

## **RINGKASAN MATERI**

### **SIMPOSIUM NASIONAL ASOSIASI ILMUWAN ADMINISTRASI NEGARA (AsIAN) DI UNIVERSITAS TIDAR MAGELANG, 1-2 MARET 2019**

Simposium Nasional Desa dengan Tema “Menggagas Pemerintahan Desa Sebagai Penyelenggara Langsung Pelayanan Publik di Tingkat Komunitas Untuk Kesejahteraan Rakyat Desa” telah diselenggarakan di Universitas Tidar pada 1 - 2 Maret 2019. Simposium ini menghadirkan 5 pembicara utama: Dr. Inosentius Samsul, S.H., M. Hum (Badan Keahlian DPR), Akhmad Muqowam (Wakil Ketua DPD RI), Prof. Dr. Hanif Nurcholis, M.Si (UT), Dr. Sutoro Eko (APMD), dan Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum (UI) serta di moderatori oleh Dr. Samodra Wibawa, MSc.

Pembicara pertama, Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum menyampaikan materi tentang Urgensi dan Proses Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah (SPIP). Urgensi pengawasan ini dapat dilihat dari beberapa aspek. Aspek filosofis menunjukkan bahwa pengawasan merupakan amanat dari Pancasila dan UUD NRI 1945. Karenanya untuk menciptakan SPIP yang baik, efektif dan efisien diperlukan iklim yang kondusif dengan mengoptimalkan fungsi manajemen. Aspek sosiologis, seperti masih lemahnya peran lembaga pengawas intern pemerintah, rendahnya kapasitas aparat pengawas, dan independensi aparatur inspektorat daerah juga menjadi temuan penting perlunya pengaturan pengawasan. Adapun aspek yuridis, sudah ada UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, PP No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan Perpres No. 192 Tahun 2014 tentang BPKP.

Rancangan UU SPIP ini diperlukan untuk memberikan definisi yang jelas terhadap pengawasan, memenuhi kuantitas dan kualitas SDM, meningkatkan independensi dan obyektivitas lembaga pengawas, memenuhi anggaran pengawasan, memperjelas bisnis proses dan mengharmoniskan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan SPIP. Saat ini Badan Keahlian DPR RI (SIMAS PUU) sedang menyusun naskah akademik dan RUU SPIP. SIMAS PUU berusaha untuk mewujudkan pembentukan UU yang partisipatif, transparan, akuntabel, profesional, berintegritas, efisien dan efektif. Begitupula menyiapkan instrumen agar masyarakat menyampaikan masukan secara sistematis dan terstruktur.

Pembicara kedua, Akhmad Muqowam menyampaikan materi tentang UU Desa. Dia menjelaskan bahwa UU Desa merupakan perjuangan, kehendak dan konsensus politik dan konstitusional untuk perubahan Desa. Misi UU Desa

adalah untuk melindungi dan memberdayakan desa agar kuat, maju, mandiri dan demokratis. Misi ini menilik bahwa sepanjang sejarah desa adalah entitas asli yang terus direkayasa dan dilemahkan negara. Untuk itu, UU Desa berkehendak melindungi dan memperkuat desa sesuai aslinya. Karenanya misi ini tidak hanya mencakup aspek pemerintahan desa tetapi juga aspek sosial budaya dan ekonomi. Misi ini kemudian dimaknai untuk mencapai spirit catur sakti desa: bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi, dan bermartabat secara budaya.

Amandemen UUD 1945 melahirkan Pasal 18B ayat (2) yang dipahami dengan melihat desa, nagari, marga, gampong maupun sebutan lainnya sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Dengan demikian, dasarnya bukan desentralisasi yang membentuk pemerintahan lokal (*Local Self Government*) melainkan rekognisi yang mengakui-menghormati desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat (*self governing community*). Dualisme desa sebagai fakta sosiologis dan fakta pemerintahan ini membuat kedudukan desa bersifat *hybrid*. Pemerintahan yang berbasis masyarakat tapi memiliki interlinkage dengan negara. Dalam hal hubungannya dengan pemerintahan daerah (kabupaten/kota), desa bukanlah satuan pemerintah terendah dalam sistem pemerintahan daerah tapi berkedudukan di wilayah kabupaten/kota.

Selama kurang lebih 5 tahun pelaksanaannya UU Desa membawa perkembangan positif yang juga disertai dengan perkembangan negatif. UU Desa telah memposisikan desa sebagai isu penting dalam ilmu pengetahuan, pemerintahan dan pembangunan. Desa telah menjadi sangat dinamis, setidaknya dengan pengelolaan dana desa. Disisi lain, perkembangan negatif juga muncul berupa kontradiksi kelembagaan, kontradiksi regulasi, dan kontradiksi dalam pendekatan. Kontradiksi kelembagaan ini ditandai adanya dua kelembagaan yang mengurus desa yaitu Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Kemendagri memiliki 'paham yang salah' dengan menempatkan desa sebagai bagian dari pemerintahan daerah, sedangkan Kementerian Desa 'gagal paham' atas UU Desa yang lebih banyak bicara dana desa dan pertumbuhan. Kemendagri mendidik kepala desa sebagai pemimpin pemerintahan sedangkan Kemendes mendidik kepala desa sebagai kepala proyek.

