BAB III

ANALISIS HUKUM TERHADAP PENGATURAN DESA DALAM KONSTITUSI SEBELUM DAN SESUDAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Tidak dapat dipungkiri bahwa desa merupakan ruh dari berdirinya negara Indonesia ini, sebagai penyangga dan sekaligus benteng terhadap tegaknya bangsa. Sifatnya yang komunal dan religius menjadi ciri khas untuk negara yang dibentuk di atas puluhan ribu desa yang menopangnya. Desa secara sosiologis maupun polititis memiliki posisi yang sangat kuat. Dengan jumlah sekitar 73.000 (tujuh tiga ribu) desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia sebagian besar hidup di desa. Dengan demikian, posisi pemerintah desapun memiliki arti strategis, karena posisinya yang paling dekat dengan masyarakat.[226]

Secara historis desa sudah ada sebelum datangnya penjajah Belanda. Di Nusantara telah terdapat sistem ketatanegaraan dalam bentuk kesatuan perkampungan dan lain-lain. Menurut Nasroen, desa di Indonesia telah ada sejak beratus-ratus tahun yang lampau. Dari zaman ke zaman, desa, nagari, marga ini ada dan tetap ada sampai dewasa ini. Majapahit telah hilang, demikian pun Sriwijaya, Atjeh, Bugis, Minangkabau, Mataram dan sebagainya. Hindia Belanda, pendudukan Jepang telah lenyap, tetapi desa, nagari, marga itu tetap ada. Dari jalan sejarah ini, sebagai bukti dapat diambil kesimpulan bahwa sesuatu negara akan

[226] Kushandajani, *"Implikasi UU No. 6 Tahun 2016..... Op.Cit.,* hlm. 76

tetap ada, selama desa, nagari, marga itu ada, asal negara itu sanggup menyatukan dirinya dengan desa, nagari dan marga itu.[227]

Melihat posisi strategis dan kedudukan desa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menjadi penting untuk melihat dinamika pengaturan desa dalam lintasan perjalanan konstitusi di Indonesia, hal ini untuk mengetahui seberapa besar komitmen pemerintah dalam melindungi dan menjaga desa yang sedari awal sudah memiliki otonomi yang asli. Dalam bab ini penulis akan menguraikan dinamika pengaturan desa dalam konstitusi sejak kemerdekaan hingga setelah perubahan UUD 1945.

A. Dinamika Pengaturan Desa dalam UUD 1945 dan Perdebatannya dalam sidang BPUPKI-PPKI

Merupakan fakta sejarah bahwa rumusan awal terbentuknya bangsa Indonesia dimulai dalam perdebatan dalam sidang BPUPKI-PPKI yang dibentuk pada masa penjajahan Jepang untuk mempersiapkan kemerdekaan Indonesia[228]. Selain perdebatan mengenai dasar negara yang akan dijadikan pandangan hidup

---

[227] Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa.. Op.Cit.*, hlm. 27

[228] Kemerdekaan yang diberikan oleh Jepang berawal dari janji dari Perdana Menteri Jepang Kaiso yang secara resmi diucapkan pada bulan September 1944. Ditengarai bahwa janji tersebut bukanlah merupakan suatu kebaikan hati. Jika tidak ada keadaan yang memaksa janji tersebut tidak akan pernah ada. Keadaan yang menyebabkan diumumkannya janji kemerdekaan itu adalah rangkaian kekalahan beruntun balatentara Jepang sejak bulan Mei 1942, yaitu setelah armada Jepang mulai menagalami kekalahan besar dalam pertempuran laut di Coral Sea, sebelah timur Australia. Atas dasar janji tersebutlah kemudian dibentuk Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang dalam bahasa Jepang disbut dengan *"Dokuritsu Zyumbi Cosakai"*. Mengingat luasnya wilayah Indonesia maka dibentuklah dua buah BPUPKI yang masing-masing untuk pulau Jawa dan Sumatera. BPUPKI untuk pulau Jawa dipimpin oleh Dr. Radjiman Wedyodiningrat dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada saiko sikikan (Panglima Tentara) tentara ke XVI. Sedangkan BPUPKI untuk pulau Sumatera dipimpin oleh Muhammad Sjafei yang dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada Saiko Sikikan Tentara ke XXV. BPUPKI bersidang dari tangggal 28 Mei 1945 hingga 17 Juli 1945. *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI 28 Mei-22 Agustus 1945*, penyunting penyelia, Saafroedin Bahar, dan Nanie Hudawati, Cet. I, Edisi IV, Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1998, hlm. xxiv-xxvii

(*weltanschauung*) dan ideologi negara layaknya negara yang sudah merdeka, dalam sidang tersebut juga banyak membicarakan bagaimana bentuk dan pemerintahan yang akan dibangun dalam rangka negara yang merdeka.

Dalam hal membicarakan tentang dasar negara, tak luput pula pandangan-pandangan dari anggota BPKUPKI-PPKI melontarkan gagasannya mengenai desa yang menjadi cikal bakal keberadaan negara Indonesia yang dihiasi dengan suasana kehidupan desa. Adalah Moh. Yamin dan Soepomo, dua tokoh yang sangat gigih menyuarakan tentang "desa" dalam sidang BPUPKI-PPKI agar desa dapat dijadikan susunan pemerintahan terbawah dalam susunan pemerintahan di Indonesia.

Dalam pidatonya yang pertama dalam sidang BPUPKI pada tanggal 29 Mei 1945, Moh. Yamin menyampaikan pandangannya tentang faham negara bahwa "*Negeri, desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibarui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan negara sebagai bagian bawah".* Pandangan ini disampaikan Yamin setelah menguraikan beberapa paham yang harus ditolak oleh masyarakat Indonesia, dan pandangan yang disampaikan di atas merupakan salah satu faham yang harus diwujudkan.[229]

Selanjutnya pada tanggal 31 Mei 1945 Soepomo memberikan pandangannya terkait dasar negara untuk negara Indonesia yang akan merdeka. Dalam pidatonya tersebut Soepomo lebih menegaskan pendiriannya agar Indonesia tidak hanya mencontoh dan menerapkan begitu saja tentang bentuk

[229] *Ibid*, hlm. 25

negara negeri lain, karena pada dasarnya Indonesia mempunyai susunan tata negara yang asli. Dalam pidatonya, Soepomo [230]mengatakan bahwa

> "Setelah kita meninjau ringkas contoh-contoh dari sifat negeri-negeri lain, maka tadi dengan sepatah dua patah kata kami mengatakan apa yang tidak sesuai dan apa yang sesuai dengan lembaga sosial (struktur sosial) dari masyarakat Indonesia yang asli. Sebagaimana tuan-tuan telah mengetahui juga, struktur sosial yang asli tidak lain adalah ciptaan kebudayaan Indonesia, ialah buat aliran pikiran atau semangat kebatinan bangsa Indonesia".
>
> "Maka semangat kebatinan, struktur kerohanian dari bangsa Indonesia bersifat dan bercita-cita *persatuan hidup* persatuan *kawulo* dan gusti yaitu persatuan antara dunia luar dan dunia batin, antara mikrokosmos dan makrokosmos, antara rakyat dan pemimpin-pemimpinnya. Segala manusia sebagai seorang, golongan manusia dalam sesuatu masyarakat dan golongan-golongan lain dari masyarakat itu dan tiap-tiap masyarakat dalam pergaulan hidup di dunia seluruhnya dianggapnya mempunyai tempat dan kewajiban hidup (darma) sendiri-sendiri menurut kodrat alam dan segala-galanya ditujukan kepada *keimbangan lahir* dan *batin*. Manusia sebagai seseorang tidak terpisah dari seseorang lain atau dari dunia luar, golongan-golongan manusia, malah segala golongan makhluk, segala sesuatu bercampur baur dan bersangkut paut, segala sesuatu berpengaruh-pengaruhi dan kehidupan mereka bersangkut-paut. Inilah ide totaliter, ide integralistik dari bangsa Indonesia yang berwujud juga dalam susunan tata negaranya yang asli".
>
> "Menurut sifat tata negara Indonesia yang asli, yang sampai zaman sekarang pun masih dapat terlihat dalam suasana desa baik di Jawa, maupun di Sumatera dan kepulauan-kepualuan Indonesia lain, maka para pejabat negara senantiasa berwajib memegang teguh persatuan dan keseimbangan dalam masyarakatnya. Kepala desa, atau kepala rakyat berwajib menyelenggarakan keinsafan keadilan rakyat, harus senantiasa memberi bentuk (Gestaltung) kepada rasa keadilan dan cita-cita rakyat. Oleh karena itu, kepala rakyat "memegang adat" (kata pepatah Minangkabau) senantiasa memperhatikan segala gerak-gerik dalam masyarakatnya dan untuk maksud itu, senantiasa *bermusyawarah* dengan rakyatnya atau dengan kepala-kepala keluarga dalam desanya, agar supaya pertalian batin antara pemimpin dan rakyat senantiasa terpelihara. Dalam susunan persatuan antara rakyat dan pemimpinnya, antara golongan-golongan rakyat satu sama lain, segala golongan yang diliputi oleh *semangat gotong royong, semangat kekeluargaan".*

---

[230] Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Yayasan Prapanca, Jakarta, cetakan pertama, 1959, hlm. 112-113

> "Maka teranglah Tuan-tuan yang terhormat, bahwa jika kita hendak mendirikan Negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka negara kita harus berdasar atas aliran pikiran (*Staatside*) negara yang integralistik, negara yang *bersatu* dengan *seluruh rakyatnya*, yang mengatasi seluruh *golongan-golongannya dalam lapangan apapun".*

Mencermati pidato Soepomo di atas, menurut A. Hamid S. Attamimi dalam disertasinya yang berjudul "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I Pelita VI)" mengatakan bahwa apabila kita memperhatikan pidato dan uraian Soepomo mengenai Negara Republik Indonesia sebagaimana kemudian diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, maka dalam membentuk Negara Republik Indonesia tersebut bangsa Indonesia mendasarkannya atas teori bernegara "Republik Desa". Baik mengenai hakekat Negara Indonesia yang di dalamnya terkandung cita negaranya, mengenai pembenaran adanya Negara Indonesia, mengenai terbentuknya Negara Indonesia, maupun mengenai tujuan Negara Indonesia, ternyata semua itu sama dengan hakekat, pembenaran adanya terbentuknya, dan tujuan dari desa. Semua itu tentunya dalam lingkup yang jauh lebih besar dan dalam konstelasi yang lebih modern, sesuai dengan zaman dan masa diproklamasikannya Negara Republik Indonesia.[231]

Mengenai hakekat Negara Republik Indonesia yang di dalamnya terkandung Cita Negara Indonesia, Soepomo menunjuk pada cita negara yang

---

[231] A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I Pelita VI)", *Disertasi Universitas Indonesia*, Jakarta, 1990, hlm. 101-102

terdapat pada paguyuban masyarakat Desa; para pemimpinnya bersatu jiwa dengan rakyatnya dan senantiasa memegang teguh persatuan dan keseimbangan dalam masyarakat. Mengenai pembenaran adanya Negara Republik Indonesia yang akan menggantikan tempat Hindia Belanda itu, Soepomo menunjuk kepada negara yang strukturnya disesuaikan dengan *sociale structure* masyarakat Indonesia yang asli yang nyata pada masa sekarang, yaitu Desa, disesuaikan pula dengan panggilan zaman. Mengenai pembentukan Negara Indonesia, Soepomo menunjuk kepada perlunya tiap negara mempunyai keistimewaan sendiri yang berhubungan dengan riwayat dan corak masyarakatnya, sebagaimana terlihat dalam kehidupan desa. Dan mengenai tujuan negara yang berdasar persatuan, seperti halnya desa, dengan tujuan negara yang "bersatu dan adil", "untuk kepentingan rakyat seluruhnya" atau dengan kata lain, bersatu, adil dan makmur.[232]

Soepomo menjadikan "Republik Desa" sebagai model negara dan pemerintahan asli Indonesia karena cita dasar dari pembentukan Negara Republik Indonesia sama dengan cita pembentukan "Republik Desa", yaitu yang "disesuaikan dengan *sociale structuur* masyarakat Indonesia yang nyata pada masa sekarang, serta harus disesuaikan dengan panggilan zaman" yang modern maka cita dasar itu "membentuk struktur negara", yang menurut Padmo Wahjono membentuk "bidang ketatanegaraan" yang meliputi "tata organisasi", "tata

[232] *Ibid*, hlm. 102

jabatan", dan "tata hukum" dalam arti "himpunan tata hukum berdasarkan suatu sistem tertentu".[233]

Dalam hal ini, Ni'matul Huda dalam pidato konstitusi yang disampaikan pada acara pidato konstitusi dengan tema "Desa dan Konstitusi" yang diselenggarakan atas kerjasama Badan Prakarsa Pemberdayaan Desa dan Kawasan (BP2DK), Universitas Janabadra, Yogyakarta, 18 Agustus 2015, mempertanyakan benarkah "Republik Desa" adalah model negara dan pemerintahan asli Indonesia sebagaimana dikatakan oleh Soepomo?.[234]

Sebagai upaya menjawab pertanyaan ini, Ni'matul Huda mengutip beberapa argumentasi Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a dalam bukunya "Republik Desa, Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa". Adapun pendapat tersebut adalah sebagai berikut

Pertama, C. Van vollenhoven dalam bukunya *"Staatsrecht Overzee"* mengatakan :[235]

> *"Wanner in 1596 het eerste schip met de driekleur aan den mast den indischen archipel binnenvalt, is dat land staatsrechtelijk geen "woes ten ledig" land. Het is boordevol instituten van volks-en gezagsordening: bewind door of over stamen, dorpen, bonden, republieken, vorstenrijken. Allerminst een samenhangend geheel – ondanks den vroegeren machtigen groei en het vroegere tijdelijk overwicht van madjapahit -; mar wel een complex van Oostaziatisch staatsrecht, inheemsch gebleven ondanks Hindoesche en Mohammedaan-sche invloeden op de bevolking".*

---

[233] *Ibid*, hlm. 103

[234] Ni'matul Huda,"Desa dan Konstitusi (suatu gagasan usulan amandemen ulang UUD 1945)", *Pidato Konstitusi*, diselenggarakan oleh Prakarsa Desa bekerjasama dengan Universitas Janabadra, Yogyakarta, 18 Agustus 2015, hlm. 5

[235] Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa.. Op.Cit.,* hlm. 5, dikutip oleh Ni'matul Huda,*"Desa dan Konstitusi…ibid,* hlm. 5-6

> (ketika sebuah kapal berbendera tiga warna masuk daerah Indonesia pada tahun 1596, daerah itu dalam arti kata Hukum Tatanegara, tidak lah merupakan sebidang "tanah kosong yang tandus dan tidak tergarap". Daerah itu penuh padat dengan lembaga-lembaga pengaturan masyarakat dan pemerintah, yang dikuasai oleh atau berkekuasaan atas suku-suku bangsa, kesatuan perkampungan, republik-republik dan kerajaan-kerajaan. Hanya sifat kesatuan sama sekali tidak ada meskipun negara Majaphit dahulu tumbuh dengan kokohnya dan memegang pimpinan yang kuat, dan yang terdapat adalah justru suatu hukum tata negara Asia Timur yang jalin berjalin, dan tetap bersifat asli, walaupun penduduknya banyak terpengaruh oleh kebudayaan Hindu dan Islam)

Penjelasan van Vollenhoven tersebut menunjukkan, bahwa pemerintah republik atau republik desa (secara substansial) telah ada sebelum Belanda masuk ke wilayah nusantara. *Republieken* yang dimaksud van Vollenhoven adalah suatu pemerintahan demokratis yang mementingkan kesejahteraan rakyat yang bersifat asli dan otonom berdasarkan adat istiadat dan sistem nilai budaya masyarakat setempat, sehingga dapat dikatakan bahwa konsep desa (yang otonom) di Indonesia bukanlah konsep yang diadopsi dari luar.[236]

Kedua, ketika pemerintah Hindia Belanda melangsungkan politik hukum pemerintahan desa pada masa kolonial, pemerintahan desa diberikan keleluasaan untuk mengatur berdasarkan hukum adat masing-masing menurut adat- istiadat masing-masing desa, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 128 ayat (3) *Indische Staatsregeling* (IS) tangal 2 September 1854, Staatblad Tahun 1854 No.2. menegaskan:[237]

> *Aan de Inlandsche gemeenten worden de regeling en het bestuur van hare huishouding gelaten, met inachneming van de verordeningen uitgegaan van den Gouverneur General, van het gewestelijk gezag, van den resident*

---

[236] *Ibid,* hlm. 6
[237] *Ibid*

of van de besturen der bij ordonantie aanggewezen zelfstandige gemeen-schappen.

Kaidah yang terkandung dalam IS ini menunjukkan bahwa ada perintah norma agar desa sebagai kesatuan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu harus dibiarkan (*gelaten*) mengatur rumah tangganya sendiri (*huishouding gelaten*) berdasarkan hukum adat. Mengapa menggunakan istilah gelaten (dibiarkan) dan tidak menggunakan istilah "diserahkan"?. Hal ini dimaksudkan bahwa otonomi desa telah ada sebelum adanya pemerintah kolonial Belanda, sehingga digunakan istilah "dibiarkan". Berbeda halnya dengan otonomi daerah, sama sekali ada kewenangan mengatur rumah tangganya ketika ada "penyerahan" dari pemerintah pusat.[238]

Ketiga, konsep integralistik dalam pemikiran Soepomo yang dikenal dengan konsep hukum adat *"Manunggaling Kawulo Gusti"* dalam budaya Jawa, yakni antara yang diperintah dengan yang memerintah harus dalam satu kesatuan yang integral, inilah yang disebut olehnya dengan ideal negara Indonesia. *Manunggaling kawulo gusti* ini direfleksikan, kemudian sebagai romantisme hukum adat (*adatrechts*) yang mengusung pentingnya identitas kultural dan kekhasan nilai "asli" Indonesia.[239] Beberapa argumen di atas merupakan penguat pandangan Soepomo terkait republik desa yang bahwa Indonesia sudah mempunyai susunan ketatanegaraan yang diwarisi dari konsep republik desa yang ada di Indonesia.

---

[238] *Ibid*, hlm. 7
[239] *Ibid*, hlm. 7-8

Dalam sidang BPUPKI 29 Mei 1945 yang membahas masalah pemerintah daerah, Moh. Yamin antara lain menyampaikan:

> "Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan aman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintah Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja".[240]

Kemudian dalam sidang yang kedua yaitu dalam rapat besar tanggal 11 Juli 1945 setelah dipersilahkan oleh ketua Radjiman, Mohammad Yamin memberikan pendapatnya bahwa:

> "Pemerintah dalam republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan Pemerintah yang paling bawah. Pemerintah ini saya namai pemerintah bawahan. Dan pemerintah pusat, ibu negara Republik Indonesia. Itu saya namai pemerintah atasan".
>
> Antara pemerintah atasan dan pemerintah tengahan. Perkara desa barangkali tidak perlu saya bicarakan di sini, melainkan kita harapkan saja, supaya sifatnya nanti diperbaharui atau disesuaikan dengan keperluan zaman baru. Baiklah jangan diajukan dalam rapat ini atau dalam rapat Panitia, bagaimana desa harus dipebaiki, melainkan kita serahkan saja kepada Dewan Perwakilan, supaya mereka menyesuaikan desa di Pulau Jawa, nagari di Minangkabau, dan dusun-dusun yang lain, dengan pemerintah tengahan atau dengan pemerintahan atasan dan juga, supaya memenuhi kemauan zaman baru di tanah Indonesia kita ini".
>
> Tetapi yang perlu ditegaskan di sini, yaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, marga-marga dan lainnya tetaplah menjadi kaki pemerintahan Republik Indonesia dan ditengah-tengah Pemerintahan atasan dan bawahan, kita pusatkan pemerintah daerah".[241]

---

[240] Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan.. Op.Cit.,* hlm. 100

[241] Risalah Sidang BPUPKI-PPKI 28 Mei-22 Agustus 1945, penyunting penyelia, Saafroedin Bahar, dan Nanie Hudawati,..*Op.Cit.,* hlm. 199-200. Pejelasan Yamin di atas merupakan uraian lebih lanjut dari pokok-pokok hal yang akan diatur dalam UUD sebagai konstitusi Indonesia yang oleh Yamin disebut sebagai faham-faham yang harus dijalankan oleh negara Indonesia, yaitu pokok pada angka V yang mengatakan bahwa: negeri, desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibarui dengan jalan rasionalisme dan pembaruan zaman, dijadikan kaki susunan negara sebagai bagian bahwah. Lihat RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945,* Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hlm. 98

Dalam sidang selanjutnya yaitu pada tanggal 15 Juli 1945 Soepomo memberikan persetujuan atas susunan daerah di Indonesia yang meliputi desa yang harus dihormati sebagai susunan asli. Hal ini terlihat saat Soepomo menyampaikan penjelasan Pasal 16 Rancangan Undang Undang Dasar dalam sidang BPUPKI-PPKI. Soepomo menjelaskan bahwa:

> Menurut pasal 16 pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Jadi rancangan Undang-undang Dasar memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian daerah Indonesia dalam daerah-daerah yang besar dan untuk membagi daerah-daerah besar itu atas daerah-daerah kecil. Dengan memandang dan mengingati " dasar permusyawaratan", artinya bagaimanapun bentuknya pemerintah daerah, pemerintah itu harus berdasar atas permusyawaratan, jadi misalnya dengan mengadakan Dewan Perwakilan Daerah. Hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa harus diperingati juga. Daerah-daerah yang bersifat istimewa itu ialah pertama daerah kerajaan (Kooti), baik di Jawa maupun diluar Jawa, daerah-daerah yang dalam bahasa Belanda dinamakan "*zelfbesturende lanschappen"*. Kedua daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan asli, ialah *Dorfgemeinschaften*, daerah-daerah kecil mempunyai susunan rakyat asli seperti desa di jawa, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, huta dan kuria di Tapanuli, gampong di Aceh. Maksud panitia ialah hendaknya adanya daerah-daerah istimewa tadi, ialah daerah kerajaan (*zelfbesturende lanschappen*) dan desa-desa itu dihormati dengan menghormati dan memperbaiki susunannya asli.

Berangkat dari berbagai argumen yang disampaikan oleh kedua tokoh yang kokoh mempertahankan pendiriannya terkait dengan pandangannya terhadap eksistensi desa maka dalam naskah Undang-Undang Dasar yang dihasilkan melalui sidang BPUPKI-PPKI pengaturan desa secara eksplisit terdapat dalam konstitusi pertama Republik Indonesia. Hal ini terlihat lebih jelas dalam rumusan Pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi:

> "pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".

