Desa bertanggung jawab kepada Bupati. Adanya ketentuan melalui camat menunjukkan desa berada dalam hirarkis di bawah</p>	<p>kewajiban untuk menya- mpaikan laporan penye- lenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota dan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan lap- oran penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat.</p>
--	--	--	--	--

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

			kecamatan (lihat Sutoro Eko, 2007).	
12	Masa jabatan kepala desa	Tidak jelas antara 5 tahun atau 10 tahun?  Masa jabatan Kepala Desa paling lama 10 (sepuluh) tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan. (Pasal 15, PP No. 76/2001)	6 tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan	6 tahun dan dapat dipilih kembali untuk dua kali masa jabatan
13	Fungsi BPD	<b>Badan Perwakilan Desa.</b> Memiliki fungsi :  a. Pembentukan Peraturan Desa  b. Pengawasan  c. Pengayoman  d. Penyaluran Aspirasi	<b>Badan Permusyawaratan Desa.</b> Memiliki fungsi :  a. Pembentukan Perdes  b. Penyaluran aspirasi	<b>Badan Permusyawaratan Desa.</b> Memiliki fungsi :  a. Pembentukan Perdes  b. Menampung dan menyalurkan

				aspirasi c. Melakukan pengawasan
14	Anggota BPD	<p><b>Anggota Badan Perwakilan Desa adalah :</b> Anggota BPD dipilih dari dan oleh penduduk desa.</p>	<p><b>Anggota Badan Permasyarakatan Desa adalah:</b> Terdiri dari Ketua RW, Pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama, dan tokoh masyarakat.  Hal yang sangat disayangkan dalam aturan ini karena masyarakat tidak bisa memilih perwakilannya sendiri. Di satu sisi, beberapa anggota BPD juga bertindak sebagai</p>	<p><b>Anggota Badan Permasyarakatan Desa adalah:</b> Merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis.  Dalam UU ini, tidak jelas dari tata cara pemilihan yang demokratis, apakah melalui cara dipilih secara langsung oleh penduduk</p>

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

			<p>bawahan kepala desa, sehingga terdapat peran ganda yang dimainkan oleh anggota BPD sehingga tidak leluasa untuk melakukan pengawasan kepada kades atau bahkan menjatuhkan kades.</p> <p>Di samping itu, UU ini tidak memberikan keleluasaan kepada desa adat untuk memilih pemimpinnya dengan menggunakan tata cara pemilihan berdasarkan adat istiadat dan tradisi yang diakui oleh desa tersebut.</p>	<p>desa atau melalui mekanisme demokratis lain. Mengenai hal ini argumen yang coba dijelaskan dari pasal ini adalah pemerintah men-coba untuk memberikan keleluasaan kepada desa-desa untuk memilih kepala desa dan anggota BPD-nya sesuai dengan tata cara pemilihan yang diakui berdasarkan tradisi dan asal-usul desa.</p>
15	Status perubahan desa	Desa tidak bisa berubah menjadi kelurahan dan	Hanya diatur Desa dapat berubah menjadi	a. Desa dapat berubah menjadi kelurahan

		sebaliknya	kelurahan.	<p>b. Kelurahan dapat berubah menjadi desa.</p> <p>c. Desa dapat berubah menjadi desa adat</p> <p>d. Kelurahan dapat berubah menjadi desa adat.</p> <p>e. Desa adat dapat berubah menjadi desa.</p> <p>f. Desa adat dapat berubah menjadi kelurahan</p> <p>Semua atas dasar prakarsa masyarakat yang bersangkutan.</p> <p>Catatan : Desa adat yang</p>
--	--	------------	------------	--

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

				akan diubah menjadi kelurahan harus menjadi desa terlebih dahulu. Begitu pun dengan kelurahan yang akan diubah menjadi desa adat harus melalui tahap menjadi desa terlebih dahulu.
16	Sekretaris desa	Sekretaris desa bukan merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS)	Sekretaris desa diisi dari PNS	Sekretaris desa bukan dari kalangan PNS

17	Perencanaan Pembangunan Desa	Tidak diatur mengenai perencanaan pembangunan desa.	Desa menyusun perencanaan pembangunan desa berupa :  a. RPJMDesa untuk jangka waktu 5 tahun  b. Rencana Kerja Pemerintah Desa  Perencanaan pembangunan dilaksanakan setelah masyarakat desa melakukan musyawarah perencanaan pembangunan desa.	Desa menyusun perencanaan pembangunan desa sendiri, berupa :  a. RPJMDesa untuk jangka waktu 6 tahun  b. Rencana Pembangunan Tahunan atau Rencana Kerja Pemerintah Desa untuk 1 tahun
----	------------------------------	---	--	---

Sumber : Diolah dari berbagai peraturan perundang-undangan (2015)

---

### **BAB III**

## **DINAMIKA DAN PROBLEMATIKA IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA**

Lahirnya UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa medio Januari 2014 silam membuka babak sejarah baru dalam perjalanan republik ini. Regulasi baru yang mengusung semangat pembaharuan desa ini mendorong munculnya optimisme yang merebak, terutama di kalangan masyarakat desa, akademisi ilmu sosial, dan para pegiat advokasi isu pedesaan. Dengan berlandaskan prinsip yang jauh lebih substantif dan komprehensif, banyak pihak yang meyakini bahwa UU Desa yang baru tersebut bakal mampu membawa desa meninggalkan citra keterbelakangan dan ketertinggalannya menuju desa yang kuat, demokratis, maju, sejahtera, dan mandiri. Gayung bersambut manakala presiden yang baru terpilih juga datang dengan visi-misi dan program yang sejalan dengan semangat pembaharuan desa. Presiden Joko Widodo dalam Nawacita menegaskan kembali visinya untuk mengkoreksi perencanaan dan praktik pembangunan yang salah arah dan melahirkan ketimpangan tajam melalui apa yang disebutnya sebagai “membangun Indonesia dari pinggir dengan memperkuat daerah dan desa”.

Namun demikian, rupanya terlalu dini untuk menjawab sejauh mana optimisme ini bakal terwujud. Hal

ini karena banyaknya tantangan dan menumpuknya pekerjaan rumah yang tak lain dan tak bukan merupakan warisan dari tatanan sosial politik sebelumnya. Dalam suatu review kritisnya mengenai perjalanan satu tahun implementasi UU Desa, misalnya, Robert Endi Jaweng (2015) menyebut setidaknya terdapat dua tantangan utama dalam implementasi UU Desa. *Pertama*, suksesi pemerintahan/kepemimpinan nasional yang memengaruhi teknis peralihan dan lanjutan persiapan pelaksanaan UU Desa. *Kedua*, dominannya logika uang (dana desa/DD), yang awalnya dipandang sebagai langkah maju dalam pembagian alokasi kue pembangunan bagi desa, pada gilirannya menjadi kontraproduktif karena bisa membuat elemen-elemen lain hanya sebagai faktor pendukung.

Di lapangan, bisa jadi problemnya jauh lebih beragam dan kompleks. Ambil saja satu contoh, misalnya, terkait isu kelembagaan desa. Problem struktur kelembagaan desa tidak bisa dipandang sebelah mata. Sebab, optimalisasi pelaksanaan UU Desa salah satunya juga mengandaikan penguatan struktur kelembagaan desa itu sendiri. Oleh karena itu, penguatan struktur dan kelembagaan desa menjadi satu agenda penting dan krusial demi menunjang penataan jalannya pemerintahan desa dan pengelolaan dana desa yang efektif dalam rangka implementasi UU Desa. Masalah muncul manakala selama ini, sebagaimana terjadi di banyak tempat, kapasitas aparatur desa masih terbatas sehingga perlu pendampingan dan bimbingan teknis yang lebih intensif dari pusat ke daerah (*Kompas*, 9 Juli 2015). Tak heran jika banyak pihak yang masih meragukan tingkat pemahaman aparatur desa terhadap pelaksanaan pembangunan desa. Jika memang demikian, jelas hal itu bisa menjadi halangan dalam memastikan efektivitas penyaluran dana desa.

Namun, para pihak juga menengarai bahwa situasi ini tak lepas dari belum optimalnya persiapan yang dilakukan oleh aktor pemerintahan supradesa, dalam hal ini pemerintah pusat dan pemerintah daerah (kabupaten/kota dan provinsi). Padahal, mereka mengemban kewajiban untuk memberikan bimbingan teknis secara berkala terkait dengan tugas pokok dan fungsi aparatur desa. Selain membuat regulasi turunan, pemerintah daerah memang sudah melakukan bimbingan teknis untuk penguatan kapasitas dan struktur kelembagaan desa melalui pendidikan dan penyuluh dan pendampingan terhadap para aparatur desa.

Selain persoalan kelembagaan desa, penataan sistem administrasi desa juga menjadi tantangan yang sama bobotnya. Kedua tantangan ini, baik tantangan kelembagaan maupun penataan sistem administrasi, mensyaratkan perlunya pengembangan kapasitas sumber daya manusia aparatur desa untuk membangun manajemen tata kelola pemerintahan dan pengelolaan dana desa yang efektif, transparan, partisipatif, dan akuntabel. Di luar itu, dalam rangka implementasi UU Desa, dimensi tantangan dan persoalan yang dihadapi pemerintah desa bisa jadi teramat luas. Mulai dari belum adanya peta jalan (*road map*), regulasi turunan, instrumentasi kebijakan, persiapan operasional, kapasitas aparatur desa, yang belum sepenuhnya berada dalam kondisi ideal untuk memulai tahapan pelaksanaan yang optimal.

Mencermati implementasi UU Desa di provinsi Jawa Barat, Bali, dan Sumatera Barat terdapat beberapa isu, tantangan, dan dinamika di aras lokal yang menarik untuk dikaji lebih jauh. Berdasarkan catatan lapangan tersebut,

sejatinya akan dapat dilihat dan dipetakan sekian banyak problem normatif dan problem lapangan, serta dinamika lokal yang tergolong unik—yang sedikit banyak berkaitan dengan struktur demografi, tantangan geografis, kebijakan, konstelasi politik lokal, dan struktur sosiologis masyarakatnya. Oleh karena itu, pada bagian berikutnya pada laporan ini akan menguraikan dan memetakan bagaimana problematika dan dinamika implementasi UU Desa di beberapa daerah kabupaten di Jawa Barat, Bali, dan Sumatera Barat. Tentu hasil analisis tidak merepresentasikan problematika dan dinamika implementasi UU Desa di seluruh Indonesia karena keterbatasan penelitian. Namun demikian temuan-temuan di lapangan berikut sangat layak untuk dicermati dan dapat menjadi catatan kritis bagi pelaksanaan UU Desa. Dari hasil analisis akan dirumuskan sejumlah rekomendasi kebijakan untuk mengoptimalkan implementasi UU Desa ke depan.

#### **A. PARADIGMA PENGATURAN DESA**

Lahirnya UU No. 6/2014 tentang Desa berimplikasi pada perubahan kedudukan desa dalam bangunan tata negara Indonesia dan relasinya dengan negara dan warga. UU Desa yang baru menegaskan bahwa paradigma atau asas yang mengkonstruksi hubungan negara dan desa berdasarkan pada prinsip rekognisi dan subsidiaritas. Konstruksi mengenai kedudukan dan relasi baru ini tentunya sangat berbeda dengan konstruksi sebelumnya. Dalam konstruksi awal, sebagaimana dijelaskan dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 72/2005 tentang Desa, kedudukan desa merupakan bagian dari daerah, sebab desentralisasi hanya berhenti di kabupaten/kota. Dengan konstruksi residualitas yang menempatkannya sebagai bagian dari

daerah tersebut, desa hanya menerima pelimpahan sebagian kewenangan dari kabupaten/kota. Konstruksi serupa ini bersifat residualitas karena hanya menempatkan desa sebagai penerima “sisa-sisanya” kewenangan daerah, baik sisa kewenangan maupun sisa keuangan dalam bentuk alokasi dana desa (Sutoro Eko, 2014: 23).

Menurut Sutoro Eko (2014: 28), ditetapkan konsep rekognisi sebagai asas pertama bagi kedudukan desa dalam UU Desa berdasarkan sejumlah alasan. *Pertama*, desa atau yang disebut dengan nama lain, sebagai kesatuan masyarakat hukum adat merupakan entitas yang berbeda dengan kesatuan masyarakat hukum yang disebut daerah. *Kedua*, desa atau yang disebut dengan nama lain merupakan entitas yang sudah ada sebelum NKRI lahir pada tahun 1945, dan sudah mempunyai susunan asli maupun membawa hak asal usul. *Ketiga*, desa merupakan bagian dari keragaman atau multikulturalisme Indonesia yang tidak bisa serta merta diseragamkan. *Keempat*, dalam lintasan sejarah yang panjang, desa secara struktural menjadi arena eksploitasi terhadap tanah dan penduduk, sekaligus diperlakukan secara tidak adil, mulai dari era kerajaan, pemerintahan kolonial, hingga pemerintah NKRI. *Kelima*, konstitusi telah memberikan amanat kepada negara untuk mengakui dan menghormati desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

Asas rekognisi berarti negara mengakui dan menghormati keragaman desa, kedudukan, kewenangan, dan hak asal-usul maupun susunan pemerintahan. Namun demikian, sesungguhnya rekognisi tidak hanya dilakukan

melalui upaya-upaya yang mendorong pengakuan dan penghormatan terhadap keragaman desa dalam mewujudkan keadilan politik dan keadilan budaya tersebut, tetapi juga, sebagaimana diamanatkan dalam UU Desa, melalui redistribusi sumber daya ekonomi melalui bentuk alokasi dana dari APBN maupun APBD. Redistribusi uang merupakan upaya untuk menjawab ketidakadilan sosial-ekonomi akibat intervensi, eksploitasi dan marginalisasi yang dilakukan oleh negara selama ini terhadap desa. Dengan mengacu pada asas rekognisi, UU Desa juga melindungi desa dari berbagai bentuk imposisi (pemaksaan) dan mutilasi yang dilakukan oleh aktor-aktor supradesa, politisi, dan investor.

Sedangkan asas subsidiaritas atau kewenangan lokal berskala desa berarti bahwa urusan lokal atau kepentingan masyarakat setempat berskala lokal lebih baik ditangani organisasi lokal, dalam hal ini desa, yang paling dekat dengan masyarakat. Sebagaimana ditegaskan oleh Sutoro Eko (2014: 31), dalam penjelasan UU No. 6/2014 subsidiaritas mengandung makna penetapan lokal berskala desa menjadi kewenangan desa. Dalam hal ini, asas subsidiaritas hadir untuk mengkoreksi dan menggantikan asas residualitas yang selama ini diterapkan dalam UU No. 32/2004, yang menempatkan desa sebagai hanya sebagai penerima sisa-sisa kewenangan yang dilimpahkan pemerintah supradesa (kabupaten/kota). Hal ini juga sekaligus meluruskan pemahaman keliru dari sebagian kelompok yang menganggap UU No. 6/2014 tentang Desa mempunyai kesamaan dengan PP No. 72/2005, yang merupakan regulasi turunan dari UU No. 32/2004.

Sebaliknya, menurut Sutoro Eko, sebagaimana asas rekognisi yang menghormati dan mengakui kewenangan asal usul desa, penjabaran subsidiaritas sebagai

penetapan kewenangan lokal berskala desa berarti bahwa UU secara langsung menetapkan sekaligus memberi batas-batas yang jelas tentang kewenangan desa tanpa melalui mekanisme penyerahan dari kabupaten/kota. Pemerintah juga tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan campur tangan (intervensi) dari atas terhadap kewenangan lokal desa. Pemerintah supradesa sebagai lembaga sosial yang lebih kuat dan lebih besar justru mempunyai tanggung jawab moral untuk memberikan dukungan, kepercayaan dan bantuan (fasilitasi) terhadap desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

Dalam konteks mendorong keadilan ekonomi dan politik (distribusi sumber daya), skema alokasi keuangan dari APBN untuk desa juga merupakan salah satu wujud konkret dari pengakuan negara terhadap kewenangan berdasarkan hak asal-usul (asas rekognisi) dan kewenangan lokal berskala desa (asas subsidiaritas) (Sudjatmiko dan Zakaria: 2014: 6).

## **B. PEMERINTAHAN DESA**

Desa merupakan organisasi pemerintahan terkecil. Sebagai organisasi pemerintahan, desa berbeda dengan daerah walaupun keduanya sama-sama merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum. Implikasinya, pemerintahan desa pun memiliki konsepsi dan karakter yang berbeda dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah bersama dengan DPRD merupakan unsur pembentuk daerah otonom dan merupakan subjek hukum yang merepresentasikan daerah, sedangkan kepala daerah (bup-

ati/walikota) dalam hal ini merupakan personifikasi pemerintah daerah.

Adapun desa sebagai kesatuan masyarakat hukum merupakan organisasi kekuasaan ataupun organisasi pemerintahan, yang secara jelas sebagaimana ditegaskan dalam UU No. 6/2014 mempunyai batas-batas dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Dengan demikian, desa bukanlah kelompok atau organisasi komunitas lokal semata, atau desa bukanlah masyarakat. Bahkan, posisinya sebagai organisasi pemerintahan desa berbeda dengan posisi pemerintahan desa terendah di bawah camat sebagaimana yang dikonstruksikan dalam UU No. 5/1979. Pemerintahan desa juga berbeda dengan pemerintahan daerah yang tidak memiliki unsur masyarakat, melainkan hanya perangkat birokrasi.

Oleh karena itulah UU No. 6/2014 tentang Desa dalam penjelasannya menempatkan bahwa desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self-governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self-government*). Inilah yang menjadi bentuk desa sebagai pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat. Artinya, desa tidak identik dengan pemerintah desa dan kepala desa, melainkan desa mengandung pemerintahan dan sekaligus mengandung masyarakat sehingga membentuk kesatuan subjek hukum (Sutoro Eko, 2014: 34).

Dalam praktiknya sebagai organisasi pemerintahan, pemerintahan desa merupakan penyelenggara pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat (desa) dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana disebutkan dalam UU No. 6/2014. Bertindak sebagai unsur penyelenggara peme-

rintahan desa adalah kepala desa yang merupakan representasi dari pemerintah desa dengan dibantu oleh perangkat desa. Lebih lanjut, UU Desa juga menjelaskan bahwa pemerintahan desa dijalankan dengan bertumpu pada beberapa asas, antara lain: a) kepastian hukum; b) tertib penyelenggaraan pemerintahan; c) kepentingan umum; d) keterbukaan; e) proporsionalitas; f) profesionalitas; g) akuntabilitas; h) efektivitas dan efisiensi; i) kearifan lokal; j) keberagaman; dan k) partisipatif.

### **C. KAPASITAS DAN KINERJA PEMERINTAHAN DESA**

Dalam satu elaborasi mendalam tentang UU No. 6 /2014, Sutoro Eko (2014: xv) mengatakan bahwa kehadiran UU Desa yang baru ini menegaskan komitmen politik dan konstitusional bahwa negara melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kokoh dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Namun dalam implementasinya, visi mulia tersebut tentu tidak akan terwujud tanpa ditopang oleh kapasitas dan kinerja desa dalam pemerintahan dan pembangunan. Pada titik ini, kapasitas dan kinerja desa merupakan komponen penting dalam mendorong kemandirian desa. Lalu, kapasitas pemerintahan desa seperti apakah yang menjadi prasyarat keberhasilan implementasi UU Desa untuk mencapai visi kemandirian tersebut? Sebelum menjawab pertanyaan ini, pada bagian berikut akan didiskusikan konsep kapasitas pemerintahan desa terlebih dahulu dengan berpijak pada kewenangan pemerintahan desa.

UU No. 6/2014 menyebutkan bahwa 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 adat istiadat desa. Dengan memperhatikan sejumlah kewenangan desa tersebut, maka urusan yang menjadi fokus pemerintah desa meliputi 1) urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul; 2) urusan pemerintahan berdasarkan kewenangan lokal berskala desa; 3) urusan pemerintahan berdasarkan kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan 4) urusan pemerintahan kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-perundangan.