Kontradiksi regulasi ditandai dari makin biasanya secara normatif dan substantif karena pengaturan UU desa melalui PP, Permen, dan Perbup. PP No.43/2014 mereduksi roh desa menjadi pemerintahan desa semata. Kemudian UU Desa mengamanatkan prioritas belanja desa melalui musyawarah desa, sementara PP No.60/2014 dan perubahannya menegaskan prioritas penggunaan dana diatur oleh Menteri. Selain itu, masih banyak kontradiksi regulasi yang lain.

Kontradiksi pendekatan ditandai dari pandangan pemerintah atasan (supradesa) terhadap orang desa yang melihat mereka bodoh, malas dan suka mencuri. Dengan begitu maka yang hadir ke desa bukanlah pengakuan, penghormatan, kepercayaan, fasilitasi, edukasi dan pemberdayaan secara utuh

namun perintah, pengawasan, petunjuk teknis, larangan, bahkan ancaman (penjara). Kemudian semangat desa sebagai 'subyek' masih dikalahkan dengan pendekatan desa sebagai 'obyek', misalnya desa diserbu dengan proyek, berbagai macam pelatihan, aplikasi, permintaan data dari berbagai informasi, dan lain-lain sehingga pemerintah desa lebih sibuk mengurus laporan daripada mengurus rakyat.

Akhmad Muqowam yang Ketua Pansus RUU Desa DPR lebih banyak bercerita tentang bagaimana UU Desa seharusnya diimplementasikan sesuai dengan pandangannya dan pandangan para penyusun UU Desa: Desa sebagai entitas sosial-politik dan budaya asli yang harus diawetkan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Dia tidak memahami UU Desa sebagai produk politik berupa pembentukan organ negara di desa yang dijadikan instrumen negara untuk menyejahterakan rakyat desa melalui pemberian barang dan jasa publik kepada rakyat desa. Oleh karena itu, dia tidak membahas pelayanan publik pada tingkat komunitas sesuai dengan tema Simposium.

Pembicara ketiga adalah Prof. Dr. Hanif Nurcholis, yang menyampaikan tentang Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga dan sejenisnya sebagai pemerintahan tidak langsung warisan kolonial yang inkonstitusional. Pandangannya tersebut berdasarkan fakta historis bahwa Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya dalam konteks administrasi negara dan pemerintahan modern, pertama kali diatur pada zaman Hindia Belanda dengan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* Tahun 1906 (IGO 1906) untuk Desa di Jawa-Madura dan untuk luar Jawa-Madura diatur dalam Ordonansi per daerah yang kemudian disatukan dalam satu Ordonansi: *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten* Tahun 1938 (IGOB 1938). Di bawah IGO 1906 *juncto* IGOB 1938, Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya dijadikan badan hukum (*rechtspersoon* atau korporasi), tetapi bukan badan hukum publik bagian dari pemerintah dalam negeri. Pemerintah hanya membentuk badan hukum komunitas di bawah kontrol negara dengan istilah Pemerintah *Haminte* Pribumi (*Inlandsche Gemeente*). Pemerintah *Haminte* Pribumi bukan satuan pemerintahan resmi karena pemerintahan resmi Hindia Belanda hanya sampai pada kecamatan, tidak sampai desa. Model pemerintahan demikian disebut pemerintahan tidak langsung (*Indirect bestuurd gebied*) karena Pemerintah tidak memerintah rakyat desa (atau nama lain) secara langsung. Pemerintah hanya menjadikan Desa dan nama lain sebagai badan hukum (*rechtspersson* atau *corporation*) komunitas. Kemudian kepalanya dijadikan perantara (*tussenpersoon*) yang menghubungkan kepentingan Pemerintah dengan kepentingan rakyat desa dan sebaliknya. Masyarakat desa yang menginginkan pelayanan negara harus melalui lurah/kepala desa sebagai *brokemya*. Petugas desa hanya mencatat dan memberikan surat pengantar kemudian masyarakat harus membawa ke kecamatan, kawedanan dan kabupaten. Tugas kepala desa hanya sebatas menjembatani urusan rakyatnya dengan otoritas resmi (kabupaten/kota, provinsi, dan pemerintah pusat).

Penjajah Belanda membuat model pemerintahan demikian karena dapat memerintah rakyat desa yang jumlahnya banyak dengan rentang geografis luas secara murah dan efektif. Murah karena Pemerintah memberi kebebasan kepada badan hukum komunitas pribumi (Desa atau nama lain) untuk mengatur dan mengurus sistem kemasyarakatannya sesuai dengan kebiasaan/adat istiadat atas biayanya sendiri. Efektif karena dengan cara ini Pemerintah dapat memberi tugas kepada kepala komunitas (lurah atau nama lain) untuk menarik pajak, mendata penduduk, melakukan laporan, dan mengerahkan penduduk untuk kerja wajib/paksa secara terkontrol rapi.

