BAB IV

IMPLIKASI HUKUM TERHADAP DEREGULASI DESA DALAM KONSTITUSI PASCA AMANDEMEN UNDANG UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

A. Kekosongan Hukum Pengaturan Desa dalam Konstitusi Pasca Amandemen UUD NRI 1945

Polemik pengaturan desa dalam konstitusi semakin mendapat tempatnya tatkala ditemukan fakta bahwa dalam perdebatan amandemen Undang Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 18 yang terjadi pada tahun 2000 tidak disinggung masalah desa. Menurut Isra, ada empat persoalan utama yang dibahas terkait perubahan Pasal 18, yaitu (1) pembagian wilayah negara; (2) pemerintahan daerah; (3) hubungan pusat – daerah; dan (4) masyarakat adat. Selain itu, menurut Isra, juga terdapat satu persoalan di luar substansi perubahan Pasal 18, yaitu terjadinya pergeseran terhadap makna daerah istimewa.[377]

Pandangan kedua tokoh di atas diamini oleh Bagir Manan selaku desainer Pasal 18 UUD 1945, mengenai Pasal 18 ayat (2) tersebut, menurut Bagir Manan, yang dimaksud masyarakat hukum adat pada Pasal 18 B ayat (2) tersebut adalah masyarakat 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

[377] R. Yando Zakaria, "Makna Amandemen Pasal 18 UUD 1945 bagi Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat di Indonesia", Makalah yang disampaikan pada K*onferensi dan Dialog Nasional dalam rangka Satu Dasawarsa Amandemen UUD 1945* dengan tema "Negara Hukum Indonesia Ke Mana Akan Melangkah?". Diselenggarakan di Jakarta, tanggal 9-10 Oktober 2012, hlm. 8

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.[378]

Dari pandangan tokoh di atas, dapat dimaknai bahwa yang hendak dirumuskan dalam konstitusi hasil amandemen lebih difokuskan pada masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa Pasal 18B ayat (2) tersebut tidak dapat dimaknai termasuk dalam pengertian desa. Sebab desa mempunyai karakteristik yang berbeda dengan masyarakat hukum adat atau dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 disebut desa adat sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

Dikarenakan semangat yang dibangun adalah spirit untuk memberikan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat, sehingga prinsip-prinsip yang ditegakkan adalah prinsip rekognisi (pengakuan) terhadap hak asal-usul desa adat, sebagaimana bunyi Pasal 18B ayat (2) tersebut *"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"*. Oleh karenanya timbul pertanyaan besar kenapa dalam perdebatan tersebut tidak dimunculkan pengaturan desa?.

Sebagaimana yang telah diuraikan pada bab terdahulu bahwa perubahan UUD 1945 terkait dengan Pasal 18 terhitung melewati jalur yang unik, dikatakan

---

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

demikian karena sebelum terjadinya perubahan terlebih dahulu keluar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang ini lahir karena besarnya tuntutan masyarakat di tingkat lokal yang menghendaki otonomi daerah. Di samping itu, secara yuridis undang-undang ini lahir didasarkan 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.

Melalui undang-undang ini pengaturan desa secara eksplisit juga diatur dalam undang-undang pemerintah daerah ini, yaitu pada Pasal 93 hingga Pasal 107. Konsep bangunan desa yang diatur dalam undang-undang ini menurut Zen Zenibar mengandung empat elemen: *pertama*, kesatuan masyarakat hukum; *kedua*, otonomi, *ketiga*, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional; *keempat*, berada dalam daerah kabupaten.[379]

Konsep desa di atas sepintas tidak meletakkan desa sebagai bangunan organisasi masyarakat yang berdiri di atas suatu wilayah yang tertentu batas-batasnya. Oleh karena itu, elemen kesatuan masyarakat hukum mengandung pengertian bahwa desa adalah bangunan hukum publik yang berbasis penduduk atau warga. Jadi desa atau yang disebut dengan nama lain, secara sosiologis adalah struktur yang dibentuk oleh relasi antar warga (horizontal) dan antara warga dengan perangkat desa (*vertical*) yang bersimpul pada pemerintah desa

[379] Ni'matul Huda, Hukum *Pemerintahan Desa..... Op.Cit.,* hlm. 175

yang dipimpin oleh Kepala Desa. Secara yuridis apabila dicermati elemen pertama dan kedua mengacu kepada konsep desa sebagai "institusi hukum publik" atau kesatuan masyarakat hukum otonom. Elemen ketiga mengacu pada hak-hak berdasarkan asal-usul dan hukum adat yang sudah ada sejak dulu yang sah. Elemen keempat mengacu kepada eksistensi desa sebagai organisasi yang berada dalam kontrol organiasasi kabupaten.[380]

Lebih lanjut, sebagaimana telah dikutip pada bagian terdahulu bahwa menurut Sotoro Eko, pengaturan desa dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut merupakan lompatan yang luar biasa karena tidak lagi menempatkan desa sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desa. Implikasinya adalah, desa berhak membuat regulasi desa sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan desa sejauh belum diatur oleh kabupaten.[381]

Sejalan dengan pemahaman di atas, Mashuri Maschab lebih merinci adanya perubahan lebih luas yang terjadi pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di antaranya:[382]

1. pengakuan terhadap keragaman dalam pemerintah desa. Sebagai lembaga asli yang terbentuk berdasarkan asal-usul dan adat istiadat di berbagai daerah yang memang sangat beragam, maka pada dasarnya pemerintah desa berbeda-beda di satu tempat dengan tempat yang lain. Perbedaan itu bukan hanya pada organisasinya (struktur pemerintah dan pembagian wilayah desa) tetapi juga kewenangannya (wewenang asli pemerintah desa yang diperoleh dari dirinya sendiri sejak desa itu

[380] *Ibid*, hlm. 175-176
[381] Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini... Op.Cit.,* hlm. 484
[382] Mashuri Maschab, *Politi Pemerintahan Desa.... Op.Cit.,* hlm. 151-153

dibentuk), tetapi juga kewenangannya (wewenang asli pemerintah desa yang diperoleh dari dirinya sendiri sejak desa itu dibentuk), hak-haknya dan juga bagaimana mereka membuat peraturan dan keputusan desa. Keragaman ini bisa dilihat dari beragamnya sebutan terhadap desa dan kepala desa dan lembaga-lembaga desa yang lain.

2. lahirnya mitra kerja desa yang sederajat dan cukup kuat, yaitu Badan Permusyawaratan Desa yang dalam UU No. 22 tahun 1999 disebut Badan Perwakilan Desa. Kedudukan BPD ini kuat karena merupakan bagian dari pemerintah desa, yang bersama-sama dengan kepala desa membuat peraturan desa. Anggota DPD adalah wakil dari penduduk desa dan bertugas menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa.

3. camat bukan lagi atasan kepala desa dan tidak lagi menjadi pembina langsung pemerintahan desa. Pada masa UU No. 5 tahun 1979 desa disebut sebagai unit pemerintahan yang langsung di bawah camat, sehinggga memberi pengertian bahwa pemeintah desa adalah di bawah Kecamatan sehingga atasan langsung kepala desa adalah Camat.

4. pembatasan kekuasaan kepala desa. Secara tradisional, kepala desa dahulu berkuasa seperti raja kecil, yang berkuasa membuat peraturan desa, memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa dan ketika terjadi perselisihan di antara warga desanya, maka juga bertindak sebagai hakim. Kekuasaan kepala desa dahulu memang luas sehingga biasanya untuk menghindarkan terjadinya tindakan yang tidak patut, maka ada lembaga penasehat kepala desa dengan bentuk dan sebutan yang beragam. Melalui undang-undang yang baru, wewenang kepala desa itu diatur dan diawasi serta harus bekerjasama dengan BPD dalam pembuatan peraturan desa yang menjadi landasan bagi semua kegiatan pemerintah desa.

5. pelimpahan wewenang pemerintahan desa kepada desa. Secara tegas undang-undang ini menyatakan bahwa desa dapat memperoleh penyerahan sebagian wewenang dari suatu urusan pemerintahan baik dari pemerintah kabupaten/kota maupaun pemerintah provinsi.

6. peningkatan kemampuan keuangan dan pengelolaannya. Dalam rangka peningkatan kemampuan desa untuk memberikanpelayanan kepada masyarakat sebagai bagian dari pemerintahan nasional, maka disamping sumber-sumber keuangan yang secra tradisional merupakan pendapatan asli desa, pemerintah juga menentukan alokasi tertentu dari APBN dan APBD untuk desa. Alokasi dana itu bukan lagi sekedar kemurahan hati pemerintah kabupaten atau provinsi, tetapi merupakan kewajiban atau keharusan. Sebagai, kosekuensinya, maka desa diharuskan mengelola dana –dana tersebut dengan baik dalam arti

transparan dan akuntabel. Oleh karena itu, maka pemerintah desa harus membuat rencana kerja tahunan, menyusun rancangan anggaran pendapatan dan belanja desa dan setelah tutup tahun wajib membuat laporan pertanggungjawaban penggunaan dana-dana tersebut kepada Bupati dan memberitahukan kepada masyarakatnya.

7. mendorong kemandirian desa. Di tengah perkembangannya kebutuhan dan tuntutan masyarakat desa, maka dengan kondisi asal desa tanpa dukungan dan dorongan yang lebih besar dari Pemerintah tidak mungkin pemerintah desa bisa memenuhi kebutuhan pelayanan bagi masyarakatnya. Oleh karena itu, harus dilakukan peningkatan kemampuan pemerintah desa, baik dari segi sumber daya manusia maupun kemampuan material finansialnya. Untuk kepentingan itu, desa diperbolehkan mendirikan badan usaha milik desa, agar bisa mengelola berbagai aset desa yang potensial secara profesional sehingga bisamemberikan hasil yang lebih besar bagi keuangan desa. Pengelolaan kekayaan desa selama ini tidak bisa memberikan keuntungan yang memadai bagi keuangan desa, karena dikelola secara tradisional dimana berbagai aset yang dimilki hanya dianggap sebgai benda pusaka yang harus dijaga dan dirawat tanpa usaha yang berarti untuk memanfaatkannya secara maksimal.

