

BAB II

Tinjauan umum tentang Otonomi Desa, Pemerintahan Desa, dan Struktur Pemerintahan Desa

A. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Desa

Penyelenggaraan otonomi di dalam suatu negara sebagai satu sistem yang dianut di dalam pemerintahan tidak terlepas dari alasan-alasan:⁴⁰

1. Efisiensi efektifitas penyelenggaraan pemerintahan
2. Pendidikan politik
3. Pemerintahan daerah sebagai persiapan karir politik lanjutan
4. Stabilitas politik
5. Kesetaraan politik
6. Akuntabilitas publik

Rasionalitas alasan-alasan di atas sejalan dengan keadaan wilayah suatu negara yang luas terlebih apabila wilayahnya terdiri dari pulau-pulau, sehingga efisiensi dan efektifitas pemerintahan akan tercapai apabila diberikan kepada Pemerintahan Daerah. Diberikannya kewenangan menjalankan pemerintahan di daerah juga sebagai suatu pendidikan berpolitik bagi masyarakat daerah yang tidak mempunyai peluang untuk ikut serta dalam politik nasional. Sehingga sampai pada saatnya pengalaman berpolitik di daerah dapat menjadi suatu persiapan untuk ikut serta dan menjadi bagian dalam politik nasional. Ketika pendidikan politik daerah sudah tidak lagi dapat diremehkan, maka di dalam suatu negara akan tercipta stabilitas dan kesetaraan politik yang tujuannya menciptakan

⁴⁰Syaukrani. HR dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Ctk. Ketiga, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, hlm. 20-30.

akuntabilitas publik dengan melibatkan masyarakat dalam setiap pengambilan kebijakan.⁴¹

Kebebasan dan wewenang pemerintah daerah terbatas pada hal-hal yang menjadi urusan pemerintah pusat, yaitu urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Dalam penyelenggaraan urusan tersebut pemerintah pusat menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan kepada perangkat pemerintah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan / atau pemerintahan Desa.⁴²

Di dalam konsep kenegaraan Indonesia, pembahasan mengenai hubungan antara pusat dan daerah telah terjadi sejak dini dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya. Pada tataran praktek politik, akomodasi terhadap keanekaragaman daerah dihadirkan dalam raut pembentukan 8 provinsi yang pertama sehari selepas UUD 1945 diberlakukan.⁴³ Sebagai bangsa, Indonesia pernah dihadapkan pada tuntutan yang sangat keras dari sejumlah daerah untuk merevisi hubungan pusat-daerah yang jauh dari memenuhi hasrat daerah untuk mendapatkan otonomi yang luas. Tuntutan Aceh dan Irian Jaya untuk melakukan referendum dan bahkan harapan dan perjuangan untuk membentuk negara sendiri (melepaskan diri dari Indonesia) merupakan contoh nyata adanya permasalahan hubungan pusat-daerah. Jika pergulatan politik kebangsaan Indonesia adalah untuk mewujudkan sistem

⁴¹*Ibid*

⁴²Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi sejarah Perkembangannya Dan Problematika*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 98.

⁴³Abdul Ghafar Karim (Editor), *Kompleksitas Otonomi Daerah Di Indonesia*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 3-4.

yang stabil maka pilihan pada pemberian otonomi daerah yang seluas-luasnya merupakan jawaban tak terhindarkan.⁴⁴

Melihat kenyataan bahwa letak geografis Indonesia yang sangat luas dan terdiri dari pulau-pulau, Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan) menegaskan bahwa negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota dan desa) yang bersifat otonom dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan.⁴⁵ Meskipun di dalam Pasal 18 tersebut tidak secara eksplisit menyebutkan desa sebagai bagian dari daerah kecil, namun melalui penjelasan pasal tersebut negara mengakui desa, marga, nagari dan lain sebagainya sebagai daerah yang mempunyai susunan asli sehingga dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Yang dinamakan dengan desa menurut Soetardjo Kartohadikoesoemoe adalah suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Desa terjadi dari hanya satu tempat kediaman masyarakat atau dari satu induk desa dan beberapa tempat kediaman sebagainya dari masyarakat hukum yang terpisah yang merupakan kesatuan-kesatuan yang dinamakan pedukuhan.⁴⁶ Sebelum terbentuknya Indonesia sebagai suatu negara yang merdeka, desa-desa telah berdiri dengan kesederhanaan hidup masyarakat dan tata pemerintahannya. Maka sebenarnya desa adalah daerah

⁴⁴*Ibid*, hlm. 6-18.

⁴⁵Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa Politik Hukum Pemerintahan Desa Di Indonesia*, Ctk. Pertama, Malang: Setara Press, 2010. Hlm. 70.

⁴⁶Soetardjo Kartohadikoesoemoe, *Desa*, Ctk. Pertama, Jakarta: Balai Pustaka, 1984, hlm.

otonom yang paling tua, oleh karena itu sudah sepantasnya desa mempunyai hak otonomi penuh.⁴⁷

Sejalan dengan pemikiran di atas, HAW. Widjaja juga berpendapat, bahwa struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat, dan lain sebagainya, telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat, dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling kongkrit.⁴⁸ Konsep otonomi desa sebenarnya adalah sebuah konsep yang dimaknai sebagai adanya kemampuan serta prakarsa masyarakat desa untuk dapat mengatur dan melaksanakan dinamika kehidupannya dengan didasarkan pada kemampuannya sendiri. Hal ini berarti bahwa sedapat mungkin intervensi dari luar desa sendiri untuk sedapat mungkin dihilangkan atau dikurangi.⁴⁹

Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a menyatakan bahwa,⁵⁰ sebagai konsekuensi dari konsep hukum Negara Republik Indonesia (NKRI) bukan hanya desentralisasi kewenangan kepada daerah otonom yang melahirkan otonomi daerah, melainkan lebih dari itu yakni pengakuan atau perlindungan terhadap adanya otonomi desa sebagai otonomi asli bangsa Indonesia sejak sebelum datangnya kolonial Belanda. Otonomi desa harus menjadi pijakan dalam

⁴⁷*Ibid*, hlm. 182-183.

⁴⁸HAW Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli Bulat Dan Utuh*, Ed. Pertama. Ctk. Pertama, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 4.

⁴⁹Sakinah Nadir, "Otonomi Daerah Dan desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa", *Jurnal Politik Profetik*, Vol.1, No1, 2013, hlm. 89.

⁵⁰Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa Pergulatan Hukum Tradisional Dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa*, ed. Pertama, Ctk. Pertama, Bandung: Alumni, 2010, hlm. 10-11.

pembangunan struktur ketatanegaraan Indonesia mulai dari pusat sampai ke daerah yang kemudian bermuara pada regulasi otonomi desa yang tetap berpedoman pada keaslian desa sebagai kesatuan masyarakat hukum.

Mulai tahun 1901 akibat adanya perlawanan lokal dan desakan dari orang-orang Belanda sendiri, terdapat perubahan-perubahan yang merupakan keharusan yang tidak dapat dielakkan oleh pemerintah kolonial, diantaranya adalah:⁵¹

1. Pelaksanaan desentralisasi.
2. Perubahan-perubahan pemerintahan.
3. Perubahan kesehatan rakyat dan melakukan kolonisasi (jenis transmigrasi pada masa penjajahan).
4. Perbaikan pertanian dan peternakan.
5. Pembangunan irigasi dan peternakan.