Ketika Belanda diusir Jepang pada 1942 pemerintah *haminte* pribumi diteruskan tapi nomenklatur dan struktur organisasinya dirubah. Meskipun demikian, hak dan kewajibannya sama bahkan ditambah yaitu memobilisasi massa untuk ikut perang, menyita padi milik penduduk, memobilisasi penduduk untuk mengerjakan infrastruktur desa/ kecamatan/ kabupaten.

Pada masa sidang BPUPKI Mei-Agustus 1945, pengaturan mengenai desa dirancang oleh Muhammad Yamin dan Soepomo yang kemudian dijadikan Pasal 18 UUD 1945. Pasal ini mengatur tentang daerah Indonesia dibagi atas daerah otonom besar dan daerah otonom kecil dan daerah bekas swapraja (*zelfbestuurende lanschappen*) dikonversi menjadi daerah otonom besar yang bersifat istimewa dan bekas komunitas rakyat (*volksgemeenschappen*) dikonversi menjadi daerah otonom kecil yang bersifat istimewa. Jadi, berdasarkan UUD 1945 Pasal 18, Desa (dan nama lain) dimasukkan ke dalam sistem pemerintahan daerah formal, bukan di letakkan di luarnya sebagaimana pengaturan IGO 1906 *juncto* IGOB 1938. Berdasarkan norma ini dibuatlah UU No. 22/1948 tentang Pemerintahan Daerah Otonom. UU No. 22/1948 mengatur daerah otonom terdiri atas tiga tingkat:

1. Tingkat pertama : Propinsi
2. Tingkat kedua : Kabupaten dan Kota Besar
3. Tingkat ketiga : Desa, Kota Kecil, Nagari, Marga, dan lain-lain

Dengan demikian, Desa merupakan bagian integral dari sistem pemerintahan daerah formal, bukan lagi sebagai pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) di luar sistem pemerintahan daerah sebagaimana pengaturannya pada zaman penjajahan.

UU No. 22/1948 kemudian diganti dengan UU No. 1/1957 lalu diganti lagi dengan UU No. 18/1965 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* UU No. 19/1965 tentang Desapraja. UU No. 19/1965 tentang Desapraja mengatur Desa yang masih kental unsur adatnya dijadikan daerah otonom berbasis adat dengan nomenklatur Desapraja. Selanjutnya jika Desapraja sudah berkembang dan maju dikonversi menjadi Daerah Tingkat III dengan nomenklatur Kecamatan.

Pada tahun 1965 terjadi kudeta yang gagal oleh G30S/PKI yang berakibat jatuhnya pemerintahan Soekarno dan diganti oleh pemerintahan Soeharto. Pemerintahan Soeharto membekukan UU No. 18/1965 dan UU No. 19/1965. Pada tahun 1974 regim Soeharto mengundangkan UU No. 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan pada 1979 mengundangkan UU No.

5/1979 tentang Pemerintahan Desa. Berdasarkan UU No. 5/1979 regim Soeharto (Orde Baru) menghidupkan kembali pemerintahan *haminte* pribumi zaman Hindia Belanda atau pemerintahan *Ku* zaman pendudukan Jepang yang sudah dihapus oleh UU No. 19/1965. Sama dengan penjajah Belanda dan Jepang, pemerintah Orde Baru menjadikan komunitas desa, nagari, gampong marga dan sejenisnya hanya sebagai badan hukum (*rechtspersoon*) komunitas di bawah kontrol negara, bukan sebagai satuan pemerintahan resmi.

Pemerintahan desa yang dibentuk pada masa Reformasi dengan UU No 22/1999 *juncto* UU No.32/2004 *juncto* UU No.23/2014 *juncto* UU No 6/2014 tentang Desa memiliki ruh, paradigma, konsepsi dan struktur yang sama dengan Pemerintah *Haminte* Pribumi zaman Hindia Belanda *juncto* Pemerintah *Ku* zaman Jepang *juncto* Pemerintah Desa zaman Orde Baru. Statusnya bukan organ pemerintah resmi tapi badan hukum sosial-politik bentukan negara yang merupakan kelanjutan model pemerintahan tidak langsung zaman kolonial. Fungsinya hanya menjembatani kepentingan pemerintah dengan rakyat desa. Akibatnya rakyat desa tidak mendapatkan pelayanan publik tingkat dasar berupa pendidikan dasar, kesehatan, dan pengembangan/pemberdayaan ekonomi rakyat. Hal ini terjadi karena pemerintahan desa (dan nama lain) yang menganut model pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) tidak difungsikan sebagai alat penyejahtera rakyat melalui pemberian pelayanan publik tapi hanya berfungsi sebagai *broker* Pemerintah Atasan untuk menghubungkan kepentingan Pemerintah Atasan dengan rakyat desa melalui model kontrol dan mobilisasi.

Untuk itu, demi menciptakan pemerintahan desa modern yang memberikan pelayanan publik kepada komunitas disarankan kembali ke rancangan *founding fathers* dan norma Konstitusi. *Founding fathers* yang merancang pemerintahan desa modern adalah Muhammad Yamin, Soepomo, Muhammad Hatta, dan Soetardjo Kartohadikoesomo. Dalam rancangan Muhammad Yamin Desa dijadikan pemerintahan bawahan/kaki. Dalam rancangan Soepomo Desa dijadikan daerah otonom kecil yang bersifat istimewa. Dalam rancangan Muhammad Hatta Desa dijadikan daerah otonom paling bawah sejajajar dengan kabupate dan kota, hanya ukurannya lebih kecil. Dalam rancangan Soetardjo Kartohadikoesomo Desa dijadikan daerah otonom tingkat III yang merupakan konversi desa-desa tradisional.