Kapasitas pemerintah desa tentunya terkait dengan kemampuan pemerintahan desa dalam melaksanakan tugas dan fungsi tersebut di atas. Dalam konteks ini pengembangan kapasitas pemerintah desa idealnya sejalan dengan kewenangan yang diemban desa sebagaimana diamanatkan oleh UU Desa. Kapasitas pemerintah desa menjadi parameter penting bagi pencapaian kinerja pemerintahan desa. Dengan kata lain, pencapaian kinerja pemerintahan desa yang baik hanya akan terwujud jika mendapat dukungan dari individu, organisasi dan sistem yang memadai. Namun banyak pihak selama ini justru menganggap kapasitas pemerintah desa sangat terbatas, sehingga yang terjadi adalah ketergantungan terhadap pemerintah (Sutoro Eko, 2014: 131).

Namun, menurut Sutoro Eko pula, lemahnya kapasitas dan kinerja desa bukan fakta yang abadi.

Berpijak dari pengalaman menjalankan program di desa-desa dampingan ACCESS (*The Australian Community Development and Civil Society Strengthening Scheme*) yang kemudian menginspirasi para perumus UU Desa, pendampingan, pemanfaatan jaringan, dan pembelajaran yang berkelanjutan terbukti mampu mendongkrak kapasitas dan kinerja desa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Setidaknya, terdapat dua hal pokok yang menjadi fokus pengembangan kapasitas dan kinerja pemerintah desa. *Pertama*, kapasitas dalam pemetaan sosial dan perencanaan pembangunan desa. *Kedua*, kapasitas dalam mengelola dan mengalokasikan anggaran desa untuk kepentingan masyarakat luas. Sebagai contoh, pembuatan perencanaan desa dapat menjadi salah satu titik masuk untuk melihat kapasitas dan kinerja desa. Dalam konteks implementasi UU Desa, dokumen perencanaan (RPJMDes, APBDes, dan RKPDes) merupakan syarat pencairan Alokasi Dana Desa dari Kabupaten.

Proses perumusan dokumen perencanaan desa pun tidak hanya berlangsung seperti halnya kegiatan seremonial Musrebangdes belaka, melainkan lebih dari itu. Proses perencanaan desa dirumuskan melalui suatu mekanisme bertahap dan agenda panjang yang dilakukan secara kolektif dan inklusif, yakni mulai dari musyawarah desa, pemetaan desa, sensus, eksplorasi, pengorganisasian aset, pertemuan apresiatif, perencanaan dan penganggaran.

Tak hanya itu, pengalaman ACCESS juga menunjukkan bahwa pemerintah desa dan masyarakatnya mempunyai kemampuan untuk memetakan potensi, aset, dan

kemiskinan desa dengan menggunakan instrumen pemetaan desa maupun analisis kemiskinan partisipatif. Hasilnya kemudian menjadi pijakan dalam penyusunan perencanaan desa. Lebih dari itu, pengalaman desa-desa ACCESS bahkan tidak hanya mampu menyusun dokumen administratif, tetapi juga yang lebih penting adalah menyusun strategi dan program secara logis sebagai jawaban atas permasalahan dan tantangan yang dihadapi desa. Pengalaman inilah yang terjadi antara lain di desa Bontosungu, Kepulauan Selayar, desa-desa di Kabupaten Bantaeng dan Lepadi, Dompu, Nusa Tenggara Barat.

#### **D. IMPLEMENTASI UU DESA: BAGAIMANA RESPON PEMERINTAH DAERAH?**

Provinsi Jawa Barat merupakan salah satu provinsi penyangga dan berbatasan langsung daerah khusus ibukota Jakarta. Di Jawa Barat sendiri terdapat 5.321 desa dan 643 kelurahan yang tersebar 18 wilayah kabupaten dan 9 kota. Dalam rangka implementasi UU Desa, jumlah desa yang mencapai ribuan saja sudah menjadi tantangan tersendiri dalam upaya menjalankan amanat UU Desa. Letak geografis yang berdekatan pusat pemerintahan di Jakarta seharusnya akan memudahkan proses sosialisasi, implementasi, dan monitoring setiap kebijakan atau regulasi dari pusat. Berdasarkan temuan di lapangan, kajian ini menunjukkan bahwa implementasi UU No. 6/2014 di Jawa Barat memunculkan dinamika dan problematika tersendiri. Suatu hal yang pada gilirannya membutuhkan strategi dan regulasi turunan baru yang lebih kontekstual guna menjawab melaksanakan amanat UU. Namun selain itu juga terdapat peluang yang dapat terus digali demi mengoptimalkan pelaksanaan UU Desa.

Sebagai contoh, sebelum berlaku UU Desa No. 6 2014, Pemerintah Provinsi Jawa Barat sendiri sudah memberikan bantuan secara langsung kepada setiap desa sebesar Rp100 juta. Hingga bulan April 2015, Pemprov Jabar termasuk daerah provinsi yang secara lebih dini sudah melakukan sosialisasi penerapan UU Desa, terutama terkait pertanggungjawaban dana desa, walaupun peraturan dari pusat belum ada yang lebih rinci dan jelas. Bahkan peraturan yang sudah ada pun, yaitu Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 dan PP 43 pun direvisi lagi. Berdasarkan pembagian alokasi dana desa dari APBN dalam rangka melaksanakan UU Desa, setiap desa di Provinsi Jabar diperkirakan mendapat alokasi dana skitar Rp300-400 juta (*Wawancara dengan Radian, Staf Bagian Tata Pemerintahan Provinsi Jawa Barat*). Lalu bagaimana respon pemerintah daerah dan desa mengenai implementasi UU Desa tersebut?

Berdasarkan penelusuran ke tiga daerah lokus kajian, yaitu Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Bandung, dan Kabupaten Sumedang, pemerintah daerah sudah melakukan beberapa persiapan, baik terkait dengan pembuatan regulasi turunan (Perda/Perbup) maupun program peningkatan kapasitas desa dan perangkatnya. Pemerintah Kabupaten Bandung, misalnya, dalam melaksanakan implementasi UU Desa, sudah membuat 2 (dua) Perda dan 1 (satu) Perbup, antara lain: Peraturan Daerah No. 19/2014 tentang Pemilihan dan Pemberhentian Kepala Desa, yang kemudian diimplementasikan melalui Perbup No. 3/2014, dan Peraturan Daerah No 20/2014 tentang Keuangan Desa. Selain itu, terdapat pula

Peraturan Bupati tentang peruntukan anggaran desa yang tengah dalam proses penyusunan.

Sedangkan Pemkab Sumedang sejauh ini sudah membuat 3 (tiga) Perda dan 1 (satu) Perbup, antara lain Perda No. 2/2014 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, dan Pemberhentian Kepala Desa; Perda No. 3/2014 tentang Pilkades Serentak; dan Perda No. 4/2014 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Mereka juga tengah menyiapkan Peraturan Bupati tentang pemilihan kepala desa serentak. Adapun Pemkab Sukabumi baru menyelesaikan rancangan 2 (dua) Perbup, yaitu Perbup tentang Pengaturan ADD yang bersumber dari APBD dan Perbup tentang pengaturan ADD yang bersumber dari APBN. Pengesahan kedua Perbup ini akan dilakukan setelah revisi PP dan Permendagri selesai. Sebelumnya, Kabupaten Sukabumi mempunyai 4 Perda dan Perbup tentang desa, namun kini sudah tidak bisa dipakai karena harus menyesuaikan dengan UU baru.

Pelaksanaan UU Desa yang beriringan dengan pelaksanaan Pilkada, menjadi masalah tersendiri bagi beberapa pemerintah daerah. Di Kabupaten Sukabumi, misalnya, terserapnya anggaran untuk penyelenggaraan Pilkada berdampak pada kurangnya anggaran untuk membangun sarana dan prasarana, termasuk di desa. Lebih dari itu, Pemda juga mengalami kekurangan anggaran untuk mengawal pelaksanaan UU Desa, sementara bebannya kian bertambah. Namun di luar segala keterbatasan yang ada, pemerintah daerah kabupaten/kota tetap berkomitmen menjalankan amanat UU Desa dengan segenap kemampuan fiskal yang ada. Mendekati pelaksanaan UU Desa, sejak tahun 2014 beberapa kali mereka melakukan kegiatan persiapan, yaitu melalui Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Peme-

rintahan Desa (BPMD) atau lembaga sejenis di setiap kabupaten/kota. Kegiatan yang dilakukan antara lain adalah melakukan sosialisasi tentang UU Desa dan mengadakan pelatihan untuk meningkatkan kapasitas perangkat desa.

Mengacu pada PP No. 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6/2014 tentang Desa, pemerintah dan pemerintah daerah masih mempunyai kewenangan menyelenggarakan pemberdayaan masyarakat desa dengan pendampingan secara berjenjang sesuai dengan kebutuhan. Dalam pelaksanaannya, pendampingan masyarakat desa dapat dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota dan dapat dibantu oleh tenaga pendamping profesional, kader pemberdayaan masyarakat desa, dan/atau pihak ketiga. Hal ini ditegaskan pula melalui Permendesa No. 3/2015 tentang pendampingan desa. Masalah muncul manakala, baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten, terbentur keterbatasan waktu, tenaga, biaya. Akibatnya, meski dana sudah dapat dicairkan, pendamping belum siap. Dari wacana yang bergulir, beberapa pihak menyarankan agar pendampingan tersebut ditangani oleh pihak ketiga saja, dan dalam hal ini rekomendasinya jatuh tidak lain kepada mantan fasilitator program PNPM Mandiri.

Jika paparan di atas adalah gambaran bagaimana respon pemerintah daerah di Jawa Barat dalam melaksanakan UU Desa yang baru, lalu bagaimana dengan pemerintah daerah di luar Jawa—yang umumnya mempunyai tantangan dan tipologi desa yang relatif berbeda dengan desa-desa di Jawa? Kendala apa saja yang mereka hadapi?

Dalam hal ini menjadi penting untuk melihat bagaimana respon pemerintah daerah seperti di Provinsi Bali dan Sumatera Barat. Kedua daerah ini memiliki karakter desa yang berbeda dengan desa-desa di tempat lain di Indonesia—terlebih di Jawa, baik secara sosio-kultural maupun struktur kelembagaannya.

Provinsi Bali, misalnya, memiliki 2 (dua) tipologi desa, yaitu desa dinas dan desa adat (*pakraman*). Secara kelembagaan, keduanya memiliki kewenangan yang berbeda. Desa dinas menyelenggarakan administrasi pemerintahan, sedangkan desa adat mengurus kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan upacara adat. Terkait beberapa substansi dalam implementasi UU Desa, Bali memang memiliki pengalaman yang kurang lebih sama dengan daerah lain. Akan tetapi sejauh berkaitan dengan penataan kelembagaan desa, pola rekrutmen (pemilihan) kepala desa, partisipasi dan pemberdayaan masyarakat desa, pengelolaan aset desa, hubungan pemerintah desa dengan *supradesa*, dan sistem informasi desa, respon dan pengalaman Bali dalam implementasi UU Desa tergolong unik, sebagaimana akan kita temukan dalam paparan selanjutnya.

Sebagaimana halnya desa-desa di Jawa atau di tempat lain, desa-desa di Bali juga mempunyai aset berupa tanah bengkok. Hasil pengelolaan tanah bengkok sebagian digunakan untuk penyelenggaraan kegiatan upacara adat. Kondisi seperti ini menggambarkan bahwa antara desa adat dan desa dinas di Bali, alih-alih saling tumpang tindih, justru saling melengkapi. Faktor pendukungnya karena masyarakat adat di Bali bukan merupakan lembaga, namun komunitas yang menghidupi desa. Tapi UU Desa justru mengarahkan mereka untuk memilih salah satu antara Desa Adat dan Desa Dinas.

Lain di Bali, lain pula di Sumatera Barat. Sebagaimana Bali, desa-desa di Ranah Minang memang mempunyai sejarah dan tipologi yang juga berbeda dengan desa-desa di Jawa, baik dari sisi sosial dan dan budaya. Namun di Sumatera Barat, kondisi ini memunculkan tantangan yang cukup serius dalam pelaksanaan UU Desa. Sebenarnya, pemerintah daerah kabupaten di Provinsi Sumatera Barat umumnya sudah menyusun Perbup untuk menindaklanjuti UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) yang terkait dengan pengelolaan dana desa, namun masih banyak masyarakat yang belum memahami dan menerima UU Desa. Hal ini berdampak pada pelaksanaan UU Desa di beberapa kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat. Sebagai contoh, Kabupaten Padang Pariaman belum dapat melaksanakan UU Desa karena masih membutuhkan waktu untuk memahami UU ini. Mengapa demikian?

Hal ini berkait erat dengan sejarah desa -desa atau yang disebut dengan nama lain- setempat. Selama ini di Padang Pariaman, sebagaimana yang terjadi pada daerah kabupaten di Sumbar lainnya, mengalami beberapa kali perubahan kelembagaan dan status desa mengikuti adanya pergantian UU yang mengatur pemerintah daerah dan desa. UU No. 5 Tahun 1979 memaksa pemerintah daerah Padang Pariaman memperlakukan nagari seperti halnya desa-desa di Jawa. Terbentuklah 201 desa di sana. Sementara UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah mengembalikan nagari ke dalam posisinya semula sebagai unit pemerintahan terkecil. Kini setelah terbit UU Desa baru yang menjanjikan aliran dana desa, semuanya ingin kembali ke desa. Oleh karena itu, muncul aspirasi mendorong pemekaran nagari menjadi beberapa desa.

Masyarakat menginginkan pemekaran nagari menjadi beberapa desa karena jumlah nagari tidak sebanyak jumlah desa di Jawa. Oleh karena itu, jika tetap menjadikan nagari—yang umumnya memiliki wilayah yang luas dan jumlah penduduk yang besar—sebagai patokan pemberian dana desa, akan terjadi ketimpangan dan ketidakadilan.

## **1. Dua Isu Krusial**

### ***a. Pengelolaan Keuangan Desa***

Dalam prosesnya, pelaksanaan UU Desa di Jawa Barat memang memunculkan dinamika dan permasalahan baik yang bersifat normatif maupun permasalahan di lapangan. Terkait dengan menyebutkan bahwa pengalokasian ADD secara proporsional dengan mempertimbangkan 4 faktor berikut: jumlah penduduk desa, angka kemiskinan desa, luas wilayah desa, dan tingkat kesulitan geografis desa. Namun dalam kenyataan di lapangan menunjukkan adanya problem. Jika tetap dipaksakan, mekanisme pembagian ADD menggunakan asas proporsionalitas, menghasilkan pembagian yang timpang dan berpotensi memicu konflik horisontal di ranah desa. Selain itu, pembagian ADD menurut asas proporsional mensyaratkan pemutakhiran dan akurasi data wilayah dan demografi dari BPS. Masalah muncul karena data yang dimiliki BPS seringkali berasal dari pendataan duadi daerah adalah data lama yang berasal dari 2-3 tahun silam. Dengan kondisi demikian, tak pelak lagi, pengelolaan keuangan desa merupakan salah satu isu krusial dalam implementasi UU Desa.

Di awal-awal periode pelaksanaannya, UU Desa memunculkan kebingungan, baik di kalangan pemerintah daerah kabupaten/kota, pemerintah desa, maupun masyarakat umum. Dana desa memang sudah tersedia di kas

pemerintah kabupaten/kota, namun belum bisa dicairkan karena peraturannya belum jelas dan operasional. Di satu sisi, mekanisme pencairan harus menunggu revisi peraturan PP 43 dan PP 60 yang hingga laporan ini ditulis belum tuntas. Di desa juga beredar kabar bahwa Permendagri No. 113 tentang Pengelolaan Keuangan Desa juga tengah direvisi. Di sisi lain, sebagian pemerintah daerah masih belum membuat aturan-aturan yang diperlukan, semisal Perbup atau Perda, karena menunggu peraturan yang lebih jelas dan rinci. Sementara itu, daerah sangat terbatas dengan waktu, padahal harus segera mengimplementasikan UU Desa.

Baik di kalangan aparatur pemerintah daerah dan perangkat desa, muncul kesan bahwa implementasi UU Desa ini terlalu birokratis mengingat banyaknya peraturan yang harus diperhatikan untuk mencairkan dana desa. Kepala desa sering beranggapan Pemkab mempersulit pemberian dana desa. Banyak desa yang belum menyiapkan RPJMDes, APBDDes, RKP Desa, sebagai persyaratan untuk mencairkan dana desa karena pembuatan semua dokumen itu mengandaikan adanya kepastian besaran jumlah dana yang akan dikelola oleh setiap desa. Desa memang mempunyai RPJMDes pola lama, tapi dengan adanya UU Desa perlu ada penyesuaian baru. Hal ini berpotensi mereduksi asas subsidiaritas desa menjadi sebatas *paperworks* semata.

Masing-masing daerah merespon secara beragam adanya kecenderungan birokratisasi yang kian menguat dalam pengelolaan dana desa ini. Karena khawatir dana desa akan diselewengkan, Pemerintah Kabupaten Bandung merasa perlu untuk membentuk tim verifikasi di tingkat

kecamatan dan pengawasan pembinaan oleh camat. Sedangkan di Kabupaten Sumedang selama ini ada kecenderungan desa tidak tahu tentang pola-pola penggunaan dana desa sehingga banyak Kepala Desa yang diundang ke kejaksaan/kepolisian untuk dimintai keterangan. Untuk itu, Pemkab Sumedang menyambut baik upaya Polda Jawa Barat yang menugaskan jajaran Polres di setiap kabupaten/kota melakukan pembinaan aparatur pemerintahan desa dalam rangka menyongsong implementasi UU Desa. Hal ini bertujuan agar desa lebih waspada dalam mengoptimalkan penggunaan dana dan sesuai aturan. Sementara itu, pemerintah Kabupaten Sukabumi menghadapi problem yang berbeda. Keluhan muncul karena dalam APBD kabupaten tidak ada pos anggaran untuk membiayai kegiatan sosialisasi tentang anggaran desa. Padahal, seperti yang dialami oleh desa-desa di Kabupaten Sumedang, desa-desa di Kabupaten Sukabumi kesulitan menyusun RAPBDes karena besaran nominalnya belum pasti dan aturannya pun belum jelas alias membingungkan.

Masih dalam konteks pengelolaan dana desa, menjadi penting pula kiranya untuk memperhatikan temuan Tim STIA LAN Bandung. Penelitian mereka yang dilakukan di wilayah kabupaten Bandung menjelang ditetapkannya UU Desa menemukan bahwa sebagian desa di sana dalam beberapa tahun terakhir mempunyai sumber anggaran desa yang cukup besar dan beragam. Selain dari penghasilan asli dan swadaya masyarakat desa, aliran dana yang masuk ke dalam anggaran desa juga antara lain berasal dari dana bantuan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten, perusahaan/dana CSR, dana Parpol, hibah, dan lain-lain. Dengan sumber yang beragam tersebut, setiap desa dapat mengelola anggaran berkisar antara Rp 600-800 juta. Namun, mekanisme pengaturan

dan pertanggungjawabannya yang selama ini belum jelas dapat menjadi masalah di kemudian hari.

Pengalaman serupa juga terjadi di beberapa desa di Bali. Bagi sebagian desa di Pulau Dewata, dana desa bukan lagi suatu hal baru. Hal ini karena sebelumnya baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten di Bali, sudah memberikan bantuan fasilitasi kepada desa *pakraman* dan *subak* melalui bantuan keuangan khusus sebesar Rp 100 juta setiap tahun. Bantuan keuangan desa yang bertujuan untuk membiayai kegiatan pelestarian budaya di Bali tersebut penyaluran dan laporan pertanggungjawabannya melalui desa dinas. Selain itu, desa adat juga masih mendapat bantuan dari pemerintah kabupaten sebesar Rp 21 juta setiap tahun. Namun demikian, dengan berbekal pengalaman tersebut tidak serta-merta membuat desa-desa di Bali mempunyai kepercayaan diri untuk mengelola dana desa. Banyaknya aturan dalam pengelolaan dana desa menimbulkan kekhawatiran tersendiri. Birokratisasi yang berlebihan dalam pengelolaan keuangan desa membuat perangkat desa takut terjerat hukum karena menyalahi aturan.

