

**POLITIK HUKUM PEMERINTAHAN *DESA*
(STUDI PERKEMBANGAN PEMERINTAHAN DESA DI MASA
ORDE LAMA, ORDE BARU, DAN REFORMASI)**

TESIS



OLEH:

NAMA MHS : Zayanti Mandasari, S.H
NO. POKOK MHS : 13912062
BKU : HTN

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2015**



**POLITIK HUKUM PEMERINTAHAN *DESA*
(STUDI PERKEMBANGAN PEMERINTAHAN DESA DI MASA
ORDE LAMA, ORDE BARU, DAN REFORMASI)**

Oleh:

Nama Mhs : Zayanti Mandasari, S.H.
No. Pokok Mhs : 13912062
BKU : HTN

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir Tesis**

Pembimbing I

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 07 Februari 2015

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Feryanta, M.A., M.H., Ph.D.



**POLITIK HUKUM PEMERINTAHAN DESA
(STUDI PERKEMBANGAN PEMERINTAHAN DESA DI MASA
ORDE LAMA, ORDE BARU, DAN REFORMASI)**

Oleh:

Nama Mhs : Zayanti Mandasari, S.H.
No. Pokok Mhs : 13912062
BKU : HTN

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada Sabtu, 07 Februari 2015
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
Anggota Penguji,

Yogyakarta, 07 Februari 2015

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.
Anggota Penguji,

Yogyakarta, 07 Februari 2015

Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 07 Februari 2015

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

MOTTO & PERSEMBAHAN

Motto

“Sesungguhnya Allah tidak mengubah keadaan suatu kaum sehingga mereka merubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri” (Q.S Ar-Ra’d:11)

“.... Allah pasti akan mengangkat orang-orang yang beriman dan berpengetahuan diantaranya beberapa tingkat lebih tinggi.....” (Q.S Al Mujaadilah:11)

“..... Maka berlomba-lombalah dalam membuat kebaikan..” (Q.S Al-Baqarah: 148)

Persembahan

Segala Puji bagi Allah SWT atas rahmat dan karunia-Nya Tesis ini dapat terselesaikan dengan baik dan lancar. Terima kasih untuk segala bentuk kasih sayang, perhatian, doa, dan dukungan dari orang-orang terdekat penulis. Tesis ini penulis persembahkan kepada:

Kedua Orangtua, Ibunda Sarmini Saragih dan Ayahanda Zulkarnaen
Guru
Almamater
Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia

PERNYATAAN ORISINALITAS

Dengan ini saya, Zayanti Mandasari, S.H., menyatakan bahwa Karya Ilmiah/Tesis ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata 1 (S1) maupun Magister (S2) dari Universitas Islam Indonesia maupun Perguruan Tinggi lainnya.

Semua informasi yang dimuat dalam Karya Ilmiah/Tesis ini yang berasal dari penulis baik yang dipublikasikan atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua isi dari Karya ilmiah/Tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya sebagai penulis.

Yogyakarta, 09 Februari 2015

Penulis,

Zayanti Mandasari, S.H.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillahirobbil'alamin, puji dan syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, inayah dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul: “Politik Hukum Pemerintahan *Desa* (Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di Masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi)”. Tesis ini diteliti untuk memenuhi persyaratan dalam menyelesaikan Studi Strata 2 (S2) pada Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

Dalam penyelesaian tesis ini, penulis diberikan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis mengucapkan terima kasih kepada segenap pihak yang berkenan memberi bantuan dalam penyelesaian tesis ini, antara lain:

1. Yang Terhormat Dr. Ir. Harsoyo, M.Sc selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Dr. Ni'matul Huda S.H., M.H. selaku pembimbing tesis, telah berkenan memberikan bimbingannya dan dukungannya dengan sangat masif, luar biasa dan sangat bermanfaat.
5. Kedua orangtua penulis (Sarmini Saragih dan Zulkarnain) yang selalu memberikan doa, nasihat, dan dukungan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan tesis ini.
6. Bapak dan Ibu dosen Pascasarjana Hukum UII yang selama ini telah memberikan ilmu yang sangat bermanfaat dan membuka cakrawala keilmuan penulis.

7. Rahmat Rizqon Noviandri, S.H yang selalu hadir memberikan semangat, dukungan dan doa kepada penulis.
8. Teman-teman Angkatan 31 yang sangat beragam dalam pemikiran tetapi kita tetap satu tujuan. Kalian istimewa.
9. Seluruh staf di lingkungan Program Pascasarjana Magister Hukum UII atas segala pelayanannya yang sangat baik.
10. Serta pihak-pihak yang tidak bisa disebutkan satu-persatu, yang telah membantu dalam penulisan tesis ini. Semoga Allah SWT memberikan pahala yang berlipat ganda. Amin

Penulis menyadari masih terdapat kekurangan terhadap penulisan tesis ini, segala bentuk masukan dan kritik yang membangun sangat disambut baik oleh penulis. Semoga tesis ini bermanfaat serta menambah khasanah dinamika perkembangan hukum tata negara Indonesia.

Amiin ya rabbal-‘alamiin.

Yogyakarta, 07 Februari 2015
Penulis

Zayanti Mandasari, S.H.
13912062

DAFTAR ISI

| | |
|---|------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| PENGESAHAN TESIS..... | ii |
| PENGESAHAN UJIAN TESIS..... | iii |
| MOTTO DAN PERSEMBAHAN..... | iii |
| PERNYATAAN ORISINALITAS..... | v |
| KATA PENGANTAR..... | vi |
| DAFTAR ISI | viii |
| ABSTRAK | xi |
| | |
| BAB I PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 7 |
| C. Tujuan Penelitian..... | 7 |
| D. Orisinalitas Penelitian..... | 8 |
| E. Kerangka Teori..... | 14 |
| F. Metode Penelitian..... | 27 |
| | |
| BAB II TINJAUAN BENTUK NEGARA, PEMERINTAHAN DAERAH, DAN PEMERINTAHAN DESA | |
| 1. Bentuk Negara..... | 31 |
| 2. Sistem Pemerintahan Daerah..... | 42 |
| 3. Sistem Pemerintahan Desa | 55 |

**BAB III ANALISIS POLITIK HUKUM PEMERINTAHAN DESA PADA ERA
ORDE LAMA, ORDE BARU DAN ORDE REFORMASI**

| | |
|------------------------------|-----|
| A. Pada Masa Orde Lama..... | 73 |
| B. Pada Masa Orde Baru | 83 |
| C. Pada Masa Reformasi | 120 |

**BAB IV ANALISIS POLITIK HUKUM PEMERINTAHAN DESA DALAM
UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA**

| | |
|--|-----|
| A. Pandangan Fraksi-fraksi dalam Pembahasan RUU Desa..... | 142 |
| B. Pandangan DPD RI dalam Pembahasan RUU Desa..... | 165 |
| C. Pandangan dan Tanggapan Pemerintah..... | 177 |
| D. Analisis Konsep Pemerintahan Desa Dalam UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa | 197 |
| 1. Istilah/ Nomenklatur Desa..... | 199 |
| 2. Kewenangan Desa | 202 |
| 3. Perencanaan Pembangunan Desa | 205 |
| 4. Alokasi Dana Desa (ADD)..... | 207 |
| 5. Badan Permusyawaratan Desa | 212 |
| 6. Kedudukan Kepala Desa | 215 |
| 7. Peraturan Desa..... | 219 |
| 8. Pasar Desa dan Badan Usaha Milik Desa | 225 |
| 9. Desa Adat | 227 |

BAB V PENUTUP

| | |
|-----------------------------|------------|
| A. Kesimpulan..... | 229 |
| B. Rekomendasi | 232 |
| DAFTAR PUSTAKA | 234 |

ABSTRAK

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, hadir sebagai jawaban atas tuntutan dari masyarakat khususnya yang ada di desa. Karena selama ini pengaturan pemerintahan desa ‘hanya’ disisipkan pada undang-undang Pemerintahan Daerah yang menimbulkan pemerintahan desa sebab pemerintahan tidak fokus dalam mengakomodir kepentingan desa. Oleh karena itu, penelitian ini membahas permasalahan: *pertama*, bagaimana politik hukum pemerintahan *desa* di masa Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi? Dan *kedua*, apakah konsep pemerintahan desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 telah memenuhi kebutuhan masyarakat desa? Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan fokus kajian dengan menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemerintahan desa yang berlaku pada masa Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi. Penelitian menggunakan pendekatan historis (*historical approach*) dan pendekatan yuridis normatif (*ststue approach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa: *Pertama*, politik hukum Pemerintahan Desa di Orde Lama memperlihatkan sikap pemerintahan yang kurang sungguh-sungguh dalam mengakomodir kepentingan desa dan dalam menjalankan amanat Konstitusi. Sedangkan politik hukum Pemerintahan Desa di Orde Baru menerapkan mekanisme kontrol politik yang dibangun melalui sentralisasi dan uniformisasi. Desa diatur dan dipaksakan untuk mengikuti keseragaman yang ditentukan oleh pemerintahan pada saat itu, sehingga keragaman status desa ataupun kesatuan masyarakat hukum adat menjadi runtuh. Serta politik hukum Pemerintahan Desa di Orde Reformasi mencoba menempatkan posisi desa menjadi lebih baik, keragaman kesatuan masyarakat hukum adat diakui eksistensinya. Tetapi, pengaturan tentang desa sangat terbatas karena kedua undang-undang tersebut fokus mengatur pemerintah daerah. *Kedua*, konsep pemerintahan desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa mencoba memperbaiki kekurangan undang-undang sebelumnya. Mulai dari nomenklatur desa, kewenangan desa, perencanaan pembangunan desa, alokasi dana desa, penguatan Badan Permusyawaratan Desa, konsep *check and balance* serta mempertahankan konsep otonomi daerah, pasar desa dan Badan Usaha Milik Desa, Desa Adat diberikan untuk *mengatur* dan *mengurus* penyelenggaraan adat dan pembangunan adat secara otonom. Pembangunan Desa Adat mendapat anggaran yang bersumber dari Pajak Daerah dan Retribusi, APBN, dan APBD.

Kata Kunci: *Politik Hukum, Pemerintahan Desa, UU No. 6 Tahun 2014*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Desa merupakan kesatuan masyarakat Indonesia yang terbangun mulai dari entitas paling bawah. Desa merupakan suatu kesatuan terkecil berbentuk masyarakat hukum yang kehadirannya telah ada sebelum hadirnya negara ini. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri¹. Desa juga disebut sebagai miniatur Indonesia, selain itu desa dimaknai sebagai arena “politik” yang paling dekat dengan masyarakat, karena desa dapat menyentuh langsung masyarakat dan sebagai wadah partisipasi dalam proses pemerintahan dan pembangunan di tingkat desa.²

Istilah desa bukan hal yang asing di Indonesia, karena desa telah ada dalam UUD 1945 (sebelum perubahan), dalam Penjelasan menyatakan: “dalam teritorir 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

¹ H. A. W. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, cetakan kedua, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 5.

² Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001), hlm. 261.

istimewa.³ Hal ini merupakan apresiasi pengakuan para pendiri negara terhadap eksistensi desa yang merupakan cikal bakal terbentuknya negara Indonesia.

Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 tersebut diturunkan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Mengenai Pemerintah Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Dalam UU No. 22 Tahun 1948, desa ditetapkan sebagai daerah otonom (*local self government*). Pasal 1 mengatur bahwa daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah Provinsi, Kabupaten (Kota Besar) dan Desa (Kota Kecil, Nagari, Marga, dan sebagainya) yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan kata lain desa ditempatkan sebagai daerah otonom tingkat tiga dengan hak otonomi dan hak *madebwind*.⁴ Menempatkan desa sebagai daerah tingkat ketiga dalam UU ini, tidak terlepas dari semangat demokrasi yang menyusul proklamasi kemerdekaan yang mengusung semangat kebebasan.

Menurut UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, daerah otonom terdiri atas daerah tingkat ke-I, daerah tingkat ke-II, dan daerah tingkat ke-III. Dalam UU No. 1 Tahun 1957 desa tidak secara jelas diatur, tetapi UU ini memberikan arah bahwa pada akhirnya desa akan dijadikan Daerah tingkat ke-III sebagai daerah otonom, bukan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui negara seperti yang tercetus dalam Penjelasan UUD 1945 pertama kali. Hanya saja pembentukan daerah otonom tingkat ke-II tersebut berbasiskan kesatuan masyarakat hukum yang sudah ada dan masih terpelihara.

³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001), hlm. 158.

⁴ Dalam penjelasan angka 13.

Sebab dengan cara ini, daerah otonom tingkat ketiga tersebut menjadi kuat karena mempunyai faktor-faktor pengikat yang sudah berjalan turun temurun.

Periode Orde Lama, politik hukum otonomi mengalami titik balik dari desentralisasi kembali ke sentralisasi yang hampir mutlak. Saat itu Soekarno dengan demokrasi terpimpinnya, menganggap bahwa otonomi luas mengancam keutuhan bangsa dan karena itu otonomi harus disesuaikan dengan konsepsi Penpres No. 6 Tahun 1959 yang intinya mempersempit otonomi daerah.⁵

Kedudukan desa berdasarkan UUD 1945 di era demokrasi dipimpin di bawah UU No. 19 tahun 1965 tentang Desa Praja disebutkan bahwa: desa praaja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih pengasanya, dan mempunyai harta benda sendiri.⁶ Dalam penjelasan dinyatakan bahwa kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, *volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya yang bukan bekas swapraja termasuk dalam pengertian desa dalam undang-undang ini. Tetapi, pemberian kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tersebut dianggap membahayakan keutuhan NKRI.

Pada masa Orde Baru, pola hubungan pusat dan daerah berwatak sentralistik, bahkan sebagian masyarakat menilai pola hubungan tersebut 'bias Jakarta'. UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Di Daerah maupun UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa bercorak sentralistik dan

⁵ Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi (Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Otonomi Desa Pasca Perubahan Konstitusi)*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm.182.

⁶ Pasal 1 UU No. 19 Tahun 1965.

‘seragam’, padahal kondisi riil daerah dan desa di Indonesia sangat beragam. UU No. 5 Tahun 1979 mereduksi keragaman masyarakat hukum di desa diseragamkan menjadi desa sebagaimana disain desa di Jawa. Komunitas masyarakat hukum seperti gampong, nagari, huta, dan lain-lain dipaksa menjadi ‘desa (Jawa)’.

Melalui UU No. 5 Tahun 1979 desa didefinisikan sebagai wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Pengertian ini menunjukkan bahwa UU No. 5 Tahun 1979 tidak mengatur desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, melainkan mengatur kesatuan masyarakat yang di dalamnya terdapat kesatuan masyarakat hukum. UU ini diperuntukkan memperkuat kedudukan desa agar mampu menggerakkan masyarakat berpartisipasi dalam pembangunan desa. Tetapi dengan cara penyeragaman nama, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintahan desa, sehingga telah mengubah total wajah gampong, nagari, huta dan lain-lain menjadi desa.