Pada tahun 1903 diumumkan undang-undang desentralisasi yang menciptakan dewan-dewan lokal, yang mempunyai wewenang membuat peraturan-peraturan tentang pajak dan urusan-urusan bangunan. Dalam rangka desentralisasi ini, secara berangsur-angsur dibentuk propinsi dan kabupaten sebagai daerah otonom.⁵²

Dari penafsiran istilah desa dan makna dari otonomi sendiri, maka sebenarnya desa adalah wilayah yang memiliki otonomi murni untuk menjalankan urusan rumah tangganya sendiri. Dalam prakteknya, desa memiliki otonomi yang luas tetapi dengan isi yang terbatas. Pembatasan tersebut merupakan hal logis yang merupakan salah satu akibat dari sistem penjajahan. Istilah otonomi adalah istilah asing yang paling dekat pengertiannya kepada swatantra, meskipun tidak

⁵¹Kartasapoetra dkk, *Desa dan Daerah Dengan Tata Pemerintahannya*, Ctk. Pertama, Jakarta: Bina Aksara, 1986, hlm. 40.

⁵²*Ibid.*

dapat dikatakan bersinonim. Desa selain mengalami pembatasan pengaturan rumah tangga, desa juga dibebani tugas-tugas baru yaitu tugas pemerintahan untuk kepentingan pemerintahan.⁵³

Penggunaan istilah “autonomie” tidak digunakan di dalam I.G.O. melainkan menggunakan istilah “huishoudelijke” (kepentingan rumah tangga). Demikian pula di dalam R.R. dan I.S. melainkan menggunakan uraian sebagai berikut: *“Aan de gemeente wordt de regeling en het bestuur van here huishouding geleten met in achtneeming van de vordering, uitgegaan van de Gouverneur-Generaal, van het gewestelijk gezag of van de besturen der bij algemene verordening aangewezen zelfstendige gemeenschappen.”* Yang artinya Kepala Desa diserahkan pengaturan dan pengurusan rumah tangganya dengan memperhatikan vordering yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal, oleh pemerintah wilayah atau pemerintah kesatuan hukum yang berdiri sendiri yang ditunjuk dengan verordening.⁵⁴

Kata “diserahkan” bukan berarti diberikan melainkan “terserah atau dibiarkan mengatur urusannya”. Dengan kata lain, rumah tangga desa terserah kepada desa bagaimana mengatur dan mengurusnya. Bunyi pasal di atas juga berarti bahwa otonomi desa tidak diberikan oleh Belanda kepada desa, melainkan pasal tersebut mengakui adanya bahkan telah adanya otonomi desa dalam pengertian luas.⁵⁵

Konsepsi otonomi antara desa dan daerah merupakan dua konsep yang berbeda. Otonomi yang dimiliki pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota adalah otonomi formal/resmi. Artinya, kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota untuk mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat (memiliki otonomi) yang berasal dari peraturan perundang-undangan formal. Oleh

⁵³ Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa Dan Kelurahan*, Ctk. Ketiga, Jakarta: Aksara Baru, 1985, hlm 140-141.

⁵⁴ *Ibid*, hlm 141.

⁵⁵ *Ibid*

karena itu, urusan-urusan yang akhirnya menjadi kewenangannya ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Sedangkan otonomi yang dimiliki desa bukan berasal dan akibat dari peraturan perundang-undangan tapi berasal dari asal usul dan adat istiadat. Artinya otonomi desa berasal dari asal usul dan adat istiadat yang dikembangkan, dipelihara, dipertahankan masyarakat setempat dari dulu sampai sekarang, dengan kata lain urusan-urusan yang secara adat diatur dan diurus diakui undang-undang. Jadi undang-undang hanya mengakui urusan-urusan yang diatur dan diurus oleh desa tersebut, bukan mengatur seperti urusan-urusan yang dimiliki provinsi dan kabupaten/kota.⁵⁶

Kenyataan yang ada setelah Indonesia meraih kemerdekaan, dari waktu ke waktu desa mengalami nasib sial, sebab desa didudukkan sebagai organ negara dalam tatanan paling bawah. Selain itu, dalam cara kerja birokrasi pemerintahan yang sangat hirarkhis, desa berperan tidak lebih dari sekedar kaki tangan pemerintah. Status hukum desa sebagai masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menjadi tidak bermakna lagi ketika apa yang dilakukan dan dipikirkan di tingkat desa adalah untuk memuaskan ketentuan-ketentuan yang dirumuskan oleh birokrasi pemerintah supra desa.⁵⁷ Sebagai contoh, pada masa orde baru pemerintah berusaha menyeragamkan desa demi terciptanya pembangunan yang efektif dan efisien.

Perlakuan yang demikian itu terhadap desa tidak sesuai dengan pemikiran *the founding fathers*. Di dalam merumuskan konstitusi Republik Indonesia, *the*

⁵⁶Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Erlangga, 2011, hlm. 64.

⁵⁷Abdul Ghafar Karim (Editor), *Kompleksitas...*, *Op.Cit*, hlm 239-240.

founding fathers sangat menyadari eksistensi dan peran desa yang sangat vital dalam kehidupan ketatanegaraan. Secara tegas Soepomo pernah menyatakan, perlunya menggunakan desa sebagai model dalam menyusun sistem pemerintahan Republik Indonesia, karena pemimpin harus bisa bersatu jiwa dengan rakyatnya seperti di dalam pemerintahan desa pada masa itu. Soepomo juga menghendaki diakuinya otonomi desa (*zelfbesturende landschappen*) dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sebagai wujud pengakuan kedaulatan rakyat.⁵⁸ Titik berat otonomi desa berdasarkan beberapa pertimbangan: *Pertama*, untuk mengintegrasikan pemerintahan yang disusun dan diselenggarakan secara modern; *Kedua*, desa dipandang sebagai sendi negara, artinya kemajuan desa berarti kemajuan negara; *Ketiga*, dalam rangka melaksanakan Pasal 33 UUD 1945 yaitu untuk mendapatkan kemakmuran harus dimulai dari bawah, dari desa; *Keempat*, untuk mendinamisasikan desa yang selama penjajahan sengaja dibiarkan statis.⁵⁹

Mohammad Yamin dalam Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) menyampaikan pokok-pokok pikirannya tentang susunan negara sebagai berikut:

1. Negara, desa dan segala persekutuan hukum adat yang diperbarui dengan jalan rasionalisme dan pembaruan zaman, dijadikan kaki susunan negara sebagai bagian bawah.
2. Pemerintah pusat dibentuk di sekeliling kepala negara, terbagi atas:
 - a. Wakil kepala negara.
 - b. Satu kementerian sekeliling seorang pemimpin kementerian.
 - c. Pusat parlemen balai perwakilan, yang terbagi atas Majelis dan Balai Perwakilan Rakyat.

⁵⁸Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum...*, *Op.Cit.* hlm. 88-89.