Selanjutnya, pada tanggal 18 agustus 1945, (sidang PPKI setelah proklamasi), atas permintaaan Soekarno (ketua PPKI), Soepomo memberi penjelasan mengenai Rancangan Undang-Undang Dasar yang akan disahkan sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia mengenai pemerintah daerah, Soepomo menjelaskan :[242]

> "di bawah Pemerintah Pusat ada Pemerintah Daerah : Tentang Pemerintah Daerah di sini hanya ada satu pasal, yang berbunyi: "Pemerintah Daerah diatur dalam Undang-Undang". Hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk Pemerintah Daerah, artinya pemerintahan Daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, *kooti-kooti*, *sultana*t-*sultanat* tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara; jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah. *Zelfbesturende Landschappen* itu bukan negara, sebab hanya ada satu negara. Jadi di *zelfbesturende landschappen*, hanyalah daerah saja, tetapi daerah istimewa yaitu yang mempunyai sifat istimewa. Jadi daerah-daerah istimewa itu suatu bagian dari *Staat* Indonesia, tetapi mempunyai sifat istimewa, mempunyai susunan asli. Begitupun adanya *"zelfstandige gemeenschappen"* seperti, desa, di Sumatera negeri (di Minangkabau), marga (di Palembang) yang dalam bahasa Belanda *disebut "Inheemche Rechtsgemeenschappen"*. Susunannya asli dan dihormati.

Dalam rangka memperkuat penjelasan yang disampaikan oleh Soepomo tersebut, dalam UUD 1945 dijelaskan lebih lanjut Pasal 18. Dalam penjelasannya dikatakan bahwa[243] *"oleh karena Negara Indonesia itu suatu eenheidsstaat, maka*

---

[242] Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945..... Op.Cit.*, hlm. 15-16

[243] Harun Alrasid, *Naskah Undang Undang Dasar 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, UI Press: Jakarta, 2004, hlm. 26-25

Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (streek dan locale rechtsgemeenschappen) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang".[244] Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen* seperti desa di 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 negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Penjelasan UUD 1945, Pasal 18 mengidentifikasi "hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa" sebagai daerah-daerah yang mempunyai susunan asli yaitu *zelfbesturende landchappen* dan *Volksgemeenschappen.* Kedua susunan pemerintahan di atas, meskipun tunduk

---

[244] Menurut wiryono di dalam menyusun UU tentang pembagian daerah otonomi tersebut, oleh Pasal 18 UUD 1945 diberikan beberapa syarat dengan memendang dan mengingat : (I) dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara. (ii) hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Ad. I : berhubung di dalam pembukaan antara lain ditentukan "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan", maka menurut hemat kami syarat yang ditentukan oleh Pasal 18 UUD 1945 itu adalah merupakan konsekwensi dari apayang ditentukan di dalam pembukaan tersebut. Realisasi dari dasar keharusan adanya dasar permusyawaratan itu adalah badan perwakilan daerah di dalam daerah otonom yang bersangkutan. Ad. II: jika diingat sejarah pembuatan UUD 1945, maka syarat yang ditentukan oleh Pasal 18 UUD 1945 ini sudah dapat dimaklumi, sebab pada waktu dibuatnya UUD 1945 di dalam territoir negara RI terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende Landschappen dan Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dsb,nya. Jadi demi tercapai "persatuan Indonesia" hak asal-usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa tersebut perlu diperhatikan, hanya dengan catatan berangsur-angsur dengan UU daerah yang bersifat istimewa itu dapat dihapuskan. Wiryono, *Garis Besar Pembahasan dan Komentar UUD 1945,* Bandung: Penerbit Alumni, 1982, hlm. 126

kepada peraturan pemerintah Hindia Belanda memang pemerintahan asli Indonesia. *Landschap* dan *Volkesgemeenschap* bukan suatu susunan pemerintahan bentukan atau ciptaan peraturan perundang-undangan atau pemerintahan Hindia Belanda, melainkan pemerintahan yang diciptakan dan dijalankan oleh "bumiputra".[245]

Dalam penjelasan Pasal 18, yang dimaksudkan dengan *Volksgemeenschappen* adalah desa, negeri, dusun, marga dan sebagainya. Sepanjang yang dimaksud adalah desa, dan sebagainya alam peraturan perundang-undangan Hindia Belanda dipergunakan istilah *Inlandche Gemeenten*, yaitu semua persekutuan hukum teritorial Indonesi asli yang mandiri, kecuali Swapraja. Jadi bukan hanya beberapa desa yang merupakan stau kesatuan yang mandiri, juga persekutuan hukum lebih besar yang mandiri, seperti marga di Sumatera Selatan. *Volksgemeenschappen* dan *Inlandche Gemeenten* adalah daerah otonom yang dibiarkan mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangga mereka sendiri. Dari pembahasan di atas, maka "memandang dan mengingati hak-hak asal-usul dalam darah-daerah yang bersifat istimewa" menurut Pasal 18, sepanjang mengacu kepada *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* berarti menjunjuk kepada daerah-daerah otonomi asli Indonesia yaitu swapraja dan desa.[246]

---

[245] Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah..... Op.Cit.*, hlm. 158
[246] *Ibid*, hlm. 159-160

Terhadap Pasal 18 tersebut terdapat beberapa pokok pikiran yang terkandung di dalamnya, di antaranya adalah :[247]

1. Daerah Indonesia akan dibagi atas daerah besar dan kecil yang akan diatur dengan undang-undang.
2. Pengatruan tersebut harus:
   a. Memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara; dan
   b. Memandang dan mengingati hak-hak asal-usul dalam daerah-daerahnya yang bersifat istemewa.
   Kemudian dalam penjelasan "ditambahkan" berbagai prinsip berikut:
3. Daerah besar dan kecil bukanlah "negara bagian". Karena daerah tersebut dibentuk dalam kerangka negara kesatuan (*eenheidsstaat*).
4. Daerah besar dan kecil ada yang bersifat otonom dan ada yang bersifat administrasi belaka (administratif).
5. Daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul yang bersifat istemewa adalah Swapraja (*Zelfsbesturende Landschappen*) dan desa atau semacam itu yang disebut *Volksgemenschappen.*
6. Republik Indonesia akan menghormati kedudukan daerah yang mempunyai hak asal-usul yang bersifat istemewa itu.

Meski desa-desa di Jawa hanya merupakan salah satu bentuk *Volksgemeenschappen* seperti yang disebut dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945, namun istilah "desa" digunakan sebagai istilah yang menggantikan *Volksgemeenschappen.* Desa telah menjadi istilah yang digunakan tidak hanya di pemerintahan dalam negeri, tetapi juga digunakan di lingkungan akadmeik khusunya ilmu-ilmu sosial.[248]

Jika melihat secara mendalam makna pengaturan sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945 berikut penjelasannya itu, dapat dikatakan bahwa esensi dari Pasal 18 UUD 1945 adalah adanya pengakuan negara terhadap apa yang disebut dengan "otonomi desa" dewasa ini. lebih dari itu, dengan

---

[247] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah... Op.Cit.,* hlm. 121
[248] Ni'matul Huda,"*Desa dan Konstitusi...* Op.Cit., hlm. 14

menyebutkan desa sebagai susunan asli yang memiliki hak asal-usul, menurut UUD 1945, hanya desa yang dipastikan memiliki otonomi. Adapaun "daerah-daerah besar dan kecil lainnya", semacam provinsi, Kabuparen atau kecamatan yang dikenal dalam sistem pemerintahan nasional sekarang ini, dapat bersifat otonom atau administratif belaka. Apakah tiap-tiap "daerah besar dan kecil" itu diberi status otonomi atau administratif tergantung pada "kebutuhan", perimbangan kekuatan politik pusat dan daerah, sebagaimana dituangkan di dalam undang-undang".[249]

Bertolak pangkal dari ketentuan Pasal 18 dan penjelasaanya tersebutlah kemudian lahir berbagai peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan (Di) Daerah (seperti UU No. 1 Tahun 1945,UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974). Tidak dapat dinafikan bahwa pengaturan desa berada di bawah naungan undang-undang pemerintah daerah. Karena desa dianggap sebagai bagian integralistik dari daerah. Berikut akan dipaparkan lebih lanjut peraturan perundang-undangan di atas;

1. UU No. 1 Tahun 1945 tentang tentang Kedudukan Komite Nasional Indonesia

Pada dasarnya pemerintah desa dengan berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak mengalami perubahan dibandingkan dengan pada masa penjajahan Belanda maupun Jepang. Peraturan- peraturan yang dibuat oleh pemerintah penjajahan tetap berlaku karena pemerintah Indonesia yang masih sangat muda itu belum sempat atau belum dapat membuat peraturan-peraturan

[249] *Ibid*, hlm. 15

baru sebagai penggantinya. Namun demikian, tidak bisa diingkari bahwa Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, telah menghembuskan semangat baru ke dalam bentuk kesadaran sebagai suatu bangsa yang sejajar dengan bangsa-bangsa lain di dunia, tetapi juga adalah semangat demokrasi.[250]

Pergantian Kabinet Presidensil menjadi Kabinet Parlementer pada tanggal 14 November 1945 juga tidak bisa dilepaskan dari semangat demokrasi tersebut. Pergantian kabinet tersebut diawali dengan usul Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia kepada pemerintah, agar Komite Nasional Indonesia diberi kekuasaan legislatif dan ikut menerapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Memenuhi kehendak Komite Nasional Indonesia tersebut, maka Wakil Presiden Mohammad Hatta mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden No.X (eks) tanggal 16 Oktober 1945 yang menyatakan bahwa Komite Nasional Indonesia diserahi kekuasaan eksklusif dan ikut menetapkan GBHN. Terlepas dari kontroversi bermacam pendapat mengenai Maklumat Wakil Presiden No.X tahun 1945 tersebut tetapi sejarah telah mencatat bahwa keputusan tersebut ternyata berlaku efektif.[251]

UU No. 1 Tahun 1945 yang diundangkan 23 November 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) merupakan kebijakan formal pertama di bidang pemerintah lokal yang dibuat pemerintah RI hasil Proklamasi 17 Agustus 1945. Pembuatan ini merupakan tindak lanjut dari pengejewantahan UUD 1945, dan Maklumat Wakil Presiden

---

[250] Mahsuri Maschab, *Politik Pemerintahan…. Op.Cit.,* 83
[251] *Ibid*, hlm. 84

No. X tanggal 16 Oktober 1945. Pasal 18 UUD 1945 mengamanahkan pembagian Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Sementara Maklumat Wakil Presiden No.X tanggal 16 Oktober 1945 menyarankan bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) diserahi kekuasaan legislatif dan tugasnya sehari-hari dijalankan oleh Badan Pekerja KNIP (BP-KNIP).[252]

UU No. 1 Tahun 1945 secara formal adalah undang-undang tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Tetapi undang-undang ini senantiasa dipandang sebagai salah satu undang-undang tentang pemerintah daerah di Indonesia. Lalu pertanyaannya, bagaimana pengaturan desa dalam undang-undang ini yang sejatinya hanya menitikberatkan pengaturan tentang kedudukan KNID.

Tidak dapat dipungkiri bahwa pembentukan UU No. 1 Tahun 1945 dalam suasana abnormal, pembentukan undang-undang inipun dapat dikatakan belum dalam rangka melaksanakn Pasal 18 UUD 1945. Pembentukan pemerintahan tingkat daerah semata-mata bertujuan:[253]

Pertama: mengisi kekosongan pemerintahan yang ditinggalkan pemerintahan pendudukan Jepang atau karena tidak dipatuhi lagi oleh rakyat Indonesia yang merdeka dan berdaulat.

---

[252] Djohermansyah, "Otonomi Daerah Masa Kemerdekaan Hingga Demokrasi Terpimpin (1945-1965)", dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, *Pasang-Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute For Local Development, Jakarta, 2005, hlm, 61-62

[253] Bagir Manan, *Hubungan Pusat..... Op.Cit.,* hlm. 125-126

Kedua: untuk sesegera mungkin melengkapi susunan pemerintahan RI sampai ke daerah-daerah. Dengan demikian kehadiran RI yang merdeka dan berdaulat menjadi tampak nyata sampai ke daerah-daerah.

Berangkat dari tujuan di atas maka di dalam pasal-pasal UU No. 1 Tahun 1945 tidak menyinggung secara eksplisit tentang desa, namun hal ini dapat dijumpai dalam penjelasan undang-undang. Dalam penjelasannya dikatakan bahwa:

> Ketika kita merundingkan ini, kita menggambarkan daerah tersebut, tersusun menurut faham *decentralisatie - wetgeving* jang dulu, dengan mempunjai harta benda dan penghatsilan sendiri (*eigen middelen*). Dengan kefahaman itu nistjaya sukar sekali untuk merentjanakan budgetnya, djika andaikata daerah dibawahnya kabupaten, umpama assistenan atau desa djuga dijadikan badan jang berautonomie dengan mempunyai "eigen middelen". Nistjaja buat ketamsilan : djika desa telah memungut padjak kendaraan dan *rooiver gunningen* dalam desa itu nistjaja saja Kabupaten tidak akan dapat memungut lagi padjak-padjak itu dari object dan subject yang sama.
>
> Dan lagi Pemerintah, pada waktu itu (seperti jang diutjapkan oleh Menteri Kehakiman Prof. Soepomo) berkeberatan, bahwa bangunan-bangunan (*adatinstituten*) jang masih dihargai oleh penduduk desa, akan dihapuskan okeh bangunan baru ini. Maka dari sebab itu begitulah Prof. Soepomo Sebelumnja hal ini harus diselidiki sedalam-dalamnja, sehingga kita dapat gambaran jang terang tentang keadaan didesa-desa. Baiklah kita selidiki soal ini, djangan sampai kecepatan untuk mengatur soal ini melahirkan akibat : kekalutan. Akan tetapi djika Rakjat memang menghendaki bangunan baru ini, maka mereka diberi kesempatan untuk mengusulkan hal itu kepada Menteri Dalam Negeri. Seperti diatas telah diterangkan : desa *autonomie* jang digambarkan ini berlainan dengan *adatrechtelijke* autonomi.

Dalam penjelasan tersebut terlihat bahwa desa harus tetap dipertahankan. Dalam hal ini, menanggapi dua tujuan pembentukan UU No. 1 Tahun 1945, Bagir Manan menyampaikan bahwa dalam kenyataannya, susunan pemerintah tingkat

daerah tidak hanya terbatas pada Provinsi, Keresidenan, Kota, Swapraja, (*Kooti*). Susunan Kawedenan, Kecamatan dan Desa tetap ada dan berjalan terus. Hal ini tampak dari bunyi penjelasan Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1945.[254]

Atas dasar itulah, maka dalam undang-undang ini terlihat bahwa letak otonomi terbawah bukanlah kecamatan melainkan desa sebagai kesatuan masyarakat yang berhak mengatur dan rumah tangga pemerintahannya sendiri.[255]

2. UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah

Tidak dapat dipungkiri bahwa UU No. 1 Tahun 1945 masih jauh dari sempurna dan tidak lepas dari kelemahan-kelemahan dalam pengaturan daerah terlebih khusus pengaturan tentang desa. Di antara kelemahan tersebut adalah:

> *Pertama,* UU No. 1 Tahun 1945 tidak menentukan secara tegas (eksplisit) batas-batas dan ruang lingkup urusan rumah tangga. Akibatnya, Pemerintah Daerah (KNID) tidak dapat mengetahui dengan pasti urusan rumah tangga daerah, demikian pula batas-batasnya. Tidak adanya kepastian urusan rumah tangga daerah dan keadaan tahun 1945 (suasana Revolusi dan menghadapi upaya Belanda untuk kembali memerintah), makin menyempitkan kesempatan melaksanakan UU No. 1 Tahun 1945 sebagaimana mestinya.[256]
>
> *Kedua*, sifat dualistik yang terkandung dalam UU No. 1 Tahun 1945 menjelma dalam berbagai bentuk, yaitu:[257]

a. Jenis Pemerintahan di Daerah
   Terdapat dua jenis pemerintahan di daerah, yaitu pemerintahan di daerah yang memiliki KNID dan tanpa KNID. Pemerintahan di daerah yang memiliki KNID adalah pemerintahan daerah otonom yang berhak mengatur rumah tangga daerah (Kepresidenan, Pemerintahan Kota, Kabupaten, dan daerah lain yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri). Pemerintahan di daerah lainnya seperti Provinsi, (kecuali provinsi Sumatera) Kawedanan, Kecamatan tidak memiliki KNID. Provinsi,

---

[254] *Ibid*, hlm. 126
[255] Khoiruddin, *Dekontruski Politik Hukum Otonomi Desa..... Op.Cit.*, hlm. 324
[256] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah..... Op.Cit,* hlm. 129
[257] *Ibid*, hlm. 129-130

Kawedenan, Kecamatan dengan demikian adalah daerah administratif belaka.

b. Susunan Pemerintah Daerah (otonom)
Ada dua penyelenggara pemerintahan dalam darah otonom yaitu penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah (KNID), Badan Eksekutif Daerah dan Kepala Daerah) dan penyelenggara urusan pemerintahan lainnya yang dilakukan Kepala Daerah (terlepas dari KNID dan Badan Eksekutif Daerah). Lebih lanjut dapat pula dikatakan bahwa UU No. 1 Tahun 1945 belum berhasil mengndorkan corak pemerintahan yang sentralistik baik karena KNID tidak menjalankan fungsi sebagaimana mestinya maupun karena kedudukan dan peran Kepala Daerah yang menjalankan pemerintahan sendiri dan mengambil bagian terbesar dalam penyelenggaraan dalam pemerintahan di daerah.

c. Peraturan perundang-undangan tentang pemerintah pemerintah daerah
Di sinipun dijumpai sifat dualistik. Sebagaiman disebutkan dalam Penjelasan UU No. 1 Tahun 1945 tetap mengakui dan memberlakukan peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah (desentralisasi) Hindia Belanda. Peraturan perundang-undangan mengenai pemerintah daerah Hindia Belanda selalu bersifat dualistik yaitu membedakan antara peraturan perundang-undangan untuk Jawa-Madura dan untuk luar Jawa-Madura.

Terjadinya dualisme tersebutlah yang menjadikan dasar untuk memperbaharui UU No. 1 Tahun 1945 menjadi UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintah Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengusur Rumah Tangganya Sendiri. Hal yang demikian dapat terlihat dalam penjelasan UU No. 22 Tahun 1948

> "Pemerintahan Daerah pada sekarang ini masih merupakan pemerintahan dualistis, yang kuat, oleh karena pada samping pemerintahan daerah yang berdasarkan perwakilan rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Badan Executiefnya, yang termasuk juga Kepala Daerahnya), terdapat juga pemerintahan yang dijalankan oleh Kepala Daerah sendiri), dan pemerintahan ini mengambil bagian yang terbesar didaerah. Maka Pemerintahan daerah yang serupa itulah yang merupakan pemerintahan dualistis, dan kuat, sehingga tidak sesuai lagi dengan pemerintahan yang berdasarkan demokrasi sebagai tujuan revolusi kita. Dengan Undang-undang baru inilah pemerintahan dualistis itu akan dihindarkan."[258]

[258] Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintah Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengusur Rumah Tangganya Sendiri.

UU No. 22 Tahun 1948 memberikan nafas baru terhadap perkembangan pengaturan desa sebagai wilayah yang berkedudukan sebagai daerah tingkat tiga. Semangat yang dibangun dalam undang-undang ini adalah titik berat otonomi yang diletakkan pada desa dan daerah-daerah lain setingkat desa sebagai satuan daerah otonom terbawah. Dasar pemikiran meletakkan titik berat otonom pada desa adalah UUD 1945 Pasal 33.[259]

Berangkat dari semangat tersebut maka di dalam isi undang-undang pun disebutkan secara eksplisit. Hal ini dapat terlihat dalam bunyi Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi "Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah : Propinsi, Kabupaten (Kota besar) dan Desa (Kota kecil) negeri, marga dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri".

Selanjutnya di dalam penjelasan umum undang-undang ini dikatakan bahwa:

> Menurut Undang-undang pokok ini, maka daerah otonom yang terbawah ialah desa, negeri, marga, kota kecil dan sebagainya. Ini berarti bahwa desa ditaruh kedalam lingkungan pemerintahan yang modern tidak ditarik diluarnya sebagai waktu yang lampau. Pada jaman itu tentunya pemerintahan penjajah mengerti, bahwa desa itu adalah sendi negara, mengerti bahwa desa sebagai sendi negara itu harus diperbaiki segala segalanya, diperkuat dan didinamiseer, supaya dengan begitu negara bias mengalami kemajuan. Tetapi untuk kepentingan penjajahan, maka desa dibiarkan saja tetap statis (tetap keadaannya). Pemberian hak otonomi menurut ini, *Gemeenteordonnantie* adalah tidak berarti apa-apa, karena desa dengan hak itu tidak bisa berbuat apa-apa, oleh karena tidak mempunyai keuangan dan oleh ordonnantie itu diikat pada adat-adat, yang sebetulnya didesa itu sudah tidak hidup lagi. Malah sering kejadian adat yang telah mati dihidupkan pula atau sebaliknya adat yang hidup

[259] Bagir Manan, Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah..... Op.Cit,* hlm. 135

> dimatikan, bertentangan dengan kemauan penduduk desa, hanya oleh karena kepentingan penjajah menghendaki itu. Desa tetap tinggal terbelakang, negara tidak berdaya, adalah sesuai dengan tujuan politik penjajah. Tetapi Pemerintah Republik kita mempunyai tujuan sebaliknya.Untu kmemenuhi Pasal 33 U.U.D negara dengan rakyat Indonesia harus makmur.Untuk mendapatkan kemakmuran ini harus dimulai dari bawah, dari desa. Oleh karena itu desa harus dibikin didalam keadaan senantiasa bergerak maju, (dinamis). Maka untuk kepentingan itu pemerintahan desa dimasukkan didalam lingkungan pemerintahan yang diatur dengan sempurna (modern), malah tidak sebegitu saja, tetapi juga akan diusulkan supaya bimbingan terhadap daerah-daerah yang mendapat pemerintahan menurut Undang-undang pokok ini lebih diutamakan diadakan di desa.