Tak hanya itu, umumnya daerah-daerah di Bali juga mempunyai pengalaman dalam pemberdayaan dan pendampingan desa. Provinsi Bali memiliki program bernama “Gerbang Sadu” yang sudah berjalan sejak lebih dari 2 tahun yang lalu. Program ini memberikan dana Rp 1 milyar kepada desa-desa yang masih memiliki tingkat kemiskinan 30 %. Oleh pemerintah provinsi setiap desa yang mendapat bantuan diwajibkan memiliki Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dengan mengembangkan dan mengoptimalkan potensi yang ada di desanya. Sayangnya,

sejauh ini belum ada regulasi, baik di tingkat nasional maupun daerah, yang secara spesifik mengatur BUMDes.

### ***b. Perencanaan Pembangunan Desa***

Isu krusial lainnya dalam rangka implementasi UU Desa adalah perencanaan pembangunan desa. Pasal 79 UU Desa antara lain menyebutkan bahwa penyusunan perencanaan pembangunan desa dilakukan dengan memperhatikan: 1) mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota; 2) Program Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah yang berskala lokal Desa dikoordinasikan dan/atau didelegasikan pelaksanaannya kepada Desa; 3) sebagai salah satu sumber masukan dalam perencanaan pembangunan Kabupaten/ Kota.

Pada Pasal 80 juga disebutkan bahwa prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan pembangunan desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat Desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan melalui mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan desa. Namun dalam kenyataannya di lapangan tidak semua kegiatan desa sesuai dengan perencanaan desa. Kasus yang sering terjadi justru desa membuat program tanpa memperhatikan dokumen perencanaan. Ada juga desa yang belum tahu bentuk perencanaannya akan seperti apa; apakah harus mengikuti model daftar pengeluaran anggaran (DPA, seperti di SKPD) atau model rencana anggaran belanja (RAB) saja. Berdasarkan kasus di Kabupaten Sumedang, selama ini bentuk perencanaan belanja mengikuti model RAB, tetapi pelaksanaan pembelanjanya sering tidak sesuai.

Problem juga muncul terkait dengan rancangan pembangunan kawasan perdesaan. Pasal 83 UU Desa mengamanatkan agar rancangan pembangunan kawasan perdesaan dibahas bersama oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa. Hasilnya, kemudian ditetapkan oleh Bupati/Walikota sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten/kota. Namun perencanaan desa belum bisa dilakukan sepenuhnya karena perencanaan di tingkat kabupaten/provinsi sering terlambat. Padahal sejak bulan Desember, desa sudah menetapkan Perdes tentang pembangunan desa. Tidak hanya itu, sosialisasi rencana tata ruang dari atas ke bawah (provinsi-kabupaten-desa) juga kadang tidak sampai hingga ke tingkat desa, sehingga menyebabkan perencanaan desa bentrok dengan perencanaan kabupaten/provinsi. Masalah kian bertambah karena di desa sering juga dipimpin oleh figur-figur pemimpin desa yang berwawasan sempit. Dalam segi ini, desa seyogyanya justru membutuhkan figur pemimpin yang paling tidak dapat memahami perencanaan wilayah yang dibuat kabupaten.

Sesungguhnya, lemahnya koordinasi antara pemerintah desa dengan lembaga pemerintahan supradesa seperti yang tergambar di atas terkait dengan hubungan antara keduanya dalam konteks lebih luas yang selama ini, sayangnya, juga memperlihatkan pola hubungan yang tidak “sedang baik-baik saja”. Pasal 15 dan 16 UU Desa memang mengatur hubungan pemerintah desa dengan pemerintahan supradesa (Pemerintah Pusat, Pemda Provinsi, dan Pemda Kabupaten/Kota). Dalam hal ini, UU Desa menyebu-

tkan bahwasanya Pemerintah, Pemda Provinsi dan Pemda Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan untuk melakukan: 1) pembinaan dan pengawasan penyelenggara pemerintahan desa; 2) mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah; dan 3) memberdayakan masyarakat desa. Yang perlu menjadi catatan bahwa semenjak adanya otonomi hubungan berjenjang antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, hingga ke desa justru sering berjalan kurang lancar. Hal ini karena dalam banyak kasus seorang kepala daerah kadang-kadang masih membawa kepentingan Parpol pengusungnya semata-mata. Jika dari atas hingga ke bawah Parpol yang berkuasa berbeda, biasanya hubungan yang terbangun pun akan diwarnai ketegangan.

Terkait perencanaan pembangunan desa, hal yang juga perlu diperhatikan di masa depan adalah seputar ketimpangan akses terhadap informasi. Berdasarkan pengalaman desa-desa di Jawa Barat, salah satu hambatan penyampaian informasi rencana pembangunan desa adalah disebabkan oleh kesenjangan pemahaman dan penerimaan informasi tentang anggaran desa. Desa-desa lain baik di Jawa maupun di luar Jawa pun sebenarnya kemungkinan besar terkendala hal serupa. Namun desa-desa di Bali umumnya telah menyadari pentingnya peran teknologi informasi dan mereka memasukkannya dalam unsur kriteria calon kepala desa. Guna menjawab masalah tersebut, UU Desa juga sudah mengakomodasi isu mengenai pentingnya membangun sistem informasi desa. Pasal 86 antara lain menyebutkan "Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mengembangkan sistem informasi Desa dan pembangunan Kawasan Perdesaan". Lebih lanjut, Pasal 86 mengamanatkan agar sistem informasi desa tersebut yang dikelola oleh pemerintah desa dan dapat diakses oleh

masyarakat desa dan semua pemangku kepentingan. Dalam hal ini, sistem informasi desa meliputi data desa, data pembangunan desa, kawasan perdesaan, serta informasi lain yang berkaitan dengan pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan.

Dimensi akses terhadap informasi ini tentunya tidak bisa dipandang sebelah mata. Sistem informasi desa yang tertata dengan baik dan solid memungkinkan terwujudnya kemudahan dan pemerataan akses atas informasi yang relevan dengan pembangunan desa. Penguasaan akses informasi desa yang relatif merata dan memadai pada gilirannya akan berdampak pada peningkatan kepercayaan diri masyarakat desa untuk kemudian turut terlibat dalam pembangunan desanya. Dari segi ini, pemerataan akses informasi akan berdampak pada dua hal: penguatan demokratisasi desa dan pendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa. Dengan demikian, hal tersebut dapat menjawab problem bahwa selama ini tidak banyak desa yang mempunyai pengalaman untuk melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa, baik dalam tataran perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban. Pada Pasal 80, UU Desa sendiri secara eksplisit mengamanatkan bahwa perencanaan pembangunan desa harus mengikutsertakan masyarakat desa.

## **2. Tantangan SDM Desa**

Dari pemaparan di atas tampak jelas bahwa yang menjadi tantangan utama di desa salah satunya adalah optimasi potensi dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia

(SDM) setempat yang masih minim. Hal ini tidak hanya tercermin dari sulitnya mencari figur-figur pemimpin desa yang visioner, berwawasan luas, dengan kapasitas yang mumpuni, melainkan juga problem yang kurang lebih sama terletak pada kelompok perangkat desa dengan kapasitas yang terbatas. Di Jawa Barat memang terdapat beberapa desa yang berhasil mengoptimalkan potensi sumber daya yang ada karena sejumlah faktor seperti kapasitas pemimpin, perangkat desa dan masyarakatnya, serta sebagai buah dari kolaborasinya dengan organisasi masyarakat sipil, sehingga tampil menjadi desa yang mandiri seperti desa Ciburial di Kabupaten Bandung. Namun, umumnya desa-desa di Jawa Barat masih mengalami kesulitan serius dalam menghadapi tantangan rendahnya kapasitas sumber daya manusia di pedesaan.

Desa-desa di Bali pun menghadapi tantangan yang sama. Fakta di lapangan yang menunjukkan belum optimalnya pelaksanaan UU Desa dikarenakan membutuhkan persiapan yang matang—baik dalam aspek regulasi, instrumentasi kebijakan dan SDM—merupakan kenyataan yang tak bisa dipungkiri. Hal ini yang menjelaskan mengapa banyak yang mengalami berbagai macam kendala di awal pelaksanaan UU Desa, yang secara definitif baru dilakukan pada tahun 2015. Di sinilah, lagi-lagi, kebutuhan pengembangan kapasitas SDM desa, terutama perangkat desa, adalah satu agenda krusial yang mendesak untuk ditindaklanjuti.

Minimnya potensi sumber daya manusia di desa selama ini tidak mengherankan karena rata-rata tingkat pendidikan penduduk desa hanya lulusan sekolah dasar (SD). Tentunya hal ini menjadi tantangan tersendiri dalam implementasi UU Desa. Sebab, Pasal 50 UU Desa menyebutkan bahwa persyaratan perangkat desa antara lain berpen-

didikan minimal SMA dan berusia 20-42 tahun. Padahal selain hambatan tingkat pendidikan, berdasarkan temuan lapangan dari desa-desa di Jawa Barat selama ini posisi perangkat desa seringkali diisi oleh orang-orang yang menjelang usia pensiun. Mereka dipilih berdasarkan pertimbangan ketokohan atau pengalaman yang bersangkutan. Sementara kondisi sumber daya manusia desa di Sumatera Barat juga tak jauh beda. Hal ini terlihat, misalnya, dari masih banyaknya wali jorong yang tidak menyelesaikan pendidikan dasar setingkat SD. Akan tetapi mereka memiliki kapasitas sebagai wali jorong dan masyarakat pun cenderung mempercayai mereka untuk menjalankan amanat tersebut.

Momentum suksesi atau pemilihan kepala desa tak jarang sangat mempengaruhi dinamika politik desa, termasuk dalam pemilihan dan pengangkatan perangkat desa. Di sejumlah desa di Jawa Barat, misalnya, ada kecenderungan fenomena “ganti kepala desa, ganti perangkat”. Fenomena ini jelas merugikan desa karena pembinaan yang sudah dilakukan BPMPD selama ini menjadi sia-sia. Dimensi keberlanjutan program pembinaan juga menjadi terancam dan hanya menghambur-hamburkan anggaran. Akan tetapi, masyarakat desa juga rupanya mempunyai kekuatan kontrol politik juga. Hal ini terjadi di Sumatera Barat. Di sana, setiap kali menjelang suksesi wali jorong, kerap terjadi pergesekan di masyarakat jika wali jorong yang terpilih tidak sesuai dengan kehendak mereka.

Mengacu pada regulasi mengenai kriteria kepala desa dan pemilihan kepala desa (Pilkadesa), Pasal 33 UU Desa mensyaratkan bahwa calon “berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat”.

Sedangkan Permendagri No 112 Tahun 2014, yang mengatur pemilihan kepala desa, membatasi calon kepala desa dalam Pilkadesa hanya 5. Permendagri No. 112 juga menugaskan kepada pemerintah daerah untuk membuat Perda. Tapi Permendagri No. 112 tidak memuat peraturan yang lebih detail, seperti aturan tentang panitia penyelenggaraan Pilkadesa, misalnya: unsurnya siapa saja dan kewenangan apa.

Namun demikian, desa-desa di Provinsi Bali telah mengembangkan model rekrutmen kepala desa sendiri. Di Kabupaten Bangli, misalnya, dalam menyeleksi calon kepala desa yang berkualitas dilakukan melalui seleksi administrasi, akademis dan penyampaian visi misi, serta mengetahui teknologi informasi. Model rekrutmen ini dikembangkan sebagai hasil dari proses dialog dalam upaya pencarian model rekrutmen pemimpin desa yang relevan dengan kebutuhan, tantangan, dan potensi yang ada di desa. Yang menarik dari fakta ini adalah bahwa desa-desa di Bali sudah menyadari pentingnya peran teknologi informasi dan memasukkannya dalam unsur kriteria calon kepala desa. UU Desa sendiri mengatur hal ini dalam Pasal 86 yang mewajibkan setiap desa untuk mengembangkan sistem informasi desa.

Apa sebenarnya yang menyebabkan desa mengalami kelangkaan sumber daya manusia yang mumpuni, termasuk untuk menjalankan pemerintahan desa? Benarkah desa tak pernah melahirkan sumber daya manusia yang mampu menjawab tantangan kebutuhan pembangunan dan pemerintahan di tingkat desa?

Para ahli sosiologi dan antropologi pedesaan sesungguhnya mempunyai pandangan yang cukup menarik disimak. Salah satunya datang dari Robert Z Lawang, guru besar sosiologi pedesaan Universitas Indonesia. Menurut

Lawang, paradigma pembangunan yang cenderung “anti-desa” yang selama ini melahirkan struktur sosial yang timpang antara desa dan kota menyebabkan hidup di desa serba susah (Lawang, 2006). Kurangnya perhatian pemerintah dan sektor swasta pada pembangunan prasarana jalan, pendidikan, kesehatan, perbankan di daerah pedesaan, membuat desa itu menjadi tempat yang penuh masalah yang tidak teratasi. Tak heran jika kemudian desa ditinggalkan oleh orang-orang terbaik yang pernah dilahirkannya.

## **E. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

Geliat desa dan pemerintah daerah dalam mengimplementasikan UU No. 6/2014 tentang desa menunjukkan dinamika dan tantangan yang menarik. Berdasarkan temuan lapangan di tiga kabupaten di Jawa Barat yang menjadi lokus kajian ini, umumnya pemerintah daerah dan desa sudah mempersiapkan diri dalam rangka pelaksanaan UU Desa. Persiapan yang dilakukan antara lain dengan membuat regulasi turunan di tingkat daerah (Perda dan Perbup), sosialisasi dan upaya peningkatan kapasitas aparatur desa melalui serangkaian kegiatan bimbingan teknis yang dilakukan oleh BPMPD. Namun rupanya, seiring beban pemerintah daerah yang bertam-bah tidak diimbangi dengan kemampuan fiskal yang memadai. Kondisi ini menyebabkan kegiatan sosialisasi dan upaya peningkatan kapasitas aparatur desa oleh BPMPD tidak bisa berjalan optimal, bahkan cenderung seadanya. Di Kabupaten Sukabumi, misalnya, sisa anggaran yang ada

harus berebut dengan kebutuhan peny-elenggaraan Pilkada.

Sedangkan pembuatan regulasi turunan (Perda dan Perbup) agak tersendat karena adanya revisi PP No. 60/2014 dan PP No. 43/2014 dan pengesahan Permendagri yang terlambat. Hal ini menyebabkan pelaksanaan UU Desa menjadi terhambat karena peraturan turunannya yang belum jelas dan operasional. Hingga April 2015, banyak desa yang belum dapat menyusun dokumen perencanaan karena peraturan yang belum jelas ini.

Penyusunan perencanaan pembangunan desa dan pengelolaan keuangan desa menjadi dua isu krusial dalam implementasi UU Desa. Tantangannya adalah bagaimana agar desa mampu menyusun perencanaan desa berdasarkan problem dan kebutuhan yang ada dengan tidak hanya melalui mekanisme yang bersifat teknoratis belaka, melainkan juga membuka dengan ruang keterlibatan masyarakat seluas-luasnya dengan memanfaatkan saluran yang ada sebagaimana diatur dalam UU Desa. Dalam konteks, ini penguatan BPD dan musyawarah desa layak menjadi prioritas, kendati memerlukan proses panjang dan berliku mengingat banyak desa yang belum berpengalaman untuk mengakomodasi partisipasi warga dalam merumuskan perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban pembangunan desa.

Selain itu, ada juga beberapa problem lapangan dan problem normatif bagi implementasi UU Desa. Kelangkaan sumber daya manusia yang memadai di ranah desa menjadi problem kunci di lapangan karena hal ini pada gilirannya berimbas pada rendahnya kapasitas desa dalam mengoptimalkan agenda pembangunan desa sebagaimana diamanatkan dalam UU Desa.

## **2. Rekomendasi**

Berpijak pada pemaparan sebelumnya, beberapa rekomendasi yang harus ditempuh dalam implementasi UU Desa di masa depan adalah:

- a. Penataan desa perlu segera disiapkan oleh pemerintah kabupaten/kota dengan memprioritaskan penataan sistem administrasi desa dan memasukkan agenda pengembangan kapasitas SDM untuk membangun manajemen yang efektif.
- b. Perlunya memprioritaskan pemetaan kapasitas desa untuk menentukan tipologi desa melalui penghitungan aset desa, kapasitas sumber daya manusia, jumlah dan sebaran penduduk desa, ketersediaan infrastruktur dasar bagi masyarakat desa, serta kondisi ekonomi, sosial, dan kultural masyarakat desa. Dengan demikian, perencanaan desa di masa mendatang tidak hanya sekedar mengacu pada apa yang sudah ada.
- c. Lembaga sosial supradesa (pemerintah kabupaten/kota), perlu mengoptimalkan program pendampingan desa, pemanfaatan jaringan, dan menetapkan program pembelajaran yang berkelanjutan untuk meningkatkan kapasitas dan kinerja desa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa.
- d. Peningkatan kapasitas perangkat desa diarahkan pada dua hal pokok: 1) penguatan kapasitas dalam pemetaan sosial dan perencanaan pembangunan desa; 2) penguatan kapasitas dalam mengelola dan mengalokasikan anggaran desa untuk kepentingan masyarakat luas.
- e. Pemerintah desa perlu mengintegrasikan sistem informasi desa (SID) tidak hanya ke dalam sistem perencanaan pembangunan, tapi juga dalam pengelo-

laan keuangan dan aset desa. Dalam hal ini, kiranya penting bagi desa diberi kewenangan untuk membentuk unit organisasi baru yang memiliki tugas pokok dan fungsi dalam pembuatan dan pembaharuan *data base* desa, hingga melakukan pemantauan atas perubahan struktur geografis desa, baik karena proses alamiah atau penetrasi modal yang masuk ke desa.

- f. Partisipasi masyarakat merupakan salah satu elemen kunci dalam perumusan perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggung jawaban program pembangunan desa. Proses perencanaan desa dirumuskan melalui suatu mekanisme bertahap dan agenda panjang yang dilakukan secara kolektif-partisipatif dan terbuka, yakni mulai dari musyawarah desa, pemetaan desa, sensus, eksplorasi, pengorganisasian aset, pertemuan apresiatif, perencanaan dan penganggaran.
- g. Perencanaan daerah dan perencanaan desa mempunyai hubungan yang terkonsolidasi. Desa dalam menyusun RPJM Desa dan RKP Desa memuat program prioritas, program dan kegiatan lokal berskala desa yang akan dibiayai sendiri oleh desa. Sedangkan kabupaten/kota berkewajiban memberikan informasi tentang program dan prioritas kegiatan pembangunan daerah yang akan dilaksanakan di desa. Untuk memudahkan desa dalam mengacu program-program daerah, maka informasi perencanaan daerah yang diberikan kepada desa dibuat lebih sederhana, misalnya berupa ringkasan RPJMD/RKPD. Hal ini dimaksudkan agar RPJM Desa/RKP Desa dan RPJMD/RKPD kabupaten/kota dapat terkonsolidasi dengan baik.
- h. Dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan berskala desa, pemerintah supradesa (Kementerian/Lembaga Sektoral dan Dinas/SKPD) hadir dalam rangka memberikan panduan (asistensi) dan dukungan (fasilitasi), misalnya melalui penyelenggaraan-penyelenggaraan pelatihan atau bantuan teknis yang dibutuhkan desa.