Pasca lengsernya rezim Orde Baru, terjadi pergeseran dalam dinamika pemerintahan di Indonesia khususnya pemerintahan desa. Ditandai dengan lahirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya telah mengakomodir aspirasi masyarakat untuk menghadirkan konsep otonomi dan desentralisasi secara lebih baik. UU No. 22 Tahun 1999 mengakui adanya keberagaman desa-desa di Indonesia. Tetapi dalam UU ini

posisi desa juga belum tegas dimana letaknya, terlebih lagi UU ini memberikan ‘cek kosong’ kepada bupati/walikota untuk mengatur desa, sekaligus menempatkan posisi desa sebagai bagian (subsistem) dari pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah dipandang cenderung menempatkan (memindahkan) masalah desa sebagai persoalan lokal, bukan bagian dari persoalan nasional.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memuat ketentuan tentang daerah dan desa menjadi satu paket. Tetapi yang menjadi perhatian utama tetap diberikan pada Daerah ketimbang Desa. UU No. 32 Tahun 2004 secara eksplisit (penjelasan Umum no.10) mengakui keberadaan otonomi desa, tetapi di sisi lain pasal demi pasal justru mengaburkan otonomi desa. Berbagai kebijakan terhadap desa tersebut justru seringkali kontra produktif, di mana hal tersebut dapat dilihat adanya kecenderungan makin meningkatnya *social distrust* di kalangan perangkat maupun masyarakat desa. Jurang pemahaman antara elit pemerintah dengan masyarakat yang melebar sebagai akibat seringkali menempatkan posisi negara (pemerintah) dengan desa secara dikotomi, di mana negara/pemerintah menempatkan diri sebagai tuan dan desa sebagai *kawula* (pengikut).

Pengaturan tentang desa dalam undang-undang ini ditempatkan sebagai subsistem pemerintahan kabupaten/kota. Hal tersebut menimbulkan dampak pada keterbatasan kewenangan desa dalam hal tata kelola perencanaan keuangan, pembangunan, dan tata pemerintahan di lingkungannya sendiri. UU No. 32 Tahun 2004 yang terlalu umum mengatur tentang desa mengakibatkan pengelolaan desa menjadi lamban karena harus menunggu lahirnya peraturan

pemerintah di atasnya. Bahkan hingga tahun 2013, pengaturan lebih lanjut tentang desa hanya diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2002 tentang Desa. Desa dalam PP No. 72 Tahun 2005 memang diatur secara rinci, tetapi sangat disayangkan karena posisi desa menjadi semakin terdegradasi karena hanya diatur rinci dengan PP bukan dengan undang-undang.

Berjalannya pemerintahan desa sebagai subsistem daerah kabupaten/kota yang merujuk pada UU No. 32 Tahun 2004, dinilai sebagian besar masyarakat khususnya perangkat desa belum mengakomodir otonomi desa sepenuhnya.⁷ Pertengahan Januari 2014, lahir Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang bertujuan mengangkat kembali eksistensi desa, karena diatur dalam undang-undang tersendiri. Selain itu, membawa harapan baru bagi keberlangsungan pemerintahan desa yang otonom dan memiliki dana alokasi yang besar bagi pemerintahan desa.

Terkait dengan posisi desa dalam NKRI, yang dasarnya belum secara eksplisit disebutkan dalam UUD 1945. Dapat dikatakan menjadi salah satu penyebab berubah-ubahnya pengaturan, posisi, kewenangan desa dalam menyelenggarakan pemerintahannya sendiri. Oleh karena itu, keadaan peraturan perundang-undangan terkait desa yang selalu berubah-ubah dari waktu ke waktu tersebut masih perlu diteliti lebih lanjut, sebenarnya hal apa yang melatarbelakangi perubahan tersebut dan bagaimana dinamika dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terkait pemerintahan desa. Hal ini diperlukan untuk mewujudkan suatu pengaturan desa yang benar-benar ditujukan

⁷ <http://regional.kompas.com/read/2010/11/12/02501796/mediasiber.html> (Parade Tuntut UU Desa Sah Jumat, 12 November 2010 | 02:50 WIB. Di akses pada 04 April 2014. 21:50 WIB.

untuk kesejahteraan dan kepentingan masyarakat desa, bukan hanya untuk sebagian golongan yang mengatasnamakan mereka sebagai masyarakat desa. Selain itu, kajian juga diperlukan dalam rangka mencari konsep pemerintahan desa yang sesuai dengan kondisi masyarakat desa, sehingga pemerintahan desa dapat berjalan beriringan dan mendapat dukungan dari masyarakat desa sehingga desa dapat berkontribusi besar untuk pembangunan daerah dan negara demi memperkokoh semangat NKRI.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, dapat diajukan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana politik hukum pemerintahan *desa* di masa Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi?
2. Apakah konsep pemerintahan desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 telah memenuhi kebutuhan masyarakat desa?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui dan menganalisis politik hukum pemerintahan desa di masa Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

2. Mengetahui dan menganalisis konsep pemerintahan desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 apakah telah memenuhi kebutuhan masyarakat desa.

D. Orisinalitas Penelitian

Sepanjang pengamatan penulis, belum terdapat penelitian yang dilakukan secara mendalam mengenai politik hukum pemerintahan desa dalam tiga priode yakni orde lama, orde baru, dan reformasi (hingga 2014). Pada tahun 2006, pernah dilakukan penelitian oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia yang dibukukan dengan judul “Dinamika Demokratisasi Desa di Beberapa Daerah di Indonesia Pasca 1999.”⁸ Penelitian ini fokus pada keberlangsungan mekanisme pengawasan terhadap pemerintahan desa serta dinamika partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan di desa pasca 1999. Hasil penelitian menunjukkan bahwa fungsi pengawasan justru menurun. Hal ini dikarenakan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah melakukan perubahan, seperti dihapuskannya BPD dan diganti dengan Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes), sedangkan peran dan fungsi kontrol Bamusdes dipangkas, dan hanya berfungsi menetapkan peraturan desa serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Tidak dimilikinya fungsi pengawasan pada Bamusdes berarti meniadakan kembali peran politis dan kontrol publik terhadap jalannya pemerintahan desa, sehingga membuat proses demokratisasi di tingkat desa menjadi ‘hilang’. Selain itu penelitian LIPI ini mengatakan bahwa pemerintahan desa dengan UU No. 32 tahun 2004 mengalami

⁸ Heru Cahyono (Peneliti Utama), dkk, *Dinamika Demokratisasi Desa di Beberapa Daerah di Indonesia Pasca 1999*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2006).

kemunduran dibandingkan UU No. 22 Tahun 1999, dan dikatakan UU No. 32 tahun 2004 dapat dianggap menutup demokratisasi lokal dan desentralisasi di pedesaan.

Kushandajani dalam bukunya yang berjudul “Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial (Dalam Perspektif *Socio-Legal*) menganalisis bagaimana mewujudkan otonomi desa yang berbasis modal-modal sosial. Dari hasil penelitian disebutkan bahwa untuk mewujudkan otonomi desa berbasis modal-modal sosial ternyata tidak mudah. Kendala yang dihadapi adalah karena pada dasarnya setiap penyelenggaraan pemerintahan selalu didasarkan pada hubungan kekuasaan. Selain itu, juga tidak dapat dihindarkan bahwa hukum (perundang-undangan) yang menyangkut tata kehidupan di desa merupakan produk politik yang diputuskan oleh lembaga eksekutif dan legislatif, padahal lembaga tersebut mencerminkan konstelasi kekuatan partai politik. Selain itu, desa sejak kemerdekaan Republik Indonesia sampai sekarang, hanyalah dipandang sebagai bagian terkecil dari wilayah negara yang harus taat kepada pemerintah atasnya. Kondisi tersebut tidak menguntungkan bagi perkembangan dan pembaruan desa, mengingat permasalahan di desa sangat kompleks. Seperti masalah pemerintahan desa, sosial, ekonomi dan budaya. Dalam buku tersebut disimpulkan, bahwa dalam pengaturannya cara pandang negara terhadap keberadaan desa, harus segera diubah, karena desa merupakan akar kehidupan masyarakat. Selain itu, untuk menguatkan otonomi desa sangat dibutuhkan komitmen yang kuat dari berbagai pihak, khususnya pembuat peraturan. Oleh karena itu pendekatan

dalam buku ini memotret otonomi desa dari perspektif sosio-legal,⁹ dan bahasan yang membedakan buku ini dengan penelitian penulis adalah, kajian dalam buku ini hanya berhenti pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, sedangkan penulis mengkaji hingga Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Dalam disertasi Khairudin yang berjudul “Dekonstruksi Politik Hukum Otonomi Desa Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”¹⁰ juga membahas pemerintahan desa dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, penelitian tersebut membahas pemaknaan hakekat otonomi desa yang dilacak dari aspek historis-kronologisnya menggunakan teori dekonstruksi di dapat dua corak otonomi desa, yaitu: 1) secara faktual-historis, yang berarti produk hukum otonomi desa semula desa dalam bentuk kesatuan masyarakat hukum adat (*self governing community*) menuju pada bentuk desa sebagai unit pemerintahan terendah (*local self government*). 2) Secara ideal-filosofis, produk hukum pengaturan otonomi desa yang dicita-citakan adalah mengintegrasikan desa sebagai *self-governing community* dan *local self government* secara utuh sehingga otonomi desa yang di idealkan berbasis *cultural-pluralis*. Selain itu, disebutkan juga bahwa produk hukum pengaturan otonomi desa dalam perjalanannya atau perkembangannya kedepan belum memiliki konstruksi yang dapat mewujudkan otonomi desa yang sesungguhnya atau otonomi desa yang di idealkan.

⁹ Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial (Dalam Perspektif Socio-Legal)*, Cetakan Pertama, (Semarang: FISIP Universitas Diponegoro, 2008).

¹⁰ Khairuddin Tahmid, *Dekonstruksi Politik Hukum Otonomi Desa Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Disertasi, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2011).

I Wayan Wesna Astara juga membahas mengenai desa dalam bukunya “Pertarungan Politik Hukum Negara dan Politik Kebudayaan”. Buku tersebut mengambil fokus pada ‘penggerusan’ kebudayaan desa adat khususnya desa adat yang berada di Bali. Dalam pembahasan ditemukan ternyata perturan yang ada di mada orde baru dan reformasi justru cenderung mendiskriminasikan keberadaan desa khususnya desa adat di Bali (Desa Pakraman). Khususnya pengaturan mengenai desa di era orde baru yang menyeragamkan struktur desa di semua wilayah, berakibat berbagai peranan bendesa adat di desak oleh kepala desa, seperti tugas adat dan agama mulai dirambah oleh kepala desa. Sebagai bagian politik keamanan negara di tingkat desa, maka ditempatkan militer (tentara) dan polisi untuk menjaga keamanan, baik secara preventif maupun refresif. Hal ini dianggap berlebihan dan ‘mematikan’ desa adat yang ada di Bali.

H.A.W. Widjaja dalam buku yang berjudul “Otonomi Desa (Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh)”¹¹, penulis fokus pada bahasan implementasi pedoman umum pengatutan mengenai desa. Dalam bahasan ditemukan penjabaran otonomi desa yang dimaksud bukan pada tatanan teoritik, melainkan pada tatanan sangat teknis. Hal ini dikarenakan buku yang disusun berbarengan dengan kegiatan sosialisasi otonomi desa dan sosialisasi Peraturan Pemerintah No. 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa. Sehingga isi dari buku ini lebih pada penjabaran teknis peraturan perundang-undangan terkait desa.

¹¹ H.A.W. Widjaja, *Otonomi Desa (Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh)*, Cetakan Keenam, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012).

Dalam jurnal ilmiah tahun 2012, penulis menemukan suatu tulisan dengan judul “Politik Hukum Pemerintahan Desa”¹², walaupun judul hampir sama dengan penelitian ini, tetapi materi muatan dalam jurnal tersebut ternyata sangat berbeda. Karena jurnal tersebut hanya memaparkan secara umum terkait politik hukum pengaturan desa, tidak dibahas secara mendalam. Selain itu, pembahasan dalam jurnal tidak mengaitkan dengan sistem pemerintahan yang tengah berlangsung dalam priode berlakunya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa. Hal inilah yang membedakan dengan penelitian yang akan penulis lakukan.

Moch. Solekhan, juga menulis buku berjudul “Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Membangun Mekanisme Akuntabilitas)”¹³, buku tersebut membahas mengenai penyelenggaraan pemerintahan di desa yang menitikberatkan pada pentingnya pelibatan seluruh potensi yang ada pada masyarakat desa sebagai bentuk partisipasi yang esensi bukan yang teknis, hal ini dikatakan sangat penting karena penyelenggaraan pemerintahan di tingkat desa “berbeda” dengan penyelenggaraan pemerintahan yang ada di tingkat atasnya. Karena di desa konsep kehidupan bersama, gotong royong yang masih kuat.

Didik Sukriono menulis buku “Hukum Konstitusi, dan Konsep Otonomi (Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi)”. Disebutkan bahwa politik hukum (*legal policy*)

¹² M. Iwan Satriawan, Politik Hukum Pemerintahan Desa, *Jurnal Konstitusi PSHK FH UII*, Volume I No. 1, November 2012.

¹³ Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Membangun Mekanisme Akuntabilitas)*, Cetakan Pertama, (Malang: Setara Press, 2012)

pemerintahan desa dalam berbagai peraturan perundang-undangan, terjadi ketidakteraturan (inkonsistensi) sejak jaman kolonial hingga saat ini. Hal ini disebabkan adanya beberapa kelemahan dalam Undang Undang Dasar 1945 yakni: (a) memberikan porsi kekuasaan besar pada Presiden, (b) Undang Undang Dasar 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balances*, (c) Undang Undang Dasar 1945 memuat ketentuan yang tidak jelas atau multi tafsir, (d) adanya penjelasan dalam Undang Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan), dan (e) Undang Undang Dasar 1945 mengandung banyak ketentuan yang harus diatur dengan undang-undang.¹⁴ Kelemahan Undang Undang Dasar 1945 tersebut (penjelasan UUD) tidak dielaborasi dengan komperhensif sehingga hanya terkesan memaparkan saja, hal ini yang membedakan dengan penelitian ini yang nantinya akan membahas pergeseran, perubahan paradigma tentang desa yang dimuat dalam Undang Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) dan Undang Undang Dasar 1945 (setelah perubahan). Hal ini justru diperlukan untuk melihat bagaimana konsistensi negara dalam memaknai hadirnya desa dalam NKRI. Selain itu, dalam buku ini mengatakan salah satu faktor yang mempengaruhi politik hukum pemerintahan desa adalah dinamika perubahan UUD Negara, yakni mulai dari UUD 1945 (periode pertama), Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950, UUD 1945 (periode kedua), tetapi tidak menyoroti perubahan UUD setelahnya pada periode 1999 hingga 2002, padahal dari proses perubahan tersebut dapat ditemukan mengapa akhirnya desa tidak lagi masuk kedalam UUD 1945.

¹⁴ Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi, dan Konsep Otonomi (Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi)*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 180-181.

Penelitian atau pun tulisan-tulisan tentang desa di atas berbeda dengan penelitian ini, karena penelitian ini akan meneliti politik hukum pemerintahan desa di masa Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi serta menganalisis konsep pemerintahan desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 apakah telah memenuhi kebutuhan masyarakat desa.