Lebih lanjut, dikatakan bahwa penentuan titik berat pada desa ini bukan tanpa alasan, berdasarkan penjelasan Pasal 1 dikatakan bahwa Tingkatan ditetapkan tiga karena jarak antara Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah yang terbawah dipandang amat jauh. Karena itu diadakan tingkatan-tingkatan yang cukup; selain dari pada itu juga karena yang harus diperhatikan sungguh-sungguh daerah-daerah terbawah, yaitu desa, supaya bimbingan daerah-daerah tersebut dapat dilaksanakan dan dapat perhatian dari dekat dari daerah-daerah menengah, ialah kabupaten.[260]

Dalam penjelasan nomor 18 UU No. 22 Tahun 1948 disebutkan: “tetapi juga akan diusulkan supaya daerah-daerah yang mendapat pemerintahan menurut undang-undang pokok ini diutamakan diadakan di desa”. Ke dalam gagasan ini, sekaligus termasuk pula pembaharuan pemerintahan desa seperti diutarakan Yamin. Menurut UU No. 22 Tahun 1948 pemerintah desa sebagai kaki bagian bawah pemerintahan Republik Indonesia bukanlah desa yang ada pada waktu itu.

---

[260] Penjelasan Pasal 1 UU No. 22 Tahun 1948

Akan dibentuk desa-desa baru. Desa baru itu akan dibentuk melalui penggabungan beberapa desa menjadi desa baru. Maksud penggabungan ini adalah untuk memperluas teritorial pemerintahan desa dan dengan perluasan tersebut potensi desa akan meningkat untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangga desa. Gagasan ini sangat maju, sayang tidak pernah dilaksanakan dengan baik. Bahkan yang terjadi malah sebaliknya. Desa-desa yang ada malah "dimekarkan", dipecah menjadi desa-desa yang lebih kecil. Dilihat dari potensi penyelenggaraan pemerintahan, kebijaksanaan semacam ini tidaklah dapat disebut pemekaran tetapi *penciutan* pemerintahan desa menjadi makin tidak mampu mengatur dan mengurus tumah tangganya sendiri.[261]

Mengacu pada UU No. 22 Tahun 1948 pola atau bentuk dalam menyelenggarakan rumah tangganya sendiri yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1948 di bangun atas dua sandaran yaitu Pemerintahan daerah yang disandarkan pada hak otonomi dan pemerintah daerah yang disandarkan pada hak hak medebewind. Pada pembentukan pemerintahan daerah yang hendak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah ini, maka oleh Pemerintahan Pusat ditentukan kewajiban (pekerjaan) mana-mana saja yang dapat diserahkan kepada daerah. Penyerahan ini ada dua rupa yaitu:[262]

a. Penyerahan penuh, artinya baik tentang azasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada daerah (hak otonomi) dan

[261] Bagir Manan, *Perjalanan Historis..... Op.Cit.*, hlm. 27
[262] Penjelasan Umum Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintah daerah

b. Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedang princip-principnya (azas-azasnya) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sendiri (*hak medewind*).

Hak *medebewind* ini hendaknya jangan diartikan sempit, yaitu hanya menjalankan perintah dari atas saja, sekali-kali tidak, oleh karena pemerintah daerah berhak mengatur caranya menjalankan menurut pendapatannya sendiri, jadi masih mempunyai hak otonomi, sekalipun hanya mengenai cara menjalankan saja. Tetapi cara menjalankan ini bisa besar artinya bagi tiap-tiap daerah. Keadaan itu akan berubah apabila pemerintahan daerah dibentuk baru menurut Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah ini. Oleh karena hak *medebewind* itu menurut pasal 24, baik dari Pemerintah ke Daerah, maupun dari Daerah ke Daerah dibawahnya, hanya dapat diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau kepada Dewan Pemerintah Daerah, maka Kepala Daerah sendiri tidak dapat diserahi hak *medebewind.* Tetapi kalau ada hak *medebewind* diserahkan kepada Kepala Daerah sendiri, itulah luar biasa, sebagai umpamanya yang mengenai angkatan Kepala Daerah Desa (kota kecil), menurut Pasal 18 ayat (3) diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi, tidak oleh Dewan Pemerintah Daerah Propinsi. Ketentuan ini atas usul Badan Pekerja Komite Nasional Pusat yang diterima baik oleh Pemerintah.[263]

Kehendak UU No. 22 Tahun 1948 mengadakan restrukturisasi wilayah desa membentuk desa-desa baru dengan teritorial yang lebih luas merupakan pemikiran yang sangat maju. Di Swedia pembaharuan teritorial pemerintahan daerah, baru dimulai tahun 1952 yang kemudian dilanjutkan fase kedua tahun

[263] *Ibid*

1962. Sebagai dasar pembaharuan ditentukan untuk setiap "commune" harus mempunyai penduduk sekurang-kurangnya 8000 orang. Hasil pembaharuan ini dari 2.500 commune pada tahun 1952 menjadi 274 pada tahun 1970-an (berkurang sekitar 90 %) . Inggris memulai pembaharuan tahun 1970-an. Akibat sejarah pemerintahan daerah di Inggris sangat beragam. Berdasarkan undang-undang pemerintahan daerah tahun 1970-an. Akibat sejarah, pemerintahan daerah disederhanakan menjdai dua susunan susunan yaitu *"county"* dan *"district*" yang disebut *"a two tier system"* pembaharuan ini mengurangi pemerintahan daerah sekitar 60%, yaitu dari sekitar 1000 menjadi kira-kira 400. Pembaharuan teritorial dijalankan pula di Perancis terutama sejak tahun 1980-an, walaupun usaha untuk mengkonsolidasikan *"commune"* tidak sebesar hasil yang dicapai di Swedia dan di Inggris. Hal yang sama juga dijalankan di Jerman.[264]

Heidenheimer mencatat beberapa kebaikan dari satuan teritorial pemerintahan yang lebih besar, antara lain fleksibelitas yang lebih besar dalam penyebaran tenaga kerja (sumber daya manusia), memungkinkan pengelolaan dijalankan secara lebih professional sehinga menjadi lebih efisien. Dan selain meningkatkan kemampuan, perluasan teritoria tersebut akan mengurangi beban-beban administrasi untuk penyelenggaraan pemerintahan karena berkurangnya jumlah orang yang duduk dalam pemerintahan beserta berbagai keperluan kepegawaian umumnya. Lebih dari itu, daerah pemerintahan yang lebih luas akan lebih mudah direncanakan termasuk penyusunan program-programnya.[265]

---

[264] Bagir Manan, *Perjalanan Historis..... Op.Cit.,* hlm. 27-28
[265] *Ibid*, hlm. 28

Kehendak UU No. 22 Tahun 1948 mengadakan restrukturisasi wilayah desa membentuk desa-desa batu dengan teritorial yang lebih luas merupakan pemikiran yang maju. Namun walaupun UU No. 22 Tahun 1948 mengandung gagasan dasar yang dikehendaki Pasal 18 UUD 1945 (seperti diutarakan oleh Yamin, Soepomo, Ratulangi dan Amir) dalam kenyataannya tidak mencapai hal-hal yang diharapkan.[266]

Hal ini pun pada dasarnya disadari oleh pembentuk undang-undang sebagaimana diutarakan dalam penjelasan umum UU No. 22 Tahun 1948 yang berbunyi:

> Pada sesungguhnya Daerah Desa yang sekarang ini ada, belum cukup luasnya untuk dibentuk menjadi Daerah Desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut Undang-undang pokok ini. Oleh karena itu perlu digabung-gabungkan lebih dulu. Tetapi pekerjaan menggabungkan itu amat sukar dan memakan waktu lama. Maka karena itu masih didalam penyelidikan, apakah kiranya mungkin mencapai hasil sebagai kita harapkan dengan jalan tidak menggabungkan lebih dulu, tetapi Desa sekarang ini dibentuk sebagai daerah otonoom (yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri) menurut Undang-undang Pokok ini dan selanjutnya dibimbing untuk bekerja bersama-sama (pasal 27), supaya lantaran bekerja bersama itu dapat menimbulkan perasaan butuh akan bergabung.

Setidaknya ada dua sebab yang menghambat pelaksanaan gagasan-gagasan tersebut.

1. Desa sebagai bagian penting susunan pemerintahan daerah tidak diperbaharui sebagaimana dikehendaki oleh UU No. 22 Tahun 1948. Akibatnya, desa yang diharapkan sebagai tumpuan penyelenggaraan kemakmuran tidak dapat berperan sebagaimana mestinya.
2. UU No. 22 Tahun 1948 tidak diikuti pembaharuan perangkat peraturan perundang-undangan pendukung. Untuk pemerintah desa tetap berlaku ketentuan Hindia-Belanda *Inlandse Gemeente Ordonannantie* (IGO) untuk

[266] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah.... Op.Cit.,* hlm. 126

> Jawa dan Madura dan Inlandse *Gemeente Ordonanntie Voor Buiten Gewesten* (IGOB) untuk luar Jawa-Madura. IGO dan IGOB tidak dapat dijadikan dasar pengembangan desa karena pengaturan ini pada dasarnya hendak membiarkan desa dalam "keasliannya".[267]

Kendatipun demikian, Pengaturan desa yang memperoleh kekuatan konstitusional dalam UUD 1945 sejatinya memberikan dampak yang luas terhadap pengaturan di bawahnya. Peraturan perundang-undangan sebagai peraturan organiknya secara eksplisit maupun implisit tidak dapat menegasikan ketentuan dalam konstitusi. Sehingga komitmen pemerintah untuk mengembangkan desa dapat berjalan secara berkesinambungan dengan pembaharuan-pembaharuan melalui pengaturan desa dalam peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana tergambarkan di atas, perubahan undang-undang yaitu dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Ke Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 sebagai peraturan organik dari ketentuan dalam UUD 1945 mengenai pemerintah daerah semakin membaik dalam hal menata pemerintahan desa. Hal ini terbukti dengan komitmen Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 menjadikan desa sebagai titik berat otonomi sebagai satuan daerah otonom terbawah.

B. Desa di Era pemerintahan Parlementer di Bawah Naungan Konstitusi RIS 1949

Belum berumur setahun kemerdekaan Indonesia Belanda datang kembali ke Indonesia untuk melanjutkan kolonialismenya. Dengan membonceng tentara-

---

[267] *Ibid*

tentara Sekutu yang sebenarnya bertugas untuk melucuti tentara Jepang yang telah kalah, Belanda secara sepihak menduduki berapa tempat, terutama kota-kota di Indonesia.[268]

Rakyat Indonesia tentu saja tidak membiarkan pendudukan sewenang-wenang itu. Di mana-mana timbul perlawanan yang harus dihadapi secara berat oleh Belanda. Perlawanan rakyat yang menggelora bagaikan air bah tak dapat dibendung, sehingga menyadarkan pihak Belanda bahwa "revolusi" rakyat tak akan dapat diselesaikan hanya dengan perang konvensional biasa. Maka dipilihlah taktik pecah belah yaitu usaha menjadikan Indonesia sebagai negara Republik Indonesia Serikat. Sehingga Republik Indonesia yang dulunya didirikan di atas susunan kesatuan (unitaris) diarahkan menjadi negara federal (serikat) yang terdiri dan negara-negara bagian. Dengan bentuk federasi Belanda memperhitungkan bahwa antarnegara bagian bisa diadu domba sehingga jika terjadi krisis Belanda dapat mengambil kesempatan untuk menguasai Indonesia kembali. Jadi rekayasa untuk "memfederasikan" Indonesia diperkirakan akan dapat menjamin kepentingan-kepentingannBelanda di Indonesia.[269]

Sejalan dengan itu, Tentara Belanda melalukan Agresi I pada tahun 1947 dan Agresi II pada tahun 1948 untuk maksud kembali menjajah Indonesia. Dalam keadaan terdesak, atas pengaruh Perserikatan Bangsa-Bangsa, pada tanggal 23 Agustus 1949 sampai dengan tanggal 2 November 1949 diadakan Konferensi Meja Bundar (*Round Table Confernce*) di Den Haag. Konferensi ini dihadiri oleh

---

[268] Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakata, Rajawali Pers, Cetakan ke-4, 2011, hlm. 44
[269] *Ibid*

wakil-wakil dari Republik Indonesia dan *Bijeenkomst voor Federal Overleg* (BFO) serta wakil Nederland dan Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Indonesia.[270] Konferensi Meja Bundar tersebut berhasil menyepakati tiga hal, yaitu sebagai berikut.[271]

1. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat.
2. Penyerahan kedaulatan kepada RIS yang berisi 3 hal, yaitu, (a) piagam penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda kepada Pemerintah RIS; (b) status uni; dan (c) persetujuan perpindahan.
3. Mendirikan uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

Naskah konstitusi Republik Indonesia Serikat disusun bersama oleh delegasi Republik Indonesia dan delegasi *Bijeenkomst for Federal Overleg* (BFO) ke Konferensi Meja Bundar itu. Dalam delegasi Republik Indonesia yang dipimpin oleh Mohammad Roem, terdapat Soepomo yang terlibat dalam mempersiapkan naskah Undang-Undang Dasar tersebut. Rancangan Undang-Undang Dasar itu disepakati bersama oleh kedua belah pihak untuk diberlakukan sebagai Undang-Undang Dasar RIS. Naskah Undang-Undang Dasar yang kemudian dikenal dengan sebutan Konstitusi RIS itu disampaikan kepada Komite Nasional Pusat sebagai lembaga perwakilan rakyat di Republik Indonesia dan kemudian resmi mendapat persetujuan Komite Nasional Pusat tersebut pada tanggal 14 Desember 1949. Selanjutnya, Konstitusi RIS dinyatakan berlaku mulai tanggal 27 Desember 1949.[272]

Dengan berdirinya negara Republik Indonesia Serikat berdasarkan Konstitusi RIS Tahun 1949 itu, wilayah Republik Indonesia sendiri masih tetap

---

[270] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme..... Op.Cit.*, hlm. 37
[271] *Ibid*
[272] *Ibid*

ada di samping negara federal Republik Indonesia Serikat. Karena, sesuai ketentuan Pasal 2 Konstitusi RIS, Republik Indonesia diakui sebagai salah satu negara bagian dalam wilayah publik Indonesia Serikat, yaitu mencakup wilayah yang disebut dalam persetujuan Renville. Dalam wilayah federal, berlaku Konstitusi RIS 1949 tetapi dalam wilayah Republik Indonesia sebagai salah satu negara bagian tetap berlaku UUD 1945. Dengan demikian, berlakunya UUD 1945 dalam sejarah awal ketatanegaraan Indonesia, baru berakhir bersamaan dengan berakhirnya masa berlakunya Konstitusi RIS, yaitu tanggal 27 Agustus 1950, ketika UUDS resmi diberlakukan.[273]

Beberapa bagian negara Indonesia didirikan menjadi negara oleh Belanda dalam rangka rekayasa memusnahkan Republik Indonesia untuk diganti dengan Republik Indonesia Serikat, yaitu Negara Indonesia Timur (1946), Negara Sumatera Timur (1947), Negara Pasundan (1948), Negara Sumatera Selatan (1948), Negara Jawa Timur (1948), Negara Madura (1948) dan beberapa negara lain yang ketika itu masih dalam tahap persiapan.[274]

Konstitusi RIS yang diberlakukan bersamaan dengan pembubaran negara kesatuan Republik Indonesia tanggal 27 Desember 1949 itu menganut bentuk Republik Federasi. Sistem pemerintahannya parlementer disertai kebijaksanaan, bahwa parlemennya tidak dapat menjatuhkan pemerintah seperti yang tertuang dalam ketentuan Pasal 122 Konstitusi RIS. Bagian yang secara langsung menunjuk dianutnya sistem parlementer adalah Pasal 118 yang berbunyi:[275]

---

[273] *Ibid*... hlm. 37
[274] Mahfud MD, *Politik Hukum.... Op.Cit.,* hlm. 45
[275] *Ibid*, hlm. 45-46

1) Presiden tidak dapat diganggu gugat
2) Menteri-menteri bertanggung jawab atas sebuah kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri dalma hal itu.

Dalam bayang-bayang pemerintahan parlementer tersebut, Indonesia berada dalam dualisme pemerintahan, di satu sisi masih tetap diakui sebagai Republik Indonesia namun disisi lain juga terdapat Indonesia Serikat. Hal ini lah yang kemudian disebut oleh Adnan Buyung Nasution bahwa secara hukum Belanda berhasil memaksakan kehendaknya yang mengakibatkan kekacauan administrasi pemerintahan yang luar biasa.[276]

Disebabkan kekacauan administrasi tersebut lah, berdampak pula dalam pengaturan desa. Di dalam Konstitusi RIS tidak dapat dijumpai pengaturan tentang desa, substansi dalam Konstitusi RIS jika dibaca lebih mendalam ditekankan pada pengaturan negara bagian baik dalam proses pembentukan negara baru ataupun penggabungan diri[277] kepada daerah yang sudah ada.

Dalam penelusuran lebih lanjut tidak ditemukan naskah komprehensif mengenai perdebatan dalam perumusan Konstitusi RIS. Sehingga tidak dapat diketahui apakah dalam perumusan Konstitusi RIS terdapat pembicaraan mengenai desa atau memang tidak disebutkan sama sekali.

---

[276] Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio – Legal atas Konstituante 1956-1959,* Terjemahan dari *The Aspirationa for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-Legal Study of the Indonesia Konstituante 1956-1959,* alih bahasa Sylvia Tiwon, Cetakan Ke-9, Grafiti, Jakarta, 2009, hlm. 27

[277] Ketentuan ini tertuang dalam Pasal 44 Konstitusi RIS yang berbunyi "Perubahan daerah sesuatu daerah-bagian, begitu pula masuk kedalam atau menggabungkan diri kepada suatu daerah-bagian jang telah ada, hanja boleh dilakukan oleh sesuatu daerah sungguhpun sendiri bukan daerah-bagian–menurut aturan2 jang ditetapkan dengan undan-gundang federal, dengan mendjundjung asas seperti tersebut dalam pasal 43, dan sekadar hal itu mengenai masuk atau menggabungkan diri, dengan persetudjuan daerah-bagian jang bersangkutan.

Bertolak dari apa yang sudah dituliskan pada bagian terdahulu bahwa di dalam Konstitusi RIS hanya mengatur ketentuan desentralisasi yang mengharuskan adanya kemungkinan pada tiap-tiap negara bagian untuk membentuk daerah-daerah otonom. Sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 47 Konstitusi RIS yang berbunyi:

> "Peraturan2 ketatanegaraan negara2 haruslah mendjamin hak atas kehidupan-rakjat sendiri kepada pelbagai persekutuan-rakjat didalam lingkungan daerah mereka itu dan harus pula mengadakan kemungkinan untuk mewudjudkan hal itu setjara kenegaraan dengan aturan2 tentang penjusunan persekutuan itu setjara demokrasi dalam daerah2 otonomi.

Menurut Pasal ini, pembentukan daerah-daerah otonomi bukan merupakan urusan Pemerintahan RIS, melainkan harus diatur oleh masing-masing negara bagian.[278] Sebagai tindak lanjut dari bunyi Pasal 47 tersebut, pada periode Republik Indonesia Serikat (RIS), Pemerintah Negara Republik Indonesia Timur (NTT) menetapkan suatu peraturan desentralisasi yang dinamakan undang-undang pemerintahan daerah-daerah Indonesia Timur, yang dikenal dengan UU No. 44 Tahun 1950.[279] Yang menarik dalam UU No. 44 Tahun 1950 terdapat pembagian tingkatan daerah. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi[280]

> "Negara Indonesia Timur untuk sementara disusun dalam 2 atau 3 tingkatan, ialah daerah-daerah dan daerah-daerah bagian atau daerah-daerah anak bagian"

---

[278] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Liberty: Yogyakarta, 1993, hlm. 185

[279] Sutoro Eko, *Masal Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*, dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, *Pasang-Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute For Local Development, Jakarta, 2005, hlm, 61-62

[280] Rochmat Soemitro, *Peraturan Perundang-Undangan tentang Pemerintahan Daerah*, Eresco Terate, Bandung, 1998, hlm. 100

Berdasar bunyi pasal tersebut maka didapati pembagian daerah masing-masing adalah 1) Daerah; 2) Daerah bagian dan 3) Daerah anak bagian. Namun sangat disayangkan tidak ada penjelasan lebih lanjut yang dimaksud daerah anak bagian itu apa seperti desa. Dalam penjelasan UU No. 44 Tahun 1950 sendiri tidak dijumpai penjelasan terkait dengan daerah anak bagian tersebut. Kendatipun demikian menurut penulis diberlakukannya Konstitusi RIS maupun UU No. 44 Tahun 1950 tidak menghapuskan UU No. 22 Tahun 1948 sehingga pengaturan tentang desa yang berada dalam wilayah Republik masih berdasarkan UU No. 22 tahun 1948.

Kendati demikian, ketiadaan ketentuan mengenai pengaturan tentang desa dalam Konstitusi RIS membuat desain pemerintahan desa yang akan diatur kemudian dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya menjadi tidak pernah dipertimbangkan lagi. Bahkan dinegasikan dari peraturan-peraturan negara bagian. Sebagaimana dijelaskan di atas, dalam UU No. 44 Tahun 1950 tidak ada ketentuan mengenai desa hanya disebut daerah anak bagian yang tidak disertai penjelasan sedikitpun. Artinya disini dapat dikatakan bahwa tidak ada komitmen dan kesungguhan untuk membangun dan menjadikan desa sebagai pemerintah terbawah sebagaimana dimaksud dalam UU No. 22 Tahun 1948.