- 
- i. Perlunya memperkuat musyawarah desa dengan melibatkan lebih banyak aktor dalam proses perencanaan desa. Semakin banyak aktor yang dilibatkan dalam proses perencanaan, maka hasilnya semakin *legitimated*. Selain melibatkan aktor-aktor yang merepresentasikan kelompok elite desa seperti pemerintah desa, BPD, tokoh agama/adat, musyawarah desa perlu melibatkan kelompok-kelompok kegiatan/kepentingan tertentu seperti kelompok tani, kelompok rentan (warga miskin, perempuan, dan penyandang disabilitas), serta organisasi masyarakat sipil yang ada di desa.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku:**

- Eko, Sutoro (ed). 2005. *Prakarsa Desentralisasi & Otonomi Desa*. Yogyakarta: IRE PRESS
- Eko, Sutoro, dkk., 2014, *Desa Membangun Indonesia*, Yogyakarta: Forum Pengembangan dan Pembaharuan Desa.
- Eko, Sutoro. 2008. *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*. IRE's Insight Working Paper/Eko/II/Februari. Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta.
- Eko, Sutoro. *Jalan Panjang Pembaharuan Desa* (Pengantar : Epilog) dalam Kusmanto, Heri, dkk. 2007. *Desa Tertekan Kekuasaan*. Medan: BITRA Indonesia.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. 1984. *Desa*. Jakarta: PN Balai Pustaka.
- Mas'oe'd, Mochtar. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*. Jakarta: LP3ES.
- Sudjatmiko, Budiman dan Yando Zakaria, 2014, *Desa Kuat, Indonesia Kuat!: Buku Pegangan bagi Aparat/Perangkat Desa Seluruh Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Pustaka Yustisia.
- Zakaria, R. Yando. 2000. *Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru*. Jakarta : Elsam.

### **Laporan Penelitian:**

Badan Pusat Statistik, Sensus Penduduk Indonesia 2010.

### **Surat Kabar:**

Kompas, 2015. "Untuk Kelancaran Dana Desa, Perkuat Struktur Kelembagaan Desa", *Harian Kompas* Edisi Siang, 9 Juli 2015.

Robert Endi Jaweng , 2015, "Setahun UU Desa", *Harian Kompas* 14 Februari, hal. 6

**Makalah:**

Robert Z. Lawang, 2006, "Anti Desa: Sebuah Telaah Sosiologis", Teks Pidato Upacara Pengukuhan Guru Besar Sosiologi Modern FISIP Universitas Indonesia, Jakarta, 16 November.

**Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri

Peraturan Pemerintah No. 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6/2014 tentang Desa.

Peraturan Kementerian Desa No. 3/2015 tentang Pendampingan Desa.

# **ISU 2**

## PROBLEMATIKA PILKADA SERENTAK

## BAB I PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Penyelenggaraan Pilkada Serentak pada 9 Desember 2015 tinggal menghitung bulan. Perhelatan demokrasi di aras lokal ini sedianya akan memilih 9 gubernur dan 260 bupati/walikota (38 pemilihan walikota, selebihnya pemilihan bupati). Khusus jumlah kabupaten/kota yang terlibat dalam pemilihan ini kemudian bertambah 48 daerah, tanpa memilih gubernur. Jadi, seluruh kabupaten/kota yang terlibat adalah 308 daerah kabupaten/kota. Jumlah ini hampir 60% bahkan lebih dari jumlah keseluruhan 514 kab/kota sekarang. Jelas, ini bukan tantangan yang ringan. Namun, bagi KPU beserta jajaran KPUD di daerah, hal ini adalah amanat UU yang sudah harus dilaksanakan.

Gagasan melaksanakan Pilkada Serentak muncul sebagai tinjauan kritis atas pelaksanaan Pilkada selama ini. Isu yang mengemuka terkait dengan Pilkada, seperti efisiensi anggaran karena Pilkada selama ini menggelontorkan anggaran yang sangat besar dan dinilai sangat boros. Isu-isu strategis lain menyangkut efektifitas kepemimpinan daerah, merebaknya *money politics*, suburnya oligarki dan dinasti politik, serta potensi konflik antar pendukung yang timbul selama pelaksanaan Pilkada menjadi faktor utama untuk mengevaluasi pelaksanaan Pilkada.

Pilkada serentak harus direspon secara positif dengan membangun semangat Pilkada yang ditujukan untuk merekrut pemimpin daerah yang amanah, mampu mewujudkan pembangunan dan kemajuan daerah, meningkatkan pemberdayaan masyarakat, dan dapat menjawab esensi dari pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri. Inilah yang menjadi tantangan bangsa untuk terus berupaya membumikan demokrasi yang ditetapkan sejak agenda reformasi tahun 1998 digulirkan hingga kini.

Pelaksanaan Pilkada serentak seperti yang diangan-kan di atas menjadi pekerjaan rumah yang tidak ringan karena belum pernah dilakukan sebelumnya. Pelaksanaan Pilkada dilaksanakan secara serentak pada tanggal yang sama di tahun yang sama terhadap sejumlah daerah. Pilkada Serentak seharusnya baru dilaksanakan pada tahun 2016 tapi kemudian dimajukan menjadi pada tahun 2015.

Sebagai momentum konsolidasi demokrasi di aras lokal, penyelenggaraan Pilkada serentak patut menjadi perhatian khusus. Terlebih karena potensi permasalahan yang muncul di lapangan cukup kompleks, terutama dengan kesiapan KPU, KPUD, dan Polri terkait dengan aspek keamanan. Dalam aspek terakhir, misalnya, masalah muncul karena kurangnya anggaran untuk membiayai pengamanan pemilu. Bercermin dari pengalaman periode sebelumnya, potensi terjadinya sengketa Pilkada juga sangat tinggi. Dari sisi ini, menarik mencermati bagaimana kesiapan MK dalam menyelesaikan sengketa Pilkada.

Masalah juga muncul terkait dengan jumlah bakal calon yang mendaftar. Setelah melewati masa pendaftaran, di 5 daerah kab/kota (Kab Tasikmalaya, Kab Blitar, Kota Mataram, Kota Samarinda, dan Kab Timor Tengah Utara) hanya terdapat 1 bakal calon. Jika mengacu kepada Peratu-

ran KPU Nomor 12 Tahun 2015, daerah yang tidak memiliki minimal dua pasangan bakal calon kepala daerah setelah perpanjangan masa pendaftaran harus mengikuti Pilkada berikutnya, yaitu tahun 2017.

Penyelenggaraan Pilkada serentak tahun ini tampaknya belum dapat menghindari pil pahit demokrasi dengan diperbolehkannya mantan narapidana korupsi menjadi peserta Pilkada. Situasi ini tentunya menambah permasalahan-permasalahan yang ada dan kian menumpuk, seperti menguatnya dinasti politik dan munculnya calon-calon boneka. Di satu sisi, jelas hal ini mengancam praktik demokrasi lokal yang dibangun melalui Pilkada. Sementara di sisi lain, sulit juga bagi kita untuk mengharapkan munculnya calon-calon alternatif mengingat beratnya persyaratan bagi calon independen. Begitupula dengan marebaknya praktik *money politics*, selama ini tidak pernah ada kebijakan yang jelas untuk mengatasinya.

Mempertimbangkan urgensi dan nilai strategis penyelenggaraan Pilkada serentak, Lembaga Administrasi Negara melalui Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah memandang perlu untuk melakukan kajian mengenai pelaksanaan Pilkada Serentak. Kegiatan kajian tersebut merupakan bagian dari kegiatan Isu-Isu Strategis Bidang Desentralisasi dan Otonomi Daerah dengan fokus pada penyelenggaraan Pilkada serentak sebagai wahana penguatan demokrasi lokal dan pemilihan pemimpin daerah.

## **B. PERTANYAAN KAJIAN**

1. Bagaimana problematika Pilkada Serentak di lapangan?

2. Bagaimana format pemilihan kepala daerah (Pilkada Serentak) yang ideal bagi Indonesia ke depan?

### **C. TUJUAN KAJIAN**

1. Menggali dan mengidentifikasi berbagai problematika dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak;
2. Merumuskan format penyelenggaraan Pilkada Serentak yang ideal bagi Indonesia ke depan.

### **D. OUTPUT KAJIAN**

*Policy Brief* tentang pemetaan problematika Pilkada serentak yang akan menjadi pijakan perumusan kebijakan penyelenggaraan Pilkada yang efisien, efektif, aman, dan *legitimate* di masa depan.

### **E. LOKUS DAN NARASUMBER KAJIAN**

Kajian tentang problematika penyelenggaraan Pilkada serentak dengan mengambil lokus kajian di Provinsi Jawa Tengah.

Narasumber pada penelitian ini terdiri dari:

1. Pejabat Pemerintah Provinsi Jawa Tengah melalui Badan Kesatuan, Kebangsaan, Politik, dan Perlindungan Masyarakat (Bakesbangpolinmas).
2. Kepolisian Daerah Jawa Tengah
3. Komisioner KPU Provinsi Jawa Tengah
4. Komisioner KPUD Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah

- a. KPUD Kota Semarang
  - b. KPUD Kabupaten Semarang
  - c. KPUD Kabupaten Demak
  - d. KPUD Kota Surakarta
5. Komisioner Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Provinsi Jawa Tengah
  6. Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Provinsi Jawa Tengah
  7. Akademisi/Pengamat Politik Universitas Diponegoro, Dr. Teguh Yuwono
  8. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) PERCIK Salatiga

#### **F. JANGKA WAKTU PELAKSANAAN**

Kajian isu strategis tentang problematika Pilkada serentak dilaksanakan selama 3 bulan, September – November 2015.

## **BAB II**

# **TINJAUAN HISTORIS, REGULASI, DAN FILOSOFI PILKADA**

### **A. AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945 DAN USAHA MENEGAKKAN DEMOKRASI LOKAL**

Sampai pada tahun 1998, tidak banyak manusia Indonesia yang berpikir untuk mengubah atau mengamandemen konstitusi Undang-Undang Dasar 1945. Jatuhnya kekuasaan rezim Orde Baru membawa implikasi besar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Sistem Presidensialisme mengalami penyimpangan sehingga melahirkan suatu pemerintahan yang absolut dan sangat sentralistik. Alhasil, reformasi kemudian melahirkan semangat perubahan dan pembaharuan terhadap tata kelola pemerintahan yang akan dianut ke depan. Undang-Undang Dasar 1945 akhirnya mengalami perubahan (amandemen) karena dianggap “selalu” melahirkan pemerintahan yang cenderung otoriter (Mahfud, 2003: 1; Kawamura, 2003: 3). Selama periode kepemimpinan Sukarno (1959-1966) dan Soeharto (1966-1998) demokrasi tidak bisa hidup secara wajar karena yang dikembangkan adalah demokrasi prosedural semata. Khusus selama rezim Soeharto, pemilihan umum lima tahunan dilaksanakan hanya sekedar menjadi media pencitraan rezim demokratis. Sedangkan, partai politik diluar pendukung pemerintah dibonsai (Imawan, 20004).

Empat kali perubahan UUD 1945 telah membawa perubahan mendasar terhadap sistem ketatanegaraan

Indonesia. Perubahan-perubahan tersebut berpengaruh pada struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara yang tak bisa lagi dipikir dan diberlakukan dengan cara yang lama. Setidaknya terdapat empat pokok pikiran baru yang diadopsi ke dalam kerangka baru Undang-Undang Dasar 1945, diantaranya (a) penegasan dianutnya cita-cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer; (b) pemisahan kekuasaan dan prinsip “check and balance”; (c) pemurnian sistem presidensialisme; (d) penguatan cita-cita persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Asshiddiqie, 2003). Perubahan yang dirasa paling penting dari keempat pokok pikiran baru tersebut adalah menyangkut mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden<sup>1</sup> yang harus seiring berjalan dengan penguatan iklim demokrasi dan sistem presidensialisme. Sebelum amandemen, pasal tentang mekanisme pemilihan presiden melahirkan rezim absolut yang tidak terbatas kekuasaannya. Oleh karena itu, perlu adanya perubahan mendasar terkait dengan mekanisme dan lama periodisasi kekuasaan seorang Presiden. Sedangkan pemilihan melalui MPR dirasa tidak sejalan dengan sistem Presidensialisme karena posisinya sebagai lembaga perwakilan (parlemen). Amandemen UUD 1945 ini dibahasakan sebagai kemenangan demokrasi partisipatoris atas demokrasi representasi (perwakilan).

Sejalan dengan pelaksanaan semangat demokratisasi, tata kelola pemerintahan di daerah ikut mengalami perubahan. Sentralisasi kekuasaan segera diting-

---

<sup>1</sup> Melalui perubahan keempat, tidak hanya Presiden dan Wakil Presiden saja yang dipilih secara langsung melalui Pemilihan Umum, Pada Pasal 19 ayat 1 menyebutkan bahwa anggota DPR juga dipilih melalui pemilihan umum.

galkan kerana telah menimbulkan kegagalan pemerataan ekonomi dan menciptakan disintegrasi bangsa. Oleh sebab itu, desentralisasi daerah harus segera dilakukan. Pelaksanaan otonomi daerah kemudian menjadi jawaban yang sejalan dengan rekomendasi MPR dalam ketetapan Nomor XV tahun 1998 tentang pelaksanaan otonomi daerah. Ketetapan ini kemudian mengalami penguatan hukum ketika Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah mengalami perubahan. Perubahan ini terbilang revolusioner karena satu pasal di UUD sebelum amandemen itu terpecah menjadi sebelas aturan yang terdiri dari tiga pasal -pasal 18, 18A, 18B- dan sebelas ayat yang mengatur secara rinci penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Perubahan ini kemudian diikuti dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 yang dinilai sangat sentralistis. Terlihat begitu jelas bahwa para penyusun UU ini sangat ingin melepas segala atribut tentang Orde Baru. UU ini menjadi salah satu paket kebijakan liberalisasi politik kepemimpinan Presiden BJ. Habibie. Begitu liberalnya, UU ini sendiri kemudian dianggap sebagai UU pemerintah daerah paling liberal karena begitu besarnya porsi kewenangan yang diterima daerah dari pusat. Meski sebagian pihak melihat hal positif dari terbitnya undang-undang ini, namun demikian, satu hal yang masih dirasakan sebagai kelemahan UU ini adalah terkait proses pemilihan kepala daerah yang belum mengakomodasi keterbukaan partisipasi publik melalui pemilihan langsung oleh rakyat, seperti layaknya pemilihan Presiden. Proses demokratisasi dalam UU tersebut dinilai tidak sejalan dengan demokratisasi pada level nasional. Kepala daerah masih tetap dipilih melalui

DPRD yang dianggap sebagai kumpulan para elit lokal, sehingga kepala daerah yang dihasilkan adalah bagian dari elit lokal. Sedangkan yang dibutuhkan oleh masyarakat di era demokrasi adalah “pemimpin politik lokal” yang lahir langsung dari masyarakat sebagai sumber kekuasaan dan subjek demokrasi itu sendiri.

Meskipun lahir sebagai salah satu jawaban atas amanat reformasi, undang-undang ini dianggap masih menimbulkan trauma Orde Baru karena posisi pusat yang terbilang masih sangat kuat untuk mengintervensi pemilihan kepala daerah di daerah. Sistem tertutup yang dijalankan dalam model pemilihan oleh DPRD menimbulkan kecurigaan-kecurigaan yang akan membatasi pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal. Karena dalam sistem tertutup, pengisian jabatan politik hanyalah melibatkan sekelompok kecil golongan elite (Czudnowski, 1975 dalam Prihatmoko, 2005). Harapan menciptakan partisipasi publik dan akuntabilitas pemerintahan sesuai amanat reformasi bisa saja terancam. Oleh karena itu, UU ini dirasa perlu untuk dilakukan revisi. Hal ini juga sejalan dengan harapan bahwa tercipta suatu hubungan linear antara pemilihan eksekutif di tingkat pusat dengan di tingkat daerah. Artinya, pelaksanaan demokrasi sejati akan tercapai jika kepala daerah juga dipilih secara langsung oleh masyarakatnya.

## **B. PILKADA DALAM PERSPEKTIF PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 bagaimanapun telah membuka keran reformasi politik dan memantapkan arah tujuan demokratisasi lokal di Indonesia. Bahwa

pelaksanaan desentralisasi perlu dikuatkan oleh sebuah kebijakan yang demokratis. Penguatan-penguatan ini harus dimulai dari pembentukan model kelembagaan pemerintah daerah yang lebih terbuka, dimana partisipasi publik dan akuntabilitas menjadi kunci penting penyelenggaraan negara.

Pengejawantahan dari kebijakan demokratis tersebut salah satunya adalah pemilihan kepala daerah yang diusahakan sama dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yaitu dipilih secara langsung oleh rakyat. Linearitas pemilihan kepala eksekutif ini dianggap sebagai pilihan bijak dalam cita-cita demokratisasi. Karena pemilihan melalui dewan perwakilan tidak bisa lagi dikatakan demokratis karena kekhawatiran-kekhawatiran akan rendahnya kualitas anggota DPRD hasil pemilu dan pembajakan terhadap suara rakyat sebagai konsekuensi dari masih kentalnya *New Order syndrome* (Sindrom Orde Baru). UU Nomor 22 tahun 1999 ini akhirnya mengalami revisi dengan terbitnya UU Nomor 32 tahun 2004 dimana salah satu klausul penting dari UU ini adalah dimulainya era pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

Terlepas dari persoalan pemilihan dengan sistem terbuka dan tertutup ini, pada subbab ini akan coba dipaparkan model pemilihan kepala daerah sejak berdirinya negara Indonesia berdasarkan undang-undang pemerintah daerah yang pernah mengaturnya. Tidak bisa dipungkiri bahwa format atau bentuk pemilihan Kepala Daerah sangat bergantung pada sistem pemerintahan yang dianut oleh masing-masing rezim. Antara Presiden Sukarno, Soeharto, dan Reformasi, memiliki perbedaannya masing-masing. Tidak bisa dikatakan semuanya efektif, salah satunya karena situasi politik yang sangat mempen-

garuhinya sehingga peraturan kerap mengalami perubahan yang begitu sering.

***a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945: Penguatan Awal Eksistensi NKRI***

Para pendiri bangsa ini telah memutuskan bahwa bentuk negara Indonesia adalah sebuah negara kesatuan (unitary state/eenheidstaat) seperti yang dimaktubkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena berbentuk negara kesatuan, berarti yang bernama dan berbentuk negara hanyalah satu saja, maka tidak akan ada daerah yang bersifat staat. Daerah-daerah di Indonesia akan dibagi ke dalam bentuk-bentuk kecil yaitu Propinsi dan Kabupaten.

Maka dari itu, undang-undang pertama yang dilahirkan oleh para pemikir bangsa ini kemudian adalah undang-undang yang mengatur daerah-daerah yang begitu luas tadi. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 lahir tiga (3) bulan setelah Indonesia merdeka yaitu 23 Nopember 1945. UU Nomor 1 tahun 1945 mengatur tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Meskipun tidak secara eksplisit menamainya peraturan tentang pemerintahan daerah, UU ini dengan jelas mengatur adanya pembagian kewenangan kepada daerah. Undang-undang ini berisi enam pasal yang pada pokoknya memberi tempat penting bagi Komite Nasional Daerah (KND) sebagai alat perlengkapan demokrasi di daerah.

Dilihat dari sudut aturan formal, UU ini terlihat masih jauh dari lengkap. Muatannya sangat sederhana, yaitu hanya memuat ketentuan mengenai Badan Perwakilan Rakyat Daerah dan tidak mengatur tentang persyara-

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

tan, kedudukan, dan wewenang kepala daerah, hubungan kepala daerah dengan Badan Perwakilan Rakyat Daerah, serta pertanggungjawaban Kepala Daerah, dan sebagainya. Aturan mengenai Kepala Daerah disebut dua kali dalam UU yang terdiri enam pasal itu, yaitu Pasal 2 dan Pasal 3. Pada Pasal 2 disebutkan bahwa :

“Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya”

Dan Pada Pasal 3, menyebutkan bahwa :

“Oleh Komite Nasional Daerah dipilih beberapa orang, sebanyak-banyaknya 5 orang sebagai Badan Eksekutif, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari dalam daerah itu.

Dari uraian dua pasal tersebut terkandung penjelasan mengenai kedudukan Kepala Daerah pada masa awal kemerdekaan belum diatur secara jelas pembagian kedudukannya. Kepala Daerah pada UU ini duduk di lembaga eksekutif dan legislatif. Selain menjalankan fungsi eksekutif pimpinan Komite Nasional Daerah, Kepala Daerah juga berkedudukan sebagai ketua badan legislatif dalam Badan Perwakilan Rakyat Daerah.