⁵⁹*Ibid*, hlm 90-91

3. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah berupa pemerintah daerah untuk menjalankan Pemerintah Urusan Dalam, Pangreh Praja.⁶⁰

Kemudian, pada sidang selanjutnya Mohammad Yamin memperjelas konsepnya. Ia membagi susunan pemerintah menjadi tiga: *Pertama*, Pemerintah Bawahan yang berupa desa, atau yang setingkat dengan desa yang mempunyai hak mengatur rumah tangga sendiri. *Kedua*, Pemerintah Atasan yang terbentuk di ibu kota negara Republik Indonesia. *Ketiga*, antara Pemerintah Bawahan dan Pemerintah Atasan adalah Pemerintah Daerah, yang disebut dengan Pemerintahan Tengahan.⁶¹

Maksud pembentuk UUD 1945 (*The founding fathers and mother*) sesungguhnya berketetapan untuk mempertahankan desa agar tetap asli dalam menjalankan fungsi pemerintahan tradisional sebagai masyarakat hukum adat. Adanya keaslian desa sebagai salah satu upaya untuk mempertahankan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia sebagai fondasi yang akan menjaga integrasi masyarakat, dan secara luas akan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bukankan budaya masyarakat dan adat istiadatnya harus dilindungi sebagai bagian dari *human right*.⁶²

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemoe,⁶³ kewenangan suatu daerah hukum yang dilukiskan dengan istilah asing “otonomi”, dalam hukum adat sebenarnya tidak dikenal oleh bangsa Indonesia. Pengertian otonomi desa itu adalah ciptaan

⁶⁰Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan...*, *Op.Cit.*, hlm. 52-53.

⁶¹*Ibid*, hlm 53.

⁶²Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa...*, *Op. Cit.*, hlm. 94.

⁶³Soetardjo Kartohadikoesoemoe, *Desa*, *Op.Cit*, hlm. 281.

bangsa Belanda ketika masih memegang kekuasaan di Indonesia. Hukum adat yang digunakan untuk mengatur segenap peri kehidupan rakyat, tidak membedakan (memisahkan) peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antara orang-orang sebagai manusia perseorangan dari peraturan-peraturan yang mengatur tata desa sebagai daerah hukum, juga tidak dari peraturan-peraturan yang mengatur kepercayaan cara orang berbakti kepada Tuhan dan roh suci cikal bakal (“danyang desa”).

Mengingat pola kehidupan rakyat desa sejak zaman dahulu, maka hak otonomi desa atau hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga desa sebagai daerah hukum yang diatur dalam hukum adat, adalah kewenangan dan kewajiban yang tidak hanya bersangkutan dengan kepentingan keduniawian, akan tetapi juga bersangkutan dengan kepentingan kerohanian. Tidak hanya yang berkenaan dengan kepentingan pemerintahan (kenegaraan), akan tetapi juga yang berkenaan dengan kepentingan penduduk perseorangan. Isi otonomi desa menurut hukum adat adalah sangat luas, akan tetapi sejak pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada zaman pemerintahan Belanda dan pemerintahan kabupaten sampai pada saat sekarang ini turut campur dalam mengatur dan mengurus rumah tangga desa maka terjadi pembatasan-pembatasan dalam otonomi desa dan terjadi pelanggaran hukum adat.⁶⁴

Kajian hukum terhadap otonomi desa biasanya berkaitan dengan bagaimana negara memperlakukan desa. Dilihat dari makna pengaturan sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945 berikut penjelasannya, maka dapat

⁶⁴*Ibid*, hlm. 282.

dikatakan bahwa esensi dari pasal tersebut mencerminkan pengakuan negara terhadap apa yang disebut otonomi desa dewasa ini. Lebih dari itu, dengan menyebut desa sebagai susunan asli yang memiliki hak asal-usul, maka menurut UUD 1945 hanya desa yang dipastikan memiliki otonomi.⁶⁵

Otonomi (kemadirian) desa bukan sekedar swadaya masyarakat, dan bukan pula kesendiriaan. Otonomi merupakan persoalan pembagian kekuasaan dan sumber daya yang adil kepada desa. Memahami otonomi desa sebagai keleluasaan (*discretionary*), kekebalan (*imunity*) dan kemampuan (*capacity*) desa mengambil keputusan dan menggunakan kewenangan untuk mengelola sumber daya lokal (penduduk, uang, tanah, air, hutan peanarta lokal, dan lain-lain).⁶⁶ Karena itu, jalan menuju kemandirian desa membutuhkan dua daya dukung utama. *Petama*, desentralisasi yang membagi kekuasaan, kewenangan, keuangan, pembangunan, kepercayaan, dan tanggung jawab kepada desa. *Kedua*, basis lokal yang tumbuh di dalam desa (swadaya, modal sosial, adat dan pranata lokal, kepastian dan sumber daya ekonomi).⁶⁷

Setelah rezim orde baru berakhir, timbul harapan besar masyarakat terhadap perubahan pengaturan tentang daerah termasuk desa yang mengalami keseragaman pada masa itu, padahal tiap-tiap desa mempunyai asal-usul dan keistimewaan masing-masing. Undang-undang pemerintahan daerah pada masa orde baru yang telah diberlakukan selama lebih dari 25 tahun dirasakan menutup

⁶⁵Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Reformasi*, Ctk. Pertama, Malang: Setara Press, 2015, hlm 53

⁶⁶Moh. Fadli dkk, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance)*, Ctk. Kedua, Malang: UB Press, 2013, hlm 21-22

⁶⁷*Ibid*, hlm. 22.

kesempatan bagi otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, dan berdasarkan aspirasi dan potensi masyarakat. Sebagai bentuk tanggapan atas tuntutan masyarakat tersebut, pada Tahun 1998 dilaksanakan Sidang Istimewa MPR yang melahirkan Tap MPR No. XV/MPR/1998 yang mengatur tentang otonomi daerah.⁶⁸ Berdasarkan perubahan yang termuat di dalam ketetapan itu, yang kemudian menjadi salah satu dasar lahirnya undang-undang pemerintahan daerah yang baru yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Perubahan itu membawa perubahan pula terhadap pengaturan mengenai desa.

Desa memasuki babak baru ketika desentralisasi dan demokrasi lokal mengalami kebangkitan menyusul lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Bagaimanapun desentralisasi dan demokrasi merupakan solusi yang manusiawi bagi pengelolaan pemerintahan dan pembangunan. Keduanya, secara normatif dapat mendorong tumbuhnya kemandirian masyarakat lokal, mengembangkan potensi dan prakarsa lokal, mendekatkan pelayanan publik, meningkatkan pemerintahan lokal yang transparan dan akuntabel dan memperkuat partisipasi masyarakat lokal.⁶⁹

Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 memberikan ruang bagi eforia kebangkitan semangat lokalitas dan otonomi desa. Dulu, desa selalu memperlihatkan kepatuhan yang luar biasa kepada kecamatan dan kabupaten.

⁶⁸Winarna Surya Adisubrata, *Otonomi Daerah Di Era Reformasi*, Yogyakarta: AMP YKPN, 2002, hlm 9-10.