C. Pengaturan Desa di bawah UUDS 1950

Resistensi masyarakat terhadap politik pecah belah (*divide et impera*) Belanda ketika melakukan rekolonialisasi terhadap Indonesia nampaknya tidak surut meskipun sudah disahkannya Konstitusi RIS. Sehingga pada tahun 1950 sudah terlihat gejala-gejala yang mendorong pembentukan negara kesatuan.[281] Satu persatu negara-negara bagian yang bernaung di bawah RIS menggabungkan diri dengan Republik Indonesia (di Yogyakarta) yang sebenarnya merupakan satu negara bagian juga. Desakan-desakan rakyat untuk melakukan integrasi dengan negara RI pada giliirannya menyebabkan semakin berkurangnya negara-negara bagian. Sehingga pada bulan Mei 1950 jumlah negara bagian tinggal tiga; yaitu Negara Republik Indonesia (di Yogyakarta), Negara Indonesia Timur, dan Negara Sumatera Timur. Rakyat menganggap revolusi Indonesia belum sempurna sebelum terbentuk negara kesatuan sesuai Undang Undang Dasar 1945.[282]

Sejak itu wibawa Pemerintah Republik Indonesia Serikat menjadi berkurang, sehingga akhirnya dicapailah kata sepakat antara Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan Pemerintah Republik Indonesia untuk kembali bersatu mendirikan negara kesatuan Republik Indonesia. Kesepakatan itu dituangkan dalam persetujuan bersama pada tanggal 19 Mei 1950, yang pada intinya menyepakati dibentuknya kembali NKRI sebagai kelanjutan dari negara kesatuan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945.[283]

Dalam rangka persiapan ke arah itu, maka untuk keperluan menyiapkan satu naskah Undang-Undang Dasar, dibentuklah suatu Panitia bersama yang akan

---

[281] Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan… Op.Cit.,* hlm.28
[282] Mahfud MD, *Politik Hukum…. Op.Cit*., hlm.46
[283] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme….. Op.Cit.,* hlm. 38-39

menyusun rancangannya. Setelah selesai, rancangan naskah Undang-Undang Dasar itu kemudian disahkan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat pada tanggal 12 Agustus 1950, dan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Republik Indonesia Serikat pada tanggal 14 Agustus 1950. Selanjutnya naskah Undang Undang Dasar baru ini diberlakukan secara resmi mulai tanggal 17 Agustus 1950 yaitu ditetapkannya Undang-Undang No. 7 Tahun 1950. UUDS 1950 ini bersifat mengganti sehingga isinya tidak hanya akan menggantikan Undang Undang Dasar Sementara Tahun 1950 itu.[284]

Dilihat dari sudut bentuk, UUDS 1950 merupakan bagian dari UU Federal No. 7 Tahun 1950, sebab pemberlakuannya ditetapkan dalam UU tersebut. Bahkan naskah autentiknya merupakan bagian dari Pasal I. Oleh karena itu, UU No. 7 Tahun 1950 hanya bertugas memberlakukan UUDS 1950, sehingga dengan sendirinya setelah UUDS itu berlaku maka tugas UU No. 7 Tahun 1950 menjadi selesai.[285]

Pengaturan desa dalam UUDS 1950 dengan melacak melalui UU No. 7 Tahun 1950 secara eksplisit tidak ada dan tidak disebutkan. Bertolak pada bab IV tentang pemerintah daerah dan daerah-daerah swapraja UU No. 7 Tahun 1950 yang terdiri dari tiga pasal yaitu Pasal 131,132 dan 133 yang berbunyi:

Pasal 131

1. Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan ketjil jang berhak mengurus rumah tangganja sendiri (autonoom), dengan bentuk susunan pemerintahannja ditetapkan dengan undang-undang, dengan

[284] *Ibid*, hlm. 39
[285] Mahfud MD, *Politik Hukum..... Op.Cit.,* hlm. 48

memandang dan mengingati dasar permusjawaratan dan dasar perwakilan dalam sistim pemerintahan negara.

2. Kepada daerah-daerah diberikan autonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganja sendiri.

3. Dengan undang-undang dapat diserahkan penjelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah jang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganja.

Pasal 132

1. Kedudukan daerah-daerah Swapradja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannja harus diingat pula ketentuan dalam pasal 131, dasar-dasar permusjawaratan dan perwakilan dalam sistim pemerintahan negara.

2. Daerah-daerah Swapradja yang ada tidak dapat dihapuskan atau diperketjil bertentangan dengan kehendaknja, ketjuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang jang menjatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan dan pengetjilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada Pemerintah.

3. Perselisihan-perselisihan hukum tentang peraturan-peraturan jang dimaksud dalam ajat 1 dan tentang mendjalankannja diadili oleh badan pengadilan jang dimaksud dalam pasal 108

Pasal 133

Sambil menunggu ketentuan-ketentuan sebagai dimaksud dalam pasal 132 maka peraturan-peraturan jang sudah ada tetap berlaku, dengan pengertian bahwa penjabat- pendjabat daerah bagian dahulu jang tersebut dalam peraturan-peraturan itu diganti dengan pendjabat-pendjabat jang demikian pada Republik Indonesia.

Bahwa pada Pasal 131 ayat (1) hanya disebutkan daerah besar dan daerah kecil. Pemaknaan daerah kecil ini tidak diketahui apakah hal tersebut merupakan

desa sebab tidak ada penjelasan terkait dengan bunyi pasal tersebut. Menganggapi hal ini, Soepomo memberikan penjelasan sebagai berikut:[286]

> " Negara Kesatuan tidak akan bersifat sentralistis, bahkan Indonesia akan dibagi atas daerah besar dan daerah kecil yang autonom. Autonomi daerah akan diberikan seluas-luasnya, bahkan "medebewind" akan diberikan juga kepada daerah-daerah. Dasar demokrasi dalam pemerintahan daerah adalah jaminan oleh Pasal 131 ayat (1), yang menentukan bahwa undang-undang yang mengatur bentuk susunan pemerintahan daerah harus memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara. Ketentuan ini adalah sesuai dengan pasal 18 UUD Republik Indonesia."

Meskipun gagasan dasar Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 ditampung dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yaitu Pasal 131 dan 132 sebagaimana disebutkan di atas, perubahan dasar konstitusional tersebut nampaknya tidak begitu mengganggu pelaksanaan undang-undang nomor 22 Tahun 1948 yang masih tetap berlaku. Walaupun sengketa Indonesia-Belanda selesai, pembaharuan pemerintahan daerah nampaknya belum terlaksana sebagaimana diharapkan sampai ditetapkan undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 yang berarti berakhir pula ketentuan-ketentuan mengenai pemerintahan daerah yang dibuat berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sampai saatnya Undang-Undang Dasar berlaku kembali.[287]

Sebagai tindak lanjut dari UUDS 1950 yang kemudian dipertegas dalam Pasal 131 ayat (1) bahwa pengaturan pemerintah daerah akan ditetapkan dengan

---

[286] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid II, Liberty: Yogyakarta, 1994, hlm. 9

[287] Bagir Manan, *Perjalanan Historis…. Op.Cit.,* hlm. 31-32

undang-undang maka enam tahun lima bulan setelah UUDS 1950 berlaku 17 Agustus 1950[288] dibentuk UU No. 1 Tahun 1957 sebagai peraturan pelaksana UUDS 1950 yang pada dasarnya memuat dua hal pokok sebagai inti daeri desenteralisasi menurut UUDS 1950, yaitu:[289]

1. Di daerah-daerah (besar dan kecil) hanya akan ada satu bentuk susunan pemerintahan yaitu yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sendiri (daerah otonom).
2. Kepada daerah-daerah akan diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dberlakukannya UU No. 1 Tahun 1957 mengakibatkan dicabutnya Undang-undang Republik Indonesia No. 22 tahun 1948, Undang-undang Negara Indonesia Timur No. 44 tahun 1950, Peraturan-perundangan lainnya mengenai Pemerintahan Daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.[290] UU No. 1 Tahun 1957 ini berisikan mengenai pengaturan tentang, antara lain jumlah tingkatan daerah sebanyak-banyaknya tiga tingkatan, kedudukan kepala daerah dan tentang pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah Pusat. Daerah Otonom terdiri dari dua jenis, yaitu otonomi biasa dan daerah swapraja.[291]

Harus diakui bahwa pengaturan desa dalam peraturan pelaksana UUDS 1950 lebih baik dibandingkan pada masa Konstitusi RIS, Pasalnya dalam UU No. 1 Tahun 1957 disebutkan tiga tingkatan yang pada tingkatan ketiga atau daerah tingkat tiga dapat dimaknai sebagai desa. Ketentuan ini dapat dilihat dalam Pasal 2 ayat (1)

---

[288] Astim Riyanto, *Negara Kesatuan, Konsep, Asas dan Aktualisasinya*, Yapemdo, Bandung, 2006, hlm. 208
[289] Bagir Manan, *Hubungan Pusat.... Op.Cit.*, hlm. 139
[290] Lihat lebih lanjut dalam UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah
[291] Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini... Op.Cit.*, hlm. 459

Wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut:

a. Daerah tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya,
b. Daerah tingkat ke II, termasuk Kotapraja, dan
c. Daerah tingkat ke III.

Di dalam Penjelasan umum UU No. 1 Tahun 1957 pada angka 2 ditegaskan bahwa :

> Hal-hal yang disinggung ini tidak dapat kita lepaskan dari pengertian setempat mengenai kesatuankesatuan masyarakat yang paling bawah, yang kita namakan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum. Kesatuankesatuan masyarakat hukum ini bentuknya bermacam-macam di seluruh Indonesia ini. Di Jawa namanya Desa dan Desa itu adalah satu macam kesatuan masyarakat hukum yang tidak lagi terbagi dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum bawahan dan tidak pula Desa itu merupakan bahagian dari lain kesatuan masyarakat hukum menurut adat, sehingga desa itu berdiri tunggal, mempunyai daerah sendiri, rakyat sendiri, penguasa sendiri dan mungkin pula harta benda sendiri, sedangkan hukum adat yang berlaku di dalamnya adalah sesungguhnya "homogen". Lain coraknya umpamanya di Tapanuli, di mana kesatuan masyarakat hukum adat itu mempunyai bentuk yang bertingkat, umpamanya Kuria sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang tertinggi dan merupakan satu daerah, mempunyai di dalamnya sejumlah kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat bawahannya, yang dinamakannya Huta, yang masing-masing mempunyai sekumpulan rakyat sendiri, satu penguasa sendiri dan mungkin pula mempunyai daerah sendiri sebagai bahagian dalam daerah kuria itu, sehingga adapula huta-huta yang tidak mempunyai lingkungan daerah itu dalam daerah kurianya sendiri. Meskipun demikian juga dalam setiap kesatuan kuria itu berlaku hukum adat yang "homogen". Contoh yang lain ialah Minangkabau, dimana didapati kesatuan masyarakat hukum tertinggi yakni Nagari, yang masing-masing mempunyai daerah sendiri sedangkan dalam daerah itu dijumpai sejumlah suku-asal, yang masing-masing suku merupakan pula satu kesatuan masyarakat hukum adat yang terbawah. Juga kesatuan masyarakat hukumnya yang bernama Suku itu mungkin mempunyai daerah sendiri atau tidak dalam lingkungan nagari itu. Syarat belakangan ini, mempunyai daerah sendiri adalah syarat mutlak dalam sistim otonomi, yang memberikan kekuasaan kepada sekumpulan rakyat yang berdiam dalam suatu lingkungan yang nyata. Dengan demikian nyatalah bahwa bagi tempat-tempat yang serupa ini sulit kita untuk menciptakan

satu kesatuan otonomi dalam pengertian tingkat yang ketiga (III), sehingga kemungkinannya atau hanya memberikan otonomi itu secara tindakan baru kepada kabupaten di bawah Propinsi, atau menciptakan dengan cara bikin-bikinan wilayah administratif dalam kabupaten itu untuk kemudian dijadikan kesatuan yang berotonomi. Dalam prinsipnya sangatlah tidak bijaksana mengadakan kesatuan otonomi secara bikin-bikinan saja dengan tidak berdasarkan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang ada. Prinsip yang kedua ialah bahwa sesuatu daerah yang akan kita berikan otonomi itu hendaklah sebanyak mungkin merupakan suatu masyarakat yang sungguh mempunyai faktor-faktor pengikut kesatuannya. Sebab itulah maka hendaknya di mana menurut keadaan masyarakat belum dapat diadakan tiga (3) tingkat, untuk sementara waktu dibentuk 2 tingkat dahulu. Berhubung dengan hal-hal adanya atau tidak adanya kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat sebagai dasar bekerja untuk menyusun tingkat otonomi itu, hendaklahpula kita insyafi bahwa urusan otonomi tidak "congruent" dengan urusan hokum adat, sehingga manakala sesuatu kesatuan masyarakat hukum adat dijadikan menjadi satu daerah otonomi atau dimasukkan ke dalam suatu daerah otonomi, maka hal itu tidaklah berarti, bahwa tugas-tugas kepala-kepala adat dengan sendirinya telah terhapus. Yang mungkin terhapus hanya segi-segi hukum adat yang bercorak ketatanegaraan, manakala hanya satu kesatuan masyarakat hukum adat itu dijadikan daerah otonomi, sekedar corak yang dimaksud bersepadanan dengan kekuasaan ketatanegaraan yang tersimpul dalam pengertian otonomi itu. Kesanggupan melihat perbedaan itu, yaitu perbedaan antara otonomi dan kekuasaan adat adalah suatu syarat penting untuk menjalin hidupnya otonomi itu secara yang memuaskan, keseluruhan rakyat yang mau tak mau masih terkungkung dalam sistim hukum adat itu.[292]

Berangkat dari pemahaman di atas, konsep desa dalam UU No. 1 Tahun 1957 dinyatakan ada tiga tingkatan pemerintahan daerah yaitu Daerah Tingkat I (Provinsi), Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota) dan Daerah Tingkat III, walaupun tidak harus dipaksakan tiga tingkatan, apabila belum memungkinkan cukup 2 tingkatan terlebih dahulu. Untuk itu desa-desa adat tidak serta merta menjadi Daerah Otonom Tingkat III. Untuk menjadi daerah otonom dibutuhkan

[292] Penjelasan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

pemenuhan terhadap prinsip: (1) satu kesatuan masyarakat hukum; dan (2) masyarakat yang sungguh mempunyai faktor-faktor pengikat kesatuannya.[293]

Lebih lanjut mengenai pembentukan daerah tingkat III, menurut UU No. 1 Tahun 1957, harus dilakukan secara hati-hati, karena daerah itu merupakan batu dasar pertama dari susunan negara, sehingga harus diselenggarakan secara tepat pula karena daerah itu bertalian dengan masyarakat hukum Indonesia yang coraknya beragam, yang sulit sembarangan untuk dibikin menurut satu model.[294]

Dalam rangka pembentukan daerah tingkat III, disebutkan pula bahwa pada dasarnya tidak akan dibentuk kesatuan masyarakat hukum secara bikin-bikinan tanpa berdasarkan kesatuan masyarakat hukum seperti desa, nagari, kampung dan lain-lain. Karena itu, desapraja (sebagai daerah tingkat III) dan sebagai daerah otonom terbawah hingga UU No. 1 Tahun 1957 digantikan UU yang lain, belum dapat dilaksanakan.[295]

Tak ubahnya seperti Konstitusi RIS 1949 dan sejalan dengan penamaannya, UUDS 1950 sejak semula hanya dimaksudkan untuk sementara, yakni sampai disusun dan ditetapkannya UUD yang tetap, yang dalam hal ini ditetapkan oleh lembaga yang representatif untuk menyusunnya. Oleh sebab itu, dalam UUDS itu sendiri dicantumkan adanya lembaga yang diberi tugas menyusun UUDS itu sendiri dicantumkan adanya lembaga yang dapat menampung aspirasi masyarakat Indonesia tentang penyelenggaraan negara.

---

[293] Didik Sukrino, *Pembaharuan Pemerintah Desa..... Op.Cit*., hlm. 107
[294] Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini... Op.Cit.,* hlm. 459
[295] *Ibid*

Lembaga yang diberi tugas oleh UUDS 1950 untuk menyusun UUD yang tetap adalah Konstituante bersama pemerintah. Pasal 134 menentukan bahwa:[296]

> "Konstituante (sidang pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama pemerintah menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar ini".

Berdasarkan ketentuan Pasal di atas, pada tahun 1955 diselenggarakan Pemilu di Indonesia. Pertama sepanjang sejarah negara Republik Indonesia memilih anggota-anggota konstituante dan anggaota-anggota DPR. Konstituante ini kemudian dibubarkan oleh presiden melalui Dekrit 5 Juli 1959 yang mengakhiri pula berlakunya UUDS 1950.[297]

Berlakunya dekrit ini menjadi penanda juga berakhirnya Demokrasi Liberal yang sempat melenggang dari tahun 1945 sampai tahun 1959 dan menjadi titik balik bermulanya Demokrasi Terpimpin dan Gotong Royong. Untuk menyesuaikan dengan prinsip-prinsip demokrasi terpimpin dan kegotong-royongan, maka pada tanggal 9 September 1959 Presiden mengeluarkan Penpres No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.

Penpres No. 8 Tahun 1959 sebagai "penyempurnaan"atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957. Berbagai gagasan dasar dalam undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tetap dipertahankan seperti prinsip pemberian otonomi seluas-luasnya

---

[296] Mahfud MD, *Politik Hukum.... Op.Cit.,* hlm. 49
[297] *Ibid*

kepada daerah dan sistem rumah tangga nyata. Begitu pula mengenai susunan daerah otonom tetap diteruskan. Perubahan yang mendasar adalah:[298]

> *Pertama*, trend memperkokoh unsur desentralisasi yang digariskan sejak tahun 1948 berganti ke arah yang lebih menekankan pada unsur sentralisasi. Misalnya pengankatan Kepala Daerah lebih ditentukan oleh kehendak Pusat daripada Daerah. Presiden diberi wewenang mengangkat Kepala Daerah diluar calon-calon yang diajukan oleh daerah.
>
> *Kedua*, Kepala Daerah tidak lagi semata-mata sebagai alat daerah tetapi juga sebagai alat pusat yang mengawasi pemerintahan daerah. Bahkan lebih tampak sebagai wakil pusat di Daerah daripada sebagai pimpinan daerah.
>
> *Ketiga*, dihapuskan dualisme pemerintahan di daerah yang memang terasa mengganggu kelancaran penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara juga terbentuk atas Penpres No. 12 Tahun 1959, yang antara lain menetapkan Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana Tahapan pertama 1961-1969, yang dalam beberapa bagiannya memuat ketentuan-ketentuan pemerintah daerah. Masing-masing adalah: a) Paragaraf 392 mengenai pembagian daerah dan jumlah tingkatan; b) Paragaraf 393 mengenai desentralisasi; c) Paragaraf 395 mengenai Pemerintah Daerah; d) Paragraf 396 mengenai Pemerintah Desa.[299]

Dalam setiap paragaraf antara lain termuat amanat agar dilakukan pembentukan daerah tingkat II sebagaimana dalam UU No. 1 Tahun 1957 dan menyusun Rancangan Undang-Undang Pokok-Pokok Pemerintah Desa, yang dinyatakan berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sebagai

---

[298] Bagir Manan, *Perjalanan Historis..... Op.Cit.*, hlm. 32
[299] Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini..... Op.Cit.*, hlm. 460

pengganti segala peraturan dari masa kolonial dan nasional yang dianggap belum sempurna, yang mengatur tentang kedudukan desa dalam rangka ketatanegaraan; bentuk dan susunan pemerintah desa; tugas dan kewajiban; hak dan kewenangan pemerintah desa; keuangan pemerintah desa; serta kemungkinan badan-badan kesatuan pemerintahan desa yang sekarang ini menjadi satu pemerintahan yang otonom.[300]

Pada tahun 1962 terbentuklah dua rancangan undang-undang yakni RUU tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah dan RUU tentang Desa Praja yang merupakan hasil kerja keras selama dua tahun Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang diketuai oleh R.P Soeroso. Terbentuknya panitia ini didasarkan keputusan presiden No. 514 tahun 1960. Rancangan undang-undang yang terbentuk tersebut, kemudian pada tahun 1963 oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Ipik Gandamana disampaikan kepada Perwakilan Rakyat Gotong Royong. Sebelumnya pada bulan Januari 1963 kedua rancangan itu dibuat dalam sebuah konferensi yang diikuti oleh seluruh Gubernur. Pembahasan kedua RUU di DPR-GR cukup lama dan alot. Setelah mengalami berbagai penyesuaian sesuai aspirasi dari banyak pihak, pada tanggal 1 September 1965, DPR-GR menetapkannya sebagai undang-undang. Masing-Masing menjadi UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah dan UU No. 19 tahun 1965 tentang Desapraja.[301]

---

[300] *Ibid*
[301] *Ibid*, hlm. 460-462

Sebelum UU No. 18 Taun 1965 tentang pemerintah daerah dan UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai bentuk Peralihan untuk mempercepat terbentuknya daerah tingkat III ditetapkan pada awal september 1965, PKI sudah melakukan sosialisasi dan konsolidasi kepada para elit desa terutama perangkat pemerintahan desa. Seperti diketahui bahwa pembentukan Daerah tingkat III sebagaimana ditentukan UU No. 18 Tahun 1965 dilakukan diantaranya dengan cara penggabungan beberap desa menjadi sebuah Desapraja dan Desapraja inilah yang nanti akan menjadi Daerah Tingat III. Sosialisai dan konsolidasi tersebut dilakukan dengan maksud agar pada saat ketentuan Undang-undang itu dilaksanakan, mereka sudah siap untuk mengisi jabatan-jabatan dalam struktur Pemerintah Desapraja dan Badan Musyawarah Desapraja yang diangkat melalui proses pemilihan.[302]

UU No. 18 Tahun 1965 Pasal 2 ayat (1) menetapkan bahwa seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi habis dalam daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam 3 (tiga) tingkatan, yakni (I) Provinsi dan atau Kota-raya sebagai daerah tingkat I; (2) Kabupaten dan atau Kotamadya seabgai daerah tingkat II; dan (3) Kecamatan dan atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III.[303]

Sedangkan yang dimaksud "Desa" atau daerah yang setingkat dengan itu dalam UU No. 18 Tahun 1965 adalah kesatuan masyarakat hukum dengan

---

[302] Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa..... Op.Cit*., hlm. 97-98
[303] Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum... Op.Cit,* hlm. 107

kesatuan penguasa yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri seperti dimaksud dalam penjelasan pasal 18 Undang-undang Dasar.[304]

Sejalan dengan UU No. 1 tahun 1957, UU No. 18 tahun 1965 pun memberikan peluang pada suatu desa atau beberapa desa yang dilihat dari perkembangannya dapat menjadi Daerah Otonom tingkat III, hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (2) yaitu:[305]

> "Sesuatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat dengan desa, dengan mengingat kehidupan masyarakat dan kemajuan perkembangan sosial ekonominya serta dengan memperhatikan peraturanperaturan hukum adat dan susunan asli yang masih hidup dan berlaku, dapat dibentuk menjadi Daerah tingkat III".

Kemudian pengaturan lebih lanjut mengenai desa diatur dalam UU No. 19 tahun 1945 tentang Desapraja. UU No. 19 tahun 1965 sendiri merupakan undang-undang pertama yang secara khusus mengatur tentang desa. Secara umum tujuan dari dibentuknya UU No. 29 Tahun 1945 ini adalah

Pertama, menggantikan peraturan perundang-undangan yang telah usang dari masa penjajahan kolonial belanda hingga peraturan perundang-undangan lainnya tentang kedesaan.