Mengenai metode pemilihannya, pada masa awal ini, dikarenakan situasi politik dan hukum ketatanegaraan yang masih jauh dari kondusif dan sempurna, para kepala daerah diangkat begitu saja untuk menjamin keberlangsungan penyelenggaraan dan eksistensi pemerintah daerah yang tergabung dalam kerangka Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini menandakan bahwa eksistensi daerah-daerah ini menjamin kedaulatan NKRI sesuai dengan Pasal 18 UUD 1945.

***b. UU Nomor 22 tahun 1948: Kepala Daerah Collegiaal***

Pada tahun 1948, terbit UU untuk menggantikan UU No. 1/1945 yaitu UU No. 22/1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. UU ini merupakan penjabaran dari pasal 18 UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah yang berhak mengurus dan mengatur rumah tangganya. UU ini terbilang lebih lengkap dan rinci mengatur penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Termasuk pengaturan mengenai pengisian, tugas, dan tanggung jawab kepala daerah.

UU ini memperkenalkan suatu sistem baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sistem itu disebut dengan sistem Collegiaal (Bersama). Pada Pasal 2 ayat 1 disebutkan bahwa yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD). DPRD bertindak sebagai badan legislatif, sedangkan DPD sebagai badan eksekutif. Berbeda dengan UU No. 1/1945 dimana Kepala Daerah merangkap jabatan eksekutif dan legislatif, melalui UU ini telah dilakukan pemisahan kekuasaan dengan Kepala Daerah tak lagi memimpin badan legislatif. Kepala Daerah menjadi organ tersendiri diluar DPRD. Tugas Kepala Daerah disamping sebagai badan eksekutif juga melakukan pengawasan terhadap DPRD dan Ketua serta anggota Dewan Pemerintah Daerah. Sebagai pengawas, Kepala

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

Daerah adalah wakil pemerintah dan sebagai ketua serta anggota DPD adalah organ Pemerintah Daerah.

Pada UU ini, penjelasan mengenai pembagian wilayah NKRI telah diperjelas oleh pemerintah. Pada Pasal 1 disebutkan bahwa Negara Republik Indonesia tersusun ke dalam tiga tingkatan, yaitu Propinsi, Kabupaten (Kota Besar), dan Desa (Kota Kecil), nagari, marga, dan sebagainya, yang memiliki hak untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Oleh karena itu, Kepala Daerah yang dimaksud dalam UU ini adalah Kepala Daerah Propinsi/Gubernur, Kepala Daerah Kabupaten/Bupati (Kota Besar), dan Kepala Daerah Desa (Kota Kecil).

Terkait dengan mekanisme pengangkatan Kepala Daerah, UU ini menyebutkan pada pasal 18. Untuk pengangkatan Kepala Daerah Propinsi disebutkan pada ayat 1, bahwa :

“Kepala Daerah Propinsi diangkat oleh Presiden dari sedikit-sedikitnya dua atau sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Disamping itu, Presiden juga diberikan kewenangan untuk mengangkat Kepala Daerah Istimewa. Sedangkan, untuk jabatan Kepala Daerah Kabupaten, kewenangan diberikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk mengangkat dari calon yang diusulkan DPRD, seperti disebutkan pada ayat 2:

“Kepala Daerah Kabupaten (Kota Besar) diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari dua atau sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (Kota Kecil)”.

Pada tingkat Desa, Gubernur/Kepala Daerah Propinsi diberikan kewenangan untuk mengangkat Kepala

Daerah Desa dari calon-calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah Desa, seperti disebutkan pada ayat 3 :

“Kepala Daerah Desa (Kota Kecil) diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi dari dua atau sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (Kota Kecil)”

Dari pasal 18 tersebut, dapat ditarik pemahaman bahwa Kepala Daerah, baik di tingkat Propinsi sampai Desa, diangkat setelah ada suatu mekanisme demokrasi perwakilan dalam penjangkaran calon kepala daerah oleh DPRD. yang kemudian calon-calon tersebut diajukan kepada yang berkewajiban mengangkat. Terhadap pelaksanaannya, menurut Ateng Syafrudin, UU ini merencanakan adanya Pilkada oleh DPRD, akan tetapi, situasi politik ketika itu belum memungkinkan dilakukannya hal tersebut sehingga untuk sementara waktu dirangkap penjabat *pamongpraja* tanpa pemilihan (Syafrudin : 1994 : 76).

Sementara itu, untuk mekanisme pemberhentian kepala daerah, UU ini menyebutkan bahwa pemberhentian kepala daerah dilakukan atas usulan dari DPRD kepada yang berkewajiban mengangkat (Presiden, Mendagri, dan Gubernur). Akan tetapi, pada bagian penjelasan, yang berkewajiban tersebut memiliki hak untuk menolak usulan dengan adanya pertimbangan-pertimbangan tertentu.

***c. UU Nomor 1 Tahun 1957: Memperkenalkan Model Pemilihan Langsung?***

UU Nomor 1 tahun 1957 merupakan UU tentang pemerintahan daerah yang didasarkan pada Konstitusi UUD Sementara 1950. Dalam UU ini, mulai diperkenalkan secara

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

jelas hierarkis kewilayahan Negara Republik Indonesia yang dibagi menjadi tiga, yaitu Daerah Tingkat ke-I (termasuk Kotapraja Jakarta Raya), Daerah Tingkat ke-II (termasuk Kotapraja), dan Daerah Tingkat ke-III. Ketiga tingkatan daerah ini disebut dengan istilah Daerah Swatantra.

Dalam UU ini, masih dipertahankan bentuk pemerintahan Collegial dengan Pemerintahan Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga legislatif dan Dewan Pemerintah Daerah sebagai lembaga eksekutif. Sifat dualisme pada bentuk pemerintahan ini diminimalisir dengan adanya ketentuan bahwa Kepala Daerah hanya diserahkan melaksanakan tugas-tugas yang termasuk Urusan Daerah Otonom saja, dengan tidak menghilangkan pokok pikiran bahwa Pemerintah Daerah itu hanya terdiri dari DPRD dan DPD. Disamping itu, Kepala Daerah tidak lagi melaksanakan tugas pengawasan terhadap DPRD.

Aturan mengenai pilkada dalam UU ini diatur jauh lebih berkembang dibanding UU sebelumnya. Ketentuan mengenai pilkada ini diatur pada Bagian 5 antara pasal 23 sampai 30, diantaranya mengatur mengenai mekanisme pemilihan, penetapan, pelantikan, persyaratan serta sumpah dan janji. Terkait mekanisme pemilihan, UU ini mencoba mengintrodusir mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Pada pasal 23 ayat 1 disebutkan bahwa "Kepala Daerah dipilih menurut aturan yang ditetapkan Undang-undang. Pada bagian penjelasan (Ad.3) dijelaskan bahwa:

"Pada pokoknya seorang Kepala Daerah itu haruslah seorang yang dekat kepada dan dikenal oleh masyarakat Daerah yang bersangkutan itu, dan karena itu Kepala Daerah haruslah seorang yang mendapat kepercayaan dari rakyat tersebut

dan disertai kekuasaan atas kepercayaan rakyat itu. Berhubung dengan itu, maka jalan satu-satunya untuk memenuhi maksud tersebut ialah bahwa Kepala Daerah itu haruslah dipilih langsung oleh rakyat dari Daerah yang bersangkutan”.

Dengan adanya ketentuan mengenai pilkada langsung pada UU ini, telah terjadi perkembangan pesat dalam pembentukan nuansa politik lokal yang lebih demokratis jika dibandingkan dengan UU sebelumnya. Namun, Akan tetapi, pelaksanaan pemilihan ini belum bisa berjalan efektif dikarenakan situasi sosial politik yang belum memungkinkan pelaksanaannya. Seperti disebutkan dalam penjelasan UU ini :

“Akan tetapi meskipun pada azasnya seorang Kepala Daerah itu harus dipilih secara demikian, namun sementara waktu dipandang perlu memperhatikan pula keadaan yang nyata dan perkembangan masyarakat dewasa ini di daerah-daerah, kenyataan mana kiranya belum sampai kepada suatu taraf, yang dapat menjamin berlangsungnya pemilihan dengan diperolehnya hasil-hasil dari pemilihan itu yang sebaik-baiknya. Berhubung dengan itu maka untuk masa peralihan itu yang diharapkan akan berlangsung tidak lebih lama dari 4 tahun perlu diadakan ketentuan-ketentuan yang lebih praktis mengenai pemilihan Kepala Daerah itu”.

Menurut UU ini, kemungkinan pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung ini baru dapat dilakukan 4 tahun kemudian sejak UU ini diundangkan. Oleh karena itu, untuk sementara waktu, pemilihan Kepala Daerah dilakukan dengan dipilih oleh DPRD. Hasil pemilihan DPRD kemudian disahkan oleh Presiden apabila mengenai Kepala Daerah Tingkat I dan Menteri Dalam Negeri atau penguasa

yang ditunjuk untuk Kepala Daerah Tingkat II dan Kepala Daerah Tingkat III. Terkait dengan masa jabatan Kepala Daerah, pada pasal 24 ayat 3 disebutkan bahwa Kepala Daerah dipilih untuk masa pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Artinya masa jabatan Kepala Daerah adalah sama dengan masa jabatan DPRD yaitu 4 tahun (Pasal 7 ayat 3). Dalam penjelasan pasal tersebut, masa jabatan Kepala Daerah disesuaikan dengan masa pemilihan DPRD sehingga Kepala Daerah berdiri dan jatuh bersama-sama dengan DPRD.

***d. UU Nomor 18 tahun 1965: Kepala Daerah era Demokrasi Terpimpin***

UU ini merupakan UU Pemerintahan Daerah yang lahir pada masa Demokrasi Terpimpin. Sistem politik yang mengedepankan politik rezim personal Presiden Soekarno menjadikan UU ini sangat bercorak sentralistis. Disamping itu, UU ini lahir setelah berubahnya format pemerintahan negara dari Republik Federasi menjadi Republik Kesatuan sebagai implikasi kembalinya ke UUD 1945 atas dasar Dekrit Presiden 1959.

Pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah diatur pada pasal 11 sampai dengan 20. Pada pasal 11 mengatur pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah. Kepala Daerah Tingkat I/Propinsi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Kepala Daerah Tingkat II/Kabupaten oleh Menteri Dalam Negeri dan Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Kepala Daerah Tingkat III yang ada di dalam Daerah Tingkat I. Pengangkatan masing-masing Kepala Daerah sendiri tetap mempertimbangkan calon-calon yang diajukan oleh DPRD. Ditambah ketentuan bahwa Presiden,

Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden, dan Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri, dapat menolak calon-calon tersebut jika dianggap tidak layak dan mereka berhak mengangkat seorang di luar pencalonan.

UU ini juga telah memuat sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi seseorang untuk menjadi Kepala Daerah diantaranya adalah syarat usia yang berbeda antara Kepala Daerah Tingkat I dan Kepala Daerah Tingkat II, memiliki kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang diperlukan bagi pemerintahan (Pasal 15 ayat 4), dan derajat pendidikan. Sedangkan, syarat lainnya lebih terkait dengan pemahaman terhadap ideologi dan manifesto politik negara. Masa jabatan Kepala Daerah ditentukan yaitu 5 tahun, atau sama dengan masa kedudukan DPRD, dan dapat dipilih kembali. Tidak ada batasan seseorang bisa menjadi kepala daerah.

***e. UU Nomor 5 tahun 1974: Jakartasentris Orde Baru***

UU Nomor 5 tahun 1974 adalah undang-undang tentang pemerintah daerah pertama yang lahir sejak terjadi transisi pemerintahan dari Pemerintahan Presiden Sukarno ke Presiden Jenderal Soeharto. Sebagai pemerintahan yang dikepalai seorang militer, pembentukan negara dengan kontrol yang sangat menjadi prioritas Pemerintah Orde Baru. Hal ini dilakukan dengan mengatasnamakan pelaksanaan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen.

Materi mengenai pilkada dalam UU mengatur cukup banyak hal yang terbilang lebih lengkap, diantaranya

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

mengatur tentang syarat, mekanisme pengisian, hak dan kewajiban, kewenangan, relasi kepala daerah dengan DPRD, mekanisme pengangkatan dan pemberhentian, sumpah jabatan, kedudukan keuangan kepala daerah, masa jabatan, dan sebagainya.

Untuk mekanisme pengisian kepala daerah, proses yang dilakukan memiliki kesamaan dengan UU sebelumnya, hanya saja kekuasaan pusat diperbesar atas nama efisiensi dan keselarasan pembangunan. Sejalan dengan konsep Kepala Daerah otonom, menurut UU No. 5/1974 ini, Kepala Daerah diangkat dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Intinya, Presiden sebagai penanggungjawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah negara. Adapun syarat-syarat menjadi Kepala Daerah mengalami penambahan yang signifikan, salah dua diantaranya adalah tentang tidak pernah terlibat dalam kelompok separatis atau pemberontak seperti G30S/PKI dan tentang syarat pendidikan yang diantaranya menambahkan minimal pendidikan Akademi. Syarat pendidikan Akademi ini dikemudian hari menjadikan begitu banyaknya, bahkan hampir sebagian besar wilayah Propinsi/Kabupaten/Kota dikepalai oleh militer.

Intervensi pusat terhadap pemilihan Kepala Daerah begitu kuat dalam UU ini. Semua ini tidak terlepas dari pola pemerintahan militeristik yang dijalankan oleh Jenderal Soeharto. Kaum militer tidak terkenal sebagai kelompok yang demokratis atau terbuka. Mereka cenderung tertutup, otoritarian, sentralistik, intervensionis, *top-down*, dan sistem komando. Dalam pemilihan Kepala Daerah ini, Pusat tidak hanya menjadi pintu terakhir penentu calon terpilih, namun melalui Menteri Dalam Negeri, yang biasanya dikepalai oleh seorang Jenderal ABRI dalam Kabinet

Soeharto, ikut terlibat dalam proses pencalonan hingga pemilihan. Menurut Affan Gaffar dkk., rekrutmen Kepala Daerah di era rezim Orde Baru hampir sepenuhnya ditentukan oleh Jakarta, khususnya Departemen Dalam Negeri untuk Bupati/Walikota, Sekretaris Daerah, dan Kepala Dinas di Propinsi. Sementara untuk jabatan Gubernur ditentukan oleh Departemen Dalam Negeri, Markas Besar ABRI, dan Sekretariat Negara (Affan Gaffar dkk., 2002).

Pemilihan Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I diatur dalam pasal 15 ayat 1 yang berbunyi :

“Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri”

Pada ayat 2 (dua) disebutkan bahwa :

“Hasil pemilihan yang dimaksudkan dalam Ayat 1 (satu) pasal ini diajukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya”

Intervensi pusat yang begitu kuat ini dapat dilihat pada bagian penjelasan pasal 15 UU ini dimana dikatakan bahwa Presiden dalam mengangkat Kepala Daerah dari calon-calon yang diajukan DPRD, tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon, karena hal ini merupakan hak prerogatif Presiden. Hal ini juga terlihat pada pemilihan Kepala Daerah Tingkat II. Peranan pejabat

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

yang lebih tinggi sangat besar mulai dari pencalonan hingga penetapan akhir. Dalam pemilihan Bupati/Walikota, Gubernur ikut dilibatkan dalam proses penggodokan nama-nama calon. Keikutsertaan Gubernur dalam pemilihan ini mengindikasikan bahwa calon yang dipilih memiliki kesamaan karakteristik dengan Gubernur atau dalam garis komando militer, ada hubungan yang cukup dekat antara Gubernur dengan Bupati/Walikota sehingga memudahkan mendapat restu dari pusat.

Pemilihan Bupati/Walikota atau Kepala Daerah Tingkat II diatur dalam pasal 16 ayat 1 yang berbunyi :

“Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah”

Pada ayat 2 (dua) disebutkan bahwa :

“Hasil pemilihan yang dimaksudkan dalam Ayat 1 (satu) pasal ini diajukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya”

Masa jabatan Kepala Daerah pada UU ini dibatasi 5 tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya (Pasal 17). Peran ABRI dalam rezim UU No. 5/1974 begitu besar. Hampir sebagian besar terjadi *Penghijauanisasi* dalam birokrasi daerah ini. Pada tahun 1973, ABRI menempatkan anggotanya sebagai Gubernur di 22 propinsi dari 26 propinsi di seluruh Indonesia. Pada tahun 1994, berdasarkan catatan Departemen Dalam

Negeri, terdapat 127 (42,61 persen) anggota ABRI yang menjadi Bupati/Walikota. Pada akhir pemerintahan Orde Baru tahun 1998/1999, anggota ABRI yang menjadi Kepala Daerah sebanyak 122 Bupati/Walikota dan 15 Gubernur (Samego, et.al., 1998: 106-107; Suryadinata, 2002: 164-165).

***f. UU Nomor 22 Tahun 1999: Menjajaki Transisi Demokrasi***

UU ini lahir sebagai jawaban atas desakan diwujudkannya desentralisasi setelah sentralisasi kekuasaan yang dilakukan Orde Baru tak bisa diterima lagi. Sindrom Orde Baru coba dihapuskan oleh para penyusun UU ini. Trauma pemilihan kepala daerah yang penuh intervensi pusat menjadi semangat utama. Kekuasaan eksekutif yang begitu besar pada UU No. 5/1974 dibalikkan dengan memberikan peran besar kepada DPRD. Para penyusun UU ini melihat bahwa kedudukan DPRD dipandang sebagai simbolisasi demokratisasi. Perwakilan-perwakilan rakyat tersebut dilihat sebagai bagian dari bentuk demokrasi dan kedaulatan rakyat, sehingga kedudukannya harus diperbesar. Untuk masa jabatan Kepala Daerah, UU ini mengatur bahwa masa jabatan Kepala Daerah (dan Wakil Kepala Daerah) adalah 5 (lima) tahun dan berikutnya dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Pengaturan tentang pemilihan Kepala Daerah di atur pada pasal 34 sampai 40 yang mengatur tentang tugas, fungsi dan kewenangan DPRD dalam pemilihan Kepala Daerah, dan juga Wakil Kepala Daerahnya. UU ini memang telah memasukkan aturan tentang paket pasangan pemimpin daerah, Kepala Daerah beserta

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

wakilnya yang bertugas untuk membantu kerja Kepala Daerah. Pada pasal 34 ayat 1 (satu) UU ini, menyebutkan bahwa :

“Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan”

Selanjutnya pada ayat 2 (dua), disebutkan :

“Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah ditetapkan oleh DPRD melalui tahapan pencalonan dan pemilihan”

Posisi DPRD dalam pemilihan Kepala Daerah di UU ini memang sangat sentral. Tafsir pasal 34 tersebut adalah bahwa siapa pun yang memperoleh suara terbanyak (mayoritas) secara otomatis akan mendapatkan posisi sebagai Kepala Daerah. Pemerintah pusat bertugas hanya mengesahkan hasil yang telah diputuskan DPRD, seperti ditegaskan pada pasal 40 yang berbunyi:

“Pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden”

Besarnya kedudukan DPRD ini juga terlihat dari mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah dimana dalam penyelenggaraan pemerintahan Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD, seperti disebutkan pada pasal 44 ayat 2 (dua). Hanya saja, untuk jabatan Gubernur, pada kedudukannya sebagai Wakil Pemerintah Pusat, bertanggung jawab kepada Presiden. Selain itu, ketentuan kewenangan memberhentikan Kepala Daerah juga sepenuhnya berada di tangan DPRD.

***g. UU Nomor 32 tahun 2004: Penegasan Pilkada Langsung***

UU Nomor 32 tahun 2004 menjadi UU tentang Pemerintahan Daerah pasca reformasi yang dianggap telah mengakomodasi demokratisasi lokal lebih besar dari UU Penda sebelum-belumnya. Isu penguatan demokrasi lokal memang menjadi poin utama dari terbitnya UU ini. *Legislative-heavy* dalam pemilihan Kepala Daerah dirasa sangat mengganggu dalam pelaksanaannya karena masih adanya praktik-praktik *fraud* dalam proses pemilihan maupun hingga proses di pemerintahan yang menyebabkan demokrasi tak berjalan sesuai harapan.