Melalui perubahan yang cukup besar dalam menata konsep desa dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut, menurut penulis jawaban yang muncul terkait pertanyaan kenapa dalam perdebatan perubahan Pasal 18 tidak ditemukan perdebatan tentang desa karena karena ketika proses *menggodok* pasal 18 dalam amandemen kedua tersebut, para konseptor sudah menganggap bahwa konsep desa dalam UU No. 22 tahun 1999 ini cukup memberikan pengaturan yang baik, sehingga tidak perlu diperdebatkan lagi, jika anggapan ini benar maka telah terjadi kesalahan berfikir dalam merumuskan Pasal 18 tersebut karena deregulasi desa dalam konstitusi berimplikasi kepada inskonsistennya konsep pengaturan desa dalam peraturan perundang-undangan.

Hal yang demikian dapat diamini, pasalnya setelah tuntutan perubahan terhadap UU No. 22 Tahun 1999 bergulir pada tahun 2003 yang kemudian

disahkannya UU No. 32 tahun 2004 pengaturan desa mengalami degradasi yang luar biasa. Pengaturan desa tidak lebih baik dari UU No. 22 tahun 1999 malah mendiskreditkan keberadaan desa dan melumpuhkan kedudukan desa. Hal ini dapat terlihat dari beberapa hal:[383]

1. dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengenal otonomi desa. Baik UUD 1945 maupun UU No. 32/2004 tidak secara eksplisit menyebutkan otonomi desa. 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 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 ia tidak membagi kekuasaan dan kewenangan (desentralisasi) kepada desa. Seperti dalam UU sebelumnya, desa hanya menjadi bagian dari pemerintah kabupaten/kota.

2. mempersempit ruang gerak desa dalam mengurus urusan desa dengan cara memberikan definisi desa yang terbatas. "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-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia" Klausul ini berupaya melokalisir desa hanya sebagai subyek hukum yang mengelola kepentingan masyarakat setempat, bukan urusan atau kewenangan pemerintahan, seperti halnya daerah. Desa sudah lama mengurus sendiri kepentingan masyarakat, untuk apa fungsi ini harus diakui oleh UU. Tanpa diakui oleh UU sekalipun, desa sudah mengurus kepentingan masyarakat setempat. Klausul itu juga menegaskan bahwa negara hanya "mengakui" keberadaan desa, tetapi tidak "membagi" kekuasaan pemerintahan kepada desa. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat (self governing community), bukan disiapkan sebagai entitas otonom sebagai *local self government.*

3. sekretaris desa yang diangkat dari seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sehingga sekretaris desa tidak patuh kepada kepala desa sebagai atasannya di pemerintahan desa malah bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota berdasarkan sistem birokratisasi. Sekretaris desa tidak indpenden dalam menjalanjak tugasnya.

---

[383] Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan..... Op.Cit.,* hlm. 515-518

4. perwujudan demokrasi desa yang diaktualisasikan melalui Badan Permusyawaratan Desa tidak mempunyai kewenagan dan fungsi sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang memiliki kewenangan sebagaimana badan perwakilan yaitu mengawasi pelaksanaan pemerintahan. Undang-Undang Nomor 32/2004 sengaja mengganti sistem perwakilan (representasi) dalam bentuk BPD dengan sistem permusyawaratan dalam bentuk Badan Permusyawatan Desa (disingkat Bamusdes). Pasal 210 menegaskan: "Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat". "Yang dimaksud dengan " wakil " dalam ketentuan ini adalah penduduk desa yang memangku jabatan seperti ketua rukun warga, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lainnya". Klausul "wakil" dan "musyawarah" itu harus dicermati secara kritis. Keduanya menegaskan bahwa Bamusdes mewadahi para pemuka masyarakat desa tanpa harus dipilih melalui sistem keterwakilan, seperti keberadaan LMD yang lalu. Di desa sering muncul distorsi dalam musyawarah untuk menentukan siapa pemuka masyarakat yang dilibatkan dalam Bamusdes. Distorsinya adalah "penunjukan" secara elitis terhadap pemuka masyarakat yang dianggap "dekat" kepala desa. Akibatnya adalah ketiadaan akses rakyat biasa (*ordinary people*) untuk berpartisipasi sebagai anggota Bamusdes. Fungsi Bamusdes juga "dikebiri", yaitu hanya menetapkan perdes bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Fungsi kontrol dihilangkan, sehingga memperlemah *check and balances* dalam pemerintahan desa.[384]

Jika menelisik secara periode pengaturan desa dari tahun 1999 ketika diberlakukan UU No.22 tahun 1999 hingga diubah menjadi UU No. 32 tahun 2004 terdapat rentang waktu sekitar lima tahun. Dalam jangka waktu lima tahun ini rupanya negara tidak mampu menangkap ruh kegelisahan desa yang eksplisit menghendaki pengaturan yang lebih baik dan dapat menjamin keberadaan desa. Tuntutan perubahan terhadap UU No. 22 tahun 1999 tidak berhasil membuat desa menjadi kuat dan dijamin keberadaannya oleh negara.

Melihat dinamika pengaturan desa yang berubah-ubah memberikan sinyal bahwa pada dasarnya negara tidak mampu mengurus keragaman desa yang ada di

[384] Sutoro Eko, *Masal Lalu, Masa Kini.... Op.Cit.,* hlm.

Indonesia. Terutama untuk mengurus segala aspirasi desa yang berbeda-beda. Atas ketidakmampuan itulah kemudian negara memberikan kepada desa kewenangan untuk mengurus pemerintahannya sendiri.[385]

Terhadap inskonsistensi pemerintah dalam mengatur keberadaan desa tersebut menarik perhatian Ibnu Tricahyo, seorang pakar hukum tatanegara dari PP Otoda Universitas Brawijaya Malang. Mereka selalu menyoroti kekeliruan besar UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 yang menempatkan posisi Desa sebagai subsistem pemerintahan kabupaten, sekaligus menerima limpahan kewenangan dan alokasi dana dari kabupaten. Menurut dia, yang melakukan desentralisasi kepada Desa bukanlah pemerintah kabupaten melainkan negara melalui pemerintah pusat. Karena itu, dia selalu menegaskan bahwa kedudukan Desa harus dipertegas lebih dulu dalam struktur ketatanegaraan melalui konstitusi, kemudian diikuti dengan penyerahan kewenangan kepada Desa beserta alokasi dana secara langsung dari APBN.[386]

Jika ditelisik secara mendalam terhadap perubahan pengaturan desa dari setiap periode tersebut disebabkan karena pengaturan desa tidak mempunyai *sandaran* dalam konstitusi, sehingga dapat dikatakan pengaturan desa tersebut hanya didasarkan *good will* dari pemerintahan negara. Pengaturan desa mengikuti konfigurasi politik yang terjadi pada saat itu. Jika konfigurasi politik saat itu mempunyai kecendrungan untuk memperbaiki keadaan desa maka pengaturannya

---

[385] Wawancara dengan Dadang Juliantara, anggota Badan Prakarsa Pemberdayaan Desa dan Kawasan (BP2DK) di Toko Buku Gramedia pada hari jumat, 17 Februari 2017 pukul 14.30
[386] E.B. Sitorus, dkk. *Naskah Akademik... Op.Cit.,* hlm. 84

pun akan mendukung dan memperkuat desa, namun sebaliknya jika tidak ada keinginan maka desa dibiarkan apa adanya dan tidak diberdayakan.

Hal ini nampak pada pengaturan desa dalam UU No. 32 tahun 2004 yang menghendaki resentralisasi karena pada rezim ini Golkar menjadi penguasa, artinya rezim pada masa Orde Baru terulang kembali. Akhirnya pengaturan desa dalam UU No. 32 tahun 2004 menjadi titik kemunduran demokrasi desa karena dominannya intervensi negara.

Selang 13 (tiga belas) tahun berlakunya UU No. 32 tahun 2004 dan juga telah mengalami perubahan menjadi UU No. 11 tahun 2008, pada tahun 2014 terlahir undang-undang desa yaitu Undang-undang Nomor 6 tahun 2014. Nomenklatur yang disematkan dalam undang-undang ini langsung menunjuk tentang “desa” bukan tentang “pemerintahan desa”. Melalui rumusan nomenklatur undang-undang ini maka spirit yang ingin diperjuangkan dalam undang-undang desa ini ingin memberikan pengaturan tidak hanya tentang tata kelola atau tata pemerintahan desa namun juga mengatur kedudukan, keaneragaman dan eksistensi desa sebagai satuan kecil masyarakat yang berhak untuk menyelenggarakan tata pemerintahannya sendiri.

Perdebatan yang terjadi dalam perumusan undang-undang desa ini berkisar pada basis kewenangan yang ada pada desa apakah melalui azas desentralisasi atau berdasarkan hak asal-usul yang secara historis sudah melekat pada diri desa. Berangkat dari landasan konstitusional bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, maka kewenangan yang ada pada desa didasarkan pada azas rekognisi dan azas subsidiaritas.

Asas rekognisi adalah pengakuan atas hak asal-usul desa dan asas subsidiaritas adalah lokalisasi kewenangan di aras desa dan pengambilan keputusan secara lokal atas kepentingan masyarakat setempat. Melalui basis ini, 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 Undang-undang Desa.[387]

Selain itu, ada satu jenis kewenangan (urusan) yang bersifat tambahan, yakni kewenangan dalam bidang tugas pembantuan (delegasi) yang diberikan oleh pemerintah. Prinsip dasarnya, dalam tugas pembantuan ini Desa hanya menjalankan tugas-tugas administratif (mengurus) di bidang pemerintahan dan pembangunan yang diberikan pemerintah. Tugas pembantuan disertai dengan dana, personil dan fasilitas. Desa berhak menolak tugas pembantuan jika tidak disertai dengan dana, personil dan fasilitas.