Kedua, untuk memberikan tempat dan kedudukan yang wajar kepada kesatuan kesatuan masyarakat hukum dalam rangka dan rangkaian ketatanegaraan menurut Undang-undang Dasar.

---

[304] Lihat Pasal 4 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
[305] Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum... Op.Cit,* hlm. 107

Ketiga, sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah tingkat III diseluruh wilayah Republik Indonesia yang pada UU No. 18 Tahun 1965 sudah dibagi habis menjadi tiga tingkatan. Sehingga kesatuan- kesatuan masyarakat hukum yang disebutkan sebagai "*volksgemeenschappen"* seperti Desa di Jawa dan Bali, Negeri di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan 18 UUD ditingkatkan menjadi daerah tingkat III.

Adapun yang dimaksud Desapraja dalam UU No.19 Tahun 1965 sebagaimana ditulis dalam Pasal 1 adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. dalam penjelasannya dikatakan bahwa Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang tercakup dalam pengertian penjelasan Undang-undang Dasar pasal 18: *"Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya", yang bukan bekas-bekas Swaparaja, adalah Desapraja menurut Undang- undang ini.[306] sehingga daerah yang bekas-bekas Swapraja bukan termasuk dalam perngertian desapraja.

Undang-undang Desapraja memberikan istilah baru dengan satu nama untuk keseluruhan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang termasuk dalam penjelasan Undang-undang Dasar tersebut, yang di berbagai bagian wilayah Indonesia mempunyai nama asli yang bermacam-macam. Bersama dengan itu Undang-undang ini memberi dasar dan isi Desapraja itu secara hukum yang

[306] Penjelasan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja

berarti kesatuan Masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah- tangganya, memilih penguasanya dan mempunyai harta-benda sendiri.

Di berbagai bagian wilayah Indonesia, dimana tidak terdapat kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sebagai termaksud dalam pasal 1 Undang-undang ini, tidak akan dibentuk Desapraja, tetapi langsung dapat dijadikan daerah administrasi dari Daerah tingkat III. Disetiap bagian wilayah Indonesia nama-nama kesatuan masyarakat hukum itu berlain-lainan, misalnya Kampung, Mukim, Negeri, Marga (di Sumatera), Desa (di Jawa, Bali dan Madura). Kampung Temenggungan (di Kalimantan), Wanua, Distrik Pekasan (di Sulawesi), Banjar, Lomblan (di Nusatenggara Barat), Manoa, Laraingu, Kenaian, Kafetoran, Kedaton, Kedaluan (di Nusa Tenggara Timur), Soa, Hoana Negory (di Maluku dan Irian Barat). Demikian juga nama atau gelar kepala-kepala kesatuan masyarakat hukum itupun berlain-lainan pula antara satu tempat dengan tempat lainnya. Dalam Undang-undang ini sebagai nama keseluruhan dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum itu digunakan nama Desapraja yang diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai kewenangan mengurus rumah-tangganya sendiri, memilih penguasanya sendiri dan mempunyai harta-bendanya sendiri. Sedang Kepalakepalanya disebut Kepala Desapraja.[307]

Kepala Desapraja merupakan Unsur Stabilitasi dan kewibawaan penyelenggaraan Desapraja dan sebagai penyelenggara utama urusan rumah tangga Desapraja dan sebagai alat Pemerintah Pusat. Karena itu juga Kepala

[307] Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja angka 7

Desapraja karena jabatannya adalah Ketua Badan Musyawarah Desapraja dan tidak bisa dijatuhkan oleh sesuatu keputusan Badan Musyawarah Desapraja.[308]

Oleh karena Kepala Desapraja adalah penyelenggara utama urusan rumahtangga Desapraja dan sebagai alat Pemerintah Pusat, maka ia tentu akan banyak mengadakan tindakan-tindakan dan keputusan-keputusan penting mengenai cara-cara penyelenggaraan tugas kewenangan Desapraja serta tugas-tugas pembantuan yang diserahkan baik oleh Pemerintah Daerah atasannya maupun oleh instansi-instansi Pemerintah Pusat.[309]

Kendatipun demikian menurut penulis demokrasi desa sedikit sudah berjalan dengan dipilihnya kepala desapraja secara langsung, artinya undang-undang ini sedikit lebih maju dibandingkan dengan UU No. 22 tahun 1948 yang mana kepala desa dipilih oleh Gubernur. Di samping itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 juga terdapat Badan Musyawarah Desa yang juga dipilih langsung oleh rakyat. Kendati kepala Badan Musyawarah dijabat oleh orang yang sama yaitu kepala desa yang berarti Badan Musyawarah Desa tidak bisa mempunyai fungsi *check and balances* terhadap kepala desa. Dengan demikian meskipun demokrasi desa sudah berjalan tapi masih simpang siur.

Menurut Sutoro Eko isi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 paralel dengan spirit otoritarianisme dan sentralisme yang tumbuh pada masa Demokrasi Terpimpin. Desapraja merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah supradesa yang menjalankan perintah dari atas. Di dalam desapraja, kepala desa dinobatkan

---

[308] Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja angka 9
[309] Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja angka 10

seabagai penguasa tunggal yang korporatis, dengan posisi yang kuat dalam mengontrol semua institusi politik, misalnya kepala desa menjadi ketua badan musyawarah desapraja.[310]

Spirit otoritarianisme dan sentralisasi rupanya tidak surut seiring dengan perjalaan waktu, akan tetapi yang terjadi malah sebaliknya. Memasuki babakan baru pada periode Orde Baru yang ditandai dengan jatuhnya Soekarno melalui Surat Perintah Sebelas Maret (SUPERSEMAR) pada tahun 1966 yang kemudian digantikan oleh Soeharto menjadi masa yang paling kelam sepanjang sejarah di Indonesia. Di bawah tampuk kekuasaan Soeharto praktik otoriterian dan sentralisasi kekuasaan ke pusat semakin menjadi-jadi. Dampaknya daerah-daerah kehilangan jadi dirinya dalam menyelenggarakan pemerintahannya tak terkecuali dengan desa yang mendapatkan tekanan politik yang masif.

Salah satu bentuk tekanan politik yanga menonjol terhadap desa, dalam konteks negara Orde Baru adalah ketika rezim pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa yang menyeragamkan kelembagaan desa.[311] Desa secara yuridis menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 bukan daerah otonom dan bukan pula daerah admnistratif. Ketentuan ini tentu berbeda dengan rumusan desa yang berdasarkan asal-usulnya merupakan daerah otonom sebagaimana dimaksudkan dalam UUD 1945 Pasal 18.[312]

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 merupakan instrumen untuk memperkuat birokratisasi, otoritarianisme, sentralisasi dan pembangunan.

---

[310] Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini..... Op.Cit.,* hlm. 463-464
[311] Irene Hiraswati Gayatri, *Runtuhnya Gampong Op.Cit.,* hlm. 3
[312] HAW. Widjaja, *Otonomi Desa.... Op.Cit.,* hlm.9

Undang-undang itu bukanlah kebijakan yang berorientasi pada desentralisasi untuk memperkuat otonomi daerah atau membentuk pemerintahan daerah (*local government*) melainkan berorientasi pada pembentukan pemerintahan pusat yang bekerja di daerah (*the local state government*). Ini bisa dilihat begitu kuatnya skema dekosentrasi (desentralisasi administratif) ketimbang devolusi (desentralisasi politik) dalam UU No. 5 Tahun 1979.[313]

Isu desa sebagai daerah tingkat III yang pernah mengemuka pada tahun 1950-an tidak diakomodasi oleh Orde Baru. Pemerintah mengeluarkan UU No. 5 tahun 1979 yang benar-benar paralel dengan semangat sentralisasi dan regimentasi dalam UU No. 5 tahun 1974 serta paralel dengan UU kepartaian yang melancarkan kebijakan massa mengambang di desa. Sebegitu jauh UU No. 5 tahun 1979 mengabaikan spirit keistimewaan dan keragaman kesatuan masyarakat lokal yang tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945 seraya membuat format pemerintahan desa secara seragam di seluruh Indonesia. UU ini menegaskan: *"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".*[314]

UU No. 5 tahun 1979 mengarahkan kepada penyeragaman yaitu pemerintah desa yang diseragamkan. Penyeragaman ini dimaksudkan untuk memperkuat pemerintah desa agar mampu menggerakkan partisipasi masyaratakat

---

[313] Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini..... Op.Cit.,* hlm. 475
[314] *Ibid*

dalam pembangunan, menyelenggarakan administrasi desa yang lebih efektif serta memberikan dorongan perkembangan dan pembangunan masyarakat desa.[315] Dengan penyeragaman ini, corak Desa (IGO dan IGOB) dan bersifat "istimewa" hilang dan sirna sama sekali, sehingga merusak tata nilai yang ada.[316]

Dalam kenyataannya, dengan berbagai peraturan dan ketentuan, masyarakat desa bukan diberdayakan (*empowerment*) akan tetapi lebih dibudidayakan/diperlemah, karena diambil berbagai sumber penghasilannya dan hak ulayatnya sebagai masyarakat tradisional seperti lebak lebung, lahan pertanian serta sumber-sumber penghasilan lainnya seperti pemasukan pajak dan retribusi.[317]

Penyeragaman berdasarkan UU No. 5 tahun 1979 tidak hanya penyeragaman (*uniformitas*) nama akan tetapi sampai kepada bentuk susunan dan kedudukan pemerintah desa. Padahal, dalam merumuskan arah kebijakan hukum (*legal policy*) pemerintah desa perlu pengakuan dan penghormatan terhadap asal-usul yang bersifat istemewa pada eksistensi desa, yakni dengan memperbolehkan penggunaan nama, seperti dusun, marga, nagari, meunasah, gampong, negorij, dan lain sebagainya, yang bentuk susunan maupun mekanisme pemerintahan didasarkan pada adat istiadatnya masing-masing. Sangat banyak keinginan yang menghendaki agar institusi yang disebut desa jangan diseragamkan karena

---

[315] HAW. Widjaja, *Otonomi Desa.... Op.Cit.,* hlm.9
[316] *Ibid*, hlm. 11
[317] *Ibid*, hlm. 9-10

keadaan desa-desa di Indonesia berbeda-beda tidak bisa disamakan desa-desa di Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Irian jaya dan seterusnya.[318]

Dari ketentuan awal, termasuk pengertian desa yang seragam itu, UU No. 5 tahun 1979 secara menyolok menghendaki modernisasi dan birokratisasi pemerintah desa, negaranisasi (negara masuk ke desa) dan marginalisasi terhadap keragaman kesatuan masyarakat hukum adat. Banyak pihak menilai bahwa UU No. 5 Tahun 1979 merupakan bentuk Jawanisasi atau menerapkan model desa Jawa untuk kesatuan masyarakat adat di "Luar Jawa". Dengan sendirinya UU No. 5 tahun 1979 ini tidak mengakui lagi keberadaan nagari, huta, sosor, marga, binua, lembang, parangiu, dan lain-lain yang umumnya berada di luar Jawa.[319]

Ketetapan-ketetapan dalam UU No. 5 tahun 1979 memaksa desa dan kesatuan masyarakat hukum yang menjadi bagian darinya menjadi seragam. Persekutuan sosial desa lain yang belum sesuai bentuknya dengan desa dipaksa menyesuaikan diri, melalui upaya misalnya *regrouping* desa sehingga tidak dapat disebut desa lagi. Desa mengalami birokratisasi ke dalam satu garis komando yang sentralistik; desa kemudian menjadi unit pemerintahan terendah langsung di bawah camat guna mendukung pengendalian dan pelaksanaan cita-cita pembangunan sebagaimana yang diamanatkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara.[320]

Desa yang dimaksud dalam UU No. 5 tahun 1979 merupakan desa baru bekas masyarkat hukum adat yang berbeda dengan desa sebagaimana

---

[318] Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa.. Op.Cit.,* hlm. 32
[319] Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini..... Op.Cit.,* hlm. 476
[320] *Ibid*

dimaksudkan oleh UUD yang asli. Desa-desa yang sebelumnya sudah ada harus menyesuaikan diri terhadap desa bentukan yang baru berdasarkan UU ini dan diletakkan di bawah camat.

Perangkat pemerintahan desapun tidak berbeda dengan UU No. 19 tahun 1965 yaitu kepala desa yang karena jabatannya menjadi kepala Lembaga Musyawarah Desa. Demikianpun sekretaris desa yang karena jabatannya juga menjadi sekretaris Lembaga Musyawarah Desa.

D. Konfigurasi pengaturan Desa Pasca Amandemen UUD 1945

Dikembalikannya UUD 1945 yang asli sebagai konstitusi Indonesia melalui Dekrit Presiden 1959 tanpa disadari menimbulkan dampak yang luar biasa terhadap jalannya sistem ketatanegaraan pasca berakhirnya Orde Lama yaitu terciptanya otoriterianisme pada masa Orde Baru di bawah tampuk kekuasaan Soeharto. Hal ini dikarenakan UUD 1945 yang asli mengandung kelemahan-kelemahan.

Adapun kelemahan-kelemahan teresebut adalah *pertama,* membangun sistem yang *executive heavy* yang menjadikan presiden sebagai penentu seluruh agenda politik nasional. *Kedua,* memuat pasal-pasal penting yang multitafsir dan tafsir yang harus dianggap benar adalah tafsir pemerintah sepihak. *Ketiga,* memberi atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada lembaga legislatif untuk mengatur hal-hal penting dengan UU tanpa pembatasan yang jelas, padahal presiden adalah pemegang kekuasaan legislatif dengan DPR yang ketika itu,

hanya diberi fungsi menyetujui. Selain itu, UUD 1945 yang asli lebih memercayai semangat orang daripada sistem yang kuat.[321]

Kelemahan-kelemahan inilah yang menjadikan Soeharto menjadi penguasa dikursi Presiden selama 32 tahun. Menyadari dan memahami kelemahan-kelemahan UUD 1945 yang asli tersebut, maka UUD 1945 dijadikan barang suci yang tidak boleh diutak-atik bahkan disentuh pun tidak diizinkan. Sehingga pada masa ini dikenal istilah sakralisasi UUD 1945.

Semangat otoritarienisme yang dibangun di atas puing-puing kelemahan-kelemahan UUD 1945 tersebut membawa dampak yang sangat luar biasa yaitu dilakukannya upaya sentralisasi kebijakan. Desentralisasi yang didengung-dengungkan sejak kemerdekaan menjadi pudar tak berarti karena kebijakan yang serba *central oriented.* Pemimpin-pemimpin daerah hanya dijadikan kepanjangan tangan dari pusat sehingga daerah pun tak dapat berbuat apa-apa.

Menyadari tekanan-tekanan yang dilakukan oleh pusat terhadap daerah melalui kebijakan-kebijakan yang merugikan daerah maka tak ayal jika banyak daerah yang melakukan perlawanan. Perlawanan demi perlawanan pun mulai bermunculan yang tidak hanya datang dari daerah melainkan dari berbagai kalangan yang dipicu oleh berbagai hal. Salah satunya yaitu pada tahun 1997 Indonesia dilanda krisis ekonomi atau tepatnya krisis moneter (krismon). Harga dolar Amerika Serikat sempat menyundul angka 20.000 rupiah. Hal ini juga berakibat pada dunia industri dan perbankan.[322]

---

[321] Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm.142

[322] Sri Soemantri, *Otonomi Daerah,* Remaja Rosdakarya, Bandung, 2014, hlm. 5

Sehingga pada Maret 1998 terpilihnya kembali Soeharto untuk ketujuh kalinya untuk menjadi Presiden Republik Indonesia memicu kemarahan berbagai pihak. Dampak yang muncul adalah terjadinya demonstrasi yang dilakukan oleh para mahasiswa. Mereka menuntut dilakukannya reformasi dalam bidang politik, ekonomi, dan hukum.[323] Dari sinilah dimulainya reformasi di Indonesia.

Reformasi yang dimulai pada tahun 1998 menyusul runtuhnya Soeharto ditandai dengan gelombang demokratisasi dan desentralisasi. Arus demokrasi dan desentralisasi tidak dimulai dati atas, atau melalui proses pelembagaan politik secara damai, melainkan melalui "aksi reformasi" yang digerakkan massa dari bawah. Paralel dengan gerakan menjatuhkan Soeharto, aksi reformasi yang mengangkat isu "KKN" di aras lokal berkobar di berbagai daerah di seluruh Indonesia. Fenomena yang sama juga terjadi di desa-desa di Jawa. Salah satu fenomena pertama yang terjadi sejak 1998 adalah gerakan reformasi yang membahana sampai ke plosok desa, yakni meluasnya proses sosial masyarakat pemimpin lokal (dari gubernur, bupati samapi pamong desa). Fenomena ini menurut kompas merupakan bentuk kebangkitan rakyat desa yang mendadak memperoleh kedaulatan setelah sekian lama hidup mereka sangat tertekan. Seperti halnya gerakan reformasi nasional, euforia reformasi yang berkobar di tingkat desa nampaknya dimaknai dan digerakkan untuk merombat tatanan adalah "mengkudeta" para pamong desa yang bermasalah atau mengidap penyakit "KKN". Fenomena protes sosial memperlihatkan sebuah krisis pemimpin lokal dan sekaligus menunjukkan tuntutan masyarakat yang luar biasa pada demokrasi,

---

[323] Ibid

yakni pemerintahan desa yang bersendikan akuntabilitas, transparansi dan responsivitas. Protes sosial juga memberi tanda bahwa kontrol dan kepemilikan masyarakat terhadap desa sekarang jauh lebih kuat ketimbang pada masa sebelumnya.[324]

Di tengah desakan reformasi yang semakin masif oleh berbagai komponen bangsa, termasuk salah satunya mahasiswa dan pemuda tersebut berujung pada munculnya berbagai tuntutan. Tuntutan tersebut antara lain sebagai berikut.[325]

1. Amandemen UUD 1945;
2. Penghapusan doktrin dwifungsi ABRI;
3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi, kolusi, nepotisme (KKN);
4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah);
5. Mewujudkan kebebasan pers;
6. Mewujudkan demokrasi;

Pada mulanya rezim Soeharto menolak tuntuan-tuntutan tersebut dan berusaha mempertahankan kekuasaannya dengan gigih. Ketika rezim menyadari bahwa gerakan reformasi tidak lagi bisa dihalangi dengan cara-cara represif, maka beberapa konsesi dan tawaran perubahan diberikan kepada kelompok reformasi, tetapi karena publik sudah kehilangan kepercayaan maka semua tawaran perubahan dan konsesi itu ditolak. Melihat gerakan reformasi yang semakin masif maka pada tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto turun dari jabatannya sebagai

---

[324] Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini..... Op.Cit*., hlm. 482-483

[325] Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang,* Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 196

Presiden R.I. dan kemudian digantikan oleh B.J. Habibie yang sebelumnya menjadi Wakil Presiden.[326]

Salah satu dampak penting dari adanya reformasi 1998 adalah terjadinya desakralisasi terhadap UUD NRI 1945. Melalui reformasi yang menghendaki perubahan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan negara berdampak pada tuntutan perubahan terhadap UUD NRI 1945. Pada tahun 1999 untuk pertama kalinya UUD NRI 1945 diusung untuk diamandemen. Melalui Sidang Umum MPR tahun 1999, ada sembilan (9) pasal yang diubah: Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan (3), Pasal 20 dan Pasal 21.[327]

Dalam perubahan UUD yang pertama ini belum terlihat adanya perubahan terhadap Pasal 18 tentang permerintahan daerah. Namun tuntutan pemerintah daerah terhadap hak-haknya semakin kuat sehingga dalam sidangnya pada tahun 1998, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR-RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan Pembagian Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.[328]

Atas dasar ketetapan MPR tersebut pembentuk undang-undang telah mengeluarkan dua undang-undang, yaitu Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

---

[326] Maschuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa... Op.Cit.*, hlm. 138-139
[327] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 17
[328] Sri Soemantri M., *Otonomi Daerah*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2014, hlm. 62

tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.[329]

Ternyata tuntutan daerah tidak hanya pada keluarnya dua undang-undang saja, tetapi lebih jauh, yaitu perubahan terhadap Pasal 18 UUD NRI 1945.[330] Dengan adanya tuntutan ini sehingga pada tahun berikutnya yaitu tahun 2000 pada perubahan kedua UUD 1998 Pasal 18 mengalami perubahan secara prinsipal. Melalui perubahan Pasal 18 inilah pemerintah pusat mendesentralisasikan kewenangannya kepada daerah.

Sebelum perubahan Bab Pemerintah Daerah hanya terdiri satu pasal (Pasal 18), setelah perubahan menjadi tiga pasal (Pasal 18, 18A, 18B). Perubahan Pasal 18 ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan di mana kedaulatan negara berada di tangan pusat. Hal ini konstisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah “terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi

---

[329] *Ibid*
[330] *Ibid*

federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.[331]

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi (otonomi daerah) tahun 1999 itu adalah di satu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan untuk mempelajari, memahami, merespon berbagai kecendrungan global mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkosentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintah ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan.[332]

Sebanyak empat kali perubahan konstitusi yang dilakukan setelah reformasi, perubahan kedua yaitu pada tahun 2000 menjadi tonggak sejarah dilakukannya perubahan terhadap Pasal 18, melalui perubahan ini tentu berdampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Euforia otonomi yang dinaungi dalam konstitusi disambut hangat oleh daerah-daerah, namum apakah desa sebagai pemerintahan tingkat terbawah sebagaimana dijamin secara konstitusional pada UUD 1945 yang asli juga merasakan euforia otonomi ini dan apakah perkembangan terhadap pengertian desa sebagai desa baru bekas kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dirumuskan pada masa Orde Baru di bawah naungan UU No. 5 tahun 1979 juga turut menjadi perdebatan dalam sidang MPR tahun 2000 dalam rangka pembahasan perubahan Pasal 18 UUD 1955.