Norma Konsitusi (Pasal 18 UUD 1945 dan Penjelasannya) menjadikan Desa sebagai daerah otonom kecil yang bersifat istimewa sedangkan Pasal 18, 18A, 18B UUD NRI 1945 tidak mengatur Desa. Pasal 18B ayat (2) bukan mengatur Desa tapi mengatur kesatuan masyarakat hukum adat. Kesatuan masyarakat hukum adat bukan Desa sebagaimana diatur dalam IGO 1906 *juncto* IGOB 1938, UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan PP No. 72/2005 tapi *adat rechtsgemeenschap* (komunitas hukum adat) yang hidup dalam *beschikkingsrecht* (tanah dengan hak pertuanan), dan berada dalam *adatrecht kringen* (lingkaran hukum adat) sebagaimana disampaikan oleh Cornelis van Hollenhoven dalam pengukuran Guru Besarnya di Universitas Leiden 1901.

Berdasarkan hal tersebut Desa perlu dikonstruksi ulang menjadi organ pemerintahan yang sebenarnya, bukan pemerintahan bayang-bayang (Ranggawidjaja, 2013) atau pemerintahan palsu (Nurcholis, 2016) atau kuasi pemerintahan lokal (Wasistiono, 2017). Desa baru ini bukan lagi lembaga sosial-politik yang difungsikan sebagai *tussenpersoon* atau *broker* tapi instrumen utama untuk menyejahterakan rakyat desa dengan tugas pokok memberikan barang dan jasa publik kepada warga negara yang tinggal di desa. Desa baru ini adalah pemerintah lokal otonom sejajar dengan kabupaten/kota hanya ukurannya kecil. Besar wilayahnya tidak sama dengan desa-desa yang ada yang sekarang tapi sama dengan wilayah kecamatan sekarang. Dalam sistem pemerintahan lokal otonom yang direformasi ini tidak perlu ada satuan pemerintahan di bawah pemerintah lokal otonom seperti kecamatan dan kelurahan. Sebagaimana pemerintahan lokal otonom di seluruh dunia di bawah pemerintahan lokal otonom hanya dibentuk dinas-dinas yang langsung memberikan pelayanan publik kepada komunitas.

Pembicara keempat adalah Dr. Sutoro Eko, yang menyampaikan materi tentang Sengketa Politik Pengetahuan Abadi di Medan Desa. Dia menilai bahwa ketidakefektifan dana desa dalam menyejahterakan rakyat karena adanya pandangan orientalis, modernis, dan teknokratik dalam melihat desa. Pandangan orientalis menganggap Desa sebagaimana diatur dalam UU Desa sebagai 'batu sandungan' dalam pelayanan publik dan program pengentasan kemiskinan. Pandangan orientalis ini membenarkan intervensi, teknokratisasi, dan birokratisasi untuk menyejahterakan rakyat desa. Pengurangan kemiskinan harus dilaksanakan dengan program yang terukur dan menysasar. Pandangan modernis-teknokratis percaya bahwa untuk menyejahterakan rakyat desa harus membangun desain institusional dengan perubahan kelembagaan pemerintahan desa sebagai alat negara yang menyelenggarakan pelayanan publik langsung kepada rakyat desa.

Sutoro Eko mengkritik pandangan orientalis, modernis, dan teknokratis. Menurutnya Desa tidak bisa dipahami dengan pandangan demikian yang hanya dilihat dari perspektif desentralisasi/pemerintah daerah tapi harus dipahami sebagai fakta sosiologis sekaligus fakta pemerintahan sebagaimana pengaturannya dalam UU Desa. Dia berpandangan bahwa UU Desa yang dianggap inkonstitusional ini dinilai sebagai kehendak politik Pemerintah dan DPR sebagai institusi pemegang kedaulatan rakyat untuk membungkus perdebatan ilmu dan politik pengetahuan yang tidak selesai. UU Desa adalah bentuk kemenangan kecil dalam "merebut hak" desa.

Sutoro Eko membangun argumen bahwa desa sejak jaman prakolonial, kolonial hingga neoliberal tidak hanya dihisap oleh kekuatan besar tetapi juga menjadi medan sengketa politik pengetahuan yang abadi. Keberadaan negara tidak menghapuskan desa, tetapi juga tidak memperkuat desa melainkan memanfaatkan, menunggangi, menghisap dan menindas desa. Kapitalisme yang masuk desa bersama negara hanya tumbuh menjadi kapitalisme parasit sembari menghisap hasil bumi dari desa dibawa ke negeri kolonial Barat.