Original intent dari UU ini memang benar-benar ingin memperkuat pembangunan di level desa dengan konsekuensi meletakkan lokus pembangunan pada satuan pemerintahan/komunitas yang paling bawah dan langsung berhubungan dengan rakyat itu. Dengan alur pemahaman tersebut, desa dapat mengusahakan dan mengelola sumber daya ekonomi-politik, berwenang mengatur dan mengambil keputusan atas pengelolaan barang-barang publik dan kepentingan

[387] E.B. Sitorus, dkk. *Naskah Akademik... Op.Cit.,* hlm. 88

masyarakat setempat, serta bertanggung jawab untuk mengurus kepentingan publik "rakyat" desa melalui pelayanan publik.[388]

Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 ini secara spekulatif dapat dikatakan menjadi pelengkap kekosongan hukum pengaturan desa dalam konstitusi, melengkapi kekosongan yang dimaksud penulis adalah memberikan payung hukum kepada desa yang selama ini ada secara lahiriah tetapi belum diakui secara normatif dalam konstitusi. Salah satu wujud pengaturan desa dalam undang-undang ini adalah dengan mengadopsi konsep *optional village*[389] bukan *default village*[390] (desa baku). Konsep *optional village* ini bermuara pada munculnya istilah desa dan desa adat. Hal ini dimaksudkan untuk mengakomodir keragaman desa yang ada di Indonesia.

Ditetapkanya konsep *optional village* dalam Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 sejatinya merupakan wujud dari bentuk pengakuan (rekognisi) negara terhadap keberadaan keberagaman desa dan terhadap aspek-aspek kemasyarakatan Desa yang ada di Indonesia. konsep pengakuan di dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 ini menurut Yando Zakaria dibangun dengan pijakan pada Pasal 18B ayat (2) yaitu mengakui keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, lalu kemudian diintegrasikan dengan Pasal 18 ayat (7) sebagai dasar penyelenggaraannya pemerintahannya.

---

[388] Farouk Muhammad, “Menjaga Momentum Undang-Undang Desa”, *Opini Harian Kompas*, 5 Juli 2015, hlm. 7

[389] Konsep Optional Village yang dimaksud disini adalah bahwa mengakui adanya keberadaan desa, baik desa maupun desa yang mempunyai keragaman penamaan.

[390] Sedangkan konsep Default Village tidak mengakui keragaman desa dengan perbedaan penamaan, semua bentuk keragaman yang ada disebut dengan satu nama yaitu desa.

Dalam pandangan Yando dasar pijakan Pasal 18B ayat (2) sudah dimaknai dalam pengertian desa. Sebab ketika Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa pada periode Orde Baru yang membentuk desa baru secara langsung tidak berlaku lagi tatkala dibentuk Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah pasca reformasi. Sehingga pengertian desa dikembalikan lagi sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 18 sebelum perubahan yang dalam perkembangannya desa mengalami perkembangan sehingga muncul desa biasa atau desa umum, menurut Yando inilah yang dimaksud desa dalam karakteristik umum sebagaimana dimaksudkan dalam Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014. Berangkat dari argumen ini, kemudian desa yang ada sekarang adalah desa sebagai bentuk susunan masyarakat hukum adat. Desa sebagai salah satu bentuk susunan masyarakat hukum adat seperti Desa asli di Jawa dulu dan desa pangkraman di Bali. Lebih lanjut menurut Yando, Karena negara mengakui Masyarakat Hukum Adat beserta Hak tradisionalnya itu, lahirlah kewenangan desa untuk memerintah. Memerintah pada tahap pertama adalah memerintah kehidupan desa sendiri secara adat, tapi kemudian karena Nagari, Gampong merupakan bagian dari negara maka hak penyelenggaraan nasional diberikan kepada desa. Hal ini lah yang oleh Yando disebut sebagai Rekognisi itu yang penyelenggaraan pemerintahanannya berdasarkan Pasal 18 ayat (7).[391]

[391] Wawancara dengan Yando Zakaria, Praktisi Antropologi, *fellow* pada Lingkar Pembaruan Desa dan Agraria, di Rumah Karsa, Dusun Jambon, RT 05/RW 23, Desa Trihanggo, Gamping, Sleman, Yogyakarta 55291, pada hari Senin, 27 Februari 2017, pukul 14.30

Menanggapi pandangan di atas, menurut penulis tidak benar ketika mengatakan desa sebagai bentuk susunan masyarakat hukum adat. Sebab desa berbeda dengan Masyarakat Hukum adat pada umumnya. Masyarakat Hukum Adat untuk dapat dikatakan secara *de facto* masih hidup (*actual existence*) baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional setidak-tidaknya mengandung unsur-unsur :[392]

I. adanya masyarakat yang masyarakatnya memiliki perasaan kelompok *(in group feeling)*;
II. adanya pranata pemerintahan adat;
III. adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; dan
IV. adanya perangkat norma hukum adat. Khusus pada kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial juga terdapat unsur
V. adanya wilayah tertentu

Berangkat dari hal tersebut, sangat jelas bahwa Desa yang diatur oleh UU No. 6/ 2014 bukan kesatuan masyarakat hukum adat karena ia bukan entitas masyarakat organik yang dibentuk oleh masyarakat yang bersangkutan dan menyelenggarakan tata kelola pemerintahannya berdasarkan norma hukum adat.[393] Sehingga apa yang dimaksudkan desa seabagai bentuk masyarakat hukum adat tidak dapat dibenarkan. Oleh karena itu, penulis tidak sependapat dengan menempatkan desa sebagai salah satu bentuk Masyarakat Hukum Adat.

Dasar penyelenggaraan desa yang didasarkan pada Pasal 18 ayat (7) sebagai pijakan penyelenggaraan dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 berarti dimaknai bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan bagian dari pemerintah daerah. dengan demikian kendatipun diatur melalui Undang-

[392] Irfan Nur Rahman, dkk., *Dasar PertimbanganYuridis Kedudukan Hukum... Op.Cit.,* hlm. 775
[393] Hanif Nurcholis, *"Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa Dilihat Dari.. Op.Cit.,* hlm. 154

Undang Desa secara sendiri dalam praktiknya masih mengadopsi pemahaman bahwa Pemerintahan Desa masih menjadi bagian dari Pemerintahan Daerah karena didasarkan pada Pasal 18 ayat (7). Hal ini tidak berbeda dengan pengaturan desa dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang 32 tahun 2004 yang mengatur desa menjadi kesatuan dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah.

Pasal 18 ayat (7) UUD NRI 1945 berbunyi *"susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang".* Sebagai konsekuensi lanjut dari dijadikannya Pasal 18 ayat (7) sebagai pijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, pada akhirnya negara sebagai penguasa memiliki akses untuk mengintervensi secara mendalam terhadap tata kelola desa. Hal ini akan terlihat dengan banyaknya peraturan-peraturan menteri yang mengatur tata kelola desa. Dengan banyaknya aturan tersebut alhasil rekognisi sebagai bentuk pengakuan oleh negara dengan sendirinya tidak akan berarti karena tata kelola desa didasarkan pada orientasi pemerintah pusat (*central oriented*) melalui pengaturan menteri. Pemaparan lebih lanjut tentang ini penulis tuliskan dalam uraian selanjutnya dalam menjelaskan tabel. 1 yang menelaah tentang peraturan-peraturan menteri dalam mengatur desa.

Terlepas dari perbedaan pandangan tersebut, dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 23 Tahun 2014 Bab II Pembagian Wilayah Negara Pasal 2 ayat (1) menyebutkan *"Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota"*.

Dilanjutkan ayat (2) bahwa *"Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa".* Undang-undang pemerintah daerah ini menopang dan menguatkan undang-undang desa yang saling mendukung untuk menguatkan eksistensi desa dalam negara kesatuan.

Susunan yang dirumuskan dalam Pasal 2 undang-undang pemerintah daerah tersebut menjadikan desa sebagai susunan pemerintahan terbawah dalam susunan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tentu susunan pemerintahan yang dirumuskan dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah lebih menjamin keberadaan desa daripada konstitusi sendiri sebab, rumusan Pasal 18 ayat (1) tentang pembagian daerah tidak menguatkan desa sebagai pemerintahan terbawah.

Kendatipun demikian, dalam suasana penuh dinamika politik dan pengaturan, muncul pertanyaan, apakah dengan hadirnya undang-undang desa, yang merupakan 'pecahan' dari undang-undang Pemerintahan Daerah, (menjadi tiga yakni undang-undang Pemilihan Kepala Daerah, undang-undang Desa), maka akan memperkuat kedudukan desa? Atau sebaliknya, akan membuat posisi (UU) desa menjadi lebih rentan oleh sebab tidak ada 'sandaran'nya dalam konstitusi?. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, istilah desa tidak ada sama sekali dalam Pasal 18B yang kemudian diuraikan dalam UU No. 6 tahun 2014. Sebagaimana diketahui bahwa wilayah hukum masyarakat hukum adat tentu tidak sama dengan wilayah hukum pemerintah desa.[394]

---

[394] Kata Pengantar dalam Pidato Konstitusi, Desa dan Konstitusi (*Suatu Gagasan Usulan Amandemen Ulang UUD 1945*) oleh Ni'matul Huda yang diselenggarakan Prakarsa Desa, Universitas Janabadra, dan Rumah Suluh, 18 Agustus 2015, hlm viii

Berangkat dari hal tersebut, meskipun undang-undang desa maupun undang-undang pemerintah daerah merumuskan secara *apik* pengaturan desa yang didesain untuk menghormati keragaman dan mengatur eksistensi desa yang belum mendapat kedudukan yang secara eksplisit dalam konstitusi, namun secara hirarkis undang-undang belum memiliki kekuatan yang cukup kuat untuk menjadi payung hukum terhadap desa.

Selain keberadaan undang-undang masih sangat rentan untuk diutak-atik sesuai dengan *mood* dari pemerintahan, kadangkala pengaturan di bawah undang-undang sebagai peraturan teknis tidak sedikit yang tidak sejalan dengan ruh peraturan di atasnya, undang-undang dapat dengan mudah ditafsirkan "seenaknya" oleh pembuat kebijakan, terkadang juga terjadi inskonsistensi antar peraturan.

Berdasarkan Pasal 120 ayat (2) Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan. Setidaknya ada beberapa peraturan yang harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah, di antaranya, Pasal 31 ayat (3) tentang tatacara pemilihan Kepala Desa Serentak, Pasal 40 ayat (4) tentang pemberhentian kepala desa, Pasal 47 ayat (6) tentang musyawarah desa, Pasal 50 ayat (2) tentang perangkat desa, Pasal 53 ayat (4) tentang pemberhentian perangkat Desa, Pasal 66 ayat (5) tentang besaran penghasilan tetap dan tunjangan, Pasal 75 ayat (3) tentang keuangan desa, Pasal 77 ayat (3) tentang tatacara pengelolaan kekayaan milik Desa, 79 ayat (5) tentang RPJMDes, RKPDes, BUMDes, dan 118 (6) tentang Status perangkat desa PNS.