⁶⁹Abdul Gahafar Krim (Editor), *Kompleksitas Persoalan..., Op.Cit.*, hlm. 270.

Walaupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membuka perubahan yang positif, tetapi tetap melahirkan sejumlah persoalan: (1) desain desentralisasi, pemerintah menyerahkan sepenuhnya persoalan desa kepada kabupaten/kota. Artinya undang-undang ini memberikan “cek kosong” pengaturan desa kepada kabupaten/kota dan memberikan dictum yang sifatnya makro dan abstrak dalam hal desentralisasi kewenangan kepada desa; (2) tidak jelasnya posisi desa karena mencampur adukkan antara prinsip *self governing community* (otonomi asli) dan *local-self government* (desentralisasi). Pengakuan desa sebagai *self-governing community* hanya bersifat simbolik dan nostalgia ketimbang substantif; (3) perubahan kewenangan mengatur dan mengurus “rumah tangga sendiri” menjadi kewenangan mengatur dan mengurus “kepentingan masyarakat setempat”.⁷⁰ Penyerahan persoalan desa kepada kabupaten/kota termasuk mengenai pengaturan desa akan menimbulkan permasalahan ketika mekanisme pemerintahan daerah yang di-*design* oleh UU No. 22 Thn. 1999 mengalami kemacetan maka nasib desa akan terkatung-katung.

Pemberian otonomi terhadap desa berdasarkan UU. No. 22 Thn. 1999 terkesan masih setengah-setengah. Sebab penyebutan bahwa desa mempunyai otonomi asli justru terdapat di dalam bagian penjelasan bukan di dalam batang tubuh undang-undang tersebut.⁷¹ Terlebih setelah adanya perubahan UUD 1945, justru pengakuan bahwa desa memiliki otonomi asli tidak muncul secara tegas dalam Pasal 18 ayat (1) maupun dalam Pasal 18 ayat (2). Apabila ketentuan Pasal 18 dihubungkan dengan Pasal 18B ayat (2) dapat dipahami bahwa keberadaan

⁷⁰Didik sukriyono, *Pembaharuan Hukum...*, *Op.Cit.* hlm. 110.

⁷¹Lihat Penjelasan Umum angka 9 UU. No. 22 Thn. 1999.

masyarakat desa diakui secara konstitusional, namun eksistensi daerah yang mempunyai susunan asli yang dihuni masyarakat adat tidak mendapat jaminan. Artinya subyeknya diakui namun tempat tinggalnya tidak mendapat pengakuan. Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 hanya membagi wilayah negara atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota yang dikelola menurut asas otonomi.⁷²

Menyadari kelemahan-kelemahan yang terkandung di dalam substansi UU. No. 22 Thn. 1999 baik di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun pemerintahan desa, para wakil rakyat yang duduk di MPR RI melahirkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dan Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Bersamaan dengan itu dalam sidang tahunan MPR RI tahun 2000 telah dilakukan Perubahan Kedua UUD 1945, yang antara lain merubah Bab VI tentang Pemerintah daerah dengan menyempurnakan Pasal 18 menjadi Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B.⁷³

Akhirnya UU. No. 22 Thn. 1999 diganti dengan undang-undang pemerintah daerah yang baru yakni UU. No. 32 Thn. 2004. Seperti halnya UU. No. 22 Thn. 1999, pengaturan tentang desa juga menjadi bagian dari UU. No. 32 Thn. 2004. Karena diatur sebagai bagian dari UU. No. 32 Thn. 2004, maka ketentuan mengenai desa dalam undang-undang tersebut hanya mengatur hal-hal yang pokok.⁷⁴ Filosofi UU No. 22 thn 1999 mengedepankan semangat pengaturan desa dari tingkat nasional menuju ke tingkat daerah dan dari birokrasi menjadi institusi

⁷²Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa...*, *Op.Cit*, hlm. 54.

⁷³*Ibid*, hlm. 185.

⁷⁴*Ibid*, hlm. 186.

lokal. Semangat dasar UU ini adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa (atau dengan nama lain) sebagai *self-governing community* sebagai manifestasi terhadap makna “istimewa” dalam Pasal UUD 1945. Berbeda dengan itu, UU No. 32 Thn. 2004 berupaya melokalisir desa sebagai subyek hukum yang mengelola kepentingan masyarakat setempat, bukan urusan atau kewenangan pemerintah, seperti halnya daerah. Negara hanya mengakui keberadaan desa tapi tidak mengakui kekuasaan pemerintahan kepada desa. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasar asal-usul dan adat istiadat (*self-governing community*), bukan dipersiapkan sebagai entitas otonom sebagai *local self government*.⁷⁵

Membahas mengenai *self-governing community* Hanif Nurcholis mendeskripsikan, masyarakat desa berdasarkan inisiatif sendiri dengan mengembangkan sistem kelembagaan sendiri sehingga mampu mengatasi masalah kehidupan yang mereka hadapi. Lembaga pemerintahan dan ekonomi yang mereka bentuk bukan diatur dan ditentukan oleh pemerintah di atasnya melainkan mereka bentuk sendiri, begitu juga sistem dan mekanisme kerjanya. Lembaga yang mereka buat tersebut membentuk sistem kemasyarakatan yang fungsional, oleh karena itu mereka dapat membentuk kehidupan yang otonom. Desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hirarkhis struktural dengan struktur yang lebih tinggi.⁷⁶

⁷⁵Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum...*, *Op.Cit.* hlm. 82-83.

⁷⁶Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan...*, *Op.Cit.*, hlm. 11.

Hanif Nurcholis juga membagi desa menjadi empat tipe berdasarkan pertumbuhan desa sejak awal pertumbuhannya hingga sekarang, yaitu:⁷⁷

1. Desa adat (*self-governing community*).
2. Desa administrasi (*local state government*).
3. Desa otonom sebagai *local self-government*.
4. Desa campuran (adat dan semiotonom)

Proses maupun substansi UU. No. 32 Thn. 2004 secara mencolok gagal menjembatani perbedaan pandangan dari berbagai pihak, yang sebaliknya justru membuahkan kemenangan bagi kekuatan nasionalis ‘kolot’ dan pemerintah pusat terhadap daerah dan desa. Menurut Sutoro Eko sebagaimana dikutip oleh Ni’matul Huda substansi UU No. 32 Thn. 2004 cenderung menjauh dari UU. No. 22 thn. 1999 yang bersifat *devolutif-liberal* dan sebaliknya semakin mendekat pada UU. No. 5 Tahun 1974 yang bersifat sentralistik-otokratis-korporatis. UU. No. 32 Thn. 2004 ini tidak dimaksudkan untuk memperkuat desentralisasi dan demokrasi lokal, sebaliknya malah hendak melakukan resentralisasi terhadap daerah dan desa.⁷⁸

Kesamaan yang terdapat di antara UU. No. 22 Thn 1999 dan UU. No. 32 Thn 2004 adalah sama-sama di dalamnya terdapat pengaturan tentang pemerintahan desa. Implikasi dan konsekuensi dari penggabungan pengaturan pemerintahan desa dengan pemerintahan daerah dalam satu undang-undang adalah:⁷⁹

⁷⁷*Ibid*, hlm. 65.