---

[331] *Ibid*, hlm. 19-20

[332] M. Ryass Rasyid, "Otonomi Daerah, Latar Belakang dan Masa Depannya", dalam Syamsudin Haris (editor), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerrintah Daerah*, Lipi Press: Jakarta, 2005, hlm. 8

Di dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000, kembali ditetapkan oleh MPR rekomendasi kebijakan-kebijakan operasional dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah melalui Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.[333] Pembahasan tentang pemerintah daerah dilakukan pada komisi A Sidang Tahunan MPR ke-3 pada tanggal 12 Agustus tahun 2000 dengan agenda pembahasan materi perubahan UUD 1945. Selaku Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf menyampaikan hal-hal sebagai berikut:[334]

Kita akan lanjutkan kepada yang tadi disepakati sebagai prioritas pembahasan yaitu mengenai Bab Pemerintahan Daerah. Bapak-bapak sekalian di bab VI tentang Pemerintahan daerah ini, pada undang-undang dasar yang ada itu hanya terdiri satu pasal, yaitu Pasal 18 yang berbunyi

> "pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".
>
> Dan memang pasal ini dilengkapi dengan penjelasan. Kita semua sudah pernah membacanya dan pada perubahan yang kita tawarkan itu tetap memiliki hanya satu pasal, tetapi ayatnya cukup banyak, menjadi sepuluh ayat.[335]
>
> Mengenai pemerintahan daerah ini, kita merasakan sesuatu yang mendesak untuk segera disempurnakan. Oleh karena semangat yang sekarang ada di dalam kehidupan bernegara kita adalah pentingnya otonomi daerah di dalam rangka menciptakan keadilan yang diharapkan oleh banyak masyarakat, baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial, dan sebagainya.

---

[333] Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2016, hlm. 97-98

[334] Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Buku IV Kekeuasan Pemerintahan Negara Jilid 2,Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Kosntitusi, Jakarta Pusat, 2010, hlm. 1319-1320

[335] Sebelum pelaksanaan sidang untuk mendapat dengar pendapadat dari setiap fraksi PAH I sudah merumuskan draft perubahan Pasal 18 dengan memiliki 10 ayat

> Perimbangan kekuasaan pemerintah pusat dan daerah perimbangan keuangan dan sebagainya dan itu semua yang ada di dalam pasal-pasal ini, dicoba untuk diatur itu sebagai pengantar. Sialan nanti kalau teman-temanmau membicarakan.

Selanjutnya dalam agenda dengar pendapat dari setiap fraksi, khusus mengenai Pasal 18 ayat (1), Hamdan Zoelva dari F-PBB mengatakan pendapatnya sebagai berikut

> ... khusus mengenai Pasal 18 ayat (1) ini tadi kita bicara mengenai masalah daerah, masalah desa, huta, subak dan lain-lain itu apakah dalam Undang-Undang Dasar itu kita masukkan secara tegas juga unsur itu? Ataukah kembali ke rumusan lama daerah besar, daerah kecil itu.
>
> Yang pertama prinsip umum yang kita pahami bersama adalah tidak ada desa, huta dan lain sebagainya yang tidak merupakan bagian dari daerah. Jadi prinsipnya sudah jelas. Tidak kita sebutkan pun di ayat lain, kita sudah akui bahwa negara melindungi masyarakat adat. Jadi saya kira tidak ada yang perlu kita tegaskan lagi, secara tegas rumusan, tidak khawatir dan kita tidak masuknya huta, dan lain-lainnya itu.
>
> Jadi sudah cukup ini rumusan sampai ke huta iu. Karena tidak ada desa, tidak ada huta, tidak ada yang lainnya itu yang itu yang tidak masuk dalam bagian dari kabupaten atau kota. Kalau kita rumusakan Kalau kita rumuskan sampai begitu juga, karena tidak seluruhnya juga misalnya Jakarta karena hanya ada kelurahan. Jadi saya pikir tidak perlu kita perdebatkan sampai ke itu, karena sudah tercakup di daerah itu.[336]

Selaku pakar yang diundang pada Rapat Lobi Komisi A Sidang Tahunan MPR Lanjutan, yang dilangsungkan pada 13 Agustus 2000, Bagir Manan kemudian menyampaikan ulasanulasan terkait dengan pemerintahan daerah sebagai berikut.

Kami ingin membuat catatan yang umum, bukan rumusannya langsung. Pertama kami mohon kesepakatan Bapak-Bapak dan ibu sekalian, yang ingin

---

[336] *Ibid*, hlm. 1354

Bapak-Bapak, ibu artikan adalah pemerintahan daerah itu apa? Apa yang ingin diartikan dengan pemerintahan daerah itu.

> Menurut pandangan kami pemerintahan daerah itu adalah satuan daerah yang punya hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Jadi merupakan daerah otonom. Kalau kesepakatannya itu, maka dalam pengaturan pemerintah daerah tidak ada peraturan tentangdekonsentrasi dan oleh administratif. Karena apa? Karena wilayah administratif atau dekonsentrasi itu ada unsur dari pemerintah pusat. Jadi unsur desentralisasi sebetulnya itu. *Nah*, kalau sepakat itu maka menjadi, pertama kita ada kesepakatan itu, itu dulu.
>
> Kesepakatan kedua, jangan rancu antara pengertian pemerintahan daerah dengan pemerintah daerah, begitu. Pemerintah daerah itu adalah merupakan satu konkritisasi dari pemerintahan daerah. Jadi pemerintah daerah mesti pemerintah daerah otonom, itu yang kedua.

Berkenaan dengan masyarakat hukum adat, Bagir mengatakan sebagai berikut.

> Yang ketiga itu yang bertalian dengan masyarakat hukum adat. Ini juga pengertiannya harus jelas.In i bukan masyarakatnya hukum adat, tapi masyarakat hukum yang berdasar hukum adat. Sebab bahasa Belanda itu *rechtsgemeenschap*, *rechtsgemeenschap*. Jadi satu lingkungan masyarakat yang berdasarkan hukum adat. *Rechtsgemeenschap* itu adalah satu *entity*, satu *legal entity*. Bisa bersifat teritorial, bisa teritorial genealogis atau merupakan *geneal*. Ciri dari satu *rechtgemeenschap* asli ini adalah mempunyai kekayaan sendiri, dan mempunyai sifat keanggotaan. Dalam arti hukum bukan riil anggota gitu sehingga dia bisa membedakan orang desanya dan bukan orang desanya, itu kita akan begitu. Ulayat itu merupakan salah satu kekayaan dari *rechtsgemeenschap* itu.

Keesokan harinya, pembahasan mengenai Pemerintahan Daerah kemudian dilanjutkan pada Rapat Lobi Komisi A MPR, 14 Agustus 2000, yang dipimpin secara bergantian oleh JakobTobing dan Slamet Effendy Yusuf. Untuk menambah referensi mengenai pemerintahan daerah, pada kesempatan tersebut dihadirkan pakar hukum tata negara, Bagir Manan, yang menyampaikan beberapa hal berkaitan dengan perubahan Pasal 18 tentang pemerintahan daerah. Selengkapnya penjelasan Bagir sebagai berikut.

> Ada beberapa hal yang perlu kami sampaikan. Pertama, seperti tadi malam, kami mengartikan pemerintahan daerah itu adalah satu satuan otonom. Jadi kami tidak campurkan lagi dengan pemerintahan di wilayah sehingga nanti bisa dipahami. Yang kedua, adalah tadi malam mencoba menampung pikiran Bapak-Bapak mengenai hal-hal yang berkaitan dengan satuan-satuan tradisional itu dipisahkan sendiri. Tempatnya tidak harus urut begini. Mungkin tempatnya di mana tempat yang cocok, silakan, tapi kami coba mengeluarkan. Barangkali untuk ininya, lebih menjelaskan, kami akan bacakan saja dulu apa yang kami coba tulis dengan kawan-kawan.
>
> Pertama, Ayat (1), Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas pemerintahan daerah provinsi dan dalam setiap provinsi terdapat pemerintahan daerah kabupaten kota dan satuan-satuan pemerintah daerah lain yang diatur dengan undang-undang.
>
> Apa maksudnya? Pertama, kemarin dan selama ini sering ada kekhawatiran bahwa antara provinsi dengan kabupaten itu seperti berjenjang, gitu. Karena itu sengaja kami tuliskan di dalam setiap provinsi terdapat pemeritah daerah kabupaten sehingga tidak melukiskan, adanya, bukan dibagi, gitu ya, tapi negara Indonesia itu memang dibagi dalam pemerintahan daerah provinsi, dan satuansatuan pemerintah daerah lainnya itu adalah kemungkinan kita membentuk satuan-satuan pemerintah otonom lebih rendah dikemudian hari, misalnya desa baru. Kemungkinan itu.[337]

Bagir juga mengusulkan perbaikan terhadap rumusan Ayat (2) beserta argumentasinya sebagai berikut.

> Kemudian di Ayat (2), Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota mestinya atau kota saja dan satuan pemerintah daerah lain berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi, desentralisasi, dan tugaspembantuan. Jadi kita sudah keluarkan hal-hal yang berkaitan dengan dekonsentrasi dan wilayah. Ya ini kami jadikan satu, artinya pemerintahan daerah itu denganpengertian berhak mengatur, mengurus sendiri uusan pemerintahan itu menunjukan sebagai satu daerah yang mandiri, daerah otonom yang menjalankan itu menurut asas-asas otonomi, asas-asas desentralisasi, dan tugas pembantuan. Ini ada kemungkinan desentralisasinya, desentralisasinya dihilangkan, hanya otonomi dan tugas pembantuan. Itu terserah.[338]

---

[337] *Ibid*, hlm. 1359
[338] *Ibid*, hlm. 1960

Selain itu, Bagir juga mengusulkan pada Ayat (3), yakni mengenai adanya dewan perwakilan di daerah yang anggotanya dipilih secara langsung. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Ketiga, kita bicara tentang, ini bukan pemerintah, pemerintahan lagi ini, ini salah ketik. Ketiga, Ayat (3): Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten kota, satuan pemerintahan daerah lainnya mempunyai dewan, karena ini pemerintahan, mempunyai dewan atau memiliki Dewan Perwakilan Rakyat yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Karena kalau pemerintah daerah itu hanya eksekutifnya saja, jadi ini pemerintahannya.[339]

Kemudian berkaitan dengan ayat (1) Bagir Manan menyatakan

> Kemudian pasal yang selanjutnya, negara mengakui, menghormati, dan mengembangkan satuan-satuan pemerintahan asli atau satuan pemerintahan khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang. *Nah*, ini mengenai.., yang Ayat (1) itu mengenai satuan pemerintahannya, seperti desa, marga, dan sebagainya.[340]

Untuk hal yang berkaitan dengan pengakuan masyarakat hukum adat,

Bagir menyatakan sebagai berikut.

> Ayat (2), negara mengakui dan menghormati kesatuan kesatuan masyarakat hukum, masyarakat hukum asli serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Jadi ini bisa, bisa juga ini digabung, ini nanti terserah. Kami memberikan catatan bahwa mengenai pemerintahan daerah administratif menjadi bagian kekuasaan pemerintahan negara.Alasannya pemerintah daerah administratif dilaksanakan berdasarkan asas dekonsentrasi yaitu merupakan unsur, ini salah, unsur pemerintahan pusat. Jadi bukan sesuatu yang kita tolak, hanya tempatnya tidak di bab ini. Kira-kira itu yang dapat kami tulis....[341]

---

[339] *Ibid*
[340] *Ibid* hlm. 1362
[341] *Ibid*, hlm. 1362-1363

Sementara itu, Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB menanyakan mengenai rumusan Pasal 18 Ayat (2) mengenai hak-hak tradisional yang diakui "sepanjang masih hidup." Seto mengatakan sebagai berikut.

> ...pertanyaan saja singkat, pada 18, Pasal 18B Ayat (2). Di sana dikatakan beserta hak- hak tradisionalnya sepanjang masih hidup. Kata-kata sepanjang masih hidup ini apakah tidak berlebihan karena sudah pasti sepanjang masih hidup, kalau tidak hidup perlu dihormati atau... mungkin ada maksud lain.[342]

Kemudian, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengajukan dua pertanyaan, yakni tentang pemerintahan asli dan masyarakat hukum asli, sebagai berikut.

> Pertama pada Pasal 18b itu Ayat (1), negara mengakui, menghormati dan mengembangkan satuan-satuan pemerintahan asli. *Nah*, ini pemerintahan asli ini mungkin bisa dijelaskan. Lalu pada Ayat (2), negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum asli, masyarakat hukum asli, itu. *Kan* ada kata-kata asli. Itu dua hal.[343]

Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG meminta penjelasan tentang ketentuan Pasal 18 Ayat (2), sebagai berikut.

> Saya langsung saja ke Pasal 18B Ayat (2), ini dirumusan baru yang disampaikan oleh Pak Bagir dan kawan-kawan adalah "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum asli beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia". Dari wacana yang berkembang kemarin-kemarin ini, kita mencoba ingin memisahkan sebetulnya antara negara atau pemerintah dengan masyarakat hukum, apa hukum adat. Yang kemudian berubah di sini menjadi hukum asli, saya menterjemahkan mungkin ini masih hukum adat. Kita khawatir nanti pada suatu saat terjadi konflik antara wilayah pemerintah daerah dengan wilayah adat.

---

[342] *Ibid*, hlm. 1364
[343] *Ibid*

Nah, oleh karena itulah kemudian kita ingin merubah untuk masyarakat adat dan hak ulayat, nanti akan dipindahkan ke Pasal 33. Tetapi yang untuk Pasal 18B Ayat (2) ini, sekarang menjadi Ayat (2), kemarin ini saya mencoba menawarkan, tidak terjadi benturan tetapi menghormati, tetap menghormati masyarakat adat. Oleh karena itu, mohon tanggapan dari Pak Bagir nanti, barangk Negara, menjadi negara mengakui dan menghargai kelembagaan masyarakat adat, yang pelaksanaanya dijamin oleh undang-undang. Jadi Pasal 18B Ayat (2) itu, isinya itu adalah menghargai kelembagaan negara. ”Negar mengakui dan menghargai kelembagaan masyarakat adat yang pelaksanaannya dijamin oleh undang-undang”. Kenapa demikian, semangat yang ingin kita munculkan, kita masih mengakui adanya desa, nagari, kelembagaan adat, subak dan lain sebagainya yang selama ini sebetulnya dihargai dalam penjelasan Pasal 18 asli saya salah, kalau saya salah, saya tidak akan ngotot, asal cepat.

Demikian Pak Bagir. Itu yang ingin saya pertanyakan. *Nah*, sementara dari kawan-kawan barangkali melalui pimpinan, saya ingin sampaikan bahwa tawaran kami adalah Pasal 18B Ayat (2) yang lama, yang kemudian kami formulasikan baru, yang kemarin kami tawarkan itu nantinya, tolong diingat, diagendakan saja, nantinya itu adalah masuk ke Pasal 33 ayat yang baru.[344]

Pertanyaan serupa juga disampaikan oleh Harun Kamil dari F-UG, sebagai berikut.

Memang rupanya terkait orang dengan masalah masyarakat adat ini. 18 B. Saya sependapat dengan Pak Happy Bone tadi. Jadi yang kami pertanyakan Pak pakar, ini pengertian satuan-satuan pemerintahan asli. Pertama, pertanyaan mengapa tidak menggunakan kata adat? Dan daripada yang kedua adalah, yang dimaksud satuam pemerintahan asli adalah apakah Nagari, Huta, desa dan seterusnya? Apakah sudah masuk? Berarti sudah *oke*.

Juga mengenai masalah hak-hak yang dipunya masyarakat dan itu hak wilayat, apa yang dimaksud dengan hak tradisionil di ayat duanya itu? 18 B disana disebut, beserta hak-hak tradisionalnya. Apakah ini pengertian hak wilayat? Itu berarti sudah masuk. Kemudian di Ayat (2), “Negara menjamin dan menghormati”. Apakah juga tidak kita memberikan perlindungan masyarakat adat tersebut sehingga keberadaannya itu eksis dan memang itu adalah warisan dan budaya bangsa kita. Itulah beberapa pertanyaan yang kami sampaikan kepada penyusun pemerintah daerah.[345]

---

[344] *Ibid*, hlm. 1366-1367
[345] *Ibid*, hlm. 1367

> Pertanyaan-pertanyaan tersebut akhirnya dijawab oleh Bagir Manan, sebagai berikut.
>
> Pertama kami mohon maaf kalau tadi seolah-olah ini *kok* ada hal-hal yang baru dari yang ini latar belakang dari pertanyaan-pertanyaan kami yang tadi malam, yang tidak ada yang menjawabnya. Ketika kami menanyakan apa yang Bapak inginkan tentang pemerintahan daerah, apa yang Bapak artikan tentang macam-macam tertentu, tidak terjawab. Akhirnya kami mencari jawaban sendiri, mencoba berdasarkan yang ada pada kami. Untuk itu kami mohon maaf. Tidak ada maksud untuk jauh dari konsep-konsep itu.
>
> Yang kedua, kita berusaha menggunakan semangat yang tetap semangat yang ada pada Pasal 18, dan penjelasannya nanti kita tetap gunakan semangat itu. Karena itu saya mulai satu per satu, dan mohon maaf tidak saya sebutkan nama, tetapi satu per satu pertanyaan.[346]

Kemudian, Bagir Manan menerangkan mengenaimasyarakat tradisional dan hak-hak tradisional. Berikut pendapat Bagir.

> Pertama, misalnya masyarakat tradisional itu hakhak tradisional. Yang kita maksud dengan hak-hak tradisionalnya itu karena tadi malam dan di sana juga ada perdebatan antara Bapak-Bapak, ya, disamping hak ulayat masih ada hak-hak lain sehingga kita meluweskan jadi hak-hak tradisional sehingga itu hak ulayat, hak-hak adat lainnya, hak numpang karang, hak macam-macam itu kalau ada. Itu sehingga kita luweskan ke sana begitu ya. Mengapa kita batasi sepanjang masih hidup, artinya masih merupakan kenyataan sosial dalam masyarakat yang bersangkutan, bukan sesuatu hal hukum itu, apa? Secara sosiologis sudah tidak ada lagi tetapi hanya mempunyai nilai-nilai historis saja. Itu maksudnya sepanjang itu masih hidup. Tapi nanti kita akan satu per satu lihat kembali.[347]

Bagir juga menjawab pertanyaan Happy Bone dari F-PG berkaitan dengan Pasal 18 Ayat (2), sebagai berikut.

> ...terus masyarakat adat, kita tidak keberatan bahwa nanti kita ganti dengan masyarakat adat dengan asli itu silakan nanti dipilih. Tapi yang perlu

---

[346] *Ibid*, hlm. 1371
[347] *Ibid*, hlm. 1371-1372

> dimengerti bahwa beda antara pengertian masyarakat hukum itu beda, dengan masyarakat berdasarkan hukum adat. Kira- kirabegitu.Sebab masyarakat hukum itu satu pen gertian. Masyarakat hukum itu, masyarakat hukum adat itu satu pengertian *Rechtsgemeentschap*. Yaitu yang namanya desa, marga itu yang didalam literatur di Indonesia hukum adat itu, dibagi atas masyarakat hukum *teritorial*, masyarakat hukum *genealogis*, masyarakat hukum teritorial *genealogis,* itu dalam konsep-konsepnya itu. Kemudian, ya, hak tradisional sudah, menghormati, melindungi, kita tidak berkeberatan mau pakai yang mana.[348]

Perdebatan dalam sidang MPR tersebut di atas lah yang kemudian melahirkan rumusan Pasal 18 UUD 1945 setelah perubahan. Pasal 18 menjadi terdiri dari 3 (tiga) pasal dan 11 (sebelas) ayat. Salah satunya yaitu Pasal 18 B ayat (2) yang berbunyi

> Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang di atur dengan undang-undang.

Perdebatan di PAH I BP MPR sebagaimana diuraikan di atas, lebih didominasi pembahasan tentang pemerintahan daerah, pengakuan atas adanya masyarakat hukum adat, hak ulayat, daerah istimewa serta otonomi khusus.[349]

Mencermati kembali apa yang menjadi perdebatan dalam PAH I BP MPR di atas, desa yang dimaksudkan oleh Bagir Manan selaku pakar perumus perubahan Pasal 18 adalah masyarakat hukum adat dan bukan desa yang dimaksudkan dalam rumusan oleh UU No. 5 tahun 1979 sebagai bentukan baru bekas masyarakat hukum adat yang berbeda dengan apa yang dimaksudkan oleh Bagir Manan. Melalui pemahaman ini maka rumusan bunyi pasal dalam 18 B ayat

---

[348] *Ibid*, hlm. 1373-1374
[349] Ni'matul Huda, *Desa dan Konstitusi, Op.Cit*., hlm. 19

(2) pun menggunakan terminologi “masyarakat hukum adat” dan tidak ditemukan pengaturan desa secara khusus.

Hal ini sejalan dengan penjelasan Bagir Manan mengenai Pasal 18 ayat (2) tersebut, menurutnya Menurut Bagir Manan, yang dimaksud masyarakat hukum adat pada Pasal 18 B ayat (2) tersebut adalah masyarakt hukum (*rechtsgemenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meunasah, huta, negorij, dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat – bersifat teritorial atau genealogis – yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri.[350]

Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintah lain seperti kabupaten dan kota. Kesederajatan ini mengandung makna, bahwa kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota. Kesederajatan ini mengandung makna, bahwa kesatuan masyarakat hukum yang berdasarkan hukum adat berhak atas segala perlakuan dan diberi kesempatan berkembang sebagai subsistem negara kesatuan Republik Indonesia yang maju, sejahtera dan modern. Hal ini merupakan esensi yang membedakan dengan pengakuan kolonial terhadap kesatuan masyarakat hukum adat. Pemerintah kolonial tidak bermaksud menghormati, tetapi memberikan agar kesatuan

[350] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar.....Op.Cit.*, hlm. 13

masyarakat adat tetap hidup secara tradisional sehingga tidak akan menjadi pengganggu kekuasaan kolonial. Pengakuan dan penghormatan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 B, justru mengandung tuntutan pembaharuan kesatuan masyarakat hukum adat sesuai dengan perannya sebagai subsistem negara kesatuan Republik Indonesia yang maju dan modern.[351]

Desain perubahan UUD 1945 khususnya mengenai Pasal 18 tentang Pemerintah Daerah dapat dikatakan melalui desain yang unik, dikatakan demikian karena sebelum diagendakannya pembahasan Pasal 18 ini terlebih dahulu lahir undang-undang tentang pemerintah daerah yaitu undang-undang nomor 22 tahun 1999. Undang-undang ini lahir karena menindaklanjuti Ketetapan MPR-RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan Pembagian Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. di samping itu, juga lahir Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Desain pemerintah daerah yang tertuang dalam undang-undang inilah yang kemudian cukup mempengaruhi konsep pemerintah daerah yang dirumuskan dalam UUD 1945 dalam sidang BP MPR pada tahun 2000 saat melakukan amandemen UUD yang kedua. Ketika perubahan Pasal 18 UUD 1945 selesai dibahas dan disetujui UU No. 22 tahun 1999 masih tetap berjalan hingga belum dilakukan perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Oleh karenanya penting untuk diuraikan praktik penyelenggaraan pemerintahan desa

---

[351] *Ibid...,* hlm. 13-14

pasca disahkannya perubahan Pasal 18, yaitu dengan melihat pengaturan desa dalam peraturan-peraturan organiknya. Setelah perubahan UUD 1945 hingga sekarang setidaknya terdapat tiga undang-undang yaitu UU No. 22 tahun 1999, UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 6 tahun 2014. Sebelum lahirnya UU No. 6 tahun 2014 yang mengatur secara mandiri tentang desa, pengaturan desa di bawah UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 masih dibawah naungan undang-undang pemerintah daerah.