Menindaklajuti perintah pasal ini, kemudian pada bulan Juni 2014 disahkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Peraturan Pemerintah ini merupakan pengaturan lebih lanjut ketentuan Pasal 31 ayat (3), Pasal 40 ayat (4), Pasal 47 ayat (6), Pasal 50 ayat (2), Pasal 53 ayat (4), Pasal 66 ayat (5), Pasal 75 ayat (3), Pasal 77 ayat (3), dan Pasal 118 ayat (6) serta ketentuan lainnya dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Dengan demikian, lingkup pengaturan Peraturan Pemerintah ini ialah penataan Desa, kewenangan Desa, Pemerintahan Desa, tata cara penyusunan peraturan di Desa, keuangan dan kekayaan Desa, pembangunan Desa dan pembangunan kawasan perdesaan, badan usaha milik Desa, kerja sama Desa, lembaga kemasyarakatan Desa dan lembaga adat Desa, serta pembinaan dan pengawasan Desa oleh camat atau sebutan lain.

Kemudian pada bulan Juli 2014, tepatnya sebulan setelah PP No. 43 tahun 2014 dibentuk, dikeluarkan PP No. 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. PP ini sebagai peraturan pelaksana Pasal 72 ayat (2) huruf b. Sejak digulirkannya undang-undang desa ini isu anggaran menjadi topik yang seksi dalam pembahasan Undang-Undang Desa. Bahkan seolah kesaktian lain dari undang-undang desa ini seperti diterapkannya asas rekognisi dan subsidiaritas tenggelam karena daya tarik oleh

besaran dana desa yang akan digulirkan untuk pendanaan pembangunan desa. Maka tidak salah jika pengaturan tentang dana desa diatur dalam PP tersendiri.

Berangkat dari analisis di atas, berdasarkan pengamatan penulis, hingga saat ini belum ada peraturan pelaksana terhadap pelaksanaan Pasal 79 ayat (5) tentang RPJMDes, RKPDes, sebagai pedoman pembentukan APBDes. Sebab dalam PP No. 43 tahun 2014 tidak menyebutkan pengaturan lebih lanjut Pasal 79 ayat (5). Kendati PP No. 43 tahun 2014 sudah mengalami perubahan pada tahun 2015 sehingga menjadi PP No. 47 tahun 2015 juga tidak disebutkan pengaturan lebih lanjut Pasal 79 ayat (5)

Besarnya tuntutan masyarakat desa untuk mempercepat implementasi Undang-Undang Desa terutama terkait dana desa rupanya tidak dibarengi dengan kesigapan pemerintah untuk memberikan respon yang cepat. Di aras atas pemerintah malah kisruh saling berebut kewenangan mengimplementasikan undang-undang desa, kekisruhan ini tidak lain dan tidak bukan karena tendensi antar kementerian untuk dapat mengelola pembagiaan keuangan desa yang bersumber dari APBN.

Kementrian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, saling bersitegang untuk mengimpelentasikan undang-undang desa.[395] Di satu sisi pembenaran terhadap ketegangan tersebut karena perubahan nomenklatur yang semula Di era pemerintahan Presiden SBY, kementerian ini bernama Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal (KPDT) yang bermitra dengan Komisi V DPR. Di era Presiden Jokowi, Kemendesa tak

[395] www.teropongsenayan.com, Rebutan Dana Desa demi politik 2019, diakses pada hari kamis, 23 Februari 2016, Pukul 21.06

hanya mengurusi pembangunan daerah tertinggal tapi juga mengurusi pembangunan desa.[396] Sehingga secara tidak langsung KPDT berwenang untuk berkecimpung mengiimplentasikan Undang-Undang Desa. Padahal dalam penjelasan Pasal 112 ayat (1) ditegaskan bahwa Menteri Dalam Negeri yang melakukan pembinaan umum penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Di sisi lain, tidak sedikit yang berpandangan bahwa ketegangan tersebut merupakan murni kepentingan politik. Sebab, potensi benefit politik yang diperoleh dari pemberlakuan UU Desa akan menjadi landasan penyaluran dana desa. Menanggapi kekisruhan ini tidak sedikit yang mendesak Presiden Jokowi untuk segera mengatasinya. Salah satunya datang dari Direktur Riset SETARA Institute yang juga Koordinator Sahabat Keadilan Desa (SaKa Desa), Ismail Hasani menyatakan, Presiden Jokowi berpotensi melakukan pelanggaran UU terkait otonomi desa. Pasalnya, sampai saat ini, masih ada tarik menarik kepentingan terkait penyusunan Satuan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) antara Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri).[397]

Untuk mengatasi kekisruhan tersebut, akhirnya Presiden Jokowi mengeluarkan kebijakan mengamanatkan desa diurus oleh tiga kementerian secara sekaligus. Masing-masing adalah Kementerian Dalam Negeri, berdasarkan Perpres No. 11 Tahun 2015, yang bertanggungjawab soal aspek pemerintahan desa; Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi,

---

[396] www.merdeka.com, Nasib Menteri Marwan, Rebutan Dana Desa hingga tak ada mitra di DPR. diakses pada hari kamis, 23 Februari 2016, Pukul 21. 15

[397]http://www.beritasatu.com, Jokowi Diingatkan bahaya politisai UU Desa, diakses pada hari kamis, 23 Februari 2016, pukul 21.30

berdasarkan Perpres No. 12 Tahun 2015, yang bertanggungjawab soal aspek pemberdayaan dan pembangunan desa; dan Kementerian Desa yang bertanggungjawab soal dana desa yang memang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.[398] Selain itu juga tak tertinggal kementerian keuangan yang juga turut andil dalam mengelola pengimplementasian undang-undang desa.

Bertolak dari ketentuan tersebut, maka pengimplementasian undang-undang desa akan diwarnai berbagai peraturan menteri dari tiga kementrian. Hingga saat ini terdapat 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri, 10 Peraturan Menteri Kementrian Desa Dan Pembangunan Desa Tertinggal dan 4 Peraturan Menteri Keuangan. Untuk lebih lengkapnya perhatikan tabel dibawah ini.

Tabel 2

No.	**Peraturan Kementrian Dalam Negeri**	**Peraturan Kementrian Desa Dan Pembangunan Desa Tertinggal**	**Peraturan Menteri Keuangan**
1.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa	Permendesa Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal-Usul Dan Kewenangan Desa Bersekala Lokal	Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor: 93/Pmk.07/2015 Tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penyaluran, Pemantaun, Dan Evaluasi Dana Desa
2.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik	Permendesa Nomor 5 Tahun 2015 tentang	Peraturan Menteri Keuangan (PMK)

[398] Yando Zakaria, Tiga Tahun Pelaksaan Undang-Undang Desa, diunduh dari ttps://independent.academia.edu

	Indonesia Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa	Penetapan Prioritas Desa Tahun 2015	Nomor 247/PMK.07/2015 Tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan Dan Evaluasi Dana Desa.
3.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa	Permendesa Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib Dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa	Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 125/Pmk.07/2016 tentang Penundaan Penyaluran Sebagian Alokasi Umum Tahun Anggaran 2016
4.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa	Permendesa Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa	PMK tentang Pengelolaan Tranfer Ke Daerah Dan Dana Desa2016, Pmk No mor 48/Pmk.07/2016
5.	Permendagri Nomor 81 Tahun 2015 tentang Evaluasi Perkembangan Desa Dan Kelurahan	Permendesa Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengelolaan, Dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa (Bumd)	
6.	Permendagri Nomor 82 Tahun 2015 tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa	Permendes Nomor 8 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016	
7.	Permendagri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa.	Permendes No 22 Tahun 2016 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa	
8.	Permendari Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa	Permendesa Nomor 2 Tahun 2016 tentang Indek Desa Membangun	

9.	Permendagri Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi Dan Tatakerja Perangkat Desa	Permendes Nomor 20 Tahun 2016 tentang Pedoman (Pengalolaan Data Dan Informasi Desa, Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi)	
10.	Permendagri Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa	Permendes Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pelatihan Masyarakat	
11.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD).		
12.	Permendagri Nomor 47 Tahun 2016 tentang Administrasi Pemerintahan Desa		
13.	Permendagri Nomor 46 Tahun 2016 tentang Laporan Kepala Desa		
14.	Permendagri Nomor 45 Tahun 2016 tentang Pedoman Penetapan Dan Penegasan Batas Desa		

Berangkat dari pemetaan melalui tabel di atas, masalah yang timbul dari beberapa regulasi tersebut diantaranya adalah *Pertama*, salah satu persoalan ketidaksesuaian regulasi dari tingkat nasional yang membuat bingung pelaksana undang-undang di tingkat daerah dan desa adalah soal ketidaksesuaian kebijakan pusat tentang kewenangan desa, sebagaimana yang diatur pada Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 (Permendesa PDTT 1/2015) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 (Permendagri 44/2016). Meski secara subtansi kewenangan desa

merupakan domain pengaturan oleh Kementerian Dalam Negeri, hingga akhir tahun 2014 kebijakan yang dibutuhkan tentang ini tidak kunjung muncul. Padahal, untuk menyusun dokumen perencanaan dan penganggaran baik pemerintah desa dan apalagi pemerintah desa membutuhkan kebijakan ini. Maka muncul kemudian Permendesa PDTT 1/2015 yang secara khusus hanya mengatur soal Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal-Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa, sebagaimana yang diatur pada Pasal 19 Butir a. dan b. UU Desa. Baru setahun kemudian lahir kebijakan serupa dari Kementerian Dalam Negeri sebagaimana yang dituangkan ke dalam Permendagri 44/2016. Sesuai namanya kebijakan ini mengatur keempat jenis kewenangan sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 19 UU Desa. Selain juga mengatur apa yang disebut sebagai kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa. Permendagri 44/2016 juga mengatur dua kewenangan desa yang lain, yakni "kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan "kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan", sebagaimana diatur dalam Pasal 19 butir c. dan d. UU Desa. Masalahnya rincian apa yang dimaksud dengan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa antara kedua kebijakan menteri dari dua kementerian itu tidaklah sama. "Pengaturan dalam Permen Desa PDTT jauh lebih rinci dibandingkan dengan Pemendagri," ujur Yusuf Murtiono, Ketua Presidium Forum Masyarakat Sipil (FORMASI), Kabupaten Kebumen, Jawa Tengah, yang aktif melakukan

pendampingan pelaksanaan UU Desa di tingkat lapangan.[399] Karena disharmonisasi antara dua peraturan tersebut, timbul kebingungan di lapangan. Padahal, kejelasan kewenangan desa ini penting untuk penyusunan dokumen perencana dan alokasi anggaran desa.[400]