E. Kerangka Teori

1. Teori Negara Kesatuan

Negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Sebenarnya tidak terdapat kesepakatan penguasa daerah apalagi negara-negara. Karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Dengan demikian, maka negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya, ini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.¹⁵ Pilihan negara kesatuan tampaknya sebagai usaha memperkokoh Indonesia yang terdiri dari berbagai suku, agama, adat, dan lainnya. Senada dengan hal tersebut, Fred Isjwara, mengatakan bahwa negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan

¹⁵ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara* (edisi revisi), Cetakan ke-5, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 91-92.

federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat, baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).¹⁶

UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), Negara Indonesia dikatakan sebagai suatu Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada suatu negara kesatuan ialah bahwa yang memegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local government*) sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.¹⁷

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Manajemen pemerintahan yang dipilih oleh Indonesia yang memiliki wilayah yang sangat luas dengan beribu-ribu pulau tersebut adalah dengan membagi daerah ke dalam daerah-daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi. Di luar pilihan tersebut, berdasarkan teori yang berkembang, setiap negara kesatuan (*unity state, eenhedsstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi, dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh Pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerahnya (desentralisasi). Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang

¹⁶ Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kelima, (Bandung: Binacipta, 1974), hlm. 188.

¹⁷ Ni'matul Huda, *Hukum...*, *Op, Cit*, hlm. 92.

Pemerintahan Pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie men deconsentratie*).

Menurut Bagir Manan, desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelftanding*), bersifat otonomi (teritorial ataupun fungsional).¹⁸ Dalam negara kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Untuk dapat lebih memahami istilah atau pengertian tersebut dapat ditambahkan, bahwa dengan kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut “wilayah” (*gebied*). Dengan kata lain, istilah “daerah” bermakna “bagian” atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.¹⁹

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem

¹⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan I, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset), 2005, hlm. 85.

¹⁹ J. Wajong, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, (Jambatan,) 1975, hlm. 24.

desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.²⁰ Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang di desentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.²¹ Oleh karena itu, terdapat keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas dan peranserta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya merupakan hal yang mesti dijalankan.²²

Sri Soemantri mengatakan adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan.²³ Alasan menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan pemerintah pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya. Dominasi pemerintah

²⁰ Fahmi Amrusyi, "Otonomi Dalam Negara Kesatuan", dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, (Jakarta: Media Sarana Press), 1987, hlm. 56.

²¹ *Ibid*, hlm. 93.

²² C. S. T. Kansil dan Christine S. T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia; Hukum Administrasi Daerah*, Cetakan kedua, (Jakarta: Sinar Grafika Offset), 2004, hlm. 3.

²³ Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali), 1981, hlm. 52.

pusat atas urusan-urusan pemerintahan telah mengakibatkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan menjadi tidak harmonis atau bahkan berada pada titik yang mengkhawatirkan sehingga timbul gagasan untuk mengubah negara kesatuan menjadi negara federal. Adanya pelimpahan wewenang yang disebut pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan-satuan teritorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentuk-bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal.

2. Otonomi Desa

Otonomi desa pada awalnya adalah ciptaan bangsa Belanda, pada saat Belanda masih memegang kekuasaan sebelum Indonesia merdeka. Otonomi desa yang awalnya dilontarkan oleh Letnan Gubernur Jendral Raffles pada tahun 1817, mengatur bahwa desa-desa di pantai utara Pulau Jawa menjalankan hak-otonomi penuh dan berkuasamemilih kepala desanya sendiri.²⁴ Dalam pengertian otonomi menurut hukum tatanegara asing, maka desa di Indonesia sebagai daerah-daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi yang sangat luas. Adapun hak otonomi untuk mengatur dan mengurus rumah tangga desa sebagai daerah hukum yang diatur dalam hukum adat, adalah kewenangan dan kewajiban tiada yang bersangkutan dengan kepentingan keduniawian, akan tetapi juga bersangkutan dengan kerohanian.²⁵ Oleh karena itu, desa disebut sebagai institusi

²⁴ Kemudian tentang hak otonomi desa baru disahkan dalam perundang-undangan pada tahun 1854, dalam pasal 71 RR th. 1954, p. 128 I.S.)

²⁵ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa, Op. Cit.*, hlm. 282

yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta dinilai relatif mandiri.²⁶

Desa juga dipandang sebagai salah satu bentuk dari kehidupan bersama yang terdiri dari beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal, kebanyakan hidup dari pertanian, terdapatnya ikatan keluarga yang rapat, taat pada tradisi kaedah-kaedah sosial.²⁷ Dari sudut pandang sosial ekonomi, desa lebih dilihat dari sudut pandang produksi, dimana desa sebagai komunitas atau masyarakat yang memiliki model produksi, yaitu pertanian. Hatta juga mengatakan bahwa model produksi merupakan dasar dari demokrasi khas desa. Di desa sistem yang masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian dari adat istiadat yang hakiki, dasarnya adalah pemilikan tanah komunal, yaitu setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama, sewaktu mengadakan kegiatan ekonomi.²⁸ Dengan demikian, kolektivitas menjadi pilar utama dalam kehidupan sosial desa, yang didasarkan pada pemilikan tanah secara komunal yang merupakan wujud demokrasi asli Indonesia.

Eksistensi dan peranan desa bahkan dikatakan oleh Soepomo, bahwa perlunya menggunakan desa sebagai model dalam menyusun sistem pemerintahan Republik Indonesia karena pemimpin harus bersatu jiwa dengan rakyatnya seperti dalam tradisi pemerintahan desa pada jaman itu, oleh karena itu

²⁶ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa...*, *Op. Cit*, hlm. 4.

²⁷ Jabal Tarik Ibrahim, *Sosiologi Pedesaan*, (Malang: Universitas Muhammadiyah, 2003), hlm. 31. Dalam Khairuddin, *Dekonstruksi Politik...*, *Op., Cit*, hlm. 260.

²⁸ Herbert Feith dan Lance Castles, *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, (Jakarta: terjemahan LP3ES, 1988), hlm. 12-16.

Soepomo menghendaki diakuinya otonomi desa atau yang disebut (*zelfbesturende Landschappen*) dalam ketatanegaraan republik Indonesia.²⁹

Otonomi desa juga dimaknai sebagai wadah suatu unit ekologis yang merupakan suatu masyarakat setempat atau *community*, yang menurut Theodonson, G.A dan Theodonson A.G dikutip oleh Aoerjono Soekanto dalam bukunya *Kedudukan Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian* sebagai berikut:

*“ A concentrated settlement of people in a limited territorial area, within which they satisfy many of their daily needs through a system of independent relationships. A community is a self conscious social unit and a focus of group identification. Although a community forms a local geographic and economic unit, providing many of the primary goods and services for its inhabitants, it is not necessarily a political entity, as is not contained within or defined by legal boundaries, such as those of a city or town, community also implies a certain identification of the inhabitants with the geographic area, and with each other, a feeling of sharing common interest and goals, a certain amount of mutual cooperation and a awareness of the existence of the community in the both its inhabitants and those in the surrounding area”*³⁰

(suatu lingkungan kediaman orang yang terkonsentrasi dalam suatu areal territorial terbatas, dalam mana mereka memenuhi kebutuhan hidup mereka sehari-hari lewat suatu system hubungan yang saling bergantung. Suatu komunitas merupakan suatu unit kesadaran dari masyarakat sekaligus suatu fokus identifikasi kelompok. Meskipun suatu komunitas membentuk suatu unit geografi dan ekonomi lokal, dengan cara menyediakan barang-barang kebutuhan dan pelayanan untuk penduduknya, ia tidaklah harus merupakan entitas politik karena ia tidak berada dalam atau ditetapkan oleh garis batas hukum sebagaimana kota besar atau kota kecil. Komunitas juga secara tidak langsung menyatakan suatu identifikasi tertentu dari orang-orang yang berdiam di suatu area geografis yang satu sama lain merasa memiliki tujuan dan kepentingan yang sama, termasuk melakukan kerjasama timbal balik tertentu dan kesadaran akan keberadaan komunitas itu baik untuk lingkungan penduduk itu sendiri maupun untuk wilayah sekelilingnya).

²⁹ Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi...*, Op, Cit., hlm.179.

³⁰ Soerjono Soekanto, *Kedudukan Kepala Desa Sebagai Hakim Perdamaian*, (Jakarta: Rajawali, 1986), hlm. 5.

Melihat pemaknaan otonomi desa di atas, bahwa pemaknaan tersebut lebih melihat dari perspektif sosiologis, yang tentunya akan berbeda jika dilihat dari perspektif hukum. Istilah otonomi desa terasa kuat pemaknaan normologisnya dari sudut pandang hukum, yang lebih menekankan kepada aturan normatif, dimana desa lebih dipahami sebagai suatu daerah kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.³¹ Jika perspektif sosiologis lebih menekankan pada “kultur” komunitas atau masyarakat desa, maka sebaliknya perspektif hukum lebih menekankan pada “struktur” pemerintahan desa.³²

Kajian hukum terhadap otonomi/pemerintahan desa selalu berkaitan dengan bagaimana negara “memperlakukan” desa. Dilihat dari makna pengaturan sebagaimana tercantum dalam Pasal 18B ayat (1) yang berbunyi, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”, dan ayat (2) menegaskan, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.” Maka dapat dikatakan bahwa esensi dari pasal tersebut mencerminkan pengakuan negara terhadap apa yang disebut “otonomi desa” dewasa ini. Lebih dari itu, dengan menyebut desa sebagai

³¹ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Op. Cit.*, hlm. 3.

³² Kushandajani, *Otonomi Desa ...*, *Op. Cit.*, hlm. 31.

“susunan asli yang memiliki hak asal usul”, maka menurut UUD 1945 hanya desa yang dipastikan memiliki otonomi.³³

3. Politik Hukum

Teori ketiga yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori politik hukum. Pilihan atas teori ini didasarkan untuk membedah konfigurasi politik di masa orde lama, orde baru dan orde reformasi yang secara berganti-ganti mengatur tentang desa tidak dalam posisi yang ideal, karena hanya menjadi bagian dari pemerintahan daerah. Padahal, cikal bakalnya negara RI berasal dari desa, dusun, kampung, marga dan lain-lain sebagaimana yang digambarkan dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Sementara di dalam semua undang-undang pemerintahan daerah maupun pemerintahan desa, desa direduksi ‘habis’ menjadi bagian kecil dari sebuah negeri yang bernama Indonesia.

E.M.H Hirsch Ballin mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijaksanaan negara untuk menerapkan hukum.³⁴ Teuku Mohammad Radhie, berpendapat bahwa politik hukum adalah pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah kemana hukum hendak diperkembangkan.³⁵ Abdul Hakim Garuda Nusantara mengatakan bahwa politik hukum adalah politik pembangunan hukum, sedangkan Mahfud MD mengatakan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan

³³ *Ibid.* 31.

³⁴ A.S.S Tambunan, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, (Jakarta: Puporis, 2002), hlm. 10.

³⁵ *Ibid.*

negara". Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.³⁶

Politik hukum menurut Satjipto Rahardjo adalah sebagai aktivitas memilah dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu: 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui system yang ada; 2) cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan ditumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.³⁷

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari³⁸ mengatakan bahwa politik hukum memiliki ruang lingkup sebagai berikut:

1. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
2. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
3. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum;

³⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 1.

³⁷ *Ibid.* hlm. 2.

³⁸ Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 51-52.

4. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum;
5. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang dan telah ditetapkan;
6. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

Politik hukum sebagai *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum³⁹. Dari pengertian tersebut terlihat bahwa politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.

Soedarto mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Kemudian Soedarto juga menambahkan bahwa politik hukum juga sebagai upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik secara sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.⁴⁰

³⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum...*, *Op. Cit*, hlm. 17.

⁴⁰ *Ibid.* hlm, 2.

Politik hukum sebagai *legal policy* yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka mencapai tujuan negara, oleh karena itu *legal policy* dalam hal ini dapat diartikan bahwa ‘hukum sebagai alat’, sehingga politik hukum juga dapat dikatakan sebagai alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan system hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara.⁴¹

Menurut Mahfud MD cakupan studi politik hukum setidaknya memuat tiga hal, yakni: *pertama*, kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara; *kedua*, latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya (poleksosbud) atas lahirnya produk hukum; *ketiga*, penegakan hukum di dalam kenyataan lapang.⁴² Dalam kajian politik hukum ada asumsi yang berlatar belakang politik di balik lahirnya hukum dan pengaruhnya terhadap produk hukum. Atau yang dikenal dengan hukum adalah produk politik. Hukum yang merupakan produk adalah benar jika didasarkan pada das sein dengan mengkonsepkan hukum sebagai undang-undang. Dalam faktanya jika hukum dikonsepsikan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. Oleh karena itu dikatakan bahwa hukum adalah kristalisasi, formalisasi atau legalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing baik melalui kompromi politik maupun melalui dominasi oleh kekuatan politik yang terbesar.

⁴¹ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 1. Dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum..., Op. Cit*, hlm. 2.

⁴² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum..., Op. Cit*, hlm. 4.

Dalam bahasanya Mahfud MD menyatakan bahwa ada tiga indikator dari masing-masing produk hukum baik produk hukum responsif dan produk hukum ortodoks, yakni, *pertama*, produk hukum responsif akan lahir ketika dalam pembuatannya partisipatif, muatannya aspiratif dan rincian isinya limitative. Atau dengan kata lain konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif. *Kedua*, produk hukum ortodoks akan lahir ketika pembuatannya sentralistik-dominatif, muatannya positivist-instrumentalistik, rincian isinya *open interpretative*. Atau dengan kata lain konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan hukum yang ortodoks atau konservatif.⁴³ Hubungan kausalitas antara hukum dan politik setidaknya ada tiga macam, *pertama*, hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. *Kedua*, politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan (bahkan) saling bersaing. *Ketiga*, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik, tetapi begitu hukum ada maka kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.⁴⁴

⁴³ *Ibid.* hlm. 7.

⁴⁴ *Ibid.* hlm. 16.

F. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan fokus kajian dengan menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemerintahan desa yang berlaku pada masa Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi.

2. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁴⁵ Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari norma atau kaidah dasar dan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer (*primary sources of authorities*) dalam penelitian ini meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- b. Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah,
- c. Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah,
- d. Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja,
- e. Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah,
- f. Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa
- g. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah,
- h. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan

⁴⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (PT. Raja Grafindo Persada, 2003). hlm. 13.

- i. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
- j. Putusan MK yang relevan.

Selanjutnya bahan hukum sekunder (*secondary sources of authorities*) umumnya terdiri atas karya-karya akademis seperti buku, hasil penelitian, jurnal ilmiah dan lainnya. Bahan sekunder ini berguna untuk meningkatkan mutu dalam memahami hukum positif yang berlaku.⁴⁶

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan metode studi literatur yang meliputi risalah peraturan perundang-undangan terkait desa baik secara langsung maupun yang menyatu dengan peraturan perundang-undangan lain, buku-buku, penelitian, jurnal, serta sumber tulisan lainnya yang relevan. Pengumpulan bahan hukum di atas dilakukan dengan cara studi dokumen, yaitu mengkaji, menelaah dan memperelajari bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

4. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yakni: *pertama*, pendekatan historis (*hystorical approach*), hal ini penting dilakukan untuk menelusuri latar belakang sejarah lahirnya desa dan arti penting kehadiran desa dalam NKRI. *Kedua*, pendekatan yuridis normatif (*ststue approach*), yaitu menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum/perundang-undangan yang berlaku. peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif terhadap peraturan perundang-undangan ini dilakukan dengan tujuan untuk: mengetahui dan menganalisis politik hukum

⁴⁶Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hlm. 128.

pemerintahan desa dari materi muatan, dasar ontologis dan landasan filosofis di masa Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi dalam berbagai peraturan perundang-undangan, dan mengkonsepsikan pemerintahan desa yang ideal dalam NKRI.