Ada 4 ideologi dan mazhab desa. Pertama *eksistensialis-romantis* yang mempertahankan desa dan adat. Mahzab ini berbicara keaslian, kearifan lokal, egaliter, kohesi sosial, gotong-royong dan lain-lain. Kedua adalah *revisionis-radikal* yang menganggap bahwa desa menyajikan ketimpangan dan dikuasai oleh despot kecil. UU No. 6/2014 tentang Desa dianggap kembali seperti Pemerintahan Desa pada masa Orde Baru sedangkan para peneliti hanya mencari-hisap data untuk keperluan mereka. Argumen mereka justru membenarkan dan mengundang teknokratisasi, birokratisasi maupun intervensi kaum modernis. Misalnya desa bentukan kolonial dan negara, desa diawetkan dan dimanfaatkan, desa menjadi alat pemerintahan tidak langsung untuk penyelenggaraan pemerintahan yang efisien, desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat itu sesat, dan lain-lain. Ketiga adalah *orientalis-modern* yang pada dasarnya adalah penerus kolonialisme desa yang disepuh dengan dempul modernisasi, teknokrasi, *community driven development*. Kaum ini juga pragmatis, misalnya melakukan intervensi terhadap desa karena dibenarkan dengan temuan kaum revisionis. Mereka suka membandingkan PNPM lebih baik daripada UU Desa. PNPM memiliki peran dalam meningkatkan kemampuan masyarakat dalam merencanakan dan melaksanakan sendiri proyek infrastruktur yang efektif dengan tingkat partisipasi perempuan yang tinggi dan manfaat untuk kaum miskin. Ada anggapan bahwa dana desa yang besar tanpa adanya pengawasan yang kuat dan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas dari masyarakat hanya akan memperkaya elit dan menyebabkan pemborosan. Adapun yang terakhir adalah *konstruktivis-transformatif*, yang menganggap bahwa desa adalah basis kehidupan, kekuatan dan penghidupan berkelanjutan. Mereka akan mendorong, mencerahkan dan mengorganisir aktor-aktor baru yang menghadirkan pemimpin baru yang progresif. Menganggap bahwa kolonialisme, modernisasi, birokratisasi dan teknokrasi menciptakan kontradiksi dalam perubahan desa. Berupaya melakukan demokratisasi desa melalui organisasi rakyat, kelompok kepentingan, warga aktif, partisipasi, ruang publik, deliberasi, dan representasi.

Sutoro Eko mengkritik melihat desa dari sudut ilmu pemerintahan karena hanya menyentuh dua hal. Pertama, desa ditempatkan dalam diskursus dan praktik pemerintahan langsung dan tidak langsung. Kedua, desa dibaca dengan teori hukum tata negara dan *local government*. Menurut cara pandang ini, desa dilihat sebagai fakta pemerintahan yang terpisah dari fakta sosiologis. Padahal pemerintah merupakan tradisi alamiah manusia (sebelum negara formal lahir). Jika ada kumpulan masyarakat maka disitulah lahir pemerintah, yang kemudian hadir konsep *self governing community*.

Konstruksi dan regulasi atas desa terombang ambing akibat warisan kolonial. Desa adalah fakta historis dan sosiologis yang sudah ada jauh sebelum kolonial tapi tidak disebutkan dalam batang tubuh UUD 1945. Desa hanya menempati posisi residu. Menurut pakar hukum pemerintahan, UU No 22/1948 merupakan pengaturan kedudukan desa yang paling baik dan sesuai dengan

UUD 1945 namun susunan yang seragam ini belum teruji dan dilaksanakan dengan baik di Indonesia.

Menurut pandangan Sutoro Eko, Desa mempunyai posisi ganda sebagai *self governing community* yang tradisional sekaligus *local self goverment* yang modern. Sebagaimana yang sudah dilaksanakan dalam formula ala Yogyakarta yang menjadi fondasi desa berdikari. Desa Jawa justru lahir menjadi desa berdikari pada periode 1945-1965 pada saat kontrol negara atas desa sangat longgar. Kelurahan yang diperkenalkan UU No.5/1979 merupakan rekayasa teknokrasi-modernis bersamaan proyek modernisasi global.

Sutoro Eko juga menjelaskan bahwa saat menyusun UU Desa masih ada perdebatan tentang desa dan kesatuan masyarakat hukum adat (KMHA). Akhirnya terjadi negosiasi bahwa desa merupakan *hybrid* antara *local self government* dan *self governing community*, dimana desa berwenang mengatur-mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Melampaui desain kelembagaan tersebut, hakekat desa dalam UU Desa adalah kepentingan masyarakat setempat, prakarsa lokal dan musyawarah desa.

UU Desa sendiri telah memformulasikan interlinkage antara desa membangun dan membangun desa untuk mengatasi kemiskinan dan ketimpangan. Untuk itu pembangunan kawasan perdesaan adalah tentang eksistensi dan partisipasi desa, pembangunan partisipatif dan pemberdayaan masyarakat. Dengan demikian kemakmuran desa bukan perihal teknokratik dan ekonomik sebagaimana pandangan kaum modernis-teknokratis tapi gerakan yang mengngonsolidasikan lokalitas, kehidupan dan representasi. Dalam ideologi dan mahzab ini disebut sebagai konstruktivisme yang melampaui tiga mahzab sebelumnya: romantis, orientalis-modernis dan revisionis.