1. Pengaturan Desa dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

Di dalam undang-undang ini, yang dimaksudkan dengan desa dirumuskan sebagai berikut:

> Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.[352]

Dalam penjelasan umum tentang pemerintahan desa dikatakan bahwa Desa berdasarkan Undang-undang ini adalah Desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang ber-sifat istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi,

[352] Lihat Pasal 1 huruf O Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah

otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab pada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati.[353]

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dipahami semangat yang dibangun dalam UU No. 22 tahun 1999 pada dasarnya berpangkal dari spirit UUD 1945 yang asli. Sehingga pengaturan desa dalam undang-undang ini memilik ruh yang sesuai dengan aspirasi dari desa yang sangat beragam dan tentu saja harus diakui dan dihormati.

Definisi desa sebagaiman tertulis di atas, mengandung beberapa unsur yang penting dan sangat berbeda dengan kebijakan rezim Orde Baru, yaitu:[354]

1. Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum
2. Desa diberikan hak atau wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desanya sendiri
3. Diakuinya hak-hak asal-ususl dan adat istiadat desa masyarakat desa
4. Adanya di daerah kabupaten

Definisi desa yang dirumuskan dalam undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tersebut menegaskan kedudukan desa sebagai lembaga yang otonom. Meskipun tidak secara eksplisit disebutkan bahwa Desa memiliki aparatur pemerintahan sendiri dan sumber-sumber pendapatan sendiri, tetapi dengan diakuinya hak asal-usul dan adat istiadat desa sudah berarti bahwa Desa

---

[353] Penjelasan Umum angka 9 undang-undang Nomor 22 Tahun 1999
[354] Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa... Op.Cit.,* hlm. 141

merupakan kestuan masyarakat hukum yang otonom. Dengan diakuinya hak asal-usul dan adat istiadat setempat, maka berarti aparatur desa dan sumber-sumber pendapatan asli desa (yang berasal dari lahan-lahan milik desa baik berupa hutan, tanah pertanian, danau, rawa dll) adalah menjadi bagian dari Desa.[355]

UU No. 22 memang tidak mengenal desentralisasi desa, tetapi para perumusnya misalnya M. Ryass Rasyid, menegaskan bahwa semangat dasar UU No. 22 tahun 1999 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa (atau dengan nama lain) sebagai *self-governing community*, yang tentu saja merupakan manifestasi terhadap makna "istimewa" dalam Pasal 18 UUD 1945. Pemaknaan baru ini berbeda dengan semangat dan desain yang tertuangn dalam UU No. 5 Tahun 1979, yang hanya menempatkan desa sebagai unit pemerintahan terendah di bawah camat. Secara politik, UU No. 5 tahun 1979 bermaksud menundukkan desa dalam kerangka NKRI, yang berdampak menghilangkan basis *self-governing community*.[356] Dengan lahirnya UU No. 22 tahun 1999 maka menghapuskan UU No. 5 tahun 1979 yang secara struktur pengaturan desa dalam UU No. 22 tahun 1999 mempunyai perbedaan yang mendasar dari UU No. 5 tahun 1979. Adapun perbedaan tersebut adalah[357]

Pertama, pemisahan kekuasaan antara ekskutif dan lehislatif. Pemisahan ini membawa implikasi bahwa kekuasaan tersebut dibagi, dipisahkan dan dibatasi. Ekskutif tidak lagi menjadi "pusat kebijakan", tetapi hanya sebagai "pelaksana" kebijakan yang senantiasa harus siap dikontrol oleh BPD. Di samping itu,

---

[355] *Ibid*
[356] Sutoro Eko, *Masa Lalu Masa Kini dan Masa Depan..... Op.Cit.,* hlm. 483
[357] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa... Op.Cit.,* hlm. 173

masyarakat desa memiliki struktur formal yang dapat dijadikan saluran aspirasi karena BPD dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga pendelegasian kekuasaan rakyat melalui BPD memberi peluang partisipasi bagi masyarakat desa.

Kedua, hierarki terbatas. Pada masa lalu desa merupakan bagian dari kabupaten sehingga kabupaten memiliki kontrol yang sangat kuat melalui kecamatan. Bahkan dalam hal, camat dapat melakukan kontrol terhadap desa. Menurut UU No. 22 tahun 1999 kecamatan tidak lagi membawahkan desa, bahkan hubungan desa tidak lagi ke bupati tetapi kepada rakyat melalui BPD. Kondisi desa tersebut mengara pada kontrol dinamika desa oleh pulbik desa dan bukan oleh supradesa meskipun kabupaten memiliki pendelegasian untuk mengatur desa.

Perbedaan mendasar tersebutlah yang kemudian melalui UU No. 22 tahun 1999 membawa dinamika penyelenggaraan desa yang lebih demokratis dan membawa angin segar terhadap desa-desa yang selama Orde Baru terkungkung dalam pasungan kebijakan yang *central oriented* dan otoriter. Perwujudan pelembagaan demokrasi mengalami lompatan yang luar biasa yaitu dengan dibentuknya Badan Perwakilan Desa. Pasal 94 menyatakan "Di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa. Kemudian ditegaskan dalam Pasal 104 bahwa "Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa."

Dinyatakan dalam penjelasan bahwa pembentukan Badan Perwalikan Desa (BPD) sebagai perwujudan demokrasi, pembentukan BPD tersebut dapat dinamakan dengan sebutan lain sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa.

Jika pada UU No. 5 tahun 1979 ketua badan perwakilan atau yang pada saat itu disebut dengan lembaga musyawarah secara langsung diketua oleh kepala desa yang karena jabatannya dan sekretaris desa juga karena jabatannya menjadi sekretaris Lembaga Musyawarah Desa sehingga tidak mempunyai control terhadap eksekutif sebagai bentuk *check and balances*, hal ini mengalami perubahan yang signifikan dalam UU No. 22 tahun 1999. Badan Perwakilan Desa dipilih langsung oleh penduduk desa dan pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota.[358] Selain itu Badan Perwalikan Desa menerima pertanggungjawaban dari kepala desa. Dengan konsep yang demikian penyelenggaraan desa juga menjalankan demokrasi konstitusional.

Badan Perwakilan Desa menjadi arena baru bagi kekuasaan, representasi dan demokrasi desa. BPD dilahirkan sebagai bentuk kritik terhadap Lembaga Musyawarah Desa. Pembentukan BPD melibatkan secara terbatas partisipasi masyarakat. Ia menjadi sebuah arena demokrasi perwakilan yang lebih baik ketimbang LMD. Berbeda dengan Lembaga Musyawarah Desa masa lalu yang ditunjuk oleh lurah, BPD sekarang dipilih dengan melibatkan masyarakat. Jika

[358] Lihat Pasal 105 undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah

dulu LMD merupakan lembaga korporatis yang diketuai secara *ex officio* dan di dominasi oleh kepala desa, sekarang kepala desa ditempatkan sebagai eksekutif sementara BPD sebagai badan legislatif terpisah dari kepala desa (tabel 1). Dengan kalimat lain, lahirnya BPD telah membawa pergeseran keuasaan yang lebih jelas antara Kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan BPD sebagai pemangku lembaga legislatif. Paling tidak ada tiga domain kekuasaan Kepala Desa yang telah dibagi ke BPD: 1) pembuatan keputusan dalam bentuk Peraturan Desa (Perdes) yang dikerjakan bersama-sama antara Lurah dan BPD; 2) pengelolaan keuangan yang melibatkan BPD seperti penyusunan APBDES dan pelelangan tanah kas desa; 3) Rekrutmen perangkat desa yang dulu dikendalikan oleh lurah dan orang-orang kecamatan maupun kabupaten sekarang dikendalikan oleh BPD. Bahkan kontrol BPD terhadap kepala desa sudah dijalankan meski kontrol itu masih terbatas pada LPJ lurah dan ia belum terinstitusionalisasi kepada masyarakat.[359]

Tabel 1
Tiga wadah demokrasi desa[360]

No.	**Item**	**Rembug Desa (UU No. 19 tahun 1965)**	**LMD (UU No. 5 tahun 1979)**	**BPD (UU No. 22 tahun 1999)**
1.	Penentuan pemimpin dan anggota	Musyawarah	Tanpa musyawarah dan pemilihan, tetapi penunjukkan oleh kades (lurah)	Pemilihan yang melibatkan masyarakat
2.	Pembuatan keputusan	Partisipasi dengan musyawarah	Musyawarah oleh "wali" masyarakat	Perwakilan

[359] Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan…… Op.Cit.,* hlm. 484-485
[360] pemberian nama undang-undang pada kolom pertama adalah inisiatif penulis untuk mempermudah mengidentifikasi landasan yuridisnya

3.	Kedudukan dan fungsi	Pemegang kedaulatan tertinggi membuat keputusan yang mengikat rakyat	Subordinat kadesa sebagai lembaga konsultatif yang dikendalikan kades	Otonomi dari kades legislasi dan kontrol terhadap kades
4.	Kedudukan kades	Sebagai ketua Rembug desa	Sebagai ketua umum dan mendominasi LMD	Lepas dari organisasi BPD
5.	Keterlibatan masyarakat	Seluruh kepala keluarga terlibat kecuali anak-anak dan perempuan	Masyarakat tidak terlibat. Hanya elite desa yang terlibat	Masyarakat terlibat memilih, tetapi kurang terlibat dalam proses pembuatan keputusan
6.	Tipe demokrasi	Permusyawaratan (deliberative)	Perwalian (delegatif) yang tidak sempurna	perwakilan

Sumber: Sutoro Eko, 2005: 486

Namun, di banyak tempat, hadirnya BPD tidak memberikan sumbangan bagi pelembagaan demokrasi secara matang, dewasa dan santun, melainkan menjadi sumber masalah baru karena peran lembaga perwakilan itu yang '*keblabasan'* dan menimbulkan pertikaian dengan pemerintah desa. Banyak kepala desa yang melaporkan (wadul) bahwa dirinya digencet oleh "Badan Provokasi Desa". Di sebuah desa misalnya selepas lurah desa mengundurkan diri karena bermasalah, tidak ada warga yang sanggup mencalonkan diri sebagai kepala desa karena trauma yang mendalam kepada sepak terjang BPD. Di sisi lain, di mata Kepala Desa, BPD sering melanggar batas-batas kekuasaan dan kewenangan yang telah digariskan dalam regulasi. Sekarang Lurah menghadapi tekanan dan intruksi dari atas (kabupaten) *genjecetan* dari samping (Badan

Perwakilan Desa, BPD) dan tuntutan dari masyarakat. Tetapi hubungan konfliktual antara pemerintah desa dan BPD itu lambat laun mulai mencair, setidaknya mulai tahun ketiga. Di banyak desa, hubungan pemerintah desa dan BPD mulai terbangun *trust* dan kemitraan yang lebih baik.

Lebih lanjut, sekalipun undang-undang ini telah memberikan jalan perubahan yang positif, tetapi tetap melahirkan sejumlah persoalan, seperti: *pertama*, desain desentralisasi, pemerintah menyerahkan sepenuhnya persoalan desa kepada kabupaten/kota, padahal secara substansial yang melakukan desentralisasi itu mestinya negara bukan kabupaten/kota. *Kedua*, di dalam undang-undang ini desa ditempatkan pada posisi yang ambivalen, yakni menempatkan posisi desadi antara otonomi asli dan desentralisasi. *Ketiga*, desa masih ditempatkan sebagai kepanjangan birokrasi pemerintahan, dan tidak menempatkan desa sebagai daerah otonom. *Keempat*, undang-undang ini isinya lebih menitik beratkan hubungan pemerintah pusat dan daerah, bukan hubungan antara pemerintah dan rakyatnya. Dan *kelima*, undang-undang ini isinya tidak sensitif terhadap kepentingan ekonomi, politik dan budaya masyarakat daerah.[361]

Penyerahan persoalan desa kepada Kabupaten/kota inilah yang membuat rumusan UU No. 22 Tahun 1999 memberikan 'cek kosong' pengaturan desa kepada kabupaten/kota. Jika dilihat dari sisi hukum ketatanegaraan, pemberian cek kosong pada kabupaten sangat tidak tepat, sebab yang melakukan desentralisasi adalah negara, bukan kabupaten/kota. UU No. 22 tahun 1999 membuat kabur (tidak jelas) posisi desa karena mencampuradukkan antara prinsip

---

[361] Khairuddin, *Dekontruksi Politik Hukum..... Op.Cit., hlm.* 346-347

self-government community (otonomi asli) dan *local-self government* (desentralisasi) tanpa batas perbedaan yang jelas. Pengakuan desa sebagai *self-government community* (otonomi asli) lebih bersifat simbolik nostalgia ketimbang substantif. Setelah UU No. 22 tahun 1999 dijalankan tidak serta merta diikuti dengan pemulihan otonomi asli desa terutama otonomi dalam mengelola hak ulayat desa adat.[362]

Lebih lanjut menurut Bagir Manan pengaturan desa dalam UU No. 22 tahun 1999 masih seperti sebuah tempelan belaka. Belum tampak secara utuh dan konseptual mengenai pemerintahan desa baru sebagai pelaksana pemerintahan RI pada tingkat paling bawah. Unsur-unsur pembaharuan masih terbatas pada tata susunan organisasi pemerintahan. Ada beberapa masalah yang timbul dari penataan susunan organisasi yang seragam ini. *Pertama* susunan organisasi ini akan membawa akibatperubahan pada tata kerja, hubungan antar aparat desa maupun dengan rakyat. Tata kerja dan hubungan tersebut menjadi serba formal. Hal ini merupakan sesuatu yang 'asing' bagi aparatur dan rakyat desa. *Kedua*, baik secara kultural maupun pemerintahan, pemerintahan desa beraneka ragam. Bukan hanya bentuk, tetapi juga model kepemimpinan, cara-cara menjalankan pemerintahannya. Begitu pula cara-cara berhubungan dengan rakyat desa, termasuk partisipasi rakyat desa dalam pelaksanaan pemerintahan desa. Pengertian pembaharuan desa semestinya tidak diartikan mencabut akar-akar pemerintahan yang hidup dalam masyarakat desa bersangkutan. Pembaharuan harus dalam rangka memberdayakan akar-akar yang sudah ada agar dapat

---

[362] Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini, dan Masa Depan..... Op.Cit*., hlm.488

berperan lebih produktif, efisien dan efektif dengan baik. Keaneragaman suasana pemerintahan desa mestinya dipelihara sebagai bagian dari mozaik nusantara di bidang pemerintahan. *Ketiga*, susunan pemerintahan desa yang baru ini memerlukan sumber daya manusia yang belum tentu bersedia menurut syarat-syarat yang diatur dalam undang-undang. Akhirnya susunan baru itu sekedar diadakan (formalitas), tetapi tidak berfungsi sebagaimana yang diharapkan.[363]

2. Pengaturan Desa dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Seiring dengan berjalannya waktu, pengaturan desa dalam UU No. 22 tahun 1999 yang pengaturannya diserahkan kepada Kabupaten/Kota berdampak pada munculnya berbagai kritikan, sehingga menuai tuntutan agar dilakukannya revisi terhadap UU No. 22 tahun 1999. Akhirnya pada tanggal 15 Oktober 2004 secara resmi UU No. 22 tahun 1999 dinanti dengan UU No. 32 tahun 2004.

Sepertihalnya pada UU No. 22 tahun 1999, pengaturan tentang desa juga menjadi bagian dari UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam bab yang sama yaitu Bab XI. Karena diatur sebagai bagian dari UU tentang Otonomi Daerah, maka ketentuan mengenai desa dalam kedua undang-undang tersebut hanya mengatur mengenai hal-hal yang pokok. Pengaturan lebih lanjut dilakukan oleh Pemerintah Daerah masing-masing.

---

[363] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi..... Op.Cit*., hlm. 160-161

Dibandingkan dengan Undang-Undang No. 22 tahun 1999, pengaturan desa dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tidak mengandung perubahan yang signifikan. Beberapa perbedaan yang ada lebih bersifat teknis, sehingga tidak menimbulkan perubahan yang prinsipil, di antaranya adalah

1. Desa dirumuskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari segi definisi perubahan yang ada lebih bersifat redaksional tanpa perubahan makna yang signifikan.
2. Desa yang semula ditentukan hanya ada di daerah kabupaten kemudian juga bisa ada di wilayah perkotaan.
3. Badan perwakilan desa dirubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Meskipun tidak lagi merupakan lembaga perwakilan masyarakat desa, tetapi fungsinya masih sama yaitu membuat peraturan desa bersama-sama dengan kepala desa dan menjadi penampung dan penyalur aspirasi masyarakat desa.
4. Desa boleh membuat lembaga yang bisa memberikan keuntungan material/finansial yang merupakan badan usaha milik desa.
5. Masa jabatan kepala desa dan badan perwakilan desa yang semula sama-sama 5 tahun dirubah menjadi 6 tahun.[364]

Desa dalam undang-undang ini dirumuskan dalam Pasal 1 angkat 12, adapun yang dimaksud Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-asul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

[364] Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa..... Op.Cit*., hlm. 146-147

Berangkat dari pengertian tersebut, Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Undang-Undang ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari Pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa di luar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.[365]

Terhadap prinsip-prinsip pengaturan desa tersebut, Mashuri Maschap menjelaskan sebagai berikut:[366]

Pertama, prinsip keaneragaman sebagai buah reformasi sangat berbeda dengan prinsip keseragaman yang diterapkan pada masa Orde Baru melalui undang-undang No. 5 tahun 1979. Dengan prinsip ini maka penyelenggaraan pemerintahan desa di berbagai daerah bisa dilakukan dengan cara yang berbeda-beda sesuai dengan asal-usul, adat-istiadat dan tradisi yang berlaku di masing-masing daerah bahkan jika memang diperlukan juga bisa di masing-masing desa dalam satu daerah. Keaneragaman ini, dimungkinkan karena berdasarkan asal-usulnya, suatu desa mempunyai urusan-urusan rumah tangga asalnya, misalnya

---

[365] Penjelasan umum angka 10 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah

[366] Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa..... Op.Cit*., hlm. 148-150

mengelola hutan adat, pengaturan pemakaman, penyelesaian sengketa perdata di antara warga desa dll.

Kedua, prinsip partisipasi. Pada masa lalu partisipasi masyarakat desa sebenarnya juga sudah dikembangkang secara luas, hanya saja dalam tahap yang terbatas dan lebih banyak dikendalikan pemerintah sehingga sering dinilai sebagai mobilisasi, bukan partisipasi yang sebenarnya. Partisipasi warga yang diharapkan sekarang adalah dalam arti yang seluas mungkin, bukan saja dalam tahap pelaksanaan keputusan desa dalam bentuk gotong royong, tetapi sejak penyusunan rencana kegiatan desa sampai tahap pengawasan dan kegiatan-kegiatan desa. Dalam rangka ini pula, maka desa bisa membentuk organisasi-organisasi sosial kemasyarakatan duna meningkatkan kesejahteraan warganya.

Ketiga, Otonomi asli. Dengan prinsip ini maka hak-hak desa termasuk wewenang yang dimiliki secara awal terbentuknya suatu desa (yang sering dikaitkan dengan desa genealogis) berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat, diakui dan dihormati. Pemerintah daerah atau pemerintah lain di atasnya tidak boleh secara sewenang-wenang mengurangi atau mencabut hak-hak yang dimiliki suatu desa, tanpa persetujuan masyarakat desa yang bersangkutan. Dengan demikian, maka suatu Pemerintah Kabupaten tidak boleh begitu saja merubah status sebuah pasar (milik) desa menjadi pasar daerah, atau mengambil hak kepemilikan sebidang tanah desa menjadi tanah milik daerah, tanpa persetujuan warga dan pemerintah desa terlebih dahulu. Pada masa Orde Baru penghormatan terhadap otonomi asli sering diabaikan, sehingga dengan dalih

untuk kepentingan pembangunan nasional, maka berbegai hak otonomi asli suatu desa bisa dicabut atau dihilangkan.

Keempat, demokratisasi. Penegasan landasan pemikiran pada era reformasi ini merupakan arus ballik dari sistem desentralisasi pada masa sebelumnya. Sentralisasi yang kuat pada masa pemerintahan Soeharto yang cenderung represif diganti dengan desentralisasi dan demokratisasi yang luas. Bukan hanya tingkat pemerintahan daerah, tetapi juga sampai ke tingkat desa. Hanya saja, karena masih banyak kendala dan keterbatasan di kalangan masyarakat desa, maka belum bisa dibentuk lembaga perwakilan rakyat sebagaimana halnya pada pemerintah daerah. Pembatasan masa jabatan dan kewenangan kepala desa, kewajibannya memberikan keterangan pertanggungjawaban penyelenggaraan desa kepada masyarakat serta keharusan pengelolaan keuangan desa secara transparan dan akuntabel adalah wujud dari prinsip demokratisasi ini.

Kelima, pemberdayaan masyarakat. Usaha untuk menumbuhkan kembangkan kemampuan masyarakat melalui berbagai macam bentuk kegiatan tidak boleh lagi menjadi sekedar slogan. Kebebasan desa untuk membentuk lembaga-lembaga kemasyarakatan, membentuk badan usaha yang bersifat komersial, dorongan untuk membangun kerjasama antara desa dan juga kerjasama dengan pihak ketiga, juga dimaksudkan untuk memberdayakan masyarakat dan pemerintah desa. Warga desa harus dibimbing, diberi kesempatan yang luas dan dibantu untuk bisa meningkatkan kemampuannya agar bisa menjadi warga negara yang baik dan pada muaranya agar mampu menolong dirinya sendiri. Sementara,

dilain pihak pemerintah juga bisa menyelenggarakan pemerintahan desa dengan baik dan memberikan pelayanan kepada warganya.