Peraturan tentang pilkada dalam UU ini jauh lebih berkembang dan lengkap, diantaranya mengenai penja- rangan calon, syarat pasangan calon (paslon), mekanisme pemilihan, penetapan paslon, tugas, kewajiban, dan wewenang KPUD, kampanye, penghitungan suara, peneta- pan calon terpilih, hingga sengketa hasil pemilu.

Dalam UU ini ditegaskan bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan secara langsung dimana pasangan calon harus diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik (pasal 56 ayat 1). Untuk pihak yang menyelenggarakan pilkada yaitu KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) yang dalam pelaksanaan kegiatannya bertanggung jawab kepada DPRD. Daerah pertama yang melaksanakan pilkada langsung ini adalah Kabupaten Kutai Kertanegara pada Juni 2005.

Pelaksanaan pilkada secara langsung ini sejatinya dalam tataran ketatanegaraan menimbulkan polemik. Apakah sistem pemilihan langsung ini senafas dengan

konsep Negara Kesatuan, Pancasila dan UUD 1945 yang menekankan pada sistem demokrasi perwakilan. Lebih jauh lagi, beberapa pakar menandakan bahwa sistem pemilihan langsung ini lebih banyak dipakai oleh negara-negara yang menganut sistem federasi, seperti Amerika Serikat, Australia, Kanada, dan beberapa negara lain. Kastorius Sinaga (2003) menggambarkan pelaksanaan pilkada langsung ini sebagai euforia demokrasi semata. Menurutnya pilkada langsung berpotensi menimbulkan kecenderungan menggiring daerah-daerah otonom atau provinsi menjadi “negara-negara” kecil (*eenheidstaat*). Secara teoritik, dalam konsep Negara Kesatuan yang dianut UUD 1945, kedudukan Kepala Daerah sangat erat kaitannya dengan konsep desentralisasi. Seorang Kepala Daerah disamping menjadi pimpinan eksekutif di pemerintah daerah, juga menjalankan tugas-tugas yang diserahkan oleh pemerintah pusat yang mendasari konsep dekonsentrasi. Namun, terlepas dari kekhawatiran tersebut, salah satu tujuan dari pelaksanaan pilkada langsung ini adalah untuk memperkuat sistem presidensialisme di Indonesia. Karena kedudukan perumusan hingga implementasi kebijakan berada di tangan eksekutif, oleh karena itu perlu adanya penguatan kedaulatan dari rakyat secara langsung terhadap posisi tersebut.

**TABEL 1. PERBANDINGAN KEDUDUKAN KEPALA DAERAH DAN TATA CARA PEMILIHAN DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

NO.	KETERANGAN	UNDANG-UNDANG							
		UU No. 1/1945	UU No. 22/1948	UU No. 1/1957	UU No. 18/1965	UU No. 5/1974	UU No. 22/1999	UU No. 32/2004	UU No. 22/2014
1.	Tata cara pemilihan kepala daerah.	Pengangkatan	Pengangkatan	Pemilihan	Pemilihan Semu	Pemilihan Semu	Pemilihan Perwakilan	Pemilihan Langsung	Pemilihan Langsung
2.	Pemimpin Badan Perwakilan Rakyat Daerah menggantikan Komite Nasional Indonesia Pusat Daerah.	v	v	-	-	-	-	-	-
3.	Wakil	v	-	-	-	-	-	-	-

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

	Pemerintah dan Ketua Badan Perwakilan Rakyat Daerah								
4.	Pengawas Pemerintah Daerah.	-	v	-	-	-	-	-	-
5.	Pemimpin merangkap Anggota Badan Eksekutif Pemerintah Daerah.	v	v	-	-	-	-	-	-
6.	Ketua Merangkap Anggota Dewan Pemerintah Daerah.	-	v	-	-	-	-	-	-

7.	Pegawai Negara.	-	-	-	v	-	-	-	-
8.	Pejabat Negara.	-	-	-	-	v	-	-	-
9.	Penjabat Pemerintah Pusat/Kepala Pamongpraja.	v	v	-	-	-	-	-	-
10.	Alat Pemerintah Pusat dan Alat Pemerintah Daerah.	-	v	-	-	-	-	-	-
11.	Kepala Wilayah Administratif merangkap	-	-	-	v	v	-	-	-

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

	Kepala Daerah Otonom.								
12.	Penanggungjawab Eksekutif Pemerintahan Daerah.	-	-	-	-	v	-	-	-
13.	Penguasa Tunggal Bidang Pemerintahan di Daerah.	-	-	-	-	v	-	-	-
14.	Kepala Eksekutif.	-	-	-	-	-	v	v	v
15.	Wakil Pemerintah Pusat	-	-	-	-	-	v	v	v

	(Gubernur).								
16.	Pimpinan Daerah.	-	-	-	-	-	v	v	v

Sumber : Prihatmoko (2005) dan disarikan dari UU Pemerintah Daerah

**TABEL 2. PERBANDINGAN MEKANISME PILKADA DALAM BEBERAPA PERATURAN PERUNDANGAN-UNDANGAN**

NO.	UNDANG-UNDANG	MEKANISME PENGISIAN			MEKANISME PEMBERHENTIAN		
1.	UU No. 1/1945	Tidak diatur dengan praktik dan masih sangat bergantung pada pejabat pusat			Tidak diatur dengan praktik dan masih sangat bergantung pada pejabat pusat		
2.	UU No. 22/1948	Diajukan DPRD	Diangkat oleh Presiden untuk KDH I & Menteri Dalam Negeri untuk KDH Tk. II	-	Diusulkan DPRD	Diberhentikan oleh Presiden untuk KDH I dan Menteri Dalam Negeri untuk KDH Tk. II	-
3.	UU No. 1/1957	Pemilihan oleh rakyat	Disahkan oleh Presiden untuk KDH Tk. I & Menteri Dalam Negeri untuk	Karena kondisi pemerintahan saat itu, dipilih DPRD dan disahkan	Diberhentikan oleh DPRD	Disahkan oleh Presiden untuk KDH Tk. I dan Menteri Dalam Negeri untuk	-

			KDH Tk. II	Presiden/Menteri Dalam Negeri		KDH Tk. II	
4.	UU No. 18/1965	Diajukan DPRD	Diangkat Presiden untuk KDH Tk. I dan Menteri Dalam Negeri untuk KDH Tk. II	Presiden/Menteri Dalam Negeri dapat mengangkat di luar pencalonan	Tidak dapat diberhentikan karena keputusan DPRD	Diberhentikan oleh Presiden untuk KDH Tk. I dan Menteri Dalam Negeri untuk KDH Tk. II	-
5.	UU No. 5/1974	Dimusyawarahkan pimpinan DPRD, Fraksi, dan Gubernur untuk KDH Tk. II dan Menteri Dalam Negeri	Diangkat Presiden untuk KDH Tk. I dan Menteri Dalam Negeri untuk KDH Tk. II	Presiden & Menteri Dalam Negeri tidak terikat dalam jumlah suara pemilihan DPRD	-	Diberhentikan oleh Presiden untuk KDH I dan Menteri Dalam Negeri untuk KDH Tk. II	-

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

		untuk KDH Tk. II					
6.	UU No. 22/1999	Pemilihan oleh DPRD	Pengesahan oleh Presiden	Dipilih DPRD	Diusulkan oleh DPRD	Pengesahan oleh Presiden	-
7.	UU No. 32/2004	Pemilihan langsung oleh rakyat	Pengesahan oleh Presiden	Dipilih langsung oleh rakyat	Diusulkan oleh DPRD	Pengesahan oleh Presiden	-
8.	UU No. 22/2014	Pemilihan langsung oleh rakyat	Pengesahan oleh Presiden	Dipilih langsung oleh rakyat	Diusulkan oleh DPRD	Pengesahan oleh Presiden	-

Sumber : Prihatmoko (2005) dan disarikan dari UU Pemerintah Daerah

### C. HISTORISITAS PILKADA LANGSUNG

Sukses politik tahun 1998 menjanjikan harapan perubahan. Gerakan reformasi mendorong terjadinya perubahan mendasar dalam sistem dan proses penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa. Terbukanya keran kebebasan politik, setelah lebih dari tiga dekade hidup di bawah kendali rezim yang sentralistik-otoritarian, memberi peluang bagi menguatnya gelombang demokratisasi. Pada masa ini terdapat beberapa agenda dan langkah pembaharuan penting yang dilakukan oleh Presiden Habibie pada masa pemerintahannya yang singkat (Mei 1998-Oktober 1999). Selain kebebasan pers, kebebasan mendirikan partai politik, pemilu yang bebas, pemberian referendum Timor-Timur, pemerintahan Habibie juga melahirkan dua undang-undang penting melalui parlemen yang menjadi dasar hukum proses desentralisasi administratif pemerintahan.

Bergulirnya agenda politik desentralisasi inilah yang menjadi salah satu penanda penting fase transisi politik yang menentukan arah negeri ini. Fase transisi mendorong terjadinya transformasi politik menuju tatanan politik yang lebih demokratis dan berkeadilan. Peluang tersebut antara lain ditandai dengan munculnya koreksi tajam atas model penyelenggaraan negara kesatuan yang selama hampir 32 tahun dijalankan melalui suatu pola hubungan kekuasaan yang sentralistik. Penyelenggaraan tata kelola pemerintahan, terutama menyangkut pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, ditinjau ulang. Selanjutnya, dalam suatu kerangka politik desentralisasi, lahir UU No. 22 tentang Pemerintahan Daerah yang mengusung semangat otonomi. Menguatnya gelombang demokratisasi dan diterapkannya politik desentralisasi, sebagaimana tertuang dalam UU No. 22/1999 ini

yang kemudian menjadi landasan pelaksanaan otonomi daerah. Dalam praktiknya, otonomi daerah baru dijalankan pada tahun 2001.

Namun demikian, pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung oleh rakyat, sebagai konsekuensi politik dari pemberlakuan otonomi daerah dan menguatnya gelombang demokratisasi, belum dapat terlaksana. Hingga beberapa tahun setelah pemberlakuan otonomi daerah, pemilihan gubernur, bupati dan walikota, masih dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) masing-masing wilayah administratif.

Jika menengok ke belakang, semangat desentralisasi yang diamanatkan oleh UU No. 22 Tahun 1999 sesungguhnya bukan hal baru. UU ini justru mem-bangkitkan kembali proses desentralisasi yang dulu sempat bergulir pada dekade 1950-an. Sebagaimana dicatat oleh Nordholt dan Van Klinken (2007: 18), UU ini dirumuskan oleh Departemen Dalam Negeri dengan bertumpu pada semangat dan tujuan untuk mencapai devolusi kekuasaan yang lebih substansial sehingga membawa pemerintah lebih dekat dengan rakyat dan untuk mendorong sebuah sistem pemerintahan yang lebih transparan. Substansi ini menyerupai UU No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang juga memuat ketentuan tentang penentuan gubernur, bupati, dan walikota tidak ditunjuk oleh pusat, melainkan melalui pemilihan yang dilakukan oleh parlemen daerah.

Kemudian, lahirlah UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang di dalamnya memuat ketentuan tentang pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Pilkada langsung pertama baru terlaksana pada Juni 2005 di Kabupaten Kutai Kartanegara Kalimantan Timur.

Gagasan utama Pilkada langsung tampak ideal, karena memberi kesempatan kepada rakyat untuk terlibat langsung dalam suksesi politik di daerah dengan menentukan sendiri kepala daerah di wilayahnya masing-masing. Dengan mekanisme demikian, pengangkatan kepala daerah oleh orang pusat seperti yang terjadi pada era sebelumnya sudah tidak berlaku lagi.

Dalam UU ini, Pilkada belum dimasukkan ke dalam rezim pemilihan umum (Pemilu), melainkan dalam rezim pemerintah daerah. Namun sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Pilkada dimasukkan ke dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama “pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah” (Pemilukada). Pilkada pertama yang diselenggarakan berdasarkan UU ini adalah Pilkada DKI Jakarta tahun 2007.

Kendati begitu, sistem Pilkada masih jauh dari paripurna. Kritik yang muncul didasarkan pada argumen bahwa sejauh ini pengaturan tentang Pilkada juga hanya mengakomodasi kandidat dari partai politik untuk berkontestasi dalam arena Pilkada. Baik UU No. 32/2004 maupun UU No. 22/2007 ini tidak mengakomodasi kandidat independen yang berasal dari luar parpol. Akibatnya, para calon kepala daerah yang maju ke arena Pilkada didominasi oleh wakil parpol-parpol besar dan kuat, seperti PDIP dan Golkar atau yang mendapat dukungan dari kedua partai tersebut. Tak heran jika kemudian hasil Pilkada langsung pun secara keseluruhan didominasi oleh calon-calon gubernur, bupati, dan walikota dari partai-partai besar, yang mempunyai akses luas ke birokrasi dan sumber-sumber logistik.

Situasi demikian setidaknya dapat dijelaskan dengan dua hal (Wilson, 2005). *Pertama*, ‘alat-alat politik

partisipatoris rakyat' di tingkat lokal sama sekali tidak siap untuk menghadapi kontestasi elektoral dalam Pilkada langsung. Akibatnya, kesempatan politik yang ada diambil alih dan dikuasai oleh 'alat-alat dan struktur politik' partai arus utama yang sudah mapan karena mampu memobilisasi dukungan birokrasi dan mempunyai akses logistik yang tak terbatas. *Kedua*, arena Pilkada langsung tak lain hanya metamorfosa belaka dari 'oligarki pusat' ke dalam bentuk 'oligarki lokal'. Hal ini tampak, misalnya, antara lain dari sisi aktor utama yang berperan. Baik dalam oligarki pusat maupun daerah, aktor-aktor yang bermain mempunyai latar belakang kelas sosial yang relatif sama, yaitu: pengusaha, mantan birokrat, mantan militer, dan elite parpol. Tak jarang kita mendapati beberapa elite Parpol yang lama bermain di pusat memenangkan pemilihan Pilkada langsung. Dengan demikian, dari sisi ini, yang terjadi dalam Pilkada langsung adalah suatu konsolidasi dari lingkaran kekuatan politik yang sudah mapan ke tingkat lokal.

Kiranya itulah yang menyebabkan mengapa masa transisi demokrasi, proses keterbukaan politik, dan penguatan demokrasi prosedural, yang berlangsung semenjak agenda reformasi digulirkan pada 1998, ternyata tidak berdampak langsung terhadap peningkatan kesejahteraan. Eskalasi pertarungan politik dan pergantian kekuasaan yang terus berlangsung, baik di tingkat lokal maupun pusat, ternyata tidak dirasakan dampak positifnya secara konkret oleh rakyat.

Kini, kita bisa menyaksikan bahwa transisi demokrasi, yang antara lain melahirkan Pilkada, memang menciptakan tatanan yang lebih demokratis. Para pengamat pun menilai positif proses Pemilu di Indonesia karena berlangsung secara demokratis dan berjalan damai. Kedua indikator tersebut kemudian menjadi parameter utama

untuk melihat sejauh mana keberhasilan demokratisasi. Namun demikian, muncul sejumlah ironi karena kekuatan pasar bebas telah mengkooptasi proses transisi demokrasi tersebut. Selain itu, parameter yang digunakan untuk menilai sejauh mana pencapaian demokratisasi di negeri ini dalam kenyataannya mengabaikan indikator yang lebih substantif, yakni keadilan sosial. Dengan kata lain, tanpa indikator keadilan sosial, sejauh apa pun pencapaian proses demokrasi prosedural masih tetap menjadi satu tanda tanya besar, bahkan bisa dipastikan proses transisi demokrasi mengalami defisit.

#### **D. FILOSOFI PILKADA**

##### **1. Pilkada dan Problem Legitimasi Rekrutmen Pejabat Politik**

Kedudukan seseorang sebagai pejabat politik mensyaratkan legitimasi (Prihatmoko, 2005: 100-2). Namun, legitimasi yang dimaksud dalam konteks ini bukanlah legitimasi yang selama ini sudah mengalami penyempitan makna menjadi semacam “pengakuan”. Lebih dari itu, legitimasi dalam proses politik memiliki dimensi yang lebih luas. Merunut asal katanya, legitimasi atau *legitimate* berasal dari kata Latin, yaitu “legitim” atau “lex” yang berarti hukum. Artinya, legitimasi memberikan suatu pijakan kekuatan hukum bagi pejabat politik sehingga dia berwenang atau memiliki kekuasaan untuk memerintah dan berhak menuntut ketaatan. Dalam konteks inilah kemudian bagaimana proses rekrutmen pejabat politik atau pejabat publik mengandaikan kesempurnaan legitimasi, suatu hal yang hanya bisa diperoleh melalui Pilkada.

Dalam proses rekrutmen pejabat politik, termasuk Pilkada, legitimasi mencakup tiga hal. *Pertama*, legitimasi

yuridis, yang mengacu pada aturan atau ketentuan hukum yang digunakan sebagai perlindungan hukum untuk menjamin keabsahan atau legalitas proses Pilkada. *Kedua*, legitimasi sosiologis, yang mengacu pada sejauh mana proses Pilkada dilakukan dengan prosedur dan tatacara yang merefleksikan nilai-nilai demokrasi dan norma-norma sosial, sebagaimana yang terwujud dalam mekanisme partisipasi politik, kontrol masyarakat, dukungan dan penagihan rakyat terhadap janji-janji politik kepala daerah. Dukungan rakyat atau publik adalah basis moral kewenangan kepala daerah sebagai kepala eksekutif.

*Ketiga*, legitimasi etis, suatu legitimasi yang mempersoalkan sejauh mana keabsahan wewenang kekuasaan politik dari segi norma-norma moral. Hal ini berarti apabila seorang masyarakat menilai kepala daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) sudah tidak lagi merealisasikan janji-janji politiknya atau tidak memperhatikan norma-norma sosial dan moral dalam menjalankan tugasnya, maka sesungguhnya dia sudah tidak memiliki legitimasi untuk menjalankan wewenang kekuasaan.

Dengan demikian, legitimasi bukan sekadar pengakuan, melainkan suatu komitmen untuk mewujudkan nilai-nilai dan norma-norma yang berdimensi hukum, moral, dan sosial. Di negara demokrasi modern, setiap proses rekrutmen kepala daerah selalu bertumpu pada ketiga legitimasi tersebut. Artinya, seorang kepala daerah dapat dikatakan memiliki legitimasi yang kuat apabila dia terpilih melalui prosedur dan tatacara pemilihan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan (bebas, jujur, dan adil), dan bertumpu pada norma-norma sosial dan etika politik, serta menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan komitmen politik dalam kampanye dan pemilihan.

## 2. Pilkada sebagai Pendalaman Praktik Demokrasi di Aras Lokal

Sebagaimana telah disinggung di muka, sebelum Pilkada diberlakukan proses rekrutmen kepala daerah ditentukan melalui suatu sistem pemilihan perwakilan dan/atau ditunjuk oleh pejabat pusat. Dalam sistem demikian, rakyat sebagai pemilik kedaulatan justru hanya menjadi penonton saja. Hal ini berbeda secara terbalik dengan pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif serta Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat. Model semacam ini tentunya lebih menjamin hak-hak politik rakyat untuk memilih dan berkesempatan untuk menjadi calon yang dipilih menjadi pejabat politik dalam suatu proses pemilihan umum.

Namun demikian, dalam perkembangannya muncul koreksi tajam atas model pemilihan kepala daerah seperti di atas melalui sistem Pilkada langsung oleh rakyat. Melalui sistem Pilkada langsung proses rekrutmen pemimpin di daerah ditentukan dengan mekanisme yang lebih demokratis. Rakyat secara menyeluruh dapat menggunakan hak-hak sipil-politiknya karena bebas untuk memilih calon-calon yang didukungnya dan/atau mencalonkan diri untuk dipilih menjadi pejabat politik dalam suatu arena politik elektoral. Dengan kata lain, tak bisa dipungkiri lagi Pilkada membawa dampak positif terhadap pengembangan demokrasi di tingkat lokal.