Kedua, isu regulasi yang juga menonjol dalam satu tahun terakhir ini adalah soal (rencana) Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Penataan Desa. Isu ini menjadi menonjol karena tanpa adanya kebijakan ini maka penataan desa sebagaimana yang diatur dalam UU Desa tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Kebijakan ini dinilai mendesak karena tanpa kebijakan ini peluang untuk menjadi desa adat, sebagai salah satu jalan bagi pengakuan hak-hak masyarakat adat yang telah tertunda selam ini, tidak bisa berjalan. Padahal, inisiatif untuk mendirikan desa adat di tingkat daerah telah berkembang sedemikian rupa. Bahkan sudah ada 3 (tiga) kabupaten yang telah memiliki Peraturan Daerah Kabupaten tentang Penetapan Desa Adat di kabupatenkabupaten yang bersangkutan.[401]

Menjelang akhir Januari 2017 lalu, setelah lama tak terdengar kabarnya, tanpa proses konsultasi publik, Kementerian Dalam Negeri memberlakukan Paraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa. Ada persoalan mendasar yang dihadapi kebijakan ini dimana ketentuan pembentukan desa adat, tidak sebagaimana yang ditentukan oleh UU Desa, dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri persyarat yang diberlakukan adalah sama dengan

---

[399] *Ibid,* hlm. 3-4
[400] Yando Zakaria, "Tiga Tahun UU Desa", *Opini Harian Kompas,* 11 Februari 2017, hlm. 7
[401] Yando Zakaria, *Tiga Tahun Pelaksaan... Op.Cit.,* hlm. 4

pembentukan desa, yakni syarat-syarat yang lebih bersifat demografis dan administratif ketimbang syarat-syarat yang bersifat hak asal-usul. Ketentuan ini tentu akan memberatkan (calon) desa adat dalam memenuhi ketentuan yang ditentukan. Padahal, sebagaimana diatur pada Pasal 98 ayat (2) UU Desa, proses pembentukan desa adat tidaklah sama dengan proses pembentukan pemerintahan desa adat. Menurut Pasal 97, syarat pembentukan desa adat untuk pertama kalinya ialah berdasarkan hak asal-asul, sementara syarat pembentukan pemerintahan desa adat, sebagaimana diatur oleh Pasal 98 ayat (2) baru dilakukan dengan "memperhatikan faktor penyelenggaraan Pemerintah Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, serta pemberdayaan masyarakat Desa dan sarana prasarana pendukung". Dengan kata lain, Permendagri 1/2017 telah gagal membedakan pembentukan desa adat (untuk pertamakalinya) dengan pembentukan pemerintahan desa adat.[402]

Ketiga, selain kedua permasalahan tersebut juga yang menarik perhatian adalah terkait konsistensi kebijakan vertikal. Hal ini dapat terlihat melalui perbandingan Permendes PDTT No. 1 tahun 2015 dengan Permendagri No. 44 tahun 2016. Secara substansial, pengaturan yang ada pada Permendes PDTT No. 1 tahun 2015 jauh lebih konsisten ketimbang Permendari No. 44 tahun 2016. Paling tidak, meski hanya mengatur soal kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal bersekala desa, Permendesa PDTT No. 1 tahun 2015 setidaknya tidak mengulangi apa yang telah disebutkan dalam Peraturan Pemerintah No. 43 tahun 2015. Sementara Permendagri No. 44 tahun 2016

[402] *Ibid*, hlm. 4-5

cenderung lebih menyederhanakan karena menjadi multitafsir. Persoalan jadi semakin rumit di tingkat kabupaten/kota. Untuk bisa menyalurkan dana desa misalnya, kabupaten terpaksa menetapkan kewenangan desa. Padahal, kebijakan induk belum tersedia. Di tingkat kabupaten/kota kewenangan desa itu menjadi jauh lebih sempit lagi.[403] Akibatnya, secara lebih umum, tumpang-tindih kebijakan menjadi gambaran yang mewarnai pelaksanaan UU Desa pada tahun ketiga. Masalah koordinasi, kemudian, menjadi isu yang menonjol pula. Masalahnya, mudah diucapkan, namun sukar dilaksanakan.[404]

Keempat, di tingkat lapangan, masalah lain yang menonjol adalah soal prioritas penggunaan dana desa dan alokasi dana desa. Seperti juga keluhan para pihak terkait soal kewenangan desa di atas, prinsip rekognisi dan subsidiaritas juga belum diterapkan secara lebih konsisten. Faktanya memang setiap tahunnya ada arahan dari Pusat bagaimana dana desa pada tahun berjalan harus digunakan. Di tingkat lapangan arahan ini tentu saja tidak sesuai dengan apa yang telah direncanakan di tingkat desa melalui musyawarah desa, meski diakui oleh banyak pihak musyawarah desa belum berkualitas sebagaimana yang diharapkan. Musyarawarah desa masih dikuasai para elit desa.[405]

Menurut penulis dengan banyaknya regulasi yang dikeluarkan untuk mengatur dan mengurus desa pada dasarnya mereduksi makna rekognisi atau pengakuan terhadap asal-usul itu sendiri. Dalam hal ini negara terlalu memberikan mengintervensi tata kelola desa. padahal sedari awal pembentukan Undang-

---

[403] Yando Zakaria, *Tiga Tahun UU Desa.. Loc.Cit*
[404] Yando Zakaria, *Tiga Tahun Pelaksaan... Op.Cit*., hlm. 5
[405] *Ibid.*, hlm. 6

Undang Nomor 6 tahun 2014 ini memiliki komitmen terhadap hak asal-usul desa termasuk dalam tata kelolanya.

Lebih lanjut, pembicaraan mengenai dana desa juga menarik perhatian khususnya dalam implementasi pencarian dana tersebut. Perihal yang menyelimuti kusutnya penyaluran dana desa masih kerap terjadi, khususnya terkait persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemerintah desa. Penyusunan APBDes tentu masih menjadi hal yang baru bagi aparatur desa, karena hal ini belum ada sebelumnya, mengingat hal tersebut merupakan hal yang mendasar untuk dapat memperoleh dana desa, oleh karenanya profesionalisme aparatur desa sangat dibutuhkan dalam menyusun APBDes.

Kurangnya pengetahuan dan belum tercukupinya *skil*l aparatur desa dalam mengelola keuangan desa sering kali masih menjadi hambatan dalam pencairan dana desa. Sejak dikeluarkannya UU Desa dan PP sebagai peraturan pelaksananya, baru pada tahun 2015 diturunkannya dana desa pada tahap I dan harus selesai sebelum bulan agustus 2016. Sebab pada bulan Agustus 2016 penyaluran tahap II harus diturunkan, namun dengan ketentuan yang sudah ditetapkan dalam PP.

Dalam perjalanannya, penyaluran dana tahap I tidak berjalan mulus sebagaimana mestinya. Hingga saat ini, dana desa tahap I baru disalurkan ke 383 kabupaten/kota dari total 434 kabupaten/kota yang tercatat untuk mendapatkan

dana desa. Dana yang telah tersalurkan sebesar Rp 25,2 triliun dari total dana desa tahun 2016 sebesar Rp 46,9 triliun.[406]

Lebih lanjut menurut Menteri Keuangan Bambang Brodjonegoro, target penyaluran dana desa pada tahap pertama sebesar 60% belum tercapai. Hal ini dikarenakan pihaknya masih menyimpan dana desa sebesar Rp1,5 triliun sebagai konsekuensi dari ketidakdisiplinan pemerintah daerah mengirimkan laporan penggunaan dana desa pada 2015.[407]

Data terbaru yang disampaikan oleh Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Boediarso Teguh Widodo di Jakarta, menyatakan, pihaknya menyalurkan dana desa senilai Rp 318,31 miliar untuk enam daerah pada Senin kemarin. Sebelumnya, Kementerian Keuangan juga telah menyalurkan dana desa tahap pertama senilai Rp 26,99 triliun untuk 414 daerah. Dengan demikian, total dana desa yang telah disalurkan mencapai Rp 27,31 triliun atau 96,8 persen dari pagu tahap pertama untuk 420 daerah. Total daerah yang berhak mendapat dana desa mencapai lebih dari 74.000 desa di 434 daerah. Daerah yang belum menerima itu adalah Teluk Bintuni, Raja Ampat, Pulau Taliabu, Kepulauan Sula, Mamberamo Tengah, Mappi, Puncak Jaya, Biak Numfor, Muna Barat, Banggai Laut, Banggai Kepulauan, Mahakam Ulu, Rokan Hulu, dan Kota Batu.[408]

---

[406] www.beritasatu.com, Penyaluran Dana Desa 2016 Tersendatm Kemdes Terjukan Tim, Diakses pada tanggal 22 Agustus 2016
[407] finansial.bisnis.com Target Penyaluran Dana Desa Tahap I Belum Tercapai, diakses pada tanggal 22 Agustus 2016
[408] 14 Daerah belum terima dana desa tahap I, *Kompas*, 26 Juli 2016, hlm. 17

Berdasarkan pengkajian yang penulis lakukan tidak tercapainya target penyaluran dana pada tahap I (satu) dikarenakan beberapa hal, di antaranya

a. Kesulitan Pemerintah Desa melakukan penyusunan APBDes
b. Inskonsistensi penerapan regulasi oleh pemerintah pusat.
c. Pemerintah daerah belum menyerahkan laporan penggunaan dana desa tahun sebelumnya.