⁷⁸Ni’matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa...*, *Op.Cit.*, hlm. 188-189.

⁷⁹Ateng Syafrudin dan Suprin Na’a, *Republik Desa...*, *Op.Cit.*, hlm. 94.

1. Menunjukkan adanya kesamaan model dan isi otonomi antara desa dan daerah.
2. Menunjukkan adanya hubungan hirarkhis antara desa dengan daerah, sehingga terkesan bahwa desa menjadi bagian dari daerah.
3. Akan menyulitkan masyarakat dalam menelusuri norma-norma yang mengatur mengenai desa.

Dalam perspektif politik pemerintahan, memasukkan Pemerintahan Desa ke dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah merupakan suatu kekeliruan besar dalam arah politik hukum (*legal policy*) pemerintahan desa atau otonomi desa. Sebagai pemerintahan yang tradisional dengan karakter masyarakat hukum adat, sudah seharusnya otonomi desa dipertahankan sebagai otonomi yang khas Indonesia. Melalui otonomi yang terpisah dari otonomi daerah, akan mengefektifkan hukum adat sebagai sarana ketertiban dan keamanan masyarakat, sehingga konflik-konflik horizontal tidak akan terjadi akibat penerapan hukum-hukum nasional yang uniform. Manfaat lainnya adalah akan memosisikan desa pada kedudukan yang sebenarnya, bukan pada posisi yang rendah sebagai alat pemerintah untuk memaksakan kehendaknya.⁸⁰

Sebagai pemerintahan daerah, desa memiliki seluruh tatanan pemerintahan otonom yang mandiri dalam menjalankan segala urusan rumah tangganya. Susunan organisasi dan pemerintahan desa harus mampu mencerminkan sejarah pemerintahan desa masa lalu dengan segala “keaslian tradisionalnya”. Keaslian tradisional pemerintah desa akan mampu menghadang segala kemungkinan separatism yang kemudian dapat mengganggu Negara Kesatuan Republik

⁸⁰*Ibid*, hlm. 95.

Indonesia. Otonomi desa merupakan garda terdepan dalam menjaga Negara Kesatuan Republik Indonesia ini.⁸¹

Menjaga keaslian desa bukan berarti mengungkung masyarakat desa menjadi “suaka margasatwa” yang tidak boleh disentuh oleh modernisasi, tetapi justru sebaliknya. Desa harus yterbuka dengan pembangunan infrastruktur ekonomi dan sosial. Seperti pendidikan, jalan, jembatan, dan sebagainya.

B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Desa

Pemerintah Desa sebagai unit lembaga pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat, memiliki peran yang sangat signifikan dalam pengelolaan proses sosial di dalam masyarakat. Tugas utama yang harus diemban pemerintah desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokrasi, dan memberikan pelayanan sosial yang baik, sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, tentram, aman, dan berkeadilan.⁸²

Guna melaksanakan tugas tersebut pemerintah desa dituntut untuk melakukan perubahan yang mengarah pada praktek *good governance*. Sehingga untuk mendorong terwujudnya tata pemerintahan desa yang baik seharusnya diletakkan pada dua level. *Pertama*, di level desa perlu dibangun *good governance* yang melibatkan seluruh elemen desa dalam urusan publik, penyelenggaraan pemerintahan, dan merumuskan kepentingan desa. *Kedua*, pada level tata

⁸¹*Ibid*, hlm 96.

⁸²Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat Dalam Membangun Mekanisme Akuntabilitas*, Malang: Setara Press, 2012, hlm. 41.

hubungan desa dengan supradesa (Kabupaten-Provinsi) perlu dibangun proses *delivery/intermediary* yang bisa mengantarkan semesta kepentingan desa pada domain politik supradesa secara partisipatif.⁸³

Pada umumnya pengaturan sistem kemasyarakatan desa terdiri atas tiga pilar: 1) krajan, pemerintahan, 2) lahan untuk hak kepemilikan pribadi, dan 3) lahan kepemilikan komunal. Krajan pemerintahan adalah pusat pemerintahan desa dimana elit desa diakui dan diberi hak-hak istimewa oleh warga desa untuk mengatur dan mengurus desanya. Krajan diberi wewenang untuk menciptakan hukum dan menegakkannya demi keamanan, ketertiban, dan ketentraman warga desa.⁸⁴

Lahan untuk kepentingan pribadi adalah tanah yasan yang dibuka oleh warga desa untuk dijadikan tempat tinggal sebagai hak milik. Biasanya tanah yasan ini cukup untuk didirikan rumah dengan pekarangan yang bisa ditanami tanaman perkebunan sayuran. Lahan untuk kepentingan komunal adalah lahan yang dijadikan sumber penghasilan bagi warga desa dengan sistem kepemilikan komunal yang dirancang untuk dapat menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran bersama.⁸⁵

Salah satu tapak penting yang peninggalan pemerintahan sentralistik terkait pemerintahan desa yang masih kita warisi adalah meletakkan pemerintah desa sebagai bawahan Bupati. Dalam situasi demikian peluang desa untuk menjadi

⁸³*Ibid*, hlm. 41-43.

⁸⁴Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan...*, *Op.Cit.*, hlm. 10.

⁸⁵*Ibid*.

entitas politik yang berotonomi menjadi sangat sempit. Sehubungan dengan itu, maka perlu dilakukan terobosan dengan memberikan kesadaran bahwa kedudukan pemerintah desa sebagai “anak buah” Bupati hanya relevan jika dilihat dari segi kacamata birokrasi atau dari sudut pandang untuk membelanjakan anggaran.⁸⁶

Hal tersebut di atas menjadi sangat rasional sebab, berbicara mengenai pemerintahan desa, pada dasarnya pemerintahan desa telah ada sejak sebelum datangnya penjajah, di nusantara telah terdapat sistem ketatanegaraan dalam bentuk kesatuan perkampungan. Pengakuan keberadaan desa secara yuridis juga terjadi pada zaman pemerintahan Hindia Belanda yang secara yuridikal diatur berbeda antara desa yang ada di Jawa dengan desa di luar Jawa. Di Jawa diatur dalam *Inlandse Gemeente Ordonantie* (IGO). Di luar Jawa diatur dalam *Inlandse Gemeente Ordinantie voor Buitengewesten* (IGOB). Selain IGO dan IGOB, dalam peraturan perundang-undangan (*wettelijk regeling*) Hindia Belanda desa telah diatur dalam Pasal 71 Regerings Reglement (RR) dan juga di dalam Pasal 128 ayat (3) *Indische Staatsregeling* (IS).⁸⁷

Penjelasan Pasal 18 UUD Tahun 1945 sebelum perubahan menyebutkan bahwa “Dalam territori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*Zelfbesturende landschappen*” dan *Volkgemeenschappen*”, 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

⁸⁶Abdul Gahafar Karim (Editor), *Kompleksitas Persoalan...*, *Op.Cit.*, hlm. 251.