## 3. Pilkada dan Kedaulatan Rakyat

Mengenai keterkaitan antara Pilkada dan kedaulatan rakyat dapat dijelaskan dalam beberapa argumen:

- ✓ Rakyat dapat menggunakan hak-hak politiknya secara utuh.

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

Negara berkewajiban melindungi hak pilih rakyat, baik hak untuk memilih maupun hak untuk dipilih menjadi pemimpin politik. Peniadaan atau penundaan hak pilih tidak hanya mengurangi secara signifikan nilai-nilai demokrasi dalam Pilkada tetapi juga setiap saat dapat mengancam legitimasi pemimpin pemerintah daerah.

- ✓ Wujud nyata asas pertanggungjawaban dan akuntabilitas.

Keberlangsungan sebuah kepemimpinan politik mensyaratkan adanya pertanggungjawaban dan akuntabilitas publik dari seorang pemimpin. Berkaitan dengan hal tersebut, melalui Pilkada setiap kepala daerah harus dapat mempertanggungjawabkan kepemimpinannya kepada rakyat yang memilih. Tingkat penerimaan rakyat terhadap pemimpinnya di daerah merupakan jaminan bagi peningkatan partisipasi politik rakyat yang akan menjaga kelanggengan sebuah kepemimpinan. Dari sinilah sesungguhnya seorang pemimpin politik mendapat ujian. Kepala Daerah yang tak dapat memenuhi asas pertanggungjawaban dan akuntabilitas akan ditinggalkan rakyat. Oleh sebab itu, seorang calon kepala daerah harus memiliki karakteristik tertentu dan prioritas program kerja yang harus dipertanggungjawabkan selama yang bersangkutan melaksanakan tugasnya.

- ✓ Mendorong sinergisitas antara pemerintahan dan rakyat.

Dalam tatanan demokratis, pemerintahan akan melaksanakan tugas sesuai dengan kehendak rakyatnya. Namun kondisi ideal ini hanya akan

terwujud bila antara pemerintah dan rakyat terjadi hubungan yang sinergis. Keserasian dan keseimbangan hubungan antara pemerintah dan rakyat akan membawa dampak yang sangat menentukan bagi tegaknya suatu pemerintahan yang demokratis.

Berpijak pada uraian di atas menjadi jelas bahwa Pilkada merupakan urgensi bagi pengembangan demokrasi di aras lokal. Melalui Pilkada, kedaulatan rakyat juga tidak lagi menjadi sekadar wacana dan retorika politik bagi elite daerah. Kedaulatan rakyat adalah amanah demokrasi yang nyata serta harus diperjuangkan dan diterjemahkan dalam kebijakan publik dan mekanisme politik.

### **BAB III**

## **DINAMIKA DAN PROBLEMATIKA PILKADA SERENTAK: SEBUAH TINJAUAN KRITIS**

Seperti yang telah disinggung di muka, pelaksanaan Pilkada secara serentak merupakan amanat dari UU No. 8 Tahun 2015. UU ini merupakan koreksi atau pengganti atas UU No. 23 Tahun 2014, setelah sebelumnya dijembatani oleh Perppu No. 1 Tahun 2014 dan UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dalam perkembangannya kemudian, para pihak terkait (pemerintah, KPU dan DPR) menyepakati bahwa Pilkada serentak pertama akan dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2015. Dalam kenyataannya di lapangan, perubahan UU yang terkesan cepat ini menyisakan banyak catatan penting, baik sejauh yang terkait dengan problem substansi UU No. 8 Tahun 2015 itu sendiri maupun terkait dengan persiapan pelaksanaan Pilkada serentak di lapangan. Hal ini dapat dimengerti, mengingat persiapan menuju Pilkada serentak membutuhkan waktu, sebagaimana pepatah mengatakan, “Roma tidak dibangun dalam satu malam”.

Jika merunut ke belakang, UU No. 8 memang lahir dari satu proses yang tidak tergolong mulus, tetapi justru sangat sulit dan berliku. Awalnya UU No. 22 Tahun 2014 menjadi basis hukum pelaksanaan Pilkada. Namun, UU ini dinilai melemahkan pencapaian demokrasi dan menuai penolakan publik. Penyebabnya tak lain karena UU ini mengamana-tkan agar proses rekrutmen kepala daerah tidak lagi dilakukan secara langsung oleh rakyat tetapi

dikembalikan pada sistem perwakilan oleh DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota, sebagaimana yang terjadi sebelum kemunculan UU No. 32 Tahun 2004.

Protes yang muncul dari publik dan dinamika perdebatan antara elite politik di parlemen dan elite pemerintah mengenai kontroversi UU No. 23 Tahun 2014 ini kemudian menyebabkan UU tersebut urung dilaksanakan dan diganti dengan Perppu. Lalu lahirlah UU No. 8 Tahun 2015 yang mengamanatkan pelaksanaan Pilkada Serentak. Argumennya antara lain bahwa Pilkada serentak memberi peluang untuk menghelat pesta demokrasi lokal tersebut secara lebih efisien, sederhana, dan meminimalisir konflik. Namun demikian, UU ini pun ternyata masih membawa banyak celah yang juga kemudian menjadi problem. Problematika yang muncul tak hanya menyangkut aspek substansi normatif terkait UU No. 8/2015 itu sendiri, melainkan juga dari sisi persiapan di lapangan dalam berbagai aspek (anggaran, mekanisme pencalonan, pengawasan, dll.).

Bagaimanapun, Pilkada serentak harus direspon secara positif dengan membangun semangat Pilkada serentak yang ditujukan untuk merekrut pemimpin amanah yang mampu mewujudkan pembangunan dan kemajuan di daerah, memberdayakan masyarakat, dan dapat menjawab apa tujuan esensial dari pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri. Inilah yang menjadi tantangan bangsa untuk terus “berjihad” membumikan demokrasi yang ditetapkan sejak agenda reformasi tahun 1998 digulirkan hingga kini.

Secara teori, pelaksanaan Pilkada serentak sudah sangat memadai. Demokrasi mensyaratkan adanya desentralisasi dan otonomi daerah. Dengan adanya desentralisasi, kita memiliki Pilkada Langsung. Tanpa

otonomi daerah tidak akan ada Pilkada Langsung. Tujuan Pilkada Langsung untuk mencapai terwujudnya *good governance*. Dalam konteks lokal, Pilkada Langsung memungkinkan terwujudnya tujuan akhir demokrasi melalui suatu mekanisme dan proses rekrutmen pemimpin politik yang secara langsung dipilih oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat, demi mewujudkan kemakmuran masyarakat lokal, dan mampu membangun Indonesia dari daerah. Spirit dan motivasi inilah yang sesungguhnya harus terus dijaga, dirawat, dan dikembangkan, meski ada banyak tantangan yang harus dihadapi.

Pelaksanaan Pilkada serentak seperti yang diangankan di atas menjadi pekerjaan rumah yang tidak ringan karena belum pernah kita adakan sebelumnya. Pelaksanaan Pilkada dilaksanakan secara serentak pada tanggal yang sama di tahun yang sama, dengan beberapa daerah di antaranya semestinya baru melaksanakan Pilkada pada tahun 2016 tapi kemudian ditarik menjadi pada tahun 2015. Hal ini patut menjadi perhatian khusus.

Bagi KPU, sesungguhnya penyelenggaraan Pilkada serentak merupakan tugas berat. Mereka baru selesai menghelat Pemilu pada tahun 2014 dan kini harus dihadapkan pada agenda Pilkada serentak. Walau sesungguhnya dalam Pilkada kali ini belum benar-benar bisa dikatakan “serentak”. Pilkada serentak yang akan diikuti oleh semua daerah baru akan digelar pada tahun 2027. Namun, dalam konteks penataan sistem pemilu, agenda ini akan diawali dengan melaksanakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden secara serentak. Lalu dilanjutkan dengan penataan Pemilu lokal secara serentak di tahun 2027, untuk memilih kepala daerah dan anggota DPRD.

## A. TINJAUAN KRITIS PILKADA SERENTAK

Penyelenggaraan Pilkada Serentak pada 9 Desember 2015 menjadi langkah perdana pembuktian usaha memperkuat demokratisasi di Indonesia. Perhelatan demokrasi di aras lokal ini sedianya akan memilih 9 gubernur dan 260 bupati/walikota (38 pemilihan walikota, selebihnya pemilihan bupati). Khusus jumlah kabupaten/kota yang terlibat dalam pemilihan ini kemudian bertambah 48 daerah, tanpa memilih gubernur. Jadi, seluruh kabupaten/kota yang terlibat adalah 308 daerah kabupaten/kota. Jumlah ini hampir 60% bahkan lebih dari jumlah keseluruhan 514 kab/kota sekarang. Jelas, ini bukan tantangan yang ringan, namun bagi KPU beserta KPUD di daerah, hal ini adalah amanat undang-undang yang harus dilaksanakan apapun kendala yang ada di lapangan.

Pilkada serentak harus direspon secara positif sebagai metode demokratis untuk memilih kepala daerah yang berkualitas, memiliki integritas dan mampu mewujudkan kemajuan daerah serta dapat menjawab tujuan esensial dari pelaksanaan otonomi daerah yaitu terwujudnya kesejahteraan masyarakat daerah. Pelaksanaan Pilkada serentak menjadi pekerjaan rumah yang tidak ringan karena belum pernah dilaksanakan sebelumnya. Pelaksanaan Pilkada secara serentak pada tanggal 9 Desember 2015 menjadi momentum bagi Indonesia untuk mengevaluasi dan menemukan berbagai problematika penyelenggaraan Pilkada serentak yang dapat dimanfaatkan bagi pemerintah, KPU, DPR, untuk merekonstruksi Pilkada serentak ke depan agar berjalan lebih baik.

Sebagai momentum konsolidasi demokrasi di aras lokal, penyelenggaraan Pilkada serentak patut menjadi perhatian khusus. Terlebih karena potensi permasalahan yang muncul di lapangan cukup kompleks, terutama terkait

dengan kesiapan KPU, KPUD, Panwaslu, termasuk pemerintah baik pusat maupun daerah. Bercermin dari pengalaman periode sebelumnya, potensi terjadinya sengketa Pilkada juga sangat tinggi. Dari sisi ini, menarik mencermati bagaimana kesiapan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa Pilkada serentak nanti.

Masalah juga muncul terkait dengan jumlah bakal calon yang mendaftar. Setelah melewati masa pendaftaran, di 5 daerah kab/kota (Kab Tasikmalaya, Kab Blitar, Kota Mataram, Kota Samarinda, dan Kab Timor Tengah Utara) hanya terdapat 1 bakal calon. Jika mengacu kepada Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015, daerah yang tidak memiliki minimal dua pasangan bakal calon kepala daerah setelah perpanjangan masa pendaftaran harus mengikuti Pilkada berikutnya, yaitu tahun 2017. Ketentuan ini memicu polemik yang menurut sebagian kalangan menyatakan bahwa daerah dengan peserta Pilkada tunggal tetap dapat melaksanakan Pilkada pada 2015. Atas dasar *judicial review* yang diajukan oleh beberapa pihak, Mahkamah Konstitusi melalui keputusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 memberi jalan untuk tetap dilaksanakannya Pilkada meskipun suatu daerah hanya diikuti oleh satu pasangan calon.

Penyelenggaraan Pilkada serentak tahun ini tampaknya belum dapat terhindar dari pil pahit demokrasi dengan diperbolehkannya mantan narapidana korupsi menjadi peserta Pilkada. Situasi ini tentunya menambah permasalahan-permasalahan yang ada dan kian menumpuk, seperti masih menguatnya dinasti politik dan munculnya calon-calon boneka. Di satu sisi, jelas hal ini mengancam praktik demokrasi lokal yang dibangun melalui Pilkada. Sementara di sisi lain, sulit juga untuk mengharapakan munculnya calon-calon alternatif mengingat beratnya persyaratan pengajuan calon baik melalui

partai politik maupun bagi calon independen. Begitupula terkait dengan merebaknya praktik *money politics*, selama ini tidak pernah ada kebijakan yang jelas untuk mengatasinya.

Pelaksanaan Pilkada secara serentak merupakan amanat dari UU No. 8 Tahun 2015. UU ini merupakan koreksi atau pengganti atas UU No. 23 Tahun 2014, setelah sebelumnya dijembatani oleh Perppu No. 1 tahun 2014 dan UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dalam perkembangannya kemudian, para pihak terkait (pemerintah, KPU dan DPR) menyepakati bahwa Pilkada serentak pertama akan dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2015. Dalam kenyataannya di lapangan, perubahan UU yang terkesan cepat ini menyisakan banyak catatan penting, baik sejauh yang terkait dengan problem substansi UU No. 8 Tahun 2015 itu sendiri maupun terkait dengan persiapan pelaksanaan Pilkada serentak di lapangan.

Atas dasar itulah, tinjauan kritis atas Pilkada serentak menjadi penting untuk dilakukan untuk dapat menjadi bahan evaluasi kebijakan pelaksanaan Pilkada serentak di masa mendatang. Jika menengok dinamika persiapan menjelang pelaksanaan Pilkada serentak 9 Desember 2015, terdapat sejumlah persoalan baik dalam persiapan maupun pelaksanaannya. Persoalan Pilkada serentak berkaitan dengan banyak aspek, baik dari sisi penyelenggara, sistem, dan regulasi baik di tingkat pemerintah maupun di pusat. Semua ini menjadi bahan evaluasi untuk pelaksanaan Pilkada Serentak 2017.

UU No. 8 Tahun 2015 memang lahir dari satu proses yang tidak tergolong mulus, tergesa-gesa dan sangat bernuansa politis. Alhasil, UU ini ternyata membawa banyak celah yang berpotensi menimbulkan masalah

dalam pelaksanaannya. Pada bagian selanjutnya, uraian ini akan menyampaikan suatu telaah kritis terkait problematika Pilkada serentak baik dari sisi substansi normatif (UU No. 8/2015) maupun dari sisi persiapan di lapangan dalam berbagai aspek (anggaran, mekanisme pencalonan, pengawasan, dll.) dengan berpijak pada pengalaman Provinsi Jawa Tengah. Dalam Pilkada serentak 2015, Provinsi Jawa Tengah merupakan daerah provinsi terbesar kedua, yaitu 21 kabupaten/kota, setelah Provinsi Sumatera Utara dengan 23 kabupaten/kota. Namun jumlah DPT di Provinsi Jawa Tengah dalam Pilkada serentak merupakan yang tertinggi, tersebar 5.193 kelurahan.

### **1. Pilkada Serentak, Adakah yang Baru?**

Terdapat sejumlah kebaruan dalam penyelenggaraan Pilkada serentak berdasarkan UU No. 8 Tahun 2015. Substansi kebaruan tersebut diantaranya adalah: *Pertama*, Pilkada serentak menggunakan sistem baru karena pemungutan suara hanya berlangsung satu putaran. Akibatnya, kompetisi di antara kandidat bakal sangat ketat. Hal ini pada gilirannya akan berpengaruh pada mekanisme penyelesaian sengketa hasil pemungutan suara. Untuk mengatasinya, UU mengamankan adanya lembaga pengadilan khusus Pemilu. Akan tetapi saat ini pengadilan yang dimaksud belum terbentuk sehingga masih diampu oleh Mahkamah Konstitusi.

*Kedua*, UU juga mengatur batasan pengajuan gugatan hasil pemungutan suara dengan batasan selisih perbedaan suara. Ada 4 kriteria. Salah satu contoh misalnya, kabupaten/kota yang penduduknya 1 juta, selisih perolehan suara yang bisa diajukan gugatan ke MK adalah 0,5 %. Sementara untuk kabupaten/kota yang berpenduduk 200.000 jiwa batasan gugatan adalah selisih

perolehan suara 2 %. Dengan pemungutan suara satu putaran dan batasan pengajuan gugatan tersebut, maka dapat diprediksi bahwa persaingan untuk memenangkan Pilkada antar pasangan calon akan berlangsung sangat ketat, karena tak ada cara lain untuk menang. Sebagai contoh, kota Semarang yang penduduknya 1 juta maka batasan pengajuan gugatan adalah selisih 0,5 % suara. Artinya, jika selisihnya lebih dari itu maka pintu gugatan ke MK akan tertutup, dengan catatan MK secara normatif berpegang teguh pada UU. Namun akan berbeda kasusnya bila nanti MK melewati hal yang normatif demi mencapai keadilan substantif.

*Ketiga*, hal baru lainnya terkait dengan metode kampanye yang difasilitasi oleh KPU dan dibiayai oleh APBD Kabupaten/kota masing-masing. Dalam konteks ini, Pilkada serentak berimbas pada anggaran kabupaten/kota. Jadi, bagi kabupaten/kota, anggaran sebagian besar terserap untuk membiayai Pilkada. Contoh, salah satu anggaran kabupaten/kota menghabiskan anggaran hingga 5 milyar untuk membiayai Pilkada serentak. Dengan aturan baru di mana kampanye difasilitasi oleh KPU, harapannya mungkin untuk mengurangi biaya politik yang dikeluarkan oleh masing-masing pasangan calon. Tapi implikasinya di lapangan tak seindah harapannya. Hal ini karena pasangan calon yang berkampanye dibiayai oleh KPU tetap memutuskan sendiri bentuk kampanyenya seperti apa. Peraturan KPU (PKPU) memang mengatur adanya pembatasan pengeluaran dana kampanye. Harapannya tentu agar pengeluaran dana kampanye bisa terkontrol. Masing-masing diberikan kewenangan. Kota Semarang, misalnya, dana kampanyenya sebesar Rp 19 miliar. *Keempat*, masa kampanye relatif panjang, hampir 101 hari dipotong libur lebaran.

## **2. Sejumlah Persoalan dalam Pilkada Serentak**

Terlepas dari beberapa kebaruan di atas, dalam Pilkada serentak juga terdapat beberapa masalah dan potensi pelanggaran dalam tahapan Pilkada serentak, antara lain:

- a. Daftar Pemilih Tetap (DPT) harus berbasiskan data RT/RW, tidak langsung ke warga.
- b. Adanya dualisme paslon yang berasal dari dua partai yang berbeda. Potensi munculnya manipulasi dan intimidasi dalam pemungutan suara. Pelanggaran dalam pemungutan suara ini berpotensi tinggi ketika di suatu kabupaten/kota hanya terdapat 2 paslon saja yang berkompetisi. Sebagai catatan, di Jawa Tengah saja terdapat 9 kabupaten/kota yang pasangan calonnya cuma dua. Di situ tingkat persaingan akan semakin tinggi, dan potensi pelanggaran sangat besar.
- c. Penyelenggara pemilihan tidak netral.

Hal ini bisa saja terjadi, misalnya, karena honor para pelaku penyelenggara Pilkada rendah sekali. Sebagai contoh, di PPL paling tinggi 500 ribu. Akibatnya, penyelenggara sangat rentan terjadap suap politik dan kehilangan integritasnya. Hal ini bisa terjadi mulai dari petugas PPK, PPS, hingga KPPS, serta Panwas.

- d. Praktik politik uang.

Praktik politik uang masih dimungkinkan terjadi karena terkait dengan regulasi yang ada, misalnya: karena kekosongan hukum akibat ketiadaan sanksi bagi yang melanggar.

e. Posisi PNS dan perangkat desa (Politisasi birokrasi).