5. Analisis Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan metode analisis bahan hukum kualitatif, yaitu bahan hukum yang diperoleh akan disajikan dan di olah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
- b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan; dan
- c. Bahan hukum yang disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan.

Tujuan analisis di atas adalah untuk membuat deskripsi secara lengkap dan terperinci, sekaligus memberikan interpretasi teoritik.

6. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun secara sistematis ke dalam 5 (lima) bab dengan perincian sebagai berikut:

Bab Pertama, akan menguraikan pendahuluan, latar belakang masalah yang menunjukkan mengapa studi ini penting untuk dilakukan, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

Bab Kedua, landasan teoritik. Pada bab ini akan diuraikan tentang bentuk negara, sistem pemerintahan daerah, dan sistem pemerintahan desa.

Bab Ketiga, analisis politik hukum pemerintahan desa pada era orde lama, orde baru dan orde reformasi.

Bab Keempat, analisis politik hukum pemerintahan desa dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

Bab Kelima, Penutup. Pada bab ini akan ditampilkan kesimpulan dari hasil penelitian serta rekomendasi berdasarkan hasil penelitian yang bermanfaat bagi perkembangan hukum ke depan khususnya mengenai pemerintahan desa.

BAB II

Bentuk Negara, Pemerintahan Daerah, dan Pemerintahan Desa

A. Bentuk Negara

Bentuk negara atau wujud negara merupakan bangunan negara yang membagi kekuasaan antara Pemerintahan (negara) di pusat, dan pemerintahan (negara) di daerah.⁴⁷ Kajian mengenai bentuk dan susunan negara telah menjadi perdebatan dalam ilmu negara dan hukum tata negara. Istilah bentuk negara biasanya diajukan pada monarki dan republik. Jimly Asshidiqie menyatakan membahas mengenai bentuk negara atau *staatsvormen* terdapat dua pilihan, yakni bentuk kerajaan (monarki) atau republik⁴⁸. Umar menyatakan bahwa bentuk negara terbagi atas tiga macam, yaitu: (1) Negara Kesatuan (Unitaris); (2) Negara Serikat (Federasi/Federalis), dan (3) Perserikatan Negara-negara (Konfederasi).

Negara kesatuan adalah apabila dalam suatu negara hanya ada satu kekuasaan pemerintahan yang berdaulat baik keluar maupun ke dalam yang disebut Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat memegang kekuasaan yang tertinggi untuk mengendalikan kekuasaan pemerintahan. Selain itu, dalam negara kesatuan hanya mempunyai satu kepala negara, satu Konstitusi yang berlaku dalam satu negara. Negara serikat adalah suatu negara yang terdiri atas beberapa negara bagian (*deelstaaten*) yang terbagi

⁴⁷ Umar Said, *Pengantar Hukum Indonesia (Sejarah dan dasar-dasar Tata Hukum serta Politik Hukum Indonesia)*, Cetakan Pertama, (Malang: Setara Press, 2009), hlm. 239.

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 277.

antara Pemerintah Federal (Pusat), dan Pemerintah negara-negara bagian. Negara-negara bagian merupakan negara yang merdeka dan berdaulat ke dalam, tetapi tidak berdaulat keluar negara bagian. Pemerintahan federal mempunyai kedaulatan yang tertinggi baik keluar maupun ke dalam dan dalam hal pembuatan konstitusi serikat serta di bidang pertahanan/keamanan negara. Sedangkan Perserikatan Negara-negara adalah gabungan beberapa negara yang merdeka dan berdaulat. Negara-negara konfederasi masing-masing mempunyai kedaulatan, dan masing-masing mempunyai kedudukan dan kewenangan yang sama untuk mengatur pemerintahan negaranya. Tujuan dibentuknya perserikatan negara-negara pada umumnya untuk keperluan/perbaikan di bidang pertahanan dan keamanan, perekonomian masing-masing negara konfederasi, selain itu juga dapat karena faktor kesejahteraan.⁴⁹

Bentuk negara dalam konteks Indonesia, dapat dilihat dari ketentuan UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (1) “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Kesepakatan atas bentuk negara kesatuan merupakan pilihan politik (*resultante*) bangsa. Hal ini bukan karena adanya ketentuan ataupun keharusan sila ketiga Pancasila, yakni Persatuan Indonesia. Persatuan Indonesia sebenarnya dapat dibangun di atas negara kesatuan maupun negara federal. Harus dibedakan antara konsep “negara kesatuan” dan konsep “persatuan”. Negara kesatuan adalah konsep ketatanegaraan yang mengatur hubungan

⁴⁹ Umar Said, *Pengantar Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 241.

kekuasaan (*gezagsverhouding*) antara pemerintah pusat dan daerah.⁵⁰ Ni'matul Huda mengatakan bahwa negara kesatuan merupakan bentuk negara yang paling tepat untuk menjadi wadah ide persatuan.⁵¹ Pilihan Indonesia atas bentuk negara kesatuan sangatlah kuat, karena selain dicantumkan di dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945, juga dicantumkan larangan untuk mengubahnya di dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945. Jika pasal-pasal lain di dalam UUD NRI 1945 hasil amandemen dapat diubah dengan prosedur tertentu menurut Pasal 37 ayat (1) sampai dengan ayat (4) maka khusus tentang bentuk negara kesatuan tidak dapat diubah. Pasal 37 ayat (5) menegaskan “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”.

Abu Daud Busroh juga mengatakan bahwa:

“... Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan ini juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintah. pemerintah pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.”⁵²

C.S.T. Kansil menegaskan bahwa:

“Negara kesatuan merupakan suatu negara yang merdeka dan berdaulat di mana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Negara kesatuan dapat pula berbentuk: 1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, di mana segala sesuatu dalam negara tersebut langsung

⁵⁰ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Ed. 1, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 211-212.

⁵¹ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan)*, cet. 1, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 240.

⁵² Abu Daud Busroh, *Imu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1990), hlm. 64-65.

diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, dan daerah-daerah tinggal melaksanakannya; dan 2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, di mana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah swantara.”⁵³

Dalam negara kesatuan, bagian-bagian dari negara lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian territorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut ‘wilayah’ (*gebeid*). Dengan kata lain, istilah ‘daerah’ bermakna ‘bagian’ atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.⁵⁴ Dasar kesatuan (*unitarisme*) tidaklah saja menjadi sendi yang kuat untuk dukungan susunan ketatanegaraan, juga sebagai pendorong berisi daya tarik dalam pembinaan bangsa (*nation buiding*).⁵⁵

Menurut Sri Soemantri, adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan.⁵⁶ Pilihan negara kesatuan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang di dominasi oleh pemerintah pusat,

⁵³ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, cetakan kedua, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 71-72.

⁵⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, cetakan I, (Bandung: Nusa media,) hlm. 29.

⁵⁵ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan, Loc. Cit.*

⁵⁶ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*, (Jakarta, Rajawali Press), hlm, 52.

adalah salah satu alasan untuk tetap menjaga negara kesatuan dan integritas negara. Oleh karena itu, pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya sebagai salah satu konsekuensi yang timbul dari konsep tersebut. Dominasi pemerintah pusat atas urusan-urusan pemerintahan telah mengakibatkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan menjadi tidak harmonis atau bahkan berada pada titik yang mengkhawatirkan sehingga timbul gagasan untuk mengubah negara kesatuan menjadi negara federal.⁵⁷

Cohen dan Peterson mengemukakan bahwa: *“unitary systems need not be legally decentralized, but most are through hierarchy of lower level units that have specified geographical jurisdictions. In unitary system, the centre maintains ultimate sovereignty over public sector tasks decentralized to lower-level units”*. Uraian tersebut dapat dipahami bahwa dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisi dominan sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang di bentuk dan berada di bawah pemerintah pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,

⁵⁷ *Ibid.* hlm. 29

akan terjadi tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (*prinsip unity of command*).⁵⁸

Negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi, menurut Thorsten V. Kalijarvi ialah: “negara-negara di mana seluruh kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerinah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian itu hanyalah bagian pemerintahan pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat utuk menyelenggarakan administrasi setempat”.⁵⁹

Negara kesatuan dan negara federal bukan merupakan sesuatu yang harus dikonfrontasikan secara langsung. Hal itu lebih sebagai pilihan yang sangat berbeda mengenai pengaturan kekuasaan nasional. Perbedaan ditemukan dalam konsep pembagian kekuasaan, atau dalam istilah C.F. Strong dikatakan sebagai pembagian kedaulatan. Menurut C.F. Strong:⁶⁰

“The essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other word, that the powers of the central government are unrestricted, for the constituton of a unitary state does not admit of any other law-making body than the central one”.

(Hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang).

⁵⁸ Sudu Wasistiono, “Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerinah Daerah (Tinjauan sudut pandang manajemen pemerintah), dalam *Jurnal Administrasi Daerah*, volume I, edisi kedua, 2004, hlm. 9. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI (Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus Dan Otonomi Khusus)*, cetakan perama, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 1.

⁵⁹ *Ibid.* hlm. 3.

⁶⁰ *Ibid.* hlm. 5.

Sehingga jika adanya pemerintah daerah bukan berarti ada negara di dalam negara. Pemerintah pusat tetap mempunyai kekuasaan tertinggi dan adanya pemerintah daerah termasuk bagian dari negara kesatuan sendiri. Kedaulatan sepenuhnya dari pemerintah pusat disebabkan karena di dalam negara kesatuan itu tidak terdapat negara-negara yang berdaulat.⁶¹ Lebih lanjut Strong mengatakan ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu: (1) “*the supremacy of the central parliament*” (adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat) dan (2) “*the absence of subsidiary sovereign bodies*”(tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat).⁶²

Konsekuensi logis dari posisi sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintahan pusat harus tunduk kepada pemerintahan pusat.⁶³ Menurut Fred Isjwara yang dikutip oleh Ni'matul Huda menyatakan bahwa negara kesatuan adalah bentuk negara yang paling kokoh jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi, dikarenakan dalam negara kesatuan terdapat, baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).⁶⁴

Van Apeldoorn menyatakan bahwa suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat.

⁶¹ Fahmi Amrusyi, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan*”, dalam Abdurahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, (Jakarta: Media Sarana Press, 1987), hlm. 90.

⁶² Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris.., Op. Cit.*, hlm. 6.

⁶³ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 10.

⁶⁴ *Ibid.*

Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri.⁶⁵ Dalam negara kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan.⁶⁶

Negara kesatuan dianggap sebagai bentuk negara yang paling tepat untuk menjadi wadah ide persatuan. Apabila selama musyawarah di dalam Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) digunakan istilah negara persatuan maupun negara kesatuan, sebagai pengalih bahasa *Eenheidsstaat*, UUD NRI 1945 menggunakan istilah tersebut, namun dengan pengertian yang berbeda. Istilah negara kesatuan digunakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 sebagai pengalih bahasaan kata *Eenheidsstaat*. Istilah negara kesatuan digunakan dalam Penjelasan Umum UUD sebagai berikut:

“dalam pembukaan ini diterima aliaran pengertian negara persatuan.... istilah negara persatuan di sini tidak menunjukkan bentuk negara, melainkan cita-cita hukum dan cita-cita moral. Artinya negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Bentuk negara yang paling cocok untuk mewujudkan cita-cita hukum dan cita-cita moral negara persatuan itu ialah negara kesatuan. Dalam negara kesatuan tidak ada negara dalam negara. Negara dibagi dalam daerah-daerah, tidak terdiri dari negara-negara bagian.⁶⁷

Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) memusatkan kedaulatan dan pemerintahan pada satu kekuasaan di pusat, akan tetapi Indonesia mendesentralisasikan kekuasaan kepada daerah-

⁶⁵ Bonar Simorangkir et al. *Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000), hlm. 24.

⁶⁶ J. Wajong, *Asas Dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Jambatan, 1975), hlm. 24

⁶⁷ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris.., Op. Cit.*, hlm. 7

daerah yang melingkupinya dengan tetap mempertahankan konsepsi negara kesatuan. Sehingga prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah mengukuhkan keberadaan daerah sebagai bagian dari NKRI. Konsep seperti ini yang dijelaskan di atas memberikan stimulan bagi masyarakat daerah daerah untuk mengartikulasi semua kepentingannya. Sehingga masalah otonomi daerah dalam sistem hukum dan kebijakan nasional merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari negara dan meletakkan negara sebagai organisasi kekuasaan yang menampung kehendak daerah.⁶⁸ Oleh karena itu keberadaan desentralisasi dalam NKRI menjadi penting untuk dilakukan karena sebagai wujud untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat yang mampu mengartikulasikan semua kepentingan masyarakat. Sehingga kebijakan desentralisasi yang menghasilkan adanya otonomi daerah ini harus dikelola dengan benar agar tujuan maksud diciptakannya pemerintahan daerah tidak melenceng.

Tujuan otonomi daerah tersebut pada dasarnya yaitu: *pertama*, untuk meningkatkan kualitas keadilan, demokrasi, dan kesejahteraan bagi seluruh unsur bangsa yang beragam di dalam bingkai NKRI, khususnya meningkatkan keterlibatan serta partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan maupun implementasinya sehingga terwujud pemerintahan lokal yang bersih, efisien, transparan, responsif, dan akuntabel. *Kedua*, memberikan pendidikan politik kepada masyarakat akan urgensi keterlibatan mereka dalam proses pemerintahan lokal yang

⁶⁸ Hari Sabarno, *Unitarian Pemikiran Otonomi Daerah-Memandu Otonomi Darah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 1.

kontributif terhadap tegaknya pemerintahan nasional yang kokoh dan sah. *Ketiga*, memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk memilih para pemimpin mereka secara demokratis. *Keempat*, membangun kesalingpercayaan antar masyarakat dengan pemerintah.⁶⁹

Kusnardi dan Bintang Saragih merumuskan negara kesatuan dengan artian disebut negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sederajat. Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang, kekuasaan yang ada daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas, dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat, melainkan sebaliknya.⁷⁰

Wolhoff mendeskripsikan negara kesatuan dalam uraian sebagai berikut: “mungkin cukup bila disini dinyatakan bahwa dalam negara kesatuan dengan desentralisasi pada adanya kekuasaan seluruhnya dimiliki oleh pemerintah pusat, sehingga peraturan-peraturan sentral-lah (undang-undang, peraturan pemerintah) yang menentukan bentuk dan susunan pemerintahan daerah-daerah otonom dan macam-macam luasnya kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut inisiatifnya sendiri (*otonomi*), dan /atau turut mengatur dan mengurus hal-hal sentral dalam daerahnya menurut instruksi-instruksi dari pusat

⁶⁹ IRE, *Memperkuat Kapasitas Desa Dalam Membangun Otonomi, Naskah Akademik Dan Legal Drafting*, (Yogyakarta: IRE Press, 2004), hlm. 3.

⁷⁰ Moh. Kusnadi dan R. Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, cetakan – II, (Jakarta: Griya Media Pertama, 1988), hlm. 207-208.

(*madedewind*) dalam hal mana pemerintah pusat tetap mengendalikan kekuasaan pengawasan terhadap daerah-daerah otonomi itu.⁷¹ Lahirnya hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah sebuah konsekuensi diterapkannya asas pembagian kekuasaan negara secara vertikal atau secara territorial yang kemudian erakibat terbaginya kekuasaan pemerintahan kepada pemerintah pusat dan daerah.