⁸⁷Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa...*, *Op.Cit.*, hlm. 29-30.

kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal usul daerah tersebut.” Oleh sebab itu keberadaannya harus tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸⁸

Pada Tahun 1979 lahir undang-undang yang menggantikan IGO dan IGOB yakni UU. No. 5 Thn. 1979, secara stelsel undang-undang ini menggunakan pendekatan IGO dan IGOB yang memisahkan pemerintahan desa dari pemerintahan daerah. Problematika prinsipil yang terdapat di dalam UU ini adalah penyeragaman nama, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintahan desa.⁸⁹ Konsep yang berbeda timbul ketika berlakunya UU. No. 22 Thn. 1999 dan UU. No. 32 Thn. 2004 dimana penggunaan nama selain desa telah diperbolehkan, tetapi pengaturan mengenai desa dimasukkan sebagai satu kesatuan dengan pengaturan pemerintahan daerah, sehingga substansi mengenai pengaturan tentang pemerintahan desa tidak dijabarkan secara detail. Di dalam UU. No. 32 Thn. 2004 hanya terdapat 16 pasal yang substansinya mengatur pemerintahan desa yaitu Pasal 200-Pasal 216.

Setelah berlakunya UU. No. 32 Thn. 2004 posisi pemerintahan desa menjadi berada dalam situasi yang membingungkan. Membingungkan di sini dalam arti, bahwa kedudukan dan wewenang Pemerintah Desa tidak Jelas. Dalam UU tersebut tidak dengan tegas mengatur wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Desa sebagai pelaksana Pemerintahan Desa. UU. No. 32 Thn. 2004 ini juga tidak

⁸⁸Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa...*, *Op.Cit.*, hlm. 209-210.

⁸⁹Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa...*, *Op.Cit.*, hlm 31-32.

mengatur dengan jelas mekanisme pertanggung jawaban Kepala Desa beserta Perangkatnya.⁹⁰

Pengertian desa berdasarkan Pasal 1 angka 12 UU. No. 32 Tahun 2004 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 NKRI”. Ruang lingkup rumusan tentang desa tersebut dapat diperinci unsur-unsurnya sebagai berikut:⁹¹

1. Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum.
2. Desa mempunyai batas-batas wilayah.
3. Desa berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.
4. Kewenangan desa didasarkan atas asal-usul dan adat istiadat setempat.
5. Adat istiadat setempat diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.

Ketentuan Pasal 1 angka 12 UU. No. 32 Thn. 2004 berupaya melokalisir desa sebagai subyek hukum yang mengelola kepentingan masyarakat setempat, bukan urusan atau kewenangan pemerintah, seperti halnya daerah. Negara hanya mengakui keberadaan desa tetapi tidak membagi kekuasaan pemerintahan kepada desa. Desa hanya diakui sebagai masyarakat hukum berdasarkan asal-usul dan adat istiadat bukan disiapkan sebagai entitas otonom.⁹² Di dalam Pasal 200 ayat (1) menyatakan “Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa”. Penggunaan kata “dibentuk” menegaskan bahwa pemerintah desa

⁹⁰Sakinah Nadir, *Otonomi daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 92.

⁹¹Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik...*, *Op. Cit.*, hlm. 16.

⁹²Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa...*, *Op.Cit.*, hlm. 190.

merupakan subsistem atau bagian dari pemerintah kabupaten/kota, karenanya ia menjalankan sebagian kewenangan kabupaten/kota. Dalam UU ini desa merupakan satuan pemerintah yang ada dalam pemerintah kabupaten/kota.⁹³

Terkait dengan kewenangan desa, Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a mengemukakan empat kewenangan dalam urusan pemerintahan desa, yaitu:⁹⁴

- a. Kewenangan originair (asli), sering disebut hak atau kewenangan asal-usul yang melekat pada desa sebagai kesatuan masyarakat hukum (*self governing community*).
- b. Kewenangan devolutif, yaitu kewenangan yang melekat pada desa karena posisinya ditegaskan sebagai pemerintahan lokal (*local self-governing*).
- c. Kewenangan distributive, yaitu kewenangan desa dalam bidang pemerintahan yang diserahkan pemerintah kepada desa.
- d. Kewenangan negatif, yaitu kewenangan desa menolak tegas pembantuan dari pemerintah jika tidak disertai pendukungnya atau jika tugas itu tidak sesuai dengan kondisi masyarakat setempat.

Kewenangan lain berdasarkan hak asal usul desa yang diberikan selain yang disebutkan di atas adalah kewenangan terkait hak ulayat yang dimuat di dalam Pasal 3 UUPA. Norma yang terkandung di dalam pasal tersebut menunjukkan adanya jaminan hukum ketatanegaraan terhadap hak-hak tradisional desa berikut masyarakatnya, yakni melindungi ataupun memfasilitasi berbagai kepentingannya, terutama yang berhubungan dengan hak-hak masyarakat adat, termasuk di dalamnya perlindungan terhadap esensi hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup.⁹⁵

Desa disamping memiliki kewenangan yang telah disebutkan di atas, juga memiliki beberapa urusan yang menjadi tanggung jawab atau tugas pemerintah

⁹³*Ibid*, hlm. 191.

⁹⁴Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa...*, *Op.Cit.*, hlm. 46-47.

⁹⁵*Ibid*, hlm. 47.

Desa. Taliziduhu Ndraha menjelaskan, ada tiga jenis urusan pemerintahan desa, yakni:⁹⁶

- a. Urusan dekonsentratif, yaitu urusan-urusan yang menjadi tanggung jawab pemerintah yang lebih atas. Dalam urusan ini adalah pemerintah yang merencanakan, membiayai, mengawasi, dan juga yang memegang tanggung jawab secara keseluruhan. Peran Kepala Desa dalam urusan ini hanya sebatas pelaksana operasional.
- b. Urusan partisipatif yaitu, urusan-urusan yang ditetapkan oleh pemerintah, tetapi pelaksanaannya diserahkan kepada masyarakat desa yang bersangkutan sebagai sarana pendidikan pembangunan. Dalam melaksanakan urusan ini, masyarakat desa memegang peranan desisif dan responsible.
- c. Urusan rumah tangga desa (khusus bagi desa yang berotonomi desa). Urusan rumah tangga desa tidak berdasarkan atas desentralisasi, melainkan berdasarkan tradisi atau adat yang berlaku.

Lebih lanjut Taliziduhu Ndraha menjelaskan, yang dimaksud dengan urusan rumah tangga desa ialah urusan-urusan yang:⁹⁷

1. Secara tradisional berdasarkan adat setempat menjadi urusan rumah tangga desa.
2. Dalam menyelenggarakan (mengatur dan mengurus) desa mempunyai kedudukan dan peranan desisif dan responsible.
3. Tidak atau belum “diambil alih” atau dijadikan urusan instansi pemerintah yang lebih tinggi.
4. Tidak ter- atau dilarang oleh ketentuan resmi yang berlaku dan lebih tinggi.
5. Berada dalam batas-batas kemampuan desa.
6. Perlu dilakukan guna menunjang melanjutkan atau dalam rangka penggunaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah yang lebih atas.
7. Bersifat mendesak, darurat, kendatipun secara hukum atau administrasi urusan itu adalah urusan instansi yang lebih atas, guna keselamatan, keamanan, dan ketertiban masyarakat desa yang bersangkutan.