Karena keterlambatan penyaluran dana ini berakibat tersendatnya pembangunan perekonomian desa. Hal ini senada dengan apa yang disampaikan oleh Peneliti The Institute for Ecosoc Rights, Sri Palupi, yang menyatakan, pemerintah pusat dan pemerintah daerah semestinya memberikan prioritas pada persoalan penyaluran dana desa sebab penundaan penyaluran dana desa berdampak pada perekonomian desa.[409]

Berbagai problematika yang menyelimuti implementasi Undang-Undang Desa yang muncul di muka tersebut sejatinya bermuara pada diregulasi desa dalam konstitusi. Dengan kata lain kekosongan hukum pengaturan desa dalam konstitusi yang menyebabkan carut-marutnya pengaturan desa di negeri ini. Akhirnya di aras pemerintahan desa tidak dapat maksimal dalam mengatur dan menjalankan pemerintahannya, karena banyaknya kepentingan untuk memanfaatkan desa.

Sehingga sudah seharusnya menjadi perhatian serius bagi para *stakesholde*r dalam hal ini Pemerintah dan DPR untuk merumuskan kembali perihal penguatan desa dalam konstitusi. Menurut penulis penguatan desa dalam konstitusi harus diatur secara eksplisit dalam konstitusi. Pencantuman dalam

---

[409] *Ibid*

konstitusi sebagai bentuk pengakuan negara terhadap desa yang sejatinya masih tumbuh dan berkembang dengan keberagamannya, selain itu dimaksudkan agar pengaturan desa di arah peraturan organiknya mempunyai pijakan yang kuat sehingga dapat konsisten dengan aturan yang ada dalam konstitusi.

Bagaimana konsep yang harus dibangun dalam menata desa? Clifford Geertz (1980) pernah berujar: "Negara-yang sewenang-wenang, kejam, hierarkis, kaku, tetapi pada dasarnya berlebihan-menunggangi 'komunisme patriarkal' masyarakat desa, memperoleh makan darinya, dan sekali-sekali merusaknya, tetapi tidak pernah benar-benar berhasil masuk ke dalamnya. Negara adalah impor dari luar dan merupakan gangguan eksternal, selalu mencoba menyerap desa, tetapi tidak pernah berhasil kecuali ketika menindas."[410] Perkataan Clifford Geertz di atas, pada dasarnya memberikan gambaran hubungan antara negara sebagai penguasa di satu sisi dengan desa sebagai bagian komunitas lokal di sisi yang lain. Hubungan antara kedua hal tersebut sulit untuk didamaikan lantaran antara keduanya memiliki ego sektoral yang sama-sama kuat. Negara sebagai penguasa selalu bernafsu untuk menundukkan desa dengan berbagai intervensi, namun di sisi lain desa menghendaki menjalankan rumah tangganya sendiri tanpa ada intervensi, kalaupun ada intervensi tersebut tidak sampai pada mempengaruhi kebebasan desa untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri.

Desa bukan hamparan tanah yang dihuni masyarakat, bukan wilayah dan unit administrasi pemerintahan yang mudah dikendalikan oleh pemerintah. Desa

---

[410] Sutoro Eko, "Desa Punya Cara, Negara Punya Aturan*" Opini harian Kompas edisi 16 November 2015, hlm. 7*

juga bukan sekadar komunitas lokal, pun bukan sebagai lahan kosong yang siap menerima beragam intervensi pembangunan, atau bukan pula sebagai pasar *outlet* proyek pembangunan. Desa merupakan identitas, institusi, dan entitas lokal seperti "negara kecil" yang memiliki wilayah, kekuasaan, sumber daya, pranata lokal, dan masyarakat.[411]

Untuk menggambarkan lebih lanjut hubungan antara negara dengan desa, dalam pepatah jawa dikenal petuah "*desa mawa cara, negara mawa tata*". Petuah ini bukan hanya memberikan pesan tentang multikuluralisme seperti halnya pepatah "di mana bumi dipijak, di situ langit dijunjung", *desa mawa cara* (desa dengan cara) membuahkan frasa "cara desa", yang bermakna desa memiliki cara, adat, kebiasaan, kearifan lokal dan prakarsa lokal. Negara mawa tata (negara dengan tatanan) menghadirkan frase "tata negara" bahwa negara memiliki peraturan, hukum, administrasi, birokrasi, perencanaan, keuangan, akuntansi, dan sebagainya.[412]

"Cara desa" dan "tata negara" merupakan dua paradigma yang memiliki nalar dan kepentingan berbeda. Benturan antara dua paradigma itu membuahkan dilema intervensi negara masuk desa. Kalau negara tidak hadir, salah, tetapi kalau hadir, keliru. Negara tidak hadir disebut isolasi, yakni negara membiarkan desa tumbuh sendiri dengan swadaya lokal atau membiarkan desa dirusak oleh tengkulak ataupun korporasi. Desa bisa miskin, terbelakang, dan menjadi penonton di rumahnya sendiri karena negara tidak hadir (isolasi). Negara hadir

---

[411] *Ibid*
[412] *Ibid*

secara keliru dengan jalan memasukkan dan memaksakan (*imposition*) "tata negara" ke dalam desa. Dengan niat memperbaiki, para aparatus negara memandang desa dari Jakarta, berupaya mengubah "cara desa" menjadi "tata negara". Mereka tidak mengakui, menghormati, memberdayakan dan memuliakan "cara desa", tetapi memasukkan "tata negara" dengan modernisasi, korporatisasi, teknokratisasi, dan birokratisasi. Bahkan, aparatus negara melakukan mutilasi desa dengan cara beternak banyak kelompok masyarakat, sebuah kerumunan yang dilembagakan sebagai bentuk kanalisasi proyek pembangunan.[413]

Berangkat dari bangunan pemahaman tersebut, maka kehendak untuk mengatur desa dalam konstitusi harus didasarkan dua prinsip. *Pertama,* prinsip pengakuan (rekognisi). Prinsip ini melahirkan suatu kesepahaman bahwa pengaturan desa dalam konstitusi untuk memberikan perlindungan terhadap keragaman desa dengan diberikannya ruang untuk mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri. *Kedua,* prinsip negara kesatuan. Prinsip ini melahirkan kesepakatan bahwa pengaturan desa di bawah kendali negara kesatuan, negara wajib memberikan rambu-rambu tertentu agar ruang yang diberikan negara untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tidak menjadikan desa bisa keluar dari bingkai negara kesatuan, hal ini untuk menghindari desa dari intervensi negara tetangga yang sewaktu-waktu bisa mengkooptasi keberadaan desa. Terkhusus desa-desa yang berada pada wilayah perbatasan.

A. Ancaman Terhadap Politisasi Desa dalam Pergelaran Pemilihan Umum

[413] *Ibid*

Demi tujuan akbar memperoleh kemenangan dalam suatu pergelaran pemilihan umum, tidak jarang rambu-rambu hanya menjadi penghias dan tidak ditaati. Dalam usaha untuk memperoleh kemenangan tersebutlah dukungan demi dukungan harus diraup sebanyak-banyaknya.

Melihat wajah ‘garang’ partai politik dengan tindakan yang cukup agresif dalam percaturan politik menimbulkan kekhawatiran terhadap politisasi desa. Desa yang secara politis masih lemah karena keberadaannya terombang-ambing dan masih menggantungkan pada *good will* pemerintahan disebabkan tidak ada sandarannya dalam konstitusi dapat menjadi ‘makanan empuk’ bagi partai politik untuk meraup keuntungan.

Tidak dapat dipungkiri dinamika kehidupan bernegara tidaklah terlepas dari konstalasi percaturan politik, terlebih di era demokrasi yang menjamin kebebasan berpendapat bagi setiap orang. Sehingga partai politik yang dijadikan wadah untuk menampung aspirasi dari berbagai elemen menjadikan dirinya sebagai salah satu pilar demokrasi. Sebagai pilar demokrasi tentu mempunyai pengaruh yang sangat kuat menentukan stabilitas politik dan stabilitas berdemokrasi

Dalam lintasan sejarah berdemokrasi di Indonesia dapat dikatakan partai politik yang menciptakan wajah demokrasi tersebut, dalam rentetan waktu sejak dideklarasikannya kemerdekaan Indonesia ini berbagai bentuk wajah demokrasi telah ditampakkan seperti demokrasi terpimpin, demokrasi liberal, maupaun

demokrasi Pancasila. Kehadiran berbagai bentuk demokrasi tersebut tentu tidak lepas dari peranan partai untuk mewarnainya.

Pada ajang perpolitikan nasional yang dimainkan oleh partai politik tersebut, tidak dipungkiri adanya politisasi terhadap desa. Baik dalam konsep mengatur desa maupun penyelenggaraan pemerintahan desa kerap kali ditunggangi oleh aktor-aktor partai politik untuk meraup keuntungan, baik keuntungan finansial maupun keuntungan berupa dukungan suara.