Materi Sutoro Eko berhenti pada debat ideologis dan paradigmatic status desa. Hampir semua materinya berupa membenaran pandangannya (konstruktivisme) dalam melihat Desa dalam narasi apologis. Dia menyampaikan kritik keras atas paradigma di luar dirinya yang diberi label romantis, orientalis-modernis dan revisionis. Oleh karena itu, ia tidak membicarakan pelayanan publik pada tingkat komunitas sebagaimana perminataan Panitia.

Pembicara terakhir adalah Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum yang menyampaikan materi tentang Desa Dalam Struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hadirnya UU No.6/2014 telah memperkokoh desa dalam Negara Republik Indonesia, meskipun pengaturan desa mengalami pasang-surut. Interpretasi pengaturan desa oleh pakarpun terdapat silang pendapat, terutama antara kelompok Hanifian dan Sutoronian. Desa dalam pengertian kelembagaan, merupakan jalinan yang menyangkut wilayah fisik-geografis, manusia yang ada di dalamnya serta sistem nilai yang berkembang.

Tujuan dari UU desa dalam konsideran UU adalah untuk melindungi dan meberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri dan demokratis sehingga menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintah dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Desa atau yang disebut dengan nama lain memiliki otonomi tersendiri yang berbeda dengan

kelurahan. Nomenklatur desa mengandung makna sekumpulan masyarakat, sedang kelurahan lebih kepada birokrasi pemerintah dan wilayah kerjanya.

Menurut *founding fathers* desa adalah otonomi kaki, dengan pertimbangan betapa sulitnya mengelola struktur terendah ini jika terkait organ negara secara tegas, jelas dan formal. Negara akan menjadi terlalu besar untuk menentukan kepentingan, urusan dan hajat hidup masyarakat desa dan terlaju jauh menjadi pengatur desa. Serta menjadi sumber masalah jika melakukan standarisasi berlebihan untuk Indonesia yang sangat heterogen. Jika desa diatur dalam struktur negara maka akan makin kompleks, namun jika dibiarkan akan semakin lemah. Dalam hal ini, hadirnya UU No.6/2014 dianggap Sutonian mampu memperbaiki keadaan. Sedangkan Hanifian menganggap UU tersebut meleset dari pandangan UUD 1945 dan *founding fathers*.

Permasalahannya adalah negara tidak memiliki tangan sampai ke pelosok dalam tata kelola desa melalui ditetapkannya UU No.6/2014. Sementara ada dua kementerian yang mengurus desa. Pada tingkat nasional mengurus desa tampak desentralistik menurut UU, dimana terdapat pasal yang melibatkan pemerintah daerah di atasnya. Juga tidak ada instansi vertikal dua kementerian di daerah. Sehingga desa sangat jauh dari pengelola pembangunan desa yang berada di Jakarta. Desa (dana desa) selalu menjadi isu strategis dalam Pemilu. Akan tetapi, terdapat ancaman akuntabilitas tata kelolanya. Sementara fakta empirik menunjukkan masih rendahnya pemahaman stakeholder dalam praktik pemerintahan, keterbatasan sumber daya, banyaknya aturan formal maupun informal dan masih adanya *patron-client*.

Sebenarnya asumsi *Founding Fathers* terhadap otonomi desa adalah masyarakat yang mandiri. Kerancuan terjadi ketika kontak formal bangun negara yang berlebihan, disertai dengan kapitalisasi perkotaan dan ketidakseimbangan pembangunan wilayah maupun nasional. Untuk itu negara perlu membuat rambu-rambu dan merekonstruksi otonomi desa dengan menyerahkan lebih banyak ke daerah otonom atasnya dengan pertimbangan sumber dayanya tetap bersumber dari Negara. Kemudian perlu dilakukan penyederhanaan kementerian meskipun dapat didorong kemungkinan membuka cabang di daerah dalam rangka pembinaan dan fasilitasi dan dekat dengan desa- desa.

Simposium Desa dihadiri oleh akademikus, peneliti, dan praktikus yang *concern* terhadap desa dan permasalahannya. Dari mereka terkumpul sebanyak 64 makalah dari berbagai disiplin ilmu dari 35 lembaga. Semua makalah tersebut kemudian dikelompokkan dalam empat bidang lalu didiskusikan secara paralel sesudah presentasi pembicara utama pada 1 Maret 2019 dan berakhir pada 2 Maret 2019. Kegiatan diskusi per Bidang berupa analisis masalah baik berdasarkan data dari riset lapangan maupun dari hasil pemikiran. Garis besar hasil diskusi per Bidang adalah sebagai berikut.

1. Bidang Pembangunan dan Ekonomi

Hadirnya UU No. 06 Tahun 2014 memberikan potensi pembangunan dan ekonomi yang besar kepada desa melalui dana desa. Beberapa hasil penelitian

menunjukkan bahwa dana desa mampu memberikan peningkatan pembangunan dan ekonomi desa. Peningkatan pembangunan dan ekonomi ini didukung oleh perangkat pelaksana yang baik dan kompeten tidak hanya pada pelaksana tingkat desa tetapi juga pengawas yang kompeten, sistem pengelolaan yang transparan dan akuntabel, juga didukung dengan kesiapan masyarakat melalui demokrasi ekonomi lokal yang sudah ada. Kesiapan masyarakat ini mampu menjadi tumpuan yang kuat dalam pelaksanaan pembangunan dan ekonomi. Disamping itu, akan menumbuhkan kreativitas dan inovasi pada masyarakat seperti kewirausahaan sosial.