Pengaturan mengenai desa di dalam UU. No. 32 Thn. 2004 dirasa kurang dapat mengakomodasi kepentingan desa dan masyarakat setempat, dapat terlihat

⁹⁶Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Ctk. Ketiga, Jakarta: Bumi Aksara, 1991, hlm. 65-66.

⁹⁷Ibid, hlm 67-68.

dari jumlah pasal yang mengatur tentang desa yakni hanya 16 pasal. Pada tahun 2014 lahir undang-undang desa yang baru, yang tidak lagi menyatu dengan undang-undang pemerintahan daerah, yaitu UU. No. 6 Thn. 2014.

Penjelasan Umum UU. No. 6 Thn. 2014 menentukan, bahwa pengaturan desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang”. Hal tersebut berarti bahwa pengaturan tentang desa diintegrasikan ke dalam susunan pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia.⁹⁸

Lebih lanjut Penjelasan Umum UU. No. 6 Thn. 2014 menyatakan, dengan digabungkannya fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa, ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat. Desa dan desa adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama, perbedaannya hanya dalam pelaksanaan hak asal usul terutama menyangkut pelestarian sosial desa adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketentraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, seta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susnan asli.⁹⁹

Tujuan ditetapkanya pengaturan desa dalam UU. No. 6 Thn. 2014 sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 4 , merupakan penjabaran lebih lanjut dari

⁹⁸Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa...*, Op. Cit., hlm. 210.

⁹⁹*Ibid*, hlm 210-211.

ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2)

UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu:¹⁰⁰

- a. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sistem ketatanegaraan RI demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- c. Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat desa.
- d. Mendorong prakarsa, gerakan dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama.
- e. Membentuk pemerintahan desa yang profesional, efisien, dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab.
- f. Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum.
- g. Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat desa guna mewujudkan masyarakat desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional.
- h. Memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional.
- i. Memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.

Di dalam undang-undang yang baru, desa didefinisikan sebagai “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”. Selain itu, di dalam UU Desa juga ditegaskan bahwa yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat desa adalah Pemerintahan Desa dalam sistem Pemerintahan NKRI.¹⁰¹

¹⁰⁰*Ibid*, hlm. 211.

¹⁰¹Lihat Pasal 1 angka 2 UU. No. 6 Thn. 2014 tentang Desa.

Penyelenggaraan pemerintahan desa menurut undang-undang desa yang baru berdasarkan atas asas:¹⁰²

- a. Kepastian hukum.
- b. Tertib penyelenggaraan pemerintahan.
- c. Tertib kepentingan umum.
- d. Keterbukaan.
- e. Proporsionalitas.
- f. Profesionalitas.
- g. Akuntabilitas.
- h. Efektivitas dan efisiensi.
- i. Kearifan lokal.
- j. Keberagaman.
- k. Partisipatif.

Berdasarkan Pasal 19 UU Desa yang baru ini, kewenangan desa dibagi menjadi empat, yaitu:

- a. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul.
- b. Kewenangan lokal berskala desa.
- c. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- d. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Di dalam penjelasan Pasal 19 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”. Kemudian yang dimaksud dengan Kewenangan lokal berskala desa adalah “kewenangan untuk

¹⁰²Lihat Pasal 24 UU. No. 6 Thn. 2014 tentang Desa.

mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau yang muncul karena perkembangan desa dan prakarsa 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”.

C. Struktur Pemerintahan Desa

Di dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, desa dipimpin oleh seorang kepala desa yang dipilih secara demokratis oleh masyarakat setempat. Kepala Desa memiliki tugas menyelenggarakan pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa.¹⁰³ Di dalam menjalankan tugasnya tersebut kepala desa berwenang untuk:¹⁰⁴

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa.
2. Mengangkat dan memberhentikan perangkat desa.
3. Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa.
4. Menetapkan peraturan desa.
5. Menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa.
6. Membina kehidupan masyarakat desa.
7. Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat desa.
8. Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa.
9. Mengembangkan sumber pendapatan desa.
10. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.
11. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat.
12. Memanfaatkan teknologi tepat guna.
13. Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif.

¹⁰³Lihat Pasal 26 ayat (1) UU. No. 6 Thn. 2014 tentang Desa

¹⁰⁴Lihat Pasal 26 ayat (2) UU. No. 6 Thn. 2014 tentang Desa

14. Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
15. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak dan kewajibannya, Kepala Desa wajib:¹⁰⁵

1. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa saetiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota.
2. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota.
3. Memberikan laporan keterangan penyelenggaran Pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran.
4. Memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa setiap akhir tahun.

Masa jabatan kepala desa berdasarkan Pasal 47 PP. No 43 Thn. 2014 adalah selama 6 (enam) tahun. Dengan ketentuan bahwa Kepala Desa dapat menjabat untuk 3 (tiga) kali masa jabatan baik secara berturut-turut maupun tidak berturut-turut

Yang dapat dipilih menjadi Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan, antara lain berdasarkan Pasal 33 UU. No. 6 Thn. 2016 adalah:

- a. Warga negara Republik Indonesia.
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- c. Memegang teguh dan mengamalkan pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika.
- d. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat.
- e. Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun saat mendaftar.
- f. Bersedia dicalonkan menjadi kepala desa.
- g. Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran.

¹⁰⁵Lihat Pasal 27 UU. No. 6 Thn. 2016 tentang Desa.

- h. Tidak sedang menjalani pidana penjara.
- i. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang.
- j. Tidak sedang dicanbut hak pilihnya sesuai dengan putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- k. Berbadan sehat.
- l. Tidak pernah sebagai kepala desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan.
- m. Syarat lain yang ditetapkan di dalam Peraturan Daerah.

Di dalam menjalankan tugasnya, kepala desa dibantu oleh perangkat desa, yang terdiri atas sekretariat desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis.¹⁰⁶

Secara umum perangkat desa memiliki tugas membantu Kepala Desa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Pengangkatan perangkat desa dilakukan oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati/Walikota. Pertanggung jawaban perangkat desa adalah terhadap Kepala Desa.¹⁰⁷

Perangkat desa diangkat dari warga masyarakat setempat yang memenuhi syarat sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 50 UU. No. 6 Thn 2014, yaitu:

- a. Berpendidikan paling rendah sekolah menengah umum atau sederajat.
- b. Berusia 20 (dua puluh) tahun sampai dengan 42 (empat puluh dua) tahun.
- c. Terdaftar sebagai penduduk desa dan bertempat tinggal di desa yang bersangkutan paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran.
- d. Syarat lain yang ditentukan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. syarat lain yang ditetapkan di dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota harus memperhatikan hak asal usul dan nilai sosial budaya masyarakat.

¹⁰⁶Lihat Pasal 48 UU. No. 6 Thn. 2014 tentang Desa.