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Manajemen pemerintahan yang dipilih oleh Indonesia yang memiliki wilayah yang sangat luas dengan beribu-ribu pulau tersebut adalah dengan membagi daerah ke dalam daerah-daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi. Di luar pilihan tersebut, berdasarkan teori yang berkembang, setiap negara kesatuan (*unity state, eenhedsstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi, dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerahnya (desentralisasi). Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang Pemerintahan Pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie men deconsentratie*). Menurut Bagir Manan, desentralisasi akan di dapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang

⁷¹ G. J. Wolhoff, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Timun Mas, N.V, 1960), hlm. 112.

lebih rendah yang mandiri (*zelftanding*), bersifat otonomi (teritorial ataupun fungsional).⁷²

B. Sistem Pemerintahan Daerah

Pembahasan pemerintahan daerah awalnya dikemukakan oleh Moh. Yamin dalam Sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945. Moh. Yamin mengatakan bahwa:

“Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja”.⁷³

Moh. Yamin membuat rancangan sementara perumusan Undang-Undang Dasar yang memuat tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”⁷⁴

Selain Moh. Yamin, Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar dalam Sidang BPUPKI tanggal 5 Juli 1945, juga menyampaikan suatu keterangan yang menyatakan:⁷⁵

“Tentang Daerah, kita menyetujui bentuk persartuan, unie, oleh karena itu di bawah Pemerintahan Pusat, di bawah negara tidak ada lagi negara. Tidak ada onderstaat, akan tetapi hanya Daerah. Bentuknya Daerah itu dan bagaimana bentuk Pemerintahan

⁷²Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika)*, cetakan I, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2005), hlm. 85.

⁷³ Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, (Jakarta: Penerbit Siguntang, 1971), hlm. 100. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika)*, Cetakan II, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 1.

⁷⁴ *Ibid.* hlm. 2.

⁷⁵ *Ibid.* hlm. 3.

Daerah, ditetapkan dalam undang-undang. Beginilah bunyi pasal 16.”

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dalam undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.”

Kemudian, pada 18 Agustus 1945, Soepomo, di hadapan Sidang PPKI atas permintaan Soekarno, memberikan penjelasan mengenai rancangan Undang-Undang Dasar yang akan disahkan sebagai Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia. Soepomo member penjelasan tentang Pemerintah Daerah sebagai berikut:

“Di bawah Pemerintah Pusat ada Pemerintah daerah: Tentang Pemerintah daerah di sini hanya ada satu pasal, yang berbunyi: Pemerintah daerah diatur dalam undang-undang hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk Pemerintahan daerah, artinya Pemerintahan Daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, *kooti-kooti*, *sultanat-sultanat* tetap ada dan dihormati susuannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara, jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah...”

Berdasarkan pendapat dari dua tokoh perancang UUD 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 adalah: *pertama*, keberadaan daerah otonomi dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraan dilakukan dengan “memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem

pemerintahan negara”. *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah disusun dan diselenggarakan dengan “memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”⁷⁶

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat dikatakan bahwa eksistensi pemerintahan daerah pada suatu negara terlahir sebagai wujud dari peerapan asas pemencaran kekuasaan atau pembagian kekuasaan (*sharing of power*) secara *vertical* yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Pemencaran kekuasaan oleh pemerintah pusat kepada daerah pada umumnya dilakukan karena alasan-alasan kondisi geografis negaranya yang sangat luas dan penduduknya atau warga masyarakatnya yang pluralis, serta permasalahan yang dihadapi semakin kompleks, sehingga tidak mungkin semua kegiatan pemerintahan dijalankan dan dikendalikan secara langsung oleh pusat. Seperti yang dikemukakan oleh Sarundajang, bahwa suatu negara, bagaimanapun bentuknya dan seberapa luas-pun wilayahnya tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral terus menerus. Keterbatasan kemampuan pemerintah menimbulkan konsekuensi logis dan distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada pemerintah daerah.⁷⁷

Penyelenggaraan pemerintahan daerah tentu tidak terlepas dari bentuk negara, hal ini diungkapkan oleh Andi Mustari,⁷⁸ bentuk negara menggambarkan atau menjelaskan pembagian kekuasaan dalam suatu

⁷⁶ *Ibid.* hlm. 4.

⁷⁷ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm. 16.

⁷⁸ Andi Mustaripide, *Otonomi Daerah Dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999), hlm. 23.

negara secara vertikal yaitu antara pemerintah yang di pusat dan pemerintah yang di daerah". Selain itu, Solly Lubis mengatakan bahwa:⁷⁹ dari segi ketatanegaraan, masalah pemerintahan daerah adalah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara, dan prihal pemerintahan/pemerintah daerah itu sendiri serta hubungannya dengan pemerintah pusatnya tergantung kepada bentuk negara kesatuan atau negara serikat. Sedangkan kemungkinan –kemungkinan negara kesatuan itu masih dapat dibedakan, apakah negara kesatuan dengan sistem desentralisasi atau negara kesatuan dengan sentralisasi.

Berbicara tentang pemerintahan pusat dan daerah tentunya tidak terlepas dari hubungan antara pusat dan daerah. Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia meliputi pemerintahan daerah dan pusat. Pada praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan antar pemerintah dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi.⁸⁰

Rondineli mendefinisikan desentralisasi sebagai perpindahan kewenangan atau pembagian kekuasaan dalam perencanaan pemerintah, serta manajemen dan pengambilan keputusan dari tingkat nasional kepada tingkat daerah.⁸¹ Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinu pada prinsipnya tidaklah mungkin diselenggaraan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab sentralisasi tanpa

⁷⁹ M. Solly ubis, *Hukum Tata Negara*, cet- v, (Jakarta: CV Mandar Maju, 1992), hlm 138.

⁸⁰ Siswantosutarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm, 1.

⁸¹ As Dwiyanto, *Reformasi Tata Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003), hlm. 18

desentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu, otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah. Walaupun demikian hubungan antara daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antar organisasi dan bersifat resiprokal.⁸²

Dalam sistem pemerintahan lokal, disamping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan oleh pemerintah kepada daerah otonom. Berdasarkan asas ini, pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro, beserta implementasinya.⁸³ Sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh pemerintah dalam terbagi menjadi dua kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas deentralisasi. *Kedua*, meski sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif menjadi wewenang daerah otonom. Dilihat dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah subnasional, Maddick menjelaskan

⁸² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 13.

⁸³ *Ibid.* hlm. 14

bagian urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang pemerintah. Sementara bagian-bagian lainnya disentralisasikan.⁸⁴

Pada umumnya setiap negara yang berbentuk negara kesatuan akan menyelenggarakan pemerintahan secara sentralisasi atau desentralisasi. Penyelenggaraan pemerintah secara sentralisasi adalah penyelenggaraan seluruh persoalan pemerintahan dilakukan oleh satu pemerintahan atau dilakukan secara terpusat, tidak mengenal pemencaran atau penyerahan kekuasaan kepada organ pemerintah yang ditempatkan di daerah-daerah, sedangkan penyelenggaraan pemerintahan secara desentralisasi adalah pelaksanaan urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pusat tetapi juga dilakukan oleh organ-organ pemerintah di tingkat daerah. Dengan kata lain, pada negara kesatuan yang menganut desentralisasi berarti ada penyerahan kekuasaan pemerintahan kepada organ-organ pemerintahan yang ada di daerah.⁸⁵

Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan itu tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat tetapi juga oleh satuan pemerintah daerah. Ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan

⁸⁴ Henry Maddick, *Decentralization And Development*, (New York: Asia Publishing House Bombay, 1966), hlm. 39, dalam Bhenyamin Hossein, hlm 200.

⁸⁵ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2005), hlm, 64.

kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang. Ayat (2) “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ayat (3) “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Ayat (4) “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Ayat (5) “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Ayat (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan perundang lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ayat (7) “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Menurut Bagir Manan, kehadiran satuan pemerintahan otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampakkan hal-hal berikut:⁸⁶

- a. Secara umum, satuan pemerintahan otonom tersebut akan lebih mencerminkan cita demokrasi daripada sentralisasi;
- b. Satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi sistem demokrasi;

⁸⁶ Bagir manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001), hlm. 177.

- c. Satuan pemerintahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- d. Satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntunan yang berbeda-beda.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui sistem desentralisasi yang berinti atau bertumpu pada otonomi sangat mutlak di dalam negara demokrasi. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegheid*), tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheidiny van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkatan lebih rendah. Hal ini disebabkan desentralisasi senantiasa berkaitan status mandiri atau otonom. Dengan kata lain setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi.⁸⁷ Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi Negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.⁸⁸

⁸⁷ *Ibid.* hlm. 174.

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 24.

Satuan pemerintahan daerah merupakan salah satu sendi negara atau subsistem dari negara kesatuan. Dengan kata lain, daerah otonom merupakan integral dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, hal ini seperti yang dinyatakan oleh Solly Lubis, bahwa pemerintahan di daerah merupakan bagian integral dalam sistem politik dan pembangunan nasional sehingga garis politik dan perundang-undangan mengenai pemerintahan di daerah harus konsisten dengan wawasan dan sistem politik nasional.⁸⁹

Dalam menyelenggarakan pemerintahan di Indonesia, secara normatif terdapat beberapa pengaturan tentang pemerintahan daerah sejak kemerdekaan hingga sekarang sebagai berikut: Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite nasional mencoba menyusun pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang demokratis, dalam hal ini negara dibagi dalam 8 Propinsi yang masing-masing dikepalai oleh seorang Gubernur. Kemudian Propinsi dibagi lagi ke dalam beberapa Kresidenan yang dikepalai oleh seorang Residen. Tetapi dalam undang-undang ini belum ada kejelasan mengenai hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

UU No. 20 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, menitik beratkan sistem pemerintahan yang demokratis, dengan menonjolkan sifat pemerintahan kolejal, dengan menempatkan Pemerintah Daerah yang

⁸⁹ Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintah Daerah*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 16

terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah. Berdasarkan undang-undang ini, daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri terdiri dari Daerah Otonom dan Daerah Istimewa, yang terdiri atas tiga tingkatan yakni Propinsi, Kabupaten atau Kota Besar, dan Desa atau Kota Kecil. Sayangnya undang-undang ini tidak dapat berjalan efektif karena Pemerintah Republik Indonesia sedang mengalami *clash* dengan Belanda serta bertepatan dengan pemberontakan PKI di Madiun.

UU No. 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Indonesia Timur dibentuk karena berdirinya Negara Indonesia Timur diakibatkan oleh sistem federal yang berlaku. Isi undang-undang ini sebagian besar mengambil dari UU No. 22 Tahun 1948. Menurut undang-undangan ini Daerah Otonom terdiri atas tiga tingkatan yaitu Daerah, Daerah Bagian, dan Daerah Anak Bagian. Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan DPD. Tetapi, undang-undang ini tidak berlangsung lama, kemudian Negara Indonesia Timur dibubarkan dan kembali kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia. Maka UU NO 22 Tahun 1948 berlaku kembali.

UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah membagi wilayah negara menjadi tiga tingkatan yakni Daerah Tingkat I termasuk Kotapraja Jakarta Raya, daerah Tingkat II, dan Daerah Tingkat III. Selanjutnya UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah membagi wilayah negara dalam Daerah-daerah Otonom yang terdiri atas tiga tingkatan, yakni Propinsi dan/atau Kotaraya

sebagai Daerah Tingkat I, Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II, dan Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III. Undang-undang ini menganut sistem pemusatan kekuasaan di tangan Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah ditempatkan selaku alat Pemerintah Daerah sekaligus Pemerintah Pusat yang mengawasi jalannya pemerintahan daerah. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah (KDH) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dengan menempatkan Kepala Daerah sebagai figur sentral. Hal ini tampak adanya kewajiban pimpinan DPRD untuk mempertanggungjawabkan kegiatannya kepada Kepala Daerah. Undang-undang ini seharusnya mulai berlaku pada 1 September 1965, tetapi hal ini tidak bisa terlaksana karena terjadinya peristiwa G 30 S/PKI, yang menimbulkan ekses di berbagai macam bidang, sehingga undang-undang tersebut tidak mungkin dilaksanakan.

UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, ketentuan dalam undang-undang ini menegaskan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab mengganti prinsip otonomi yang riil dan seluas-luasnya, asas dekonsentrasi sejajar dengan asas desentralisasi, titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II. UU No. 5 Tahun 1974 dianggap paling sesuai dengan keadaan di daerah, dan dapat dianggap sebagai undang-undang yang paling baik, terutama bila dikaitkan dengan bentuk negara kesatuan, dan dikaitkan dengan keserasian hubungan antara

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.⁹⁰ Berdasarkan Pasal 72 UU No. 5 Tahun 1974, Daerah Otonom terdiri atas dua tingkatan yaitu Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II yang dipimpin oleh seorang Kepala Daerah, sedangkan Wilayah Administratif terdiri atas empat tingkatan yaitu Wilayah Propinsi, Kabupaten atau Kotamadya, Kota Administratif, dan Kecamatan, yang dipimpin oleh seorang Kepala wilayah.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, membagi wilayah negara atas Propinsi, Kabupaten atau Kota, dan Desa, serta menempatkan Kecamatan selaku perangkat Daerah. Propinsi ditempatkan selaku daerah Otonom sekaligus Wilayah Administratif. Undang-undang ini menyatakan pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan Otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi terbatas, pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah Otonom, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi wilayah administratif.

Ditematkannya Kabupaten dan Kota hanya sebagai Daerah Otonom di satu sisi berarti menghapus dualisme penyelenggaraan pemerintahan daerah dan di sisi lain memberikan keleluasaan masing-masing Kabupaten dan Kota untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah. Konstruksi demikian, berbeda dengan UU No. 5 Tahun

⁹⁰ Ateng Syafrudin, *Pemerintahan di Daerah dan Pelaksanaannya*, (Bandung: Tarsito, tanpa tahun), hlm. 11-12.

1974 yang menempatkan Daerah Kabupaten dan Kotamadya sebagai Daerah Otonom sekaligus Wilayah Administrasi. Artinya berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, pada Daerah kabupaten dan Kota hanya diterapkan asas desentralisasi, sedangkan dalam UU No. 5 Tahun 1974 asas desentralisasi diterapkan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi.⁹¹ Munculnya UU No. 22 Tahun 1999 menggeser hegemoni penyelenggaraan pemerintahan oleh Pusat yang seringkali “bias Jakarta”. Di sisi lain, memunculkan fenomena baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan munculnya pemimpin daerah yang seakan bebas dan mandiri tanpa terikat oleh pemerintah pusat.

Undang-undang selanjutnya yang merupakan turunan dari Pasal 18 UUD NRI adalah UU No. 32 Tahun 2004, terdapat prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu: a) Digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan; b) Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah kabupaten, dan daerah kota; c) Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah propinsi, daerah kabupaten, daerah kota, dan desa; dan d) Menurut UU No. 32 Tahun 2004 ini, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem negara kesatuan republik indonesia. UU No. 32 Tahun 2004 membagi wilayah negara atas Propinsi, Kabupaten atau Kota, dan Desa. Institusi Kecamatan

⁹¹ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 63-64.

ditempatkan selaku Daerah Otonom sekaligus masih tetap ditempatkan selaku daerah Otonom sekaligus wilayah administratif. Kabupaten dan Kota adalah sebagai daerah Otonom. Hal ini yang dikatakan ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak jauh berbeda dengan UU No. 22 Tahun 1999 secara struktur dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya, dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.⁹² Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah mencakup isu yang sangat luas, bias terkait dengan isu nasionalisme dan nation-building, bisa pula dengan isu demokrasi nasional dan demokrasi lokal, dan oleh karena itu terkait pula dengan isu hubungan anata negara dan masyarakat.