Sesuai dengan konstitusi, UU No. 32/2004 melakukan pembagian teritori (desentralisasi teritorial) NKRI menjadi provinsi dan kabupaten/kota. Pasal 2 UU No. 32/2004 menegaskan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masingmasing mempunyai pemerintahan daerah”. Desa, karena itu, tidak termasuk dalam skema desentralisasi teritorial. UU No. 32/2004 tidak mengenal otonomi Desa, melainkan hanya mengenal otonomi daerah. Pasal 200 ayat (1), *menyatakan "Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan Desa yang terdiri dari pemerintah Desa dan badan permusyawaratan Desa"* Penggunaan istilah "dibentuk" ini menegaskan bahwa pemerintah Desa merupakan sub sistem atau bagian dari pemerintah kabupaten/kota, karenanya ia menjalankan sebagian kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Dalam undang-undang ini Desa merupakan satuan pemerintah yang ada dalam pemerintah kabupaten/kota. Ini berbeda dengan istilah yang digunakan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan *"Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerahdaerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota....."*. Pemakaian istilah "dibagi atas daerah-daerah" menunjukkan selain menghormati daerah otonom juga menegaskan adanya hubungan pemerintah pusat dan daerah bersifat hirarkhis dan vertikal. Dengan demikian ada perbedaan model hubungan pusat dan daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dengan model hubungan Kabupaten/kota dengan Desa berdasar UU No. 32/2004.

UU No. 32 tahun 2004 tidak mempunyai semangat menghormati eksistensi desa. Para pembuatnya tidak memperhatikan suara desa yang menurut penghormatan, keadilan, pemerataan, kesejahteraan dan kemandirian desa. Substansi UU No. 32 tahun 2004 cenderung menjauh dari UU No. 22 tahun 1999 yang bersifat devolutif-liberal dan sebaliknya mendekat pada UU No. 5 tahun 1974 yang bersifat sentralistik-otokratis korporatis. UU ini juga mengawali kemunduran desentralistik otonomi dan demokrasi desa. Setidaknya ada tiga isu pokok yang memperlihatkan kemunduran itu, di antaranya adalah:[367]

Pertama, desentralisasi dan otonomi daerah. desa benar-benar hilang dari peta desentralisasi di Indonesia. UU No. 32 tahun 2004 tidak mengenal otonomi desa, melainkan hanya mengenal otonomi daerah. dalam ketentuan umum ditegaskan: "Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut ditegaskan derah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. sedangkan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah

[367] Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan…… Op.Cit.,* hlm. 514

otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedua, posisi dan kewenangan desa yang merupakan dua point kritis dalam otonomi desa. Kedudukan (posisi) desa menunjukkan eksistensi desa dalam susunan ketatanegaaraan republik Indonesia. Baik UUD 1945 maupun UU No. 32 tahun 2004 tidak secara eksplisit menyebutkan otonomi desa. Pasal 2 UU No. 32 tahun 2004 menegaskan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Ini artinya negara hanya dibagi menjadi daerah, yang kemudian daerah ditetapkan menjadi daerah otonom (*local self government*). Negara hanya mengakui keberadaan desa, tetapi tidak membagi kekuasaan dan kewenangan (desentralisasi) kepada desa. Seperti dalam UU sebelumnya, desa hanya menjadi bagian dari pemerintah kabupaten/kota. Pasal 200 ayat (1) menyatakan "Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawatan desa". Penggunaan istilah "dibentuk" ini menegaskan bahwa pemerintah desa merupakan subsistem atau bagian dari pemerintah kabupaten/kota. Dalam undang-undang ini desa merupakan satuan pemerintah yang ada dalam pemerintah kabupaten/kota. Ini berbeda dengan istilah yang digunakan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas kabupaten dan kota.....". Pemakaian istilah "dibagi atas daerah-daerah" menunjukkan selain menghormati daerah otonom juga menegaskan adanya hubungan pemerintah pusat dan daerah bersifat hierarkis dan vertikal. Dengan

demikian ada perolehan model hubungan pusat dan daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dengan model hubungan Kabupaten/kota dengan desa berdasar UU No. 32 tahun 2004.

Ketiga, Dalam hal pemberian wewenang terhadap pemerintah desa, UU No. 32 tahun 2004 memberikan definisi secara 'standar' mengenai wewenang untuk mengelola 'urusan' pemerintah desa. Kewenangan direduksi menjadi urusan. Menurut Pasal 206 ada empat urusan pemerintah desa; (a) urusan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; (b) urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa; (c) tugas pembantuan dari Pemerintah, provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota; dan (d) urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa. Kewenangan desa yang secara terbatas tentu akan memperlemah desa. Berbagai perangkat konstitusi dan UU belum memberikan ruang bagi desentralisasi dan otonomi desa. Otonomi desa (termasuk di dalam nya property right) belum diakui negara. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat.

Tidak jauh berbeda dengan UU No. 22 tahun 1999, dalam UU No. 32 tahun 2004 sebagai bentuk perwujudan demokrasi dalam penyelenggaran pemerintahan desa juga terdapat badan perwakilan, dalam UU No. 32 tahun 2004 disebut dengan Badan Permusyawaratan Desa. Selain itu, pertanggungjawaban kepala desa juga tidak lagi dilaporkan kepada Badan Permusyawaratan Desa.

Melainkan disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Hal ini karena SK kepala desa diberikan oleh Bupati.

Perbedaan yang mencolok dalam penyelenggaraan pemerintahan desa melalui UU No. 32 tahun 2004 ini adalah sekretaris desa yang merupakan seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS). Berdasarkan Pasal 202 ayat (3) disebutkan Sekretaris desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari Pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Kemudian dalam penjelasannya ditegaskan bahwa Sekretaris desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan.

3. Pengaturan Desa dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa

Setidaknya ada tiga hal yang melatarbelakangi lahirnya Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa.[368] Di antaranya adalah:

Pertama, UU No 32 Tahun 2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah daerah dan Desa. Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi luas dianut oleh UU No. 32/2004, Pemerintah hanya menjalankan lima kewenangan, dan diluar lima kewenangan itu menjadi kewenangan daerah. Dengan demikian konsepsi dasar yang dianut UU No. 32/2004, otonomi berhenti di kabupaten/kota. Kosekuensinya, pengaturan lebih jauh tentang Desa dilakukan oleh kabupaten/kota, dimana kewenangan Desa adalah kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan kepada Desa. Semangat UU

[368]E.B. Sitorus, dkk. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa,* Direktorat Pemerintahan Desa dan Pemerintahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Menteri Dalam Negeri, Jakarta, 2007, hlm. 1-3

No. 32/2004 yang meletakan posisi Desa yang berada di bawah Kabupaten tidak koheren dan konkruen dengan nafas lain dalam UU No. 32/2004 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul. Pengakuan pada kewenangan asal-usul ini menunjukkan bahwa UU No. 32/2004 menganut prinsip pengakuan (rekognisi). Kosekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (*self governing community*), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada Desa.

Kedua, desain kelembagaan pemerintahan Desa yang tertuang dalam UU No. 32/2004 juga belum sempurna sebagai visi dan kebijakan untuk membangun kemandirian, demokrasi dan kesehteraan Desa. Isu keragaman, misalnya, selalu mengundang pertanyaan tentang format dan desain kelembagannya. Meskipun UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 mengedepankan keragaman, tetapi banyak kalangan menilai bahwa desain yang diambil tetap Desa baku (*default village*), sehingga kurang memberi ruang bagi *optional village* yang sesuai dengan keragaman lokal. Format bakunya adalah Desa administratif (*the local state government*) atau disebut orang Bali sebagai Desa Dinas, yang tentu bukan Desa adat yang mempunyai otonomi asli (*self governing community*) dan bukan juga Desa otonom (*local self government*) seperti daerah otonom. UU No. 32/2004 tidak menempatkan Desa pada posisi yang otonom, dan tidak membolehkan terbentuknya Desa adat sendirian tanpa kehadiran Desa administratif. Baik UU

No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004 menempatkan Desa sebagai bagian (subsistem) pemerintahan kabupaten/kota.

Posisi Desa administratif itu membawa konsekuensi atas keterbatasan kewenangan Desa, terutama pada proses perencanaan dan keuangan. Kewenangan asal-usul (asli) susah diterjemahkan dan diidentifikasi karena keberagamannya. Kewenangan dalam bidang-bidang pemerintahan yang diserahkan oleh/dari kabupaten lebih banyak bersifat kewenangan sisa yang tidak dapat dilaksanakan oleh Kebupaten/Kota dan mengandung banyak beban akena tidak disertai dengan pendanaan yang semestinya. Misalnya kewenangan Desa untuk memberikan rekomendasi berbagai surat administratif, dimana Desa hanya memberi rekomendasi sedangkan keputusan berada di atasnya. Keterbatasan kewenangan itu juga membuat fungsi Desa menjadi terbatas dan tidak memberikan ruang gerak bagi Desa untuk mengurus Tata Pemerintahannya sendiri

Ketiga, Desain UU No. 32 Tahun 2004 tentang Desa terlalu umum sehingga dalam banyak hal pasal-pasal tentang Desa baru bisa dijalankan setelah lahir Peraturan Pemerintah dan Perda. Kecenderungan ini membuat implementasi kewenangan ke Desa sangat tergantung pada kecepatan dan kapasitas Pemerintah dan pemerintah daerah dalam membuat pengaturan lebih lanjut tentang Desa. Berdasarkan UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2004 mengamanatkan ada sebanyak 18 buah Peraturan Daerah dan dua Peraturan Bupati/Walikota yang harus dibentuk oleh kabupaten/kota. Banyaknya aturan pelaksana yang harus dibuat oleh Pemerintah dan pemerintah daerah membuat proses implementasi otonomi

Desa tidak bisa berjalan dengan optimal, karena kabupaten/ kota selalu akan menunggu lahirnya peraturan di atasnya.

Berangkat dari tiga alasan yang disebutkan di atas, maka dibentuklah undang-undang baru yang mengatur secara khusus tentang pemerintahan desa yaitu Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 yang disahkan pada tanggal 15 Januari 2014. Melalui undang-undang ini, pengaturan desa tidak ditempatkan sebagai satu kesatuan dalam undang-undang pemerintah daerah.

Melalui UU No. 6/2014 pemerintah menetapkan kebijakan dasar sebagaimana tertuang dalam perihal menimbang bahwa desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu dikatakan juga bahwa Desa dalam susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan perlu diatur tersendiri dengan undang-undang.

Menilik kembali alasan pembentukan undang-undang ini, pada dasarnya undang-undang ini ingin mengatur kembali kedudukan desa sebagai pemerintahan tingkat bawah yang berhak mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri berdasarkan otonomi asli (*self government community*). Selain itu juga, undang-undang ini memperbaiki pola hubungan antara antar tingkat pemerintahan hingga pemerintah pusat dalam bentuk *local government community* agar desa tidak lagi menjadi obyek oleh pemerintah tingkat atasnya. Perbaikan dalam konteks ini

adalah dengan kontruksi menggabungkan fungsi *self government community* dengan *local government community.*

Akan tetapi Undang-undang ini tidak mungkin melakukan pengaturan terhadap seluruh aspek kehidupan Desa, apalagi yang terkait dengan aspek kemasyarakatan (adat-istiadat, kearifan lokal, modal sosial, kearifan lokal, dan sebagainya) Desa yang sudah berjalan normal. Pengaturan yang terlalu detail dan jauh terhadap ”Desa” juga menunjukkan intervensi negara yang justru melumpuhkan masyarakat. Sehingga prinsip dasarnya, UU ini memberi amanat kepada negara untuk memberikan pengakuan (rekognisi) dan perlindungan (proteksi) terhadap aspek-aspek kemasyarakatan Desa. Karena itu UU yang hendak disusun ini bukanlah Undang undang Desa (yang menyeluruh) melainkan Undang-undang tentang tatakelola (*governance*) Desa atau disebut dengan UU tentang Desa.[369]

Adapun yang dimaksud desa dalam undang-undang ini adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Melalui teminologi di atas, maka tampak dua pembedaan antara desa dan desa adat, dalam penjelasan umum undang-undang ini dikatakan bahwa Desa atau

---

[369] *Ibid*, hlm.15

yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari Desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa.

Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi kepemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa Adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul.

Lebih lanjut, pada dasarnya kesatuan masyarakat hukum adat terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan genealogis dengan teritorial. Yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial. Dalam kaitan itu, negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Implementasi dari kesatuan masyarakat hukum adat tersebut telah ada

dan hidup di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti *huta/nagari* di Sumatera Utara, *gampong* di Aceh, *nagari* di Minangkabau, *marga* di Sumatera bagian selatan, *tiuh* atau *pekon* di Lampung, *desa pakraman/desa adat* di Bali, *lembang* di Toraja, *banua* dan *wanua* di Kalimantan, dan *negeri* di Maluku.[370]

Terhadap dua terminologi antara desa dan desa adat tersebut menurut Bagir Manan adapun yang disebut desa dalam istilah undang-undang ini adalah desa baru bentukan negara dimana otonominya diberikan oleh negara. Sedangkan desa adat adalah desa dengan otonomi asli karena keberadaanya yang sudah ada sejak sebelum negara ini merdeka.[371]

Sedangkan menurut Hanif Nurcholis Definisi Desa tersebut sama dengan definisi daerah otonom sebagaimana bunyi Pasal 1 angka 6 UU No. 32/ 2004 dengan menambahkan frasa "hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati" setelah frasa "berdasarkan prakarsa masyarakat" dan sebelum frasa "dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia". Dengan demikian, per definsi Desa adalah kesatuan masyarakat hukum formal, bukan kesatuan masyarakat hukum adat.[372]

Melalui pandangan kedua tokoh di atas, dapat dipahami bahwa undang-undang ini mengakomodir antara desa baru yang dibentuk oleh negara dan desa yang dimaksudkan dalam penjelasan Undang Undang Dasar 1945 yang asli. Desa

---

[370] Mulyanto, "Keberlakuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa di Bali dalam Perspektif Sosiologi Hukum", *Mimbar Hukum*, Volume 27 Nomor 3, Oktober 2015, hlm. 419

[371] Wawancara dengan Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., MCL, di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, pada 17 Juni 2016 pukul 17.30

[372] Hanif Nurcholis, "Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa Dilihat Dari Pasal 18 B ayat 2 Undang Undang Dasar 1945", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 43 No. 1 Januari 2014, hlm. 152-153

baru yang dimaksud adalah desa yang lahir ketika pemerintahan Soeharto sebagai bentukan bekas kesatuan masyarakat hukum adat yang sampai sekarang masih berkembang pada tiap daerah. Oleh Hanif disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum formal. Sedangkan desa yang dimaksudkan dalam Undang Undang Dasar 1945 asli adalah yang mempunyai pengaruh adat yang kuat dan penamaannya tidak baku menggunakan nama desa tapi berbeda-beda, ada *huta/nagori* di Sumatera Utara, *gampong* di Aceh, *nagari* di Minangkabau, *marga* di Sumatera bagian selatan, *tiuh* atau *pekon* di Lampung, *desa pakraman/desa adat* di Bali, *lembang* di Toraja, *banua* dan *wanua* di Kalimantan, dan *negeri* di Maluku.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa adanya kekosongan hukum (*legal vacuum*) dalam Undang Undang Dasar 1945 setelah amandemen terhadap konstitusionalitas pengaturan desa yang diatur dalam Undang Undang Nomor 6 tahun 2014. Sebab Pasal 18B ayat (2) sebagaimana telah diterangkan sebelumnya hanya mengakomodir kesatuan masyarakat hukum adat yang dalam terminologi Undang Undang Nomor 6 tahun 2014 disebut sebagai desa adat.

Kontruksi yang dibangun melalui Undang Undang Nomor 6 tahun 2014 pada dasarnya memiliki kebijakan pemberlakukan dan tujan yang antara lain yaitu: 1) memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia; 2) memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia; 3) melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa; 4) mendorong prakarsa, gerakan, dan

partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama; 5) membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab; 6) meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum; 7) meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional; 8) memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan 9) memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Melalui tujuan di atas maka ditetapkan asas penyelenggaraan desa. Adapun asas tersebut di antaranya 1) rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul; 2) subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa; 3) keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat Desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara; 4) kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat Desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun Desa; 5) kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun Desa; 6) kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa; 7) musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang

berkepentingan; 8) demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat Desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat Desa atau dengan persetujuan masyarakat Desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin; 9) kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri; 10) partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan; 11) kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran; 12) pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa; dan 13) keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan.

Dengan melihat tujuan dan asas yang telah dijabarkan di atas, maka dapat dimaknai bahwa melalui undang-undang desa ini, desa mendapatkan desentralisasi kewenangan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan rumah tangganya sendiri. selain itu demokratisasi desa dikembalikan lagi kepada ruh UU No. 2/1999 dimana Badan Permusyawaratan Desa dapat mengawasi penyelenggaraan pemerintahan. Seperti dijelaskan dalam Pasal 61 huruf a bahwa Badan Permusyawaratan Desa berhak mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa.

Dalam penjelasan umumnya dikatakan bahwa Yang dimaksud dengan "meminta keterangan" adalah permintaan yang bersifat informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat Desa, bukan dalam rangka laporan pertanggungjawaban Kepala Desa.

Artinya di dalam undang-undang ini BPD dengan menjalankan fungsinya untuk melakukan pembuatan peraturan desa (legislasi) dan pengawasan ditempatkan sebagai lembaga yang mendampingi penyelenggaraan pemerintahan agar *check and balances* antar lembaga terlaksanakan.

Jika BPD hanya meminta keterangan lalu kemana kepala desa haru bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan?. Dalam Pasal 27 disebutkan bahwa Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Kepala Desa wajib:

a. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota;
b. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;
c. memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan
d. memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

Dari penegasan Pasal 27 tersebut dapat disimpulkan bahwa Kepala Desa tidak bertanggungjawab kepada Badan Permusyawaratan Desa tetapi bertanggungjawab kepada Bupati/walikota dengan menyampaikan laporan tahunan ataupun laporan akhir masa jabatan. Sedangkan kepala Badan

Permusyawaratan Desa, sebagaimana yang sudah diterangkan sebelumnya, kepala desa hanya wajib menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan setiap akhir tahun, serta memberikan dan/atau menyebarkan informasi kepada masyarakat kinerja penyelenggaraan pemerintahannya secara tertulis setiap akhir tahun anggaran. Dengan demikian, Kepala Desa apabila tidak bisa menjatuhkan Kepala Desa apabila tidak sejalan dengan pendapat atau kebijakannya.[373]

Selanjutnya, berbeda dengan UU No. 32 tahun 2004 bahwa sekretaris desa merupakan seorang PNS yang diangkat oleh negara melalui seleksi-seleksi tertentu sebagai aparatur sipil negara. Dalam UU No. 6 tahun 2014 sebagaimana tertuang dalam Pasal 49 ayat (2) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati/Walikota. Perangkat desa tersebut di antaranya adalah sekretaris desa. pemberian kewenangan kepada kepala desa untuk mengangkat perangkatnya, sebagai salah satu wujud hak otonomi desa untuk menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri dan mengurangi intervensi pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Berangkat dari pemahaman di atas, maka undang-undang ini memiliki keunggulan sebagai berikut:

Pertama, penggabungan fungsi *self government community* dengan *local self government*. Dengan penggabungan ini, selain menjalankan otonomi asli juga sebagai daerah otonom. Dengan demikian, kewenangan desa menjadi semakin luas dalam menjalankan pemerintahannya. Yaitu selain menjalankan kewenangan

[373] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah.... Op.Cit.,* hlm. 221

berdasarkan hak asal usul[374] dan kewenangan lokal berskala Desa[375], desa juga melakukan pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. kewenangan Desa didasarkan pada azas rekognisi dan subsidiaritas, bukan pada azas desentralisasi. Kewenangan Desa tidak lagi mengikuti skema penyerahan atau pelimpahan sebagian kewenangan dari kabupaten/kota, melainkan dengan skema pengakuan (rekognisi) dan subsidiaritas atas kepentingan masyarakat setempat, secara langsung dari Undangundang Desa. Berdasarkan skema ini ada dua jenis kewenangan Desa yang utama:[376]

a. Kewenangan asal-usul yang diakui oleh negara: mengelola aset (sumberdaya alam, tanah ulayat, tanah kas Desa) dalam wilayah yurisdiksi Desa, membentuk struktur pemerintahan Desa dengan mengakomodasi susunan asli, menyelesaikan sengketa secara adat dan melestarikan adat dan budaya setempat.
b. Kewenangan melekat (atributif) mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang berskala lokal (Desa): perencanaan pembangunan dan tata ruang Desa, membentuk struktur dan organisasi pemerintahan Desa, menyelenggarakan pemilihan kepala Desa, membentuk Badan Perwakilan Desa, mengelola APBDes, membentuk lembaga kemasyarakatan, mengembangkan BUMDes, dan lain-lain

Kedua, tidak meletakkan desa di bawah Kabupaten/Kota, sehingga camat sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah kabupaten/kota tidak mencampuri

---

[374] Yang dimaksud dengan "hak asal usul" adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas Desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa.
[375] Yang dimaksud dengan "kewenangan lokal berskala Desa" adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakasa masyarakat Desa, antara lain tambatan perahu, pasar Desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan Desa, embung Desa, dan jalan Desa.
[376] E.B. Sitorus, dkk. *Naskah Akademik... Op.Cit.,* hlm. 88

urusan pemerintahan desa khususnya dalam merencanakan pembangunan desa. Selain itu melalui skema ini maka desa mempunyai kewenangan devolutif (membuat peraturan desa) melalui kepala desa (eksutif) dan Badan Permusyawaratan Desa (legislatif). Hubungan kepada kabupaten hanya sebatas menyampaikan laporan tahunan atas penyelenggaraan pemerintahan.

Ketiga, memiliki sumber keuangan yang memadai, yaitu terdiri atas pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota, alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga.

Dengan demikian, melalui paradigma yang dibangun dalam undang-undang ini maka desa tidak lagi menjadi obyek pembangunan daerah melainkan sebagai subyek dalam melaksanakan pembangunan. Tentu paradigma ini membawa implikasi yang luar biasa bagi perkembangan desa. Selain itu melalui undang-undang ini pemerintah mempunyai target besar untuk mentransformasikan desa secara bertahap. Dari desa tertinggal menjadi desa berkembang dan dari desa berkembang menjadi desa yang mandiri.