¹⁰⁷Lihat Pasal 49 UU. No. 6 Thn. 2014 tentang Desa

Pengangkatan perangkat desa oleh Kepala Desa sebagaimana tertuang di dalam Pasal 66 PP. No. 43 Thn. 2016 melalui mekanisme sebagai berikut:

1. Kepala Desa melakukan penjurangan dan penyaringan atau seleksi calon perangkat desa.
2. Kepala Desa melakukan konsultasi dengan camat atau sebutan lain mengenai pengangkatan perangkat desa.
3. Camat atau sebutan lain memberikan rekomendasi tertulis yang memuat mengenai calon perangkat desa yang telah dikonsultasikan dengan Kepala Desa.
4. Rekomendasi camat atau sebutan lain dijadikan dasar oleh Kepala Desa dalam pengangkatan perangkat desa dengan keputusan Kepala Desa.

Perangkat desa berdasarkan PP. No. 43 Thn. 2014 terdiri dari: ¹⁰⁸

- a. Sekretaris desa.

Sekretariat desa dipimpin oleh seorang Sekretaris Desa yang dibantu oleh unsur staf sekretariat yang bertugas membantu Kepala Desa dalam urusan administrasi pemerintahan. Sekretariat Desa maksimal terdiri dari 3 (tiga) bidang urusan.

- b. Pelaksana kewilayahan.

Pelaksana kewilayahan merupakan unsur pembantu Kepala Desa sebagai satuan tugas wilayah. Pelaksana kewilayahan ini dikenal dengan Kepala Dusun. Kepala dusun adalah ¹⁰⁹ pelaksana tugas Kepala Desa di wilayah dusun. Pelaksana Dusun melaksanakan tugas pemerintah di bidang pembangunan dan kemasyarakatan di wilayah kerjanya. Kepala Dusun juga melaksanakan keputusan dan kebijaksanaan Kepala Desa

¹⁰⁸Lihat Pasal 61-64 PP. No. 43 Thn. 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU. No. 6 Thn. 2014

¹⁰⁹Dikutip dari Muhammad Fachrudin dalam Skripsi berjudul *Analisis Yuridis Perubahan Status Sekretaris Desa Non Pegawai Negeri Sipil Menjadi Pegawai Negeri Sipil Daerah Di Kabupaten Grobogan*, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2011, hlm. 57.

c. Pelaksana teknis.

Pelaksana teknis adalah unsur pembantu Kepala Desa sebagai pelaksana tugas operasional. Pelaksana teknis maksimal terdiri dari 3 (tiga) seksi.

Menurut Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a fungsi Sekretaris Desa adalah sebagai berikut:¹¹⁰

1. Mengendalikan surat masuk dan surat keluar serta kearsipannya.
2. Menyusun rencana, pengendalian dan evaluasi.
3. Menginventarisasi hak milik dan kekayaan desa.
4. Menjalankan administrasi keuangan desa.
5. Menyusun laporan pelaksanaan tugas pemerintahan desa.
6. Melaksanakan tugas-tugas lainnya yang dibebankan oleh Kepala Desa.

Meskipun pemerintahan desa merupakan bentuk pemerintahan terendah di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, akan tetapi kondisi *check and balances* disini terlihat dengan adanya satu lembaga legislatif desa yaitu Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Badan Permusyawaratan Desa memiliki fungsi:¹¹¹

1. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa Bersama Kepala Desa.
2. Menampung dan menyelirkan aspirasi masyarakat desa.
3. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Dengan masa jabatan anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah selam 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal diucapkannya sumpah. Anggota

¹¹⁰Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa...*, Op.Cit., hlm. 56.

¹¹¹Lihat Pasal 55 PP. No. 43 Thn. 2014.

Badan Permusyawaratan Desa dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut ataupun tidak secara berturut-turut.¹¹²

Calon anggota Badan Permusyawaratan Desa yang dapat dipilih menjadi anggota adalah yang memenuhi persyaratan sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 57 UU. No. 6 Thn. 2014, antara lain:

1. Bertakwa Kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika.
3. Berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah/ pernah menikah.
4. Berpendidikan paling rendah sekolah menengah pertama atau sederajat.
5. Bukan sebagai perangkat Pemerintah Desa.
6. Bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa.
7. Wakil penduduk desa yang dipilih secara demokratis.

Sebagai badan legislatif di dalam penyelenggaraan pemerintahan desa,

Badan Permusyawaratan Desa berhak untuk:¹¹³

1. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa.
2. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.
3. Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Di dalam Penjelasan UU. No. 6 Thn. 2014 yang disebut dengan “meminta keterangan” adalah permintaan yang bersifat informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan

¹¹²Pasal 56 UU. 6 Thn. 2014 tentang Desa.

¹¹³Lihat Pasal 61 UU. No. 6 Thn. 2016 tentang Desa.

pemberdayaan masyarakat desa, bukan dalam rangka laporan pertanggung jawaban Kepala Desa.

Mekanisme musyawarah internal Badan Permusyawaratan Desa adalah sebagai berikut:¹¹⁴

1. Musyawarah Badan Permusyawaratan Desa dipimpin oleh pemimpin Badan Permusyawaratan Desa.
2. Musyawarah Badan Permusyawaratan Desa dinyatakan sah apabila dihadiri oleh paling sedikit 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa.
3. Pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah guna mencapai mufakat.
4. Apabila musyawarah mufakat tidak tercapai, pengambilan keputusan dilakukan dengan cara pemungutan suara.
5. Pemungutan suara dinyatakan sah apabila disetujui oleh paling sedikit ½ (satu perdua) ditambah 1 (satu) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa.
6. Hasil musyawarah Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan keputusan Badan Permusyawaratan Desa dan dilampiri notulen musyawarah yang dibuat oleh sekretaris Badan Permusyawaratan Desa.

Pengaturan mengenai pemerintahan desa tidak sebatas pada struktur pemerintah atau kewenangannya saja, melainkan juga terdapat pengaturan terkait musyawarah desa. Musyawarah desa merupakan,¹¹⁵ forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa dan unsur masyarakat desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Di bagian penjelasan UU No. 6 Thn. 2014, musyawarah desa dijelaskan kembali yaitu merupakan forum pertemuan dari seluruh pemangku kepentingan yang ada di desa, termasuk masyarakatnya dalam rangka menggariskan hal yang

¹¹⁴Lihat Pasal 65 UU. No. 6 Thn. 2014 tentang Desa.

¹¹⁵Lihat Pasal 54 ayat (1) UU. No. 6 Thn. 2014 tentang Desa.

dianggap penting dilakukan oleh Pemerintah Desa dan juga menyangkut kebutuhan masyarakat desa. Hasil dari musyawarah desa tersebut dijadikan pegangan bagi Pemerintah Desa dan lembaga lain dalam pelaksanaan tugasnya.

Kemudian yang dimaksud dengan “unsur masyarakat” adalah antara lain tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, perwakilan kelompok tani, kelompok nelayan, kelompok perajin, kelompok perempuan, dan kelompok masyarakat miskin.

Hal-hal yang bersifat strategis di dalam musyawarah desa antara lain:¹¹⁶

1. Penataan desa.
2. Perencanaan desa.
3. Kerja sama desa.
4. Rencana investasi yang masuk ke desa.
5. Pembentukan BUM Desa.
6. Penambahan dan pelepasan asset desa.
7. Kejadian luar biasa.

¹¹⁶Lihat Pasal 54 ayat (2) UU. No. 6 Thn. 2014 tentang Desa.