C. Sistem Pemerintahan Desa

Tujuan otonomi daerah tersebut juga menggambarkan tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai bagian dari daerah dalam NKRI karena secara kewilayahan desa berada di wilayah kecamatan, dimana kecamatan berada di wilayah kabupaten/kota, serta kabupaten/kota berada di wilayah provinsi dsampai pada akhirnya menjadi satu kesatuan

⁹² Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 244.

dengan NKRI. Desa menunjukkan sebuah entitas kewilayahan yang memiliki sistem pemerintahan sendiri. Asal kata ‘desa adalah ‘deshi’ yang merupakan bahasa Sanskerta yang berarti tanah kelahiran ataupun tanah tumpah darah. Dalam makna ini, desa diartikan asli atau origin. Pengertian selanjutnya, jika kata ini diadopsi ke dalam bahasa Indonesia, kata desa berarti menunjukkan wilayah hukum di Jawa.⁹³

Desa atau sebutan-sebutan lain yang sangat beragam di Indonesia, pada awalnya merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk menelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan *self-governing community*. Sebutan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa kolonial Belanda.⁹⁴ Desa merupakan perwujudan geografis yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografis sosial ekonomi, politis, kultural yang terdapat di dalam hubungannya dan pengaruh timbal balik dengan daerah-daerah lain.⁹⁵ Selain itu, makna desa menurut pandangan Soetardjo, sebagai suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.⁹⁶

Bahkan menurut Sutoro Eko, desa disebut sebagai basis kehidupan masyarakat akar-rumput yang mempunyai dua wilayah berbeda tetapi

⁹³ Binarto, *Interaksi Desa-Kota*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1989), hlm. 11.

⁹⁴ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini Dan Masa Depan Otonomi Desa*, (Yogyakarta: Ires's Insight, II, 2008), dalam Muhammad Farid Alwajdi, *Kedudukan Dan Kewenangan Desa Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Fakultas Hukum UGM, 2013), hlm. 27.

⁹⁵ I Nyoman Beratha, *Desa, Masyarakat Desa Dan Pembangunan Desa*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 26.

⁹⁶ Soetardjo Kertohadikusuma, *Desa*, (Jakarta: Balai Pusaka, 1984), hlm. 3.

saling berkaitan. *Pertama*, wilayah internal desa, yang secara politik menunjuk pada relasi antara pemerintah desa, Badan Perwakilan Desa (BPD), institusi lokal, dan warga masyarakat. *Kedua*, wilayah eksternal desa, yaitu wilayah hubungan antara desa dengan pemerintah supra desa (pusat, propinsi, kabupaten dan kecamatan) dalam konteks formasi negara yang hirarkhis-sentralistik.⁹⁷

Desa merupakan entitas terkecil di masyarakat dalam sebuah negara. Terdapat banyak pengertian tentang desa. Salah satunya adalah yang disampaikan oleh H. A. W. Widjaja, memberikan pengertian bahwa desa sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa.⁹⁸ Susunan asli berarti bukan struktur atau susunan yang sengaja direkayasa oleh negara sebagai institusi pengayomnya. Sementara itu Ter Haar menyebut desa sebagai *dorps republic* atau negara kecil, karena sebagai masyarakat hukum desa memiliki semua perangkat negara yakni teritorial (wilayah), warga, aturan atau hukum (*rules* atau *laws*) dan pemerintahan.⁹⁹ Layaknya sebuah pemerintahan negara, pemerintahan di desa juga memiliki alat (polisi dan pengadilan desa) dengan mekanisme (aturan/hukum) untuk menjalankan ‘hak menggunakan kekerasan’ (*coersion*) di dalam teritori

⁹⁷ Sutoro Eko, “Meletakkan Desa dalam Desentralisasi dan Demokrasi”, dalam Abdul Gaffar Karim (Editor), cetakan pertama, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 257.

⁹⁸ H. A. W. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Cetakan Kedua, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada), hlm. 3.

⁹⁹ Ter Haar dikutip oleh R. Yando Zakaria dalam *Jurnal UNISIA* No. 46/XXV/III/2002.

atau wilayah (domain) hukumnya.¹⁰⁰ Dalam pengertian ini, antara pemerintahan desa dengan desa terdapat perbedaan. R. Yando Zakaria membedakan definisi desa dengan pengertian yang disebut dalam istilah pemerintahan desa. Pemerintahan desa memiliki pengertian yang lebih sempit dibanding dengan desa itu sendiri. Desa dipahami sebagai sebuah susunan asli dalam masyarakat sebuah negara. Desa merupakan persekutuan sosial, ekonomi, politik, dan budaya yang berbeda hakikatnya dengan sebuah persekutuan administratif sebagaimana yang dimaksud dengan pemerintahan desa dalam berbagai peraturan perundangan yang telah ada. Sedangkan menurut Soetarjo Kartohadikoesoemo, desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum dimana bertempat tinggal suatu kumpulan masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.¹⁰¹

Menurut Talidzuhu Ndara, unsur-unsur otonomi desa yang paing penting antara lain: a) Adat tertentu; b) Tanah, pusaka , kekayaan desa; c) Sumber pendapatan desa; d) Urusan rumah tangga desa; e) Pemerintahan desa; dan f) Lembaga musyawarah.¹⁰² Pengaturan desa bermula dari jaman belanda tahun 1854, dengan diterbitkannya aturan *Regerings Reglement* (RR). Pada zaman penjajahan ini terdapat dua bentuk pemerintahan desa di indonesia yaitu: a) Swapraja (bagian pemerintahan penjajahan berdasarkan perjanjian); dan b) *Volkgemeenschappen* (desa, nagari, kampong, gampong, kampuang, huta, dan lainnya). Pengaturan desa di

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Soetarjo Kartohadikoesoemo, *Pelaksanaan Otonomi Desa*, Alumni, Bandung, 1984, hlm. 16.

¹⁰² Talidzuhu Ndara, *Dimensi Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1982), hlm. 8

jawa berlaku IGO (inlandsegemeente Ordonantie), dan diluar jawa diatur dalam IGOB (inlandsegemeente Ordonantie Vor Buiten gewesten).¹⁰³

Desa yang secara historis merupakan cikal bakal bagi terbentuknya masyarakat dan pemerintahan di Indonesia, di dalamnya terdapat kelompok sosial sejenis desa atau masyarakat adat dan lain sebagainya, yang telah menjadi bagian yang penting dalam suatu tatanan negara. Kelompok masyarakat di dalam desa¹⁰⁴ tersebut merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri yang telah mengakar kuat, serta relatif mandiri dari campur tangan entitas kekuasaan dari luar.¹⁰⁵ Bagir manan mengatakan bahwa desa sebagai kesatuan pemerintahan yang demoratis, dapat menjadi model pengembangan demokrasi seperti pemusyawaratan, kolektifitas kekeluargaan dan lain sebagainya.¹⁰⁶

Negara merupakan persekutuan daripada keluarga dan desa, guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya. Dengan berdasar bahwa negara itu diawali dari manusia, manusia itu kemudian membentuk keluarga, masing-masing keluarga itu bersatu dan membentuk desa, desa-desa yang

¹⁰³Hanis Nurcholis, *Pertumbuhan Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Surabaya: Penerbit Erlangga, 2011), hlm. 26.

¹⁰⁴Terbentuknya kelompok ini disebabkan karena naluri alamiah untuk mempertahankan kelompok, dalam kelompok tersebut terjalin sendi-sendi yang melandasi hubungan antara sesama warga kelompok berdasarkan hubungan kekerabatan/kekeluargaan, karena tinggal dekat dan karena kesamaan kepentingan yang mendiami suatu wilayah yang dinamakan desa. Lihat dalam Sumber Saparin, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1977), hlm. 119.

¹⁰⁵Purwo Santoso (Editor), *Pembaharuan Desa Secara Partisipatif*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 2.

¹⁰⁶Bagir Manan, *Menyongsong Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH FH UII, 2002, hlm. 159.

ditinggali keluarga kemudian membentuk kata negara (*polis* dalam bahasa Yunani), dengan tujuan untuk dapat mempertahankan diri dari serangan musuh. Sehingga dalam tafsir yang sama istilah “republic” dan istilah “desa” dapat diletakkan pada istilah “negara”, atau dengan kata lain diartikan bahwa desa adalah cikal bakal atau asal mula negara.¹⁰⁷ Konsep desa sebagai entitas sosial sangatlah beragam, yaitu sesuai dengan maksud dan sudut pandang yang hendak digunakan dalam melihat desa. Sebutan desa dapat berupa konsep tanpa makna politik, namun juga dapat berarti suatu posisi politik dan sekaligus kualitas posisi dihadapkan pihak atau kekuatan lain.

Pembahasan tentang desa, telah ada sejak perumusan UUD 1945, yakni dalam rancangan Yamin mengenai desain negara Indonesia, salah satunya adalah tentang desa, disebutkan pada pokok pikiran ke III dan V yang disampaikan pada 29 Mei 1945, bahwa dalam negara rakyat Indonesia maka kepala negara pusat pemerintahan, pemerintah daerah dan pemerintahan persekutuan desa (negeri, marga, dll) diipilih secara timur dan dalam permusyawaratan yang disusun secara rakyat. Negeri, desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibarui dengan jalan rasionalitas dan pembaharuan zaman dijadikan susunan negara sebagai bagian bawah.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, (Bandung: Tarsito), hlm. 3. Dalam Moh. Fadli, dkk, “*Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head Tio A Good Village Governance)*”, (Malang: UB Press, 2011), hlm. 3.

¹⁰⁸ *Ibid.* hlm,38

M. Yamin menguraikan lebih lanjut konsepnya tentang susunan negara Indonesia. Dalam hubungannya dengan pemerintahan daerah pada 11 Djuli 1945 dengan mengucapkan pidato: “dengan ringkas, penyusunan negara yang tertuju kesebelah dalam, dapatlah saja digambarkan sebagai berikut: “Pemerintah dalam Republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan pemerintahan yang paling bawah. Pemerintah ini saya namai pemerintahan bawahan.”¹⁰⁹ Dan pemerintah pusat akan terbentuk dikota negara, ibu Negara Republik Indonesia. Itu saya namai pemerintahan atasan. Antara pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan ini adalah daerah, yang boleh saya sebut pemerintahan tengahan.”

Pembentukan daerah-daerah otonom sejak 1903 oleh pemerintahan Hindia Belanda dilakukan dalam lingkungan wilayah yang langsung dikuasainya. Tapi dalam *Guvernementsgebeid* itu terdapat pula daerah-daerah otonom lainnya, misalnya desa, huta, kuria, marga atau nagari.¹¹⁰ Untuk kepentingan politik kolonial oleh pemerintah Hindia Belanda persekutuan-persekutuan masyarakat adat tersebut diperkenankan mempunyai alat-alat pemerintahan sendiri dan mengatur kepentingan-kepentingan daerahnya. Persekutuan-persekutuan ini disebut *Inlandsche gemeente* yang kedudukannya kemudian diatur dalam *Inlandsche Gemeente-ordonnantie* (S 1906/83) untuk Jawa-Madura. Dalam

¹⁰⁹ M. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Djilid I, hlm. 230-231, dikutip kembali oleh The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia (Suatu Analisa Tentang Masalah-Msasalh Desentralisasi Dan Tjara-Tjara Penjelesaiannja)*, Djilid I, (Jakarta: Gunung Agung, 1967), hlm. 39.

¹¹⁰ *Ibid.* hlm. 25

perkembangannya *Inlandsche Gemeente-ordonnantie* kemudian diperbaharui seluruhnya menjadi Desa *ordonantie* (S 1941/356). Pada masa pemerintahan Jepang persekutuan-persekutuan masyarakat adat dan *zelfbesturende landschappen* di Jawa, pada umumnya tetap dipertahankan seperti sejak keadaan pada zaman Hindia Belanda. Hanya namanya diubah, yaitu desa disebut *Ku* dan *landschap* dinamakan *Kooti*.¹¹¹

Pembahasan di atas menunjukkan bahwa desa juga dimaksudkan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, sebagaimana yang dirumuskan oleh M. Yamin. Berdasarkan hal tersebut, maka dalam UUD 1945, desa dimuat dalam ketentuan Pasal 18B ayat (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Dan ayat (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang.

Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2)). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti *desa*, *marga*, *nagari*, *gampong*, *meusanah*, *huta*, *negorij* dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat – bersifat teritorial atau genealogis –

¹¹¹ *Ibid.* hlm. 28

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. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota.³⁶

Desa kemudian dimuat dalam berbagai ketentuan perundang-undangan secara silih berganti. UU No. 22 Tahun 1948 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah, desa digolongkan sebagai pemerintah daerah tingkat III. Penjelasan umum UU No. 22 Tahun 1948 menyebutkan alasan untuk mengatur desa sebagai daerah tingkat ketiga, karena daerah otonom yang terbawah ialah desa, negeri, marga, kota kecil dan sebagainya. Ini berarti bahwa desa ditaruh ke dalam lingkungan pemerintahan yang modern tidak ditarik di luarnya sebagai waktu yang lampau. Pada saat itu pemerintahan penjajah mengerti, bahwa desa itu adalah sendi negara itu harus diperbaiki segala-segalanya, diperkuat dan didinamisir, supaya dengan begitu negara bisa mengalami kemajuan. Tetapi untuk kepentingan penjajahan, maka desa dibiarkan saja tetap statis (tetap keadaannya). Pemberian hak otonomi menurut *Gemeente-ordonantie* adalah tidak berarti apa-apa, karena Desa dengan hak itu tidak bisa berbuat apa-apa, oleh karena tidak mempunyai dampak yang signifikan.

³⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm 7-17.

Dalam Undang-Undang ini, kepala desa diangkat oleh gubernur dari empat calon yang diajukan oleh dewan desa. keuangan dan oleh *ordonnantie* itu diikat pada adat-adat, yang sebetulnya di desa itu sudah tidak hidup lagi. Bahkan sering terjadi adat yang telah mati dihidupkan lagi atau sebaliknya adat yang hidup dimatikan, bertentangan dengan kemauan penduduk Desa, hanya oleh karena kepentingan penjajah menghendaki itu.⁴⁶ Melihat pengaturan desa dalam UU ini, maka desa hanya merupakan “bagian kecil” yang disisipkan dalam undang-undang yang berjudul pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Ketentuan Umum UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan Desa atau daerah yang setingkat dengan itu adalah kesatuan masyarakat hukum dengan kesatuan penguasa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri seperti dimaksud dalam Penjelasan Pasal 18 UUD. Kemudian dalam Pasal 4 ayat (2) ditentukan, sesuatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat dengan desa, dengan mengingat kehidupan masyarakat dan kemajuan perkembangan sosial ekonominya serta dengan memperhatikan peraturan-peraturan hukum adat dan susunan asli yang masih hidup dan berlaku, dapat dibentuk menjadi Daerah Tingkat III. Penjelasan Pasal 4 ayat (2) UU No. 18 Tahun 1965 menyatakan “ayat (2) pasal ini tidaklah harus ditafsirkan, bahwa daerah tingkat III baru akan dibentuk, apabila kehidupan masyarakat dan perkembangan sosial ekonomi

⁴⁶ *Desain Hukum, Newsletter Komisi Hukum Nasional*, “Mengawal Republik Desa”, Vol. 12, Nomor 01, Tahun 2012. hlm. 8-9.

suatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat dengan desa sudah mencapai tingkat taraf tertentu, sehingga sebelum taraf itu dicapai tidak akan dibentuk daerah tingkat III, melainkan maksudnya ialah hal-hal itu diperhatikan untuk menentukan apakah suatu atau beberapa desa dan daerah yang setingkat dengan desa dibentuk menjadi daerah tingkat III.”

UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Pasal 1 UU No. 19 Tahun 1965 menegaskan bahwa yang dimaksud dengan Desapraja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. Penjelasan Umum UU No. 19 Tahun 1965 menegaskan, menurut penjelasan Pasal 18 UUD 1945, kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang disebutkan sebagai “*volksgemeenschappen*” seperti *Desa* di Jawa dan Bali, *Negeri* di Minangkabau, *Dusun* dan *Marga* di Palembang dan sebagainya itu tercakup dalam rangka Pasal 18 tersebut. Ini berarti bahwa kesatuan-kesatuan masyarakat hukum itu haruslah mendapat tempat dalam rangka dan rangkaian Pemerintahan Daerah. Oleh karena kesatuan-kesatuan masyarakat hukum itu mempunyai pula hak mengurus rumah tangganya sendiri sebagai pembawaan sejarah pertumbuhannya, padahal di bawah daerah tingkat III hanya akan ada daerah administrasi belaka, maka adalah wajar bahwa kesatuan-kesatuan masyarakat hukum itulah seharusnya nanti sama ditingkatkan menjadi daerah tingkat III, sehingga pada akhirnya daerah tingkat III inilah yang menggantikan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sesuai dengan pedoman pelaksanaan Ketetapan MPRS No.

II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

Melihat isi UU No. 19 Tahun 1965, maka ada beberapa kelemahan dalam desain awal penyelenggaraan pemerintahan di desa. *Pertama*, terlalu kuatnya posisi Kepala desapraja, karena selain menerima pertanggungjawaban pekerjaan para pamong desa, panitera desa, juga sebagai ketua Badan Musyawarah Desapraja dan sekaligus memimpin setiap rapat Badan Pertimbangan Desapraja. Tidak adanya lembaga kontrol bagi Pemerintah Desapraja, membuat posisi Kepala Desapraja makin kukuh. *Kedua*, Badan Musyawarah Desapraja terkesan hanya sebagai “pelengkap” saja dari penyelenggaraan pemerintahan di desa. Kewenangannya sangat terbatas, dan tidak bisa mengimbangi otoritas Kepala Desapraja. *Ketiga*, dalam perspektif regulasi, maka peran Pemerintah Daerah Tingkat I/Provinsi sangat kuat di dalam menyusun semua aturan yang berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa serta pengawasan penyelenggaraan pemerintahan di desa.⁵⁰

UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Di Daerah, tidak banyak mengatur tentang pemerintahan desa. Satu-satunya pasal yang mengatur tentang pemerintahan desa hanyalah Pasal 88, yang berbunyi: Pengaturan tentang Pemerintahan Desa ditetapkan dengan Undang-Undang. Hal ini yang kemudian diturunkan dalam UU No. 5 Tahun 1979 tentang

⁵⁰ Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Socio-legal*, (Semarang: Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Diponegoro, 2008), hlm. 39

Pemerintahan Desa. UU No. 5 Tahun 1979 hadir menggantikan UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja. UU No. 5 Tahun 1979 ini senafas dengan undang-undang induknya, yakni UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah yang mengarah pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional yang diharapkan menjamin terwujudnya Demokrasi Pancasila secara nyata, dengan menyalurkan pendapat masyarakat dalam wadah yang disebut Lembaga Musyawarah Desa.

Sepanjang berlangsungnya pemerintahan Orde Baru, penyelenggaraan pemerintahan desa yang diseragamkan di seluruh wilayah Indonesia juga ikut menjadi bagian dari kegagalan Orde Baru dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Wilayah Indonesia yang sangat beragam budaya dan adat istiadat dipaksakan untuk diseragamkan dalam kultur Jawa oleh Soeharto yang dikenal dengan program ‘Jawanisasi’ terbukti gagal karena Orde Baru bersikeras ‘memberangus’ keanekaragaman adat istiadat dan budaya yang sesungguhnya menjadi kekayaan Indonesia. Dengan kata lain, UU No. 5 Tahun 1979 tidak mengakui keberadaan *nagari*, *huta*, *sosor*, *marga*, *binua*, *lembang*, *parangiu* dan lain-lain yang umumnya berada di luar Jawa.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memang tidak mengenal desentralisasi desa, tetapi para perumusny, misalnya M. Ryas Rasyid, menegaskan bahwa semangat dasar UU No. 22 Tahun 1999 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa

(atau dengan nama lain) sebagai *self government community*, yang tentu saja merupakan manifestasi terhadap makna “istimewa” dalam Pasal 18 UUD 1945. Pemaknaan baru ini berbeda dengan semangat dan desain yang tertuang dalam UU No. 5 Tahun 1979, yang hanya menempatkan desa sebagai unit pemerintahan terendah di bawah camat. Secara politik, UU No. 5 Tahun 1979 bermaksud untuk menundukkan desa dalam kerangka NKRI, yang berdampak menghilangkan basis *self-governing community*.⁶⁴

UU No. 22 Tahun 1999 mendefinisikan desa sebagai berikut: “Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di Daerah Kabupaten.” Rumusan ini merupakan lompatan yang luar biasa bila dibandingkan dengan rumusan tentang desa dalam UU No. 5 Tahun 1979. Secara normatif UU No. 22 Tahun 1999 menempatkan desa tidak lagi 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.⁶⁵ Meski menciptakan lompatan yang luar biasa, tetapi UU No. 22 Tahun 1999 tetap memiliki sejumlah keterbatasan, terutama kalau

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 483.

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 484.

dilihat dari desain desentralisasi. UU No. 22 Tahun 1999 hanya memberikan “cek kosong” pengaturan desa kepada kabupaten/kota. UU No. 22 Tahun 1999 membuat kabur (tidak jelas) posisi desa karena mencampuradukkan antara prinsip *self governing community* (otonomi asli) dan *local self government* (desentralisasi) tanpa batas-batas perbedaan yang jelas. Pengakuan desa sebagai *self governing community* (otonomi asli) lebih bersifat simbolik dan nostalgia, ketimbang substantif. Setelah UU No. 22 Tahun 1999 dijalankan, tidak serta merta diikuti dengan pemulihan otonomi asli desa, terutama otonomi dalam mengelola hak ulayat desa adat.⁶⁶ Selain itu, pengaturan tentang pemerintahan desa juga masih digabungkan dan hanya menjadi bagian ‘kecil’ dalam undang-undang yang sebenarnya mengatur tentang pemerintahan daerah.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hadir sebagai pengganti Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU ini pengaturan mengenai Desa diatur secara khusus pada Bab XI pasal 200 s/d 216. Undang-undang ini berusaha mengembalikan konsep dan bentuk Desa seperti asal-usulnya yang tidak diakui dalam undang-undang sebelumnya yaitu UU No. 5/1979 Tentang Pemerintahan Desa. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 488.

istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan desa dalam UU ini dijalankan oleh Perangkat Desa yang terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris Desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Selain itu, juga terdapat Badan Permusyawaratan Desa yang memiliki fungsi bersama Kepala Desa menetapkan Perdes dan sebagai penampung dan penyalur aspirasi. UU No. 32 Tahun 2004 hampir sama dengan undnag-undang sebelumnya, hanya mengatur 'sebagian kecil' tentang pemerintahan desa.

Babak baru pemerintahan desa diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. Pasal 1 ayat (6) menyebutkan, bahwa pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan dat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa terdapat dua institusi yakni Pemerintah desa dan BPD. Pemerintah desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Sedangkan BPD atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, pemerintah desa mempunyai tugas

menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Karena itu, jika dilihat dari segi fungsi, maka pemerintah desa memiliki fungsi: (1) Menyelenggarakan urusan rumah tangga desa, (2) Melaksanakan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, (3) Melaksanakan pembinaan perekonomian desa, (4) Melaksanakan pembinaan partisipasi dan swadaya gotong royong masyarakat, (5) Melaksanakan pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat, (6) Melaksanakan musyawarah penyelesaian perselisihan, dan lain sebagainya.¹¹²

Selanjutnya, BPD sebagai mitra pemerintah desa, dalam menjalankan tugas dan fungsinya, memiliki wewenang: a). membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa; b) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa; c) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa; d) membentuk panitia pemilihan kepala desa; e) menggali, menampung, menghimpun, merumuskan, dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan f) menyusun tata tertib BPD.

Melihat tugas dan fungsi dari masing-masing penyelenggara pemerintahan desa, maka hubungan antara kepala desa dengan BPD bersifat kemitraan dan didasarkan pada prinsip *check balances*.¹¹³ Pengaturan pemerintahan desa yang cukup rinci dalam PP No. 72 Tahun

¹¹² Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan pemerintahan Desa (Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Membangun Mekanisme Akuntabilitas)*, (Malang: Setara press, 2012), hlm. 63.

¹¹³ *Ibid.* hlm. 64.

2005, merupakan semnagta baru bagi penyelenggaraan pemerintahan desa, walaupun sangat disayangkan karena pengaturannya hanya pada tingkatan PP bukan pada tingkatan undang-undang.

BAB III

**ANALISIS POLITIK HUKUM PEMERINTAHAN DESA
PADA ERA ORDE LAMA, ORDE BARU DAN ORDE REFORMASI**

A. Pada Masa Orde Lama

Pemerintahan desa di masa Orde Lama, menjadi salah satu perhatian dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini tampak dari berbagainya ketentuan tentang pemerintahan desa yang diatur di Indonesia. Seperti yang terlihat saat pemerintahan Soekarno, desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1946 tentang Penghapusan Desa Perdikan dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1946 tentang Perubahan Tata Cara Pemilihan Kepala Desa. Desa yang awalnya masuk dalam penjelasan ketentuan UUD 1945, justru ‘tergerus’ dengan lahirnya kedua undang-undang tersebut. Bahkan Pratikno menyatakan ‘telah berlangsung negaraisai desa yang dilakukan dengan dua instrumen perundang-undangan tersebut’.¹¹⁴

Bila dicermati secara mendalam, UU No. 13 Tahun 1946 mengekspresikan kepentingan pemerintah pusat untuk mengintegrasikan desa perdikan di dalam satu kewenangan yang berakhir di pemerintah pusat. Apabila pada masa sebelumnya desa perdikan ini diberi hak istimewa untuk terbebas dari pajak, namun dengan hadirnya UU No. 13 Tahun 1946 hak istimewa desa perdikan tersebut dicabut bersama desa-

¹¹⁴ Dadang Julianta (Penyunting), *Arus Bawah Demokrasi (Otonomi Dan Pemberdayaan Desa)*, Cetakan I, (Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2000), hlm. 140.

desa lainnya. Sedangkan UU No. 14 Tahun 1946, menjadi pilihan politik hukum negara yang digunakan untuk mempertegas posisi negara terhadap desa, dimana negara hanya sebagai pemberi legitimasi politis.¹¹⁵

Sama halnya dengan periode kolonial, pada awal kemerdekaan masyarakat desa masih mempunyai kewenangan yang luas untuk mengangkat dan memberhentikan perangkat desa tanpa campur tangan negara. Dengan demikian peran negara hanya terbatas dalam legalisasi pemerintahan desa dan tidak mempunyai kewenangan intervensi yang terlalu jauh. Konsekuensi logis dari kedua instrumen di atas adalah keberagaman bentuk pemerintahan desa pada waktu itu. Ada pemerintah desa yang dijalankan oleh penguasa tunggal seperti di Jawa, Maluku, dan Nusa Tenggara, serta ada pula pemerintah desa yang dilakukan secara kolektif seperti di Minahasa, Gorontalo, dan Pidie.¹¹⁶

Keberlanjutan ‘nasib’ desa kemudian diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Pasal 1 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1948 menyatakan “Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah: Provinsi, Kabupaten (Kota besar) dan Desa (Kota kecil) negeri, marga dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”. Ayat (2) Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai

¹¹⁵ *Ibid.*.

¹¹⁶ *Ibid.* hlm 141

pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa dengan Undang-Undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Provinsi, Kabupaten atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.¹¹⁷

Berdasarkan ketentuan tersebut desa digolongkan sebagai pemerintah daerah tingkat III yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Penempatan desa sebagai daerah otonom tingkat III dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia, dijelaskan dalam penjelasan angka 18 yaitu:

“ Menurut Undang-Undang pokok ini, maka daerah otonom yang terbawah ialah desa, negeri, marga, kota kecil dan sebagainya. Ini berarti bahwa desa ditaruh kedalam lingkungan pemerintahan yang modern tidak ditarik diluarnya sebagai waktu yang lampau. Pada jaman itu tentunya pemerintahan penajajah mengerti bahwa desa sebagai sendi negara, mengerti bahwa desa sebagai sendi negara itu harus diperbaiki segala-galanya, diperkuat dan didinamiser supaya dengan begitu negara bias mengalami kemajuan. Tetapi untuk kepentingan penjajahan, maka desa dibiarkan saja tetap statis (tetap keadaannya). Pemberian hak otonomi menurut ini, *Gemeente-ordonantie* adalah tidak berarti apa-apa, karena desa dengan hak itu tidak bisa berbuat apa-apa, oleh karena tidak mempunyai keuangan dan oleh *ordonnantie* itu diikat pada adat-adat, yang sebetulnya didesa tu sudah tidak hidup lagi. Malah sering kejadian adat yang telah mati dihidupkan pula atau sebaliknya adat yang hidup dimatikan, bertentangan dengan kemauan penduduk Desa, hanya oleh karena kepentingan penjajah menghendaki itu. Desa tetap tinggal terbelakang, negara tidak berdaya, adalah sesuai dengan tujuan politik penjajah”.