Beberapa kajian lain menunjukkan bahwa adanya dana desa belum menjadi stimulan pembangunan dan ekonomi tetapi justru menjadi alat ketergantungan desa. Hal ini terjadi karena munculnya dana desa belum disertai dengan kesiapan perangkat desa. Masih kurangnya instrumen untuk melakukan analisis potensi desa atau bahkan potensi desa tidak didukung dengan kebijakan maupun program yang sesuai. Dana desa yang dialokasikan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat masih rendah sehingga menjadi salah satu kendala keberhasilan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat desa. Permasalahan lain muncul dari belum adanya pengakuan negara terhadap hak-hak masyarakat adat untuk mengelola SDA. Hal ini terjadi pada masyarakat adat, dimana keberadaan negara (kebijakan) justru melemahkan nilai-nilai lokal masyarakat adat.

## 2. Bidang Pelayanan dan Wisata

Berkaitan dengan pelayanan desa (Pemerintah Desa) beberapa kajian menunjukkan bahwa desa sangat terbatas dalam memberikan layanan publik. Desa hanya berperan sebagai perantara antara rakyat yang memerlukan pelayanan administrasi dengan pemerintah resmi (kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi). Pemerintah desa tidak memberikan layanan dasar (pendidikan, kesehatan, dan kemakmuran) secara langsung. Layanan dasar diberikan oleh kabupaten/kota yang justru terhalang oleh status desa yang semi otonom. Desa yang merupakan lembaga sosial-politik hasil buatan Negara memiliki ketergantungan yang tinggi kepada pemerintah supradesa. Hasil penelitian lapangan juga menemukan bahwa kemampuan perangkat desa masih rendah mengurus urusan pemerintahan desa: menyusun perencanaan, mengelola keuangan, melaksanakan program pembangunan, memberikan pelayanan dasar, dan melindungi hak-hak warga desa. Permasalahan tersebut menyebabkan rendahnya efektivitas pelayanan publik di desa.

Ada beberapa desa yang sudah mengintegrasikan penggunaan IT dalam pelayanan yang sudah berjalan dengan maupun penerapan smart village. Namun masih menemui kendala seperti belum siapnya SDM maupun pemanfaatan teknologi secara sempit, sehingga teknologi tidak hadir secara nyata untuk mengatasi problem di desa. Temuan lain menunjukkan bahwa pengelolaan dana desa yang baik dan berhasil akan memunculkan kewirausahaan publik yang

akan secara tidak langsung berpengaruh pada pelayanan publik. Akan tetapi, semua itu tidak signifikan dengan tugas pelayanan publik kepada rakyat.

Berkaitan dengan dengan wisata, adanya dana desa memunculkan semangat dan potensi wisata pada desa. Beberapa desa sudah berhasil meningkatkan potensi wisata melalui BUMDes. Namun, masih ada beberapa permasalahan yang muncul seperti belum siapnya SDM, infrastruktur belum memadai, belum tergalinya potensi. Permasalahan muncul karena semakin banyak desa yang berlomba-lomba menjadi desa wisata, namun belum berorientasi pada kebutuhan masyarakat desa. Masalah lain yang muncul adalah penetapan pemerintah terhadap beberapa desa wisata justru menggerus nilai-nilai lokal /tradisi masyarakat.

Fakta tersebut dilihat dari perspektif adminisrasi negara adalah aneh. Pemerintah Desa tidak bersemangat dan mencari cara yang efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan publik dasar kepada rakyatnya yang berdampak peningkatan kesejahterannya tapi malah bersemangat menjadikan desanya sebagai obyek wisata. Pemerintah Desa malah memaksimalkan Dana Desa dan semua sumber daya desa untuk mengembangkan Desa Wisata. Akibatnya pelayanan publik dasar (pendidikan, kesehatan, dan kesesejahteraan) terbengkelai karena Pemerintah Desa tidak mengurusnya dengan baik.

### 3. Bidang Ortala dan Reformasi

Pemerintah desa masih berkuat dengan berbagai macam permasalahannya baik terkait sistem tata kelola desa dan demokrasi desa. Berdasarkan kajian yang telah dilakukan para pemakalah, beberapa permasalahan yang layak untuk diperhatikan diantaranya: (1) pengambilan kebijakan di level desa yang *blind gender*: tiada produk legislasi yang mengatur kepentingan khusus perempuan, kepentingan perempuan tereduksi karena disimplifikasi sebatas kepentingan PKK dan Posyandu, pelibatan perempuan tidak representatif karena istri kepala desa dan bidan desa dianggap mewakili perempuan desa. (2) Lemahnya monitoring pengelolaan dana desa sehingga menimbulkan maraknya aktifitas korupsi yang dilakukan oleh kepala desa. (3) Kegagalan tata kelola desa tidak hanya dikarenakan faktor internal, namun faktor eksternal juga menjadi variabel kegagalan tata kelola desa: kontradiksi antara kelembagaan, regulasi dan pendekatan dalam mengelola desa.