Di era demokrasi liberal, politisasi desa nampak sangat kental sekali. Pada waktu itu partai kepala desa menjadi salah satu sasaran partai politik, karena kalau partai politik berhasil menarik kepala desa ke dalam partainya, maka partai politik tersebut akan mempunyai peluang besar untuk juga mendapat dukungan sebagian besar penduduk desa yang bersangkutan. Hal itu bisa terjadi karena pada umumnya kepala desa adalah tokoh panutan penduduknya yang dihormati, lebih-lebih lagi apabila penduduk desa yang bersangkutan secara sosial budaya bersifat heterogen. Apabila terjadi pemilihan kepala desa, maka calon-calon kepala desa yang muncul seringkali bukan hanya calon dari pedukuhan atau kelompok masyarakat tertentu, tetapi sekaligus calon dari partai politik tertentu. Kehidupan politik nasional pada masa demokrasi liberal tersebut, demikian merasuk dalam kehidupan desa sehingga dapat dikatakan bahwa desa secara langsung menjadi panggung lain dari percaturan politik nasional.[414]

Berbagai hasil laporan penelitian yang dilakukan pada waktu itu, menunjukkan dengan jelas gejala-gejala tersebut. Ketidaktahuan masyarakat desa

[414] Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa.... Op.Cit.,* hlm. 93

terhadap masalah politik dan ideologi pada waktu itu, bukan saja menimbulkan kesemrawutan orientasi dan aliansi politik masyarakat desa, tetapi juga telah menimbulkan berbagai macam disintegrasi sosial di antara penduduk desa. Keadaan tersebut, terjadi karena kuatnya pengaruh kehidupan politik nasional ke dalam kehidupan masyarakat desa. Desa menjadi ajang perbutan pengaruh politik partai, bukan saja di antara partai-partai politik yang berbeda ideologi belaka, bahkan juga di antara partai-partai politik yang sebenarnya secara ideologis bisa dianggap sama, misalnya diantara partai-partai politik yang sebenarnya secara ideologis bisa dianggap sama, misalnya di antara di antara partai-partai Islam. Penduduk desa yang mayoritas santri atau penganut Islam yang taat, bisa terpecah-pecah karena sebagian penduduknya pendukung Masyumi, sebagian lagi pendukung Nahdatul Ulama, bagian yang lain penyokong Partai Serikat Islam Indonesia, Partai Tarbiyah Islamiyah dan lain-lain. Situasi tersebut dalam kehidupan sosial mempunyai implikasi yang besar karena keterikatan penduduk desa terhadap partai politik lebih bersifat emosional, sehingga perbedaan partai politik kemudian dibawa-bawa dalam semua aspek kehidupan yang lain.[415]

Dalam perkembangannya, praktik politisasi masih menyelimuti desa sampai sekarang. Hiruk pikuk pembentukan Undang-Undang Desa pada tahun 2014 menjadi pusat perhatian banyak pihak. Pasalnya ketika itu berbarengan dengan adanya pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Kelahiran UU No. 6 tahun 2014 merupakan kristalisasi dari kehendak politik di parlemen yang hendak menghadapi Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2014. UU Desa lahir di tahun

---

[415] *Ibid*, hlm. 95

politik, sangat mungkin menjadi komoditas politik, karena melalui Undang-Undang Desa partai-partai politik ingin meraup suara pemilih di pedesaan, sehingga tuntutan masyarakat dan aparatur desa dapat terakomodir di dalamnya. Partai-partai bersaingan mencari simpati masyarakat di desa dengan mengkampanyekan bahwa UU Desa adalah buah perjuangan partai-partai tersebut.[416]

Desa yang kian mendapat perhatian dari negara memantik partai politik untuk mengusung program pemberdayaan desa sebagai visi dan misi mereka, yang kemudian diusung dalam kampanye untuk meraup keuntungan di dalam kontestasi pemilihan presiden dan wakil presiden. Bahkan para calon kandidat presiden dengan lantang menyuarakan janji-janjinya menggelontorkan ratusan juta rupiah untuk diberikan kepada setiap desa.

Berbagai klaim oleh partai politik terhadap lahirnya Undang-Undang Desa juga turut menghiasi kampanye dalam kontestasi pemilihan presiden tahun 2014 silam. Di antaranya, bakal calon presiden Partai Golkar Aburizal Bakrie alias Ical "menjual" Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam kampanye menghadapi Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2014. Jika terpilih menjadi presiden nanti, Ical berjanji, hal pertama yang dilakukannya adalah menandatangani peraturan pemerintah untuk menjalankan UU Desa. "Kalau saya jadi presiden, yang saya tandatangani pertama surat peraturan pemerintah tentang Undang-Undang Desa. Sekarang sudah diresmikan Undang-Undang Desa itu.

---

[416] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan,.... Op.Cit*., hlm. 206

Namun, sampai sekarang belum keluar peraturan pemerintahnya," ujar Ical saat berpidato dalam kampanye terbuka di Cilodong.[417]

Selain itu, Calon Presiden nomor urut satu, Prabowo Subianto mengklaim rampungnya UU Desa di DPR lantaran dipicu oleh komitmennya terhadap dana alokasi desa saat menjabat Ketua Umum Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI).[418] Dalam kesempatan lain, Prabowo berjanji jika terpilih menjadi presiden dan wakil presiden adalah menggelontorkan dana sebesar Rp 1 miliar per desa/kelurahan per tahun. Hal ini merupakan implementasi UU tentang Desa. Program ini merupakan salah satu program dalam visi ekonomi kerakyatan.[419]

Selain kedua calon kandidat di atas, Jokowi yang terpilih menjadi presiden juga tidak ketinggalan turut mengkampanyekan desa dengan janji akan memberikan anggaran rata-rata Rp 1,4 miliar untuk setiap desa. Melalui anggota tim pemenangan Jokowi-JK, Budiman Sudjatmiko, ia menjajikan anggaran Rp 1,4 miliar per desa tersebut sebagai gambar profil akun twitternya. Di situ tertulis "Jujur Laksanakan UU Desa, Rata-rata Rp 1,4 Milyar Untuk Setiap Desa (sesuai dengan rumusan Pasal 72 UU Desa). Jokowi Adalah Kita.[420]

Tidak hanya di tingkat nasional, di tingkat lokal dalam pergelaran pemilihan kepala daerah, “desa” menjadi hidangan istimewa yang disuguhkan

---

[417] http://nasional.kompas.com, Kampanye, Ical “jual’ undang-undang desa, diakses pada tanggal 25 Februari 2017 pukul 20.37
[418] http://bisniskeuangan.kompas.com, Prabowo Klaim UU Desa berkat komitmen dirinya, diakses pada tanggal 25 Februari 2017 pukul 20.46
[419] http://nasional.kompas.com, Implimentasikan UU Desa, Prabowo-Hatta Janji Gelontorkan Rp 1 Miliar per tahun, diakses pada tanggal 25 Februari 2017 pukul 20.48
[420] http://news.detik.com, Prabowo-Hatta Janji Rp 1 M per Desa, Jokowi-JK janjikan Rp 1, 4 M, diakses pada tanggal 25 Februari 2017 pukul 21. 05

dalam kampanye oleh calon kepala daerah. Berdasarkan pengamatan Kepala Bappeda Jawa Barat Deny Juanda Puradikmaja terdapat beberapa calon gubernur yang mencantumkan desa dalam visi-misi pencalonannya. Di antarnya adalah Irianto M.S. Syaifuddin Irianto, misalnya, menjanjikan Rp 500 juta per tahun per desa untuk mengentaskan kemiskinan dan mengurangi pengangguran. Lalu Gubernur inkumben Ahmad Heryawan yang visi-misinya mencantumkan penguatan ekonomi pedesaan untuk menciptakan lapangan kerja. Adapun calon Wakil Gubernur Jawa Barat Teten Masduki pernah mengatakan, kunci untuk mendongkrak penyerapan tenaga kerja yaitu dengan membangun perekonomian desa.[421]

Lebih lanjut, menurut Direktur Eksekutif Perludem Titi Anggraini, dana desa seolah-olah dicairkan karena kebaikan hati kepala daerah dan kepala daerah yang mencalonkan diri dalam pilkada akan memobilisasi struktur desa demi kepentingannya. Padahal, dana desa sudah jelas ada dan pasti dicairkan dengan peruntukkan yang sudah ditentukan. Selain politisasi dana desa, kata Titi, program dari dana desa bisa ditunggangi oleh paslon tertentu untuk kampanye. Apalagi jika kepala desa mendukung paslon tertentu. Menurutnya, kepala desa sekarang memiliki sumber daya untuk menggaet pemilih.[422]

Selain itu, desa kerap kali mendapatkan intervensi untuk kepentingan politik. Kepala desa yang sering dimanfaatkan dalam pergelaran pilkada di

---

[421] https://m.tempo.co, Desa dijadikan Jualan Calon Jabar Satu, diakses pada tanggal 25 Februari 2017 pukul 23.35

[422] http://www.beritasatu.com, Hati-hati Politisasi Dana Desa Demi Pilkada, diakses pada tanggal 25 Februari 2017 pukul 21.00

daerah. Menurut Astungkoro, kepala dan perangkat desa rawan dimanfaatkan peserta Pilkada atau pasangan calon (paslon) untuk mempengaruhi sikap pemilih. Hal itu karena kepala desa maupun perangkatnya memiliki lebih banyak kesempatan untuk berinteraksi dengan masyarakat setempat.[423]

Bahkan kepala desa sudah ada yang ditetapkan sebagai tersangka karena mengikuti kampanye pemilihan legislatif, yaitu Kepala Desa Podosari, Cepiring, Kendal, Jawa Tengah, Agus Ali Mansur, dihukum 5 bulan penjara dengan masa percobaan 10 bulan dan denda uang Rp 3 juta rupiah oleh Pengadilan Negeri Kendal. Agus dijatuhi hukuman oleh majelis hakim yang dipimpin oleh Dian Erdianto karena terbukti ikut melakukan kegiatan kampanye untuk calon Legislatif dari Partai Hanura.[424]

Di samping itu, pasca terpilihnya Jokowi sebagai Presiden 2014-2019, pengimplimentasian undang-undang desa juga tidak terlepas dari politisasi kepentingan partai politik, melalui aktor menteri yang diserahi tanggungjawab di pemerintahan. Kendati menteri dipilih presiden, penentuan menteri juga merupakan hasil kompromi kepentingan elit, maka tidak menjadi barang langka jika menteripun mempunyai kepentingan untuk partainya, kecuali yang duduk dalam kementerian bukan dari politisi partai.