Posisi aparatur negara yang tidak netral merupakan ancaman bagi penyelenggaraan Pilkada serentak yang demokratis dan adil. Di Jawa Tengah terdapat sejumlah paslon yang berasal dari petahana, PNS, DPR/DPRD. Situasi ini berpotensi terjadinya politisasi birokrasi. Terlebih, jika mengacu pada data di laman KPU, pekerjaan bakal calon paling banyak adalah aparat sipil negara (ASN), kemudian diikuti oleh bupati/walikota, wakil bupati/walikota, dan anggota DPRD. Ada juga yang mempunyai latar belakang “lain-lain”. Jumlah terakhir ini yang paling banyak, sekitar 252. Tapi jika dielaborasi, jumlahnya menjadi sangat kecil. Aturan menyebutkan, dalam waktu 6 bulan sebelum ANJ, memang tidak boleh ada pergantian pejabat dan tidak boleh ada program yang sangat strategis, rotasi birokrasi bisa dimungkinkan oleh petahana sebelum kemudian dia mencalonkan diri.

f. Pada Pemilu Presiden yang lalu politisasi birokrasi sempat terjadi di beberapa daerah. Seorang pegawai di manapun akan terdeteksi oleh bupati atau oleh orangnya Bupati. Yang menjadi kegelisahan dari birokrasi adalah mereka tidak khawatir untuk dimutasi di wilayahnya. Mereka justru khawatir kalau dimutasi ke tempat yang jauh atau terpencil (misal di Boyolali, dari kota ke pelosok desa/kecamatan yang jauh). Ini menjadi momok bagi pegawai negeri.

g. Anggaran Pilkada

Anggaran Pilkada serentak bersumber dari APBD. Hal ini berpotensi memunculkan masalah karena akan sangat dipengaruhi oleh kebijakan petahana.

Pusat Kajian Desentralisasi & Otonomi Daerah  
Lembaga Administrasi Negara

Anggaran bisa dimobilisasi untuk kepentingan petahana. Ke depan anggaran Pilkada serentak sebaiknya bersumber dari APBN. Adapun angga dari APBD mungkin bisa dialokasikan untuk keperluan sosialisasi, pengamanan, dan distribusi logistik. Anggaran Pilkada serentak dari APBN akan mengantisipasi munculnya kebijakan petahana yang menghambat atau justru menguntungkan petahana itu sendiri.

- h. Tak bisa dipungkiri, aturan yang mewajibkan anggaran Pilkada serentak dibebankan kepada APBD telah cukup membebani kemampuan fiskal pemerintah daerah. Sejauh ini memang Kabupaten/kota belum secara komprehensif menyiapkan anggarannya, termasuk setelah adanya revisi UU No. 1/2015 dengan UU No. 8/2015. Dari sisi ini, persiapan di beberapa kabupaten/kota begitu terseok-seok. Implikasinya dari 21 kabupaten/kota masih ada beberapa yang belum sepenuhnya dapat memenuhi kebutuhan penyelenggaraan Pilkada serentak Desember nanti, khususnya Panwas di kabupaten/kota.
- i. Problem regulasi lainnya juga seharusnya dikaji lebih lanjut. UU No. 8 mengatakan bahwa pembiayaan Pilkada ditanggung oleh APBD Kab/kota. Kemudian Pilkada 2017 pun tetap sama. Tetapi secara teknis yang peraturannya dikeluarkan oleh Kemendagri belum bisa memberikan jembatan kepastian bahwa pemerintah kab/kota mau melaksanakan ketentuan kewajiban itu. Di dalam Permendagri disebutkan bahwa meski sumbernya APBD tetapi harus mengikuti ketentuan APBN. Artinya, indeks harga yang diacu dalam Pilkada 2017 adalah APBN, sedangkan di masa di Pilkada

2015 adalah APBD. Di masa transisi, pemerintah pusat (Kemendagri) juga perlu mengawal persiapan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, karena secara struktural berada di bawah Kemendagri. Ini yang kemudian melatarbelakangi mengapa 21 kab/kota di Jawa Tengah belum sepenuhnya siap dari sisi anggaran.

- j. Dengan segala keterbatasan fasilitasi dari pemerintah daerah, optimisme yang tersisa masih bisa dipelihara sepanjang penyelenggara dan pengawas di daerah masing-masing masih dapat menjaga integritasnya.
- k. Pembedaan anggaran KPU dan Bawaslu/Panwaslu juga perlu diatur sedemikian rupa. Mengingat Panwaslu bersifat *ad hoc* sehingga tidak bisa menjadi pemegang kuasa anggaran, anggarannya menyatu dengan anggaran Kesbangpol. Akibatnya seringkali anggaran untuk Panwas tidak selalu mencerminkan kebutuhan riil yang sebenarnya
- l. Sementara itu, Permendagri No. 44 Tahun 2015 menyebutkan bahwa standar biaya diatur masing-masing oleh daerah, tapi tidak mengatur tentang anggaran/pembiayaan Panwaslu. Anggaran Pilkada juga tidak *multi-years*, sehingga dapat memicu terjadinya politisasi anggaran.
- m. Aturan mengenai izin pemberhentian PNS dan pegawai BUMN/BUMD yang mencalonkan diri dalam Pilkada. PKPU No. 12 dan UU No. 8/2015 menyebut SK pemberhentian selambat-lambatnya 60 hari sejak ditetapkan.
- n. Kekosongan sanksi pidana bagi pelaku pelanggaran.

Praktik politik uang, pemberian mahar politik, adalah praktik yang dilarang dan bisa mendiskualifikasi pasangan calon. Atau pelanggaran karena membuat surat suara menjadi tidak sah. Dalam UU No. 8 semua praktik tsb dirumuskan sebagai norma larangan tetapi tidak disertai dengan sanksi/an-caman.

- o. Kekosongan sanksi pidana untuk tindak pelanggaran dalam Pilkada serentak nanti menjadi salah satu isu krusial. Hal ini terkait dengan regulasi Pasal 73 UU No. 8, di mana ada larangan tapi tidak ada sanksi. Sebagai contoh, Pada ayat 1 dinyatakan bahwa dalam kampanye dilarang menjanjikan dan memberi uang atau materi lainnya. Ironisnya, di dalam aturan tersebut tidak ada sanksi secara tegas. Demikian juga dalam PKPU No. 7 tahun 2015 Pasal 59 ayat 2 tentang politik uang, tidak ada sanksi tegas. Pasal 72 juga demikian. Persoalannya, jika hanya diberikan sanksi tertulis atau pengurangan/penurunan APK, sejauhmana kekuatan regulasi ini? Buktinya, hampir semua pihak tidak mengindahkan. Ini problem serius.
- p. Proses pencalonan.

UU No. 8 menyebutkan pencalonan harus melalui rekomendasi DPP yang ditandatangani Ketua Parpol dan Sekjen. Barangkali hal ini dimaksudkan supaya ada sentralisasi keputusan. Tapi UU tidak mengantisipasi ketika ada konflik internal yang memunculkan kepengurusan ganda sehingga membuat KPU harus mengeluarkan aturan baru PKPU, seperti pada Pasal 36 PKPU 2015. Itu adalah beberapa aspek dari regulasi yang perlu dicermati lebih jauh.

q. Persoalan calon tunggal

Munculnya persoalan calon tunggal apakah perlu disikapi dengan Perppu tentang calon tunggal? Aturan yang ada mengharuskan minimal 2 paslon. Jalan keluarnya ada 3 alternatif. 1) mengundurkan jadwal Pilkada di sejumlah daerah, tapi ini melanggar UU Pilkada; 2) Perppu calon tunggal; hal ini merupakan hak prerogatif presiden. Namun perlu analisa terlebih dahulu, apakah kebutuhannya mendesak atau tidak. Fenomena calon tunggal tidak mencerminkan adanya kekosongan hukum atau adanya kekosongan kekuasaan. Fenomena calon tunggal hanya terjadi di beberapa daerah saja.

r. Waktu penyelenggaraan Pilkada

Penyelenggaraan Pilkada di bulan Desember dan Februari berpotensi memunculkan masalah baru karena kondisi alam yang tidak bersahabat. Terlebih untuk konteks luar Jawa dengan kondisi infrastruktur yang belum memadai dan rawan bencana.

### 3. Pengawas Partisipatif

Pengawas partisipatif merupakan upaya untuk mengurangi potensi pelanggaran dan praktik kecurangan dalam Pilkada serentak. Model seperti antara lain dilakukan oleh Bawaslu Jawa Tengah. Harapannya ke depan, pengawas partisipatif dapat melakukan upaya-upaya pencegahan dari adanya potensi pelanggaran. Atau setidaknya mereka diharapkan dapat menjadi pelapor yang baik. Hal ini juga sekaligus untuk mengatasi keterbatasan jumlah pengawas yang ada di seluruh Provinsi Jawa Tengah. Gerakan pengawas partisipatif berlangsung

21 kabupaten/kota di Jawa Tengah yang akan menyelenggarakan Pilkada serentak medio Desember 2015.

Gerakan pengawas partisipatif juga melibatkan para pemangku kebijakan, seperti birokrasi. Langkah ini cukup strategis karena ada sejumlah petahana yang maju mencalonkan diri kembali, sehingga jika hal ini tidak mendapat cukup perhatian, dikhawatirkan akan terjadi pelanggaran yang cukup masif. Bawaslu Jawa Tengah mengundang semua pejabat eselon di tingkat kabupaten/kota dan BKD Provinsi. Dari masing-masing kabupaten/kota Bawaslu mengundang 4 perwakilan pejabat eselon. Selain itu, gerakan pengawas partisipatif di Jawa Tengah mengundang para akademisi untuk membahas model-model pencegahan pelanggaran dalam Pilkada.

Dari sisi SDM, pola pengawasan dalam Pilkada juga agak berubah. Petugas pengawas lapangan (PPL) di setiap desa/kelurahan hanya 1 orang. Tetapi nanti dalam hari H akan dibantu oleh pengawas TPS. Dari sisi ini, UU No. 8 cukup progresif. Jika di Pilpres/Pileg sebelumnya hanya ada mitra pengawas, saat ini di setiap TPS ada pengawas TPS yang nanti akan mulai dibentuk 23 hari sebelum hari H.

Dengan adanya pengawas di setiap TPS, potensi pelanggaran bisa diminimalisir. Peran pengawas lapangan di TPS bisa kita optimalkan. Dalam pelaksanaannya, Bawaslu dibantu oleh sekretariat daerah, sebagai bagian fasilitasi dari pemerintah kabupaten/kota maupun pemerintah provinsi.

Potensi pelanggaran yang dapat diminimalisir dengan adanya pengawas lapangan di setiap TPS, antara lain terkait dengan tahapan pemutakhiran data pemilih. Pemutakhiran data pemilih biasanya berjalan sangat dinamis. Sebagai contoh, orang lahir biasanya lapor karena

ingin mendapat akta kelahiran. Sedangkan orang meninggal tidak ada yang mau melapor karena tidak akan mendapatkan imbalan material (uang). Pemutakhiran data pemilih juga akan menyisir data pemilih ganda dan orang yang seharusnya sudah tidak masuk dalam daftar pemilih karena meninggal.

#### **4. Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada Serentak**

Terkait dengan tingkat kerawanan, di Jawa Tengah hanya 5 yang dinyatakan aman dari dari 21 kabupaten/kota, sedangkan 16 yang lain dinyatakan cukup rawan. Mengacu pada indeks kerawanan pemilu (IKP) yang disusun Bawaslu, ada 5 hal yang menjadi variabel penilaian:

- 1) Profesionalitas penyelenggara (ketersediaan dana, kualitas DPT, akses informasi, netralitas penyelenggara); ini dilihat dari pengalaman beberapa kali pemilu sebelumnya.
- 2) Politik uang (angka kemiskinan, alokasi bansos atau iklan pencitraan yang ada di daerah tersebut).
- 3) Tingkat akses pengawasan (lokasi geografis, fasilitas listrik, fasilitas telekomunikasi dan transportasi). Jadi berdasarkan beberapa variabel tersebut,
- 4) Tingkat partisipasi masyarakat (berdasarkan Pileg dan Pilpres kemarin) dan jumlah relawan. Sekarang relawan bertransformasi menjadi gerakan pengawas partisipatif yang akan berperan penting dalam mencegah terjadinya pelanggaran dan menjadi pelapor manakala pelanggaran terjadi.

- 5) Keamanan daerah, variabelnya intimidasi terhadap penyelenggara, dan kejadian kekerasan dalam pileg dan pilpres.

Berdasarkan parameter indeks kerawanan pemilu, Provinsi Jawa Tengah hanya rawa dengan nilai indeks 2,1-3,0. Sementara ada juga 5 kota/kab. yang dikategorikan cukup aman menurut indeks ini. Namun demikian, IKP ini hanya bagian dari *early warning system* (upaya pencegahan dini), dan tidak bermaksud men-*judge* bahwa suatu daerah rawan. Tetapi bagian dari upaya pencegahan dini, dan hal ini bisa digunakan oleh siapapun. Dalam penyelenggaraan Pilpres dulu pun ada IKP tersebut sebagai bagian dari sistem peringatan dini.

## 5. Rekomendasi

Dengan berpijak pada kompleksitas persoalan Pilkada serentak di atas, berikut adalah beberapa rekomendasi yang perlu dipertimbangkan dalam rangka perbaikan sistem dan penyelenggaraan Pilkada menuju Pilkada serentak 2017.

*Pertama*, perlu merevisi UU No. 8 tahun 2015 dalam rangka menuju Pilkada Serentak tahun 2017. Revisi meliputi

1. Penjadwalan keserentakan

Apabila pilkada ditujukan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang efektif dengan keselarasan antara kepala daerah dan DPRD, maka idealnya pelaksanaan pilkada dilakukan secara serentak dengan pemilihan anggota DPRD. Hal ini akan mendorong *coat tail effect*, yaitu efek bawaan dari suatu pilihan. Apabila seorang calon kepala daerah dianggap mumpuni, maka pemilih akan

cenderung memilih partai politik yang mengusung kepala daerah tersebut. Bisa juga terjadi sebuah partai politik dianggap memiliki rekam jejak yang baik, sehingga ketika memilih kader parpol tersebut untuk anggota DPRD, pemilih juga akan memilih calon kepala daerah yang diusung parpol tadi. Dengan selarasnya pemenang pilkada dan pemilihan anggota DPRD, maka friksi-friksi antara kepala daerah terpilih dengan DPRD akan relatif menurun.

## 2. Mekanisme pencalonan

Persyaratan pencalonan kepala daerah yang perlu memperoleh persetujuan dari dewan pimpinan pusat (DPP) partai politik cenderung menekan potensi pemimpin-pemimpin lokal untuk maju dan bersaing dalam pilkada karena DPP parpol cenderung mendorong kadernya yang sudah berkiprah di nasional untuk menjadi kepala daerah. Padahal, kader-kader yang dicalonkan oleh DPP ini belum tentu memiliki kapasitas dan pengetahuan yang memadai untuk memimpin daerah.

## 3. Politisasi birokrasi

Penataan atas ketentuan terkait politisasi birokrasi perlu dilakukan pada dua sisi. Dari sisi potensi politisasi, perlu diatur secara tegas tentang batas-batas politisasi birokrasi, sehingga para birokrat tidak ragu untuk menjalankan tugasnya mendukung KPUD dalam mensosialisasikan pilkada dan sebaliknya tidak ragu untuk menolak dan melaporkan apabila terdapat kecenderungan politisasi birokrasi yang dilakukan oleh kepala daerah petahana atau pejabat senior di birokrasi

yang maju dalam pilkada. Di sisi lain, pengaturan juga dibutuhkan agar peta potensi politisasi tidak menjadi *excessive*, yang justru dapat menurunkan efektivitas pemerintahan. Se jauh kepala daerah petahana beraktivitas dalam rangka menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan tidak dimaksudkan untuk kampanye, maka aktivitas tersebut selayaknya dapat terus dilakukan. Apabila terdapat pelanggaran aturan kampanye dan politisasi birokrasi dalam aktivitas tersebut, maka pegawai ASN dapat melaporkan kepada pengawas pemilihan. Dengan demikian, proses birokrasi dapat berjalan dengan lancar tanpa keraguan.

#### 4. Calon Tunggal

Pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal bukan merupakan fenomena yang meluas. Oleh karena itu, perlu dilakukan pengkajian ulang atas dibolehkannya pemilihan seperti ini karena dapat menimbulkan permasalahan lebih lanjut, misalnya potensi persekongkolan politik atau rendahnya legitimasi akibat partisipasi pemilih yang rendah. Apabila revisi undang-undang pilkada tetap akan memasukkan pasal-pasal terkait calon tunggal, maka dibutuhkan ketentuan yang dapat memitigasi risiko-risiko tersebut. Untuk menghindari persekongkolan politik, misalnya, diperlukan larangan tegas dan sanksi atas *candidacy buying* dan fasilitasi bagi calon perseorangan untuk maju dalam pilkada. Sementara itu, risiko rendahnya legitimasi akibat partisipasi pemilih yang rendah dalam pilkada dengan calon tunggal dapat diatasi dengan ketentuan yang mengatur khusus tentang alat peraga kampanye dan kampanye media yang dilakukan pasangan calon. Selain itu, KPUD yang

menghadapi calon tunggal juga perlu diberikan tugas mengedukasi calon pemilih secara masif untuk mensosialisasikan cara dan dampak pemilihan.

#### 5. Anggaran

Penganggaran pilkada serentak 2015 diletakkan pada pemerintah daerah dan dibantu oleh pemerintah pusat. Model ini membebani pemerintah daerah dalam menjalankan tugasnya. Padahal, sebagian besar pelayanan publik dan pembangunan merupakan tanggung jawab pemerintah daerah. Ke depannya, anggaran pilkada serentak sebaiknya dibebankan kepada pemerintah pusat sebagai bagian dari pelaksanaan urusan pemerintahan umum oleh pemerintah pusat.

*Kedua*, terkait dengan partisipasi masyarakat. Rendahnya partisipasi masyarakat membuat Pilkada terkesan hanya menjadi menjadi hajatnya penyelenggara dan hajatnya pemerintah saja. Banyak orang yang tidak tahu perihal pelaksanaan Pilkada. Ke depan, diperlukan pengaturan yang tegas tentang kewajiban pemerintah daerah bersama KPUD mensosialisasikan pelaksanaan pilkada sejak jauh-jauh hari. Selain itu, dibutuhkan model-model sosialisasi yang tepat untuk karakter masyarakat yang berbeda-beda. Setiap KPUD dan pemerintah daerah harus mampu membuat materi sosialisasi yang sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Praktik ini dapat dimonitor dan dievaluasi oleh KPU Pusat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2003. Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945. *Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*, Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- Asshiddiqie, Jimly. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta : Bhuana Ilmu Populer.
- Gaffar, Affan, HR. Syauckani, M. Ryaas Rasyid. 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Kajian Etika Politik dan Pemerintahan.
- Nordholt, Henk Schult, dan Gerry van Klinken, 2007, *Politik Lokal di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Imawan, Riswandha. 2004. Partai Politik di Indonesia : Pergulatan Setengah Hati Mencari Jati Diri. *Pidato Pengukuhan Guru Besar Fisipol UGM*. Yogyakarta.
- Priatmoko, Joko H. 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mahfud MD, Mohammad. 2007. Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan, *Makalah Seminar Konstitusi "Kontroversi Amandemen UUD 1945 dan Pengaruhnya Terhadap Sistem Ketatanegaraan"* Jakarta, 12 April 2007.
- Samego, Indria. 1998. Bila ABRI Berbisnis, Bandung : Mizan.
- Sinaga, Kastorius. 2003. *Pemilihan Kepala Daerah Kota dan Kabupaten : Beberapa Catatan Awal*, dalam Abdul Gaffar Karim (ed.), *Komplekstas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta : Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL Universitas Gadjah Mada dan Pustaka Pelajar.
- Suryadinata, Leo. 2002. *Elections and Politics in Indonesia*. Singapore : ISEAS.

Syafrudin, Ateng. 1994. *Kepala Daerah*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Wilson, 2005, "Demokrasi dan Social Progress", dalam *Jurnal Wacana* Edisi 21. Tahun VI 2005.



**PUSAT KAJIAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH**

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA REPUBLIK INDONESIA

Jalan Veteran No. 10 Jakarta Pusat 10110

Gedung B Lantai 3

Telp : (021) 3868201-05 Ext. 112-116

Fax : (021) 3866857

Email : [pkdod@lan.go.id](mailto:pkdod@lan.go.id)

Web : [dkk.lan.go.id](http://dkk.lan.go.id)

ISBN 978-979-3301-32-9