Terlepas dari permasalahan tersebut, tidak dipungkiri bahwa ada dampak positif dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lahirnya Undang-Undang tersebut memberikan perspektif baru dalam menggagas tata kelola sistem pemerintahan desa di Indonesia, khususnya berbasis pada *community governance*. Selain itu, UU tersebut semakin memperkuat identitas, asal-usul, nilai budaya pada otonomi suatu desa, serta memberikan perlindungan dan jaminan bagi penyelenggaraan pemerintah desa.

### 4. Bidang Filosofi, Sistem dan Demokrasi

Pemakalah pada bidang ini menyajikan berbagai permasalahan yang terjadi di desa. Pertama, regulasi yang tumpang tindih antara PP No. 43/2014 jo

PP No. 47/2015 serta PP No. 60/2014 jo PP No. 22/2015. Oleh karena itu, perlu adanya satu Peraturan Pemerintah baru yang komprehensif dan sesuai mandat Undang-Undang Desa. Kedua, kebijakan pengawasan dari aparat penegak hukum/Satgas dana desa, Kemendes justru terlalu mengekang desa. Di samping itu, pengawasan tersebut berkontradiktif dengan Undang-Undang Desa. Ketiga, kurangnya akuntabilitas pemerintah desa dalam melaksanakan program yang ditetapkan. Keempat, *good village government* belum terlaksana dengan baik. Kelima, kurangnya pemberdayaan masyarakat melalui BPD yang mengakibatkan lemahnya partisipasi masyarakat dan pemerintah desa dalam proses regulasi untuk pelaksanaan dan monev kinerja pemerintah itu sendiri. Keenam, lemahnya respon pemerintah terkait permasalahan anak. Dana desa tidak digunakan untuk keperluan penuntasan permasalahan anak, padahal dana desa merupakan peluang untuk mereduksi permasalahan anak. Ketujuh, kapasitas aparatur pemerintah desa yang belum memadai untuk mengelola pemerintahana, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.

Berdasarkan presentasi pembicara utama ditambah dengan presentasi semua pemakalah dan diskusinya, Simposium Nasional ASIAN dengan tema “Menggagas Pemerintahan Desa Sebagai Penyelenggara Langsung Pelayanan publik untuk Kesejahteraan Rakyat” menyimpulkan bahwa **pelayanan publik pada tingkat komunitas bidang pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan belum diselenggarakan oleh Negara karena Pemerintah Desa sebagaimana diatur oleh UU No. 6/2014 bukan organ negara yang sebenarnya tapi organisasi sosial-politik bentukan Negara dengan Undang-Undang yang difungsikan sebagai perantara antara kepentingan Pemerintah Atasan dengan rakyat Desa. Tugas pokok Pemerintah Desa tidak memberikan pelayanan publik bidang pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan kepada komunitas tapi hanya pelaksana kebijakan politik Pemerintah Atasan. Karena fungsinya demikian maka Pemerintah Desa tidak mempunyai organ-organ pelaksana pelayanan publik.**

Berdasarkan kesimpulan tersebut disampaikan saran sebagai berikut.

1. Pada usia kemerdekaannya yang ke-74 Negara Kesatuan Republik Indonesia sangat tidak logis jika tetap mengawetkan dan meneruskan pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) warisan kolonial sebagaimana diatur dalam IGO 1906 *juncto* IGOB 1938. Pemerintahan Desa sebagaimana diatur dalam UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* PP No. 72/2005 *juncto* UU No. 6/2014 adalah kelanjutan pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) buatan pemerintah kolonial tersebut.
2. Pemerintah Desa sebagaimana diatur dalam UU No. 6/2014 perlu direformasi dengan cara merevitalisasi dan aktualisasi rancangan *founding fathers* dan norma Konstitusi (UUD 1945 *juncto* UUD NRI 1945).
3. Pemerintah Desa model baru sebagaimana rancangan *founding fathers* dan norma Konstitusi adalah pemerintah lokal otonom kecil asimetris karena memiliki hak asal-usul dan susunan asli yang sejajar dengan kabupaten/kota

dengan fungsi menyejahterakan rakyat desa (komunitas) yang tugas pokoknya adalah memberikan pelayanan publik bidang pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan. Pembentukannya bukan dengan cara *created by law (top down)* tapi gabungan antara *created by law* dan *acknowled by law* atau rekognisi (*buttom up*). Komunitas hukum yang sudah menyelenggarakan urusan pemerintahan seperti komunitas di Bali yang sudah menyelenggarakan urusan irigasi pertanian diakui oleh Undang-Undang. Bersamaan dengan itu, Negara menyerahkan urusan pemerintahan bidang pendidikan, kesehatan, kesejahteraan, dan utilitas desa.

4. Pemerintah Desa model baru tidak diurus oleh dua Kementerian (Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi) tapi di bawah satu Kementerian: Kementerian Dalam Negeri. Pemerintah Desa menjadi bagian integral dari sistem pemerintahan daerah dalam bangunan sistem pemerintahan NKRI.