Di awal tahun 2015, tatkala masyarakat desa menuntut untuk segera diimplementasikannya UU Desa, khususnya Alokasi Dana Desa seperti dijanjikan

---

[423] http://m.harianjogja.com, kepala desa rawan dimanfaatkan untuk kampanye, diakses pada tanggal 25 Februari 2017 pukul 21.17

[424] http://regional.kompas.com, Terbukti Ikut Kampanye, Kepala Desa Divonis 5 tahun penjara, diakses pada tanggal 25 Februari 2017 pukul 21.23

setiap desa akan mendapatkan kurang lebih Rp 1 miliar, pemerintah justru bersitegang saling berebut urusan implementasi UU Desa, antara Kementerian Dalam Negeri (Tjahyo Kumolo-PDIP), Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi (Yudhi Chrisnandi-Hanura) dan Kementrian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dam Transmigrasi (Marwan-PKB), karena besaran dana desa mencapai puluhan triliun per tahun. Sehingga masyarakat khawatir kalau persoalan dana desa ini dipolitisasi nasib UU Desa hanya indah di atas kertas tetapi tidak bisa diimplementasikan.[425]

Sejumlah pengamat politik menilai pertarungan di antara ketiga kementrian tersebut sesungguhnya akan dikaitkan dengan raihan suara pemilih untuk pemilihan kepala daerah maupun mencari dukungan massa pada Pemilu 2019 mendatang.[426]

Tarik-menarik sebagian pengurusan dan klaim kewenangan antara Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendesa PDT) menjadi sinyal buruk. Tarik-ulur pembagian kewenangan pengaturan mengenai desa, siapa yang nanti bakal menjadi *lead organization* pengelolaan implementasi UU Desa, telah diperkirakan sejak lama. Menurut Arie Soejito, bila sekarang terjadi tarik-menarik, mengindikasikan secara sengaja mempolitisasi kebijakan dengan kepentingan pragmatis. [427]

---

[425] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan,.... Op.Cit*., hlm. 208
[426] *Ibid*, hlm. 209
[427] **Arie Sujito**, *"Mencegah Politisasi Dana Desa", Majalah Detik, Edisi 163, 12-18 Januari 2015*

Politisasi dana desa oleh kementrian tersebut lantaran dana yang akan dikucurkan memiliki nilai yang fantastis. Sehingga berbagai kepentingan pun menyelimuti pencairan dana desa, banyak pihak mengatakan bahwa dengan besaran dana tersebut dapat di politisasi demi mendulang keuntungan di pemilu 2019 mendatang.

Tidak dapat dipungkiri polemik dana desa bermula dari perubahan nomenklatur Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal (KPDT) yang kemudian dirubah menjadi Kementerian Desa, Pembangunan Desa Tertinggal, dan Transmigrasi. Dengan perubahan ini tak ayal jika PDTT juga berhak menangani permasalahan desa, berawal dari sinilah kemudian ketegangan dengan Menteri Dalam Negeri yang notabene nya menjadi satu-satunya kementrian yang menangani masalah desa sebagaimana diatur dalam undang-undang desa dimulai.

Lambat laut ketegangan tersebut tak kunjung selesai lantaran ego masing-masing menteri yang ingin mengelola dana desa. Melalui ketegangan ini pula terlihat kepentingan partai yang menjadi pemain dibelakang layar semakin kental. Penyaluran dana desa kian menjadi polemik. Kementerian Desa, Pembangunan Desa Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) yang digawangi Marwan Jafar, menginginkan agar perubahan nomenklatur segera direalisasikan. Dengan begitu, anggaran untuk 74 ribu desa bisa dikelola menteri asal PKB.[428]

Di sisi lain, Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo menginginkan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa tetap berada di

[428] http://www.republika.co.id, Dana Desa Kuasa Siapa?, diakses pada tanggal 26 Februari 2017, pukul 9.34

kementeriannya. Buat Tjahjo, tidak nyambung jika dana desa memang menjadi isu wangi. Terlebih, bila melihat jumlah uang yang akan disalurkan ke desa. Untuk tahun ini saja, pemerintah berjanji menganggarkan dana desa senilai Rp 20 triliun. Angka tersebut meningkat 112 persen ketimbang apa yang dijanjikan pada era presiden Susilo Bambang Yudhoyono, yakni sekitar Rp 9 triliun.[429]

Kekisruhan perebutan 'kue' UU Desa oleh dua kementrian akhirnya diselesaikan oleh Pemerintah dengan jalan membagi kewenangan terkait desa, urusan administrasi pemerintahan menjadi wewenang kementrian Dalam Negeri, sementara urusan pembangunan, pembinaan, dan pemberdayaan masyarakat desa menjadi wewenang Kemendes PDTT. Keputusan pembagian wewenang tersebut ditetapkan dalam rapat kabinet terbatas yang dipimpin oleh Presiden Joko Widodo, Selasa 13 Januari 2015, yang nantinya akan diatur dengan Peraturan Presiden.[430]

Putusan Pemerintah yang membagi kewenangan terkait urusan desa pada dua kementrian menurut Arie Soejito, hanyalah bentuk kompromi politik. Pembagian tersebut tidak sesuai dengan semangat UUD Desa dan berpotensi menimbulkan masalah saat penerapan UU Desa di Lapangan. Lebih lanjut Arie mangatakan, semestinya urusan desa ditangani satu kementrian saja. Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 165/2014 yang menunjuk Kementrian Desa untuk mengelola urusan Desa. Namun di sisi lain, kapasitas kementrian Desa

---

[429] Ibid.,
[430] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan,.... Op.Cit*., hlm. 209

dalam menaungi 73 ribu desa di Indonesia masih kurang. Karena itu, Kementrian Desa harus dibantu Kementrian Dalam Negeri.[431]

Diskursus politisasi desa (UU Desa) rupanya tidak berhenti pada pembagian "kue" UU Desa kepada dua menteri yang saling bersitegang. Dalam perkembangan terakhir ketika Kementrian PDTT Marwan Ja'far mengeluarkan kebijakan pendampingan dana desa mencuat polemik politisasi pendamping dana desa yang dibuka pendafttarannya sekitar tanggal April 2016 silam.

Jumlah personalia yang dibutuhkan pun terbilang fantastis yaitu mencapai 19.096 orang. Dari jumlah tersebut pada akhirnya Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi melepas 12.000 pendamping desa yang akan ditempatkan di berbagai daerah di Indonesia. Artinya hanya 12.000 personalia yang dinyatakan lulus dalam proses seleksi. kehadiran pendamping desa diharapkan dapat memberikan akselerasi pelaksanaan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat desa. Menurut Marwan, pendamping desa mempunyai beberapa tugas dalam mengawal penggunaan dana desa dan membantu menyusun pelaporan dana desa.[432]

Setelah dilepaskanya 12.000 personalia pendamping desa tersebut, rupanya mengundang permasalahan karena proses seleksi tidak tepat dan mengarah pada politisasi. Terhadap diskursus ini banyak pihak yang menilai telah terjadi politisasi. Salah satunya datang dari Dedi Rustandi. Mantan fasilitator dan spesialis PNPM di Tingkat Provinsi Jawa Barat. Dalam surat yang dikirim ke

---

[431] *Ibid*

[432] http://nasional.kompas.com, kawal dana deaa, 12.000 Pendamping diresmikan hari ini. diakses pada tanggal 26 Februari 2017, pukul 11.35

Presiden pada 15 Maret 2015. Dedi mengungkap dari 591 tenaga Pendamping Desa dan 44 orang Tenaga Ahli yang dinyatakan lulus oleh PPBJ, terdapat temuan yang paling mendasar dengan adanya sebagian Pendamping Desa yang tidak memenuhi kualifikasi dan kompetensi sebagaimana dalam Petunjuk Teknis Rekrutmen. Dedi kemudian mengungkap indikasi politisasi rekrutmen Pendamping Desa dalam rangka Pelaksanaan Undang-Undang tentang Desa yang dilakukan sepanjang pertengahan tahun 2015 sampai dengan awal tahun 2016 sebagai berikut:[433]

1) Adanya pendaftaran online yang dikelola Seknas P3MD Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi tidak dilakukan secara professional, transparan, dan akuntabel;
2) Data longlist maupun shortlist yang dikeluarkan PPBJ tidak akurat;
3) Sebagian data-data calon Peserta Seleksi Aktif tidak memenuhi kualifikasi dan kompetensi dan bahkan kemudian dinyatakan LULUS;
4) Keputusan PPBJ terhadap sebagian Calon Pendamping Desa dan tenaga Ahli yang dinyatakan LULUS tidak memenuhi standar Kualifikasi dan Kompetensi tenaga Pendamping Profesional sehingga melanggar Petunjuk Teknis Rekrutmen Pendamping Profesional;
5) Terdapat indikasi terjadinya politisasi Rekrutmen Pendamping Desa;

Terhadap indikiasi ini, pada Oktober tahun lalu, muncul berita tentang upaya politisasi dana desa itu oleh oknum kader Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) di Sukabumi, Jawa Barat. Calon pendamping dana desa diminta untuk menandatangani surat komitmen bahwa dia bersedia menjadi kader PKB dan bersedia menjalankan atau membantu dalam membesarkan partai.Tidak hanya itu, calon tenaga pendamping desa juga diminta untuk bersedia memberikan

[433] https://news.detik.com, Eks Fasilitator PNPM Surati Jokowi, Minta Stop Politisasi Pendamping Dana Desa, diakses pada tanggal 26 Februari 2017, pukul 11.35

“komitmen” sebesar 10 persen dari nilai gaji yang dihasilkan sebagai pendamping kecamatan setiap bulan selama menjadi pendamping. Jika nantinya ternyata pernyataan itu dilanggar, tenaga pendamping itu bersedia diberhentikan dan dikenakan sanksi.[434]

Kendati hal tersebut dibantah oleh jajaran DPP PKB, bahwa apa yang terjadi di Sukabumi itu merupakan ulah oknum dengan memanfaatkan posisi menteri desa dan daerah tertinggal yang berasal dari PKB.[435] Namun, bau tak sedap politisasi desa masih terus terendus. Upaya-upaya politisasi tersebut pada dasarnya merupakan langkah parpol yang berusaha menyusupi pengelolaan dana desa itu tentu demi kepentingan politik dalam menghadapi pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak 2017 dan bahkan Pemilihan Umum (Pemilu) 2019.

Mencermati berbagai bentuk politisasi terhadap desa akhir-akhir ini meneguhkan penulis untuk berpendapat bahwa upaya-upaya politisasi akan terus berlanjut. Pasalnya, kendati desa sudah diatur dalam undang-undang tersendiri, belum memberikan penguatan desa untuk bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya. Selama desa hanya diatur melalui undang-undang, keadaan desa rentan untuk dipolitisasi oleh kepentingan-kepentingan parpol terlebih dalam kontestasi pemilu, Sebab desa belum mempunyai desain yang jelas dalam konstitusi. oleh karenanya merupakan kelaziman bahwa desa harus diatur secara eksplisit dalam konstitusi.

---

[434] http://www.beritasatu.com, Politisasi Dana Desa, diakses pada tanggal 26 Februari 2017, pukul 11.43
[435] *Ibid.*,