Kehendak UU No. 22 Tahun 1948 mengadakan restrukturisasi wilayah desa membentuk desa-desa baru dengan teritorial yang lebih luas

¹¹⁷ Berdasarkan Ketentuan Pasal 1 ayat (3) dinyatakan bahwa “Nama, batas-batas, tingkatan, hak dan kewajiban daerah-daerah tersebut dalam ayat (1) dan (2) ditetapkan dalam undang-undang pembentukan”.

merupakan pemikiran yang sangat maju. Namun, walaupun UU No. 22 Tahun 1948 mengandung gagasan dasar yang dikehendaki Pasal 18 UUD 1945 (seperti diutarakan oleh Yamin, Soepomo, Ratulangi, dan Amir), dalam kenyataannya tidak mencapai hal-hal yang diharapkan. Ada beberapa sebab yang menghambat pelaksanaan gagasan-gagasan tersebut. *Pertama*, Desa sebagai bagian penting susunan pemerintahan daerah tidak diperbaharui sebagaimana dikehendaki oleh UU No. 22 Tahun 1948. Akibatnya, desa yang diharapkan sebagai tumpuan penyelenggaraan kemakmuran tidak dapat berperan sebagaimana mestinya. *Kedua*, UU No. 22 Tahun 1948 tidak diikuti pembaharuan perangkat peraturan perundang-undangan pendukung. Untuk pemerintahan desa tetap berlaku ketentuan Hindia Belanda-*Inlandse Gemeente Ordonnantie* (IGO) untuk Jawa-Madura dan *Inlandse Gemeente Ordonnantie Voor Buiten Gewesten* (IGOB) untuk luar Jawa-Madura. IGO dan IGOB tidak dapat dijadikan dasar pengembangan desa karena pengaturan ini pada dasarnya hendak membiarkan desa dalam “keasliannya”.¹¹⁸

Selain itu, UU No. 22 Tahun 1948 yang terdiri dari 47 pasal, yang memuat ketentuan tentang desa hanya ada satu pasal yakni Pasal 1 ayat (1), (2), dan (3). Hal ini berimplikasi pada ‘menggantungnya’ pelaksanaan pemerintahan di desa. Sedangkan penjabaran tentang pelaksanaan pemerintahan daerah sangat rinci dalam undang-undang tersebut, bahkan

¹¹⁸ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan Dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, (Unsika: Karawang, 1993), hlm. 29.

hingga ketentuan mengenai pendapatan daerah¹¹⁹ dan urusan keuangan daerah,¹²⁰ yang menjadi penyokong keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kompleksnya ketentuan tentang pemerintah daerah dalam UU No. 22 Tahun 1948, dan minimnya ketentuan tentang pemerintahan desa bukan merupakan hal ‘aneh’, karena judul dari undang-undang tersebut adalah Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Bukan pokok-pokok pemerintahan desa, sehingga tidak berlebihan jika dikatakan bahwa desa dalam UU No. 22 Tahun 1948 hanya ‘disisipkan’ ketentuannya. Hal ini sekaligus memperlihatkan sikap yang tidak sungguh-sungguh pemerintahan pada saat itu dalam mengakomodir kepentingan desa dan dalam menjalankan amanat Konstitusi.

Selain pengaturan yang setengah-setengah terhadap desa, ketentuan dalam UU No. 22 Tahun 1948 juga tidak dapat dijalankan, hal ini disebabkan pada tahun 1949 terjadi perubahan bentuk negara, yang awalnya negara kesatuan (Negara Republik Indonesia) menjadi negara federal (Negara Serikat) melalui Konstitusi RIS 1949.

Pemerintahan parlementer berdasarkan Konstitusi RIS 1949, menghadirkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-

¹¹⁹ Pasal 37 A. Pajak Daerah, Termasuk Juga Retribusi; B. Hasil Perusahaan Daerah; C. Pajak Negara Yang Diserahkan Kepada Daerah; D. Dan Lain-Lain

¹²⁰ Pasal 38 ayat (1): Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan peraturan tentang cara mengurus keuangan daerah. Ayat (2) : Dengan persetujuan menteri yang bersangkutan dewan perwakilan rakyat daerah dapat menyerahkan pekerjaan keuangan yang berupa menerima, mengeluarkan, menyimpan dan sebagainya kepada pegawai negeri yang menjalankan pekerjaan sedemikian rupa bagi negara.

Pokok Pemerintahan Daerah yang mencabut kehadiran UU No. 22 Tahun 1948 yang semula mengatur pemerintahan daerah dan desa, serta mencabut Undang-Undang Negara Indonesia Timur No. 44 Tahun 1950. Pasal 1 memberikan batasan bahwa “Yang dimaksud dengan Daerah dalam Undang-undang ini ialah daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, yang disebut juga "Daerah Swatantra" dan "Daerah Istimewa". Selain itu berdasarkan UU No. 1 Tahun 1957 wilayah NKRI dibagi ke dalam daerah besar-kecil yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan hanya tiga tingkat. Ketiga daerah yang dimaksud itu adalah Daerah Tingkat I termasuk Kotaraya Jakarta Raya, Daerah Tingkat II termasuk Kotapraja, dan Daerah Tingkat III¹²¹. Sayangnya desa atau daerah desa sebagaimana dimaksud UU No. 22 Tahun 1948 tidak pernah dibentuk. Bahkan status desa tidak disinggung apalagi diatur dalam UU No. 1 Tahun 1957. Ketentuan tersebut dirasa ‘kontradiktif’, karena dalam konsideran UU No. 1 Tahun 1957 disebutkan bahwa terbitnya undang-undang ini sekaligus mencabut UU No. 22 Tahun 1948 yang mengatur tentang desa, sedangkan dalam UU No 1 Tahun 1957 tidak mengatur tentang desa sedikitpun. Dapat dikatakan bahwa rezim pemerintahan parlementer melalui UU No. 1 Tahun 1957 lebih mengutamakan model demokrasi pada tingkatan negara dan daerah-daerah di bawah seperti provinsi dan kabupaten, sehingga desa luput dari perhatian pemerintah saat itu, padahal desa merupakan garis terdepan yang

¹²¹Lihat Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1957.

menyentuh langsung lapisan masyarakat jika berbicara tentang demokrasi, sehingga sangat disayangkan adanya ketentuan tersebut yang justru ‘mematikan’ demokrasi pada tingkat desa.

Dua tahun berselang, muncul Dekrit Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959, yang pada intinya mengembalikan berlakunya UUD 1945. Kemudian pada 1 September 1965 dibentuk Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Hal ini merupakan hal baru bagi pemerintahan desa, yang sebelum-sebelumnya hanya menjadi bagian kecil dari pemerintah daerah, melalui undang-undang ini diatur secara tersendiri. Secara garis besar, undang-undang tersebut mencabut semua peraturan perundang-undangan yang mengatur desa sejak zaman Belanda dan Jepang.¹²²

Dalam konsideran menimbang, disebutkan mengenai latar belakang lahirnya UU No. 19 Tahun 1965 yakni semangat untuk

¹²² Berdasarkan Konsideran, Memutuskan Untuk : Mencabut: 1. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Java En Madoera* (Stbld. 1906 No. 83) dengan segala perubahan dan tambahannya; 2. *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten* (Stbld. 1938 No. 490 Jo. Stbld. 1938 No. 681); 3. *Reglement Op De Verkiezing, De Schorsing En Het Ontslag Van De Hoofden Der Inlandsche Gemeenten Op Java En Madoera* (Stbld. 1907 No. 212) dengan segala perubahan dan tambahannya; 4. *Nieuwe Regelen Omtrent De Splitsing En Samenvoeging Van Dessa's Op Java En Madoera Met Uitzondering Van De Vorstenlanden* (Bibblad No. 9308); 5. *Hoogere Inlandsche Verbanden Ordonantie Buitengewesten* (Stbld. 1931 No. 507) dengan segala perubahan dan tambahannya; 6. *Osamu Seirei* No. 7 Tahun 2604 (1944) Dan Lain-Lain Peraturan-Perundangan Tentang Kedesaan Selama Pemerintahan Pendudukan Jepang; 7. Semua peraturan-perundangan dan lain-lain peraturan tentang kedesaan yang termuat dalam berbagai rijksbladen dari bekas-bekas swapradja-swapradja dan daerah istimewa, dari bekas-bekas negara-negara bagian dan daerah-daerah bagian semasa Republik Indonesia Serikat; 8. Semua peraturan-perundangan dan peraturan-peraturan lainnya tentang kedesaan, baik dari pemerintah pusat, maupun dari sesuatu pemerintah daerah yang bertentangan dengan undang-undang ini. Lebih lanjut lihat dalam The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Supersukses, 1982), hlm. 112-113.

menghilangkan dengan cara mengganti peraturan perundang-undangan yang masih mengandung unsur-unsur dan sifat-sifat kolonial. Selain itu, juga dilatarbelakangi oleh semangat menjamin tata-perdesaan yang lebih dinamis dan penuh dayaguna dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional yang demokratis dan pembangunan nasional semesta. UU No. 19 Tahun 1965 juga bertujuan untuk mempercepat terwujudnya daerah tingkat III di seluruh wilayah Republik Indonesia.¹²³

Pasal 1 menyebutkan “Yang dimaksud dengan Desapraja dalam Undang-undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta-harta sendiri”. Penjelasan Pasal 1 menyatakan bahwa:

“Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang tercakup dalam pengertian penjelasan Undang-undang Dasar pasal 18: "*Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya", yang bukan bekas-bekas Swaparaja, adalah Desapraja menurut undang-undang ini. Dengan menggunakan nama Desapraja, undang-undang ini memberikan istilah baru dengan satu nama untuk keseluruhan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang termasuk dalam penjelasan undang-undang Dasar tersebut, yang diberbagai bagian wilayah Indonesia mempunyai nama asli yang bermacam-macam. Bersama dengan itu Undang-undang ini memberi dasar dan isi Desapraja itu secara hukum yang berarti kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah-tangganya, memilih penguasanya dan mempunyai harta-benda sendiri”.

Penjelasan di atas mengakomodir kembali Penjelasan yang terdapat dalam UUD 1945, sebagai dasar pijakan pengaturan mengenai

¹²³ *Ibid.*

desa. Selanjutnya dalam penjelasan UU No. 19 Tahun 1965 dinyatakan bahwa:

“Oleh karena kesatuan-kesatuan masyarakat hukum itu mempunyai pula hak mengurus rumah-tangganya sendiri sebagai pembawaan sejarah pertumbuhannya, padahal dibawah Daerah Tingkat III hanya akan ada daerah administrasi belaka, maka adalah wajar kesatuan-kesatuan masyarakat hukum itulah seharusnya nanti sama ditingkatkan menajdi Daerah Tingkat III, sehingga pada akhirnya Daerah Tingkat III inilah yang menggantikan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum”.

Desapraja yang akan dibentuk sehingga merupakan peningkatan desa atau dengan nama lain seperti nagari menjadi daerah tingkat III, yang kecuali mengurus urusan rumah tangganya juga disertai urusan dari daerah tingkat II. Desapraja dipimpin oleh Kepala Desapraja yang didampingi lembaga legislatif musyawarah desapraja. UU No. 19 Tahun 1965 mengatur desapraja secara rinci, hal ini berbeda dengan perlakuan undang-undang sebelumnya yang hanya menjadikan desa ‘bagian tambahan’ dalam pengaturannya, terlebih lagi nomenklatur dalam undang-undang sebelumnya adalah undang-undang tentang pemerintahan daerah, sehingga tidak heran jika desa hanya dijadikan ‘tambahan’ saja dalam pengaturannya. Menurut J. C. Oevaang Oeray, sebenarnya UU No. 19 Tahun 1965 justeru dibentuk pada saat kestabilan politik di Indonesia.¹²⁴ Oleh karena itu, pembahasan dan ketentuan terkait desa dibuat sangat rinci.

¹²⁴ Disampaikan Fraksi Karya Pembangunan yang diwakili J. C. Oevaang Oeray, *Pembahasan RUU Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Setjen DPR RI, 1979), hlm. 88

Pengaturan tentang desa yang lebih rinci dibandingkan peraturan perundang-undangan sebelumnya ternyata masih menyisakan tanda tanya terhadap keseriusan pemerintah pada saat itu. Pasalnya jika dilihat dari ketentuan yang ada perkembangan desa masih sangat bergantung pada ranah pemerintah pusat. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 8 ayat (1) “Kepala desapraja adalah penyelenggara utama urusan rumah tangga Desapraja dan sebagai alat Pemerintah Pusat”. Hal yang patut dipertanyakan adalah klausa desapraja merupakan ‘alat Pemerintah Pusat’, mengisyaratkan bahwa pemerintah sebenarnya masih ‘setengah hati’ dalam melaksanakan tujuan dibentuknya undang-undang ini yakni mewujudkan desa yang lebih dinamis. Selain itu dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, juga terlihat pemerintah pusat ‘menggantungkan’ nasib desa pada pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri. Seperti ketentuan dalam Pasal 4 dan Pasal 5, untuk melakukan penggabungan desapraja atau melakukan pemecahan desapraja harus mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri, padahal yang mengetahui persis bagaimana kondisi desa yang akan dibangun ataupun yang akan dipecahkan adalah pemerintah desa sendiri, serta adanya peran dari pemerintahan daerah sebagai pemerintahan terdekat. Jika langsung mendapat perhatian dari Menteri Dalam Negeri dalam setiap kegiatan yang bertujuan untuk pengembangan desapraja harus mendapat persetujuan Menteri Dalam Negeri dirasa agak berlebihan, seakan-akan desapraja harus tetap di bawah pemerintah pusat.

UU No 19 Tahun 1965 ternyata tidak sempat untuk diwujudkan kemudian dinikmati oleh desa yang ada di Indonesia, karena undang-undang tersebut tidak sempat diberlakukan karena krisis politik yang menyebabkan jatuhnya pemerintahan Orde Lama di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno, yang ditandai terjadinya peristiwa G30S/PKI¹²⁵, sehingga keluarlah TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966, tanggal 5 Juli 1966 untuk menunda berlakunya UU No. 19 Tahun 1965. Kemudian lahir Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969, dengan seketika UU No. 19 Tahun 1965 dinyatakan tidak berlaku lagi. Demikianlah setelah terjadinya peristiwa G30S/PKI Tahun 1965 secara tidak resmi IGO/IGOB tetap digunakan sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan UUD NRI 1945.

B. Pada Masa Orde Baru

Pasca lengsernya rejim orde lama di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno, estafet kepemimpinan di Indonesia kemudian diambil alih oleh Presiden Soeharto yang saat itu dikenal dengan pemerintahan Orde Baru. Pemerintahan Orde Baru mencoba menata ulang struktur pemerintahan yang ada, salah satu bagian yang hendak ditata ulang adalah pemerintahan daerah. Ketentuan tentang pemerintahan daerah selanjutnya dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah (UU No 5 Tahun 1974). Politik

¹²⁵Dadang Julianta (Penyunting), *Arus Bawah Demokrasi...*, *Op. Cit*, hlm. 165

desentralisasi dalam UU No. 5 Tahun 1974 yang diterbitkan di masa pemerintahan Orde Baru, terlihat meletakkan ketentuan pelaksanaan otonomi nyata dan bertanggungjawab dan meletakkan titik berat otonomi daerah pada daerah tingkat II, jalannya masih tersendat-sendat, lamban dan bahkan beberapa hal mengalami kemunduran. Kekeliruan sangat mendasar dalam merealisasikan Pasal 18 UUD 1945 yang dianut dalam UU No. 5 Tahun 1974 ialah menjadikan “daerah otonom” sekaligus menjadi “daerah administrasi” (*fused model*) yang seharusnya terpisah (*split model*). Konsekuensi dari membaurkan “daerah otonom” dengan “daerah administrasi” adalah pimpinan pemerintahan daerah dijabat oleh seorang kepala daerah yang karena jabatannya sekaligus sebagai kepala wilayah. Kedudukan kepala wilayah ini merupakan “alat pusat” dan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat, mewakili pusat, dan peranannya lebih dominan dibanding kedudukannya sebagai Kepala Daerah.¹²⁶ Konstruksi ini mendorong sistem pemerintahan yang bercorak sentralistik, karena kedudukan dwi-fungsi kepala daerah, justru peranan kepala wilayahnya yang lebih menonjol.¹²⁷ Selain itu, disebutkan dalam konsideran ‘bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan Pemerintah Daerah sejauh mungkin diseragamkan’. Pola pemberian otonomi yang dianut UU No. 5 Tahun 1974 bersifat “proposional bertingkat”, artinya semua tingkat pemerintahannya berbeda, mulai dari pusat, daerah tingkat I dan daerah tingkat II pada dasarnya mempunyai

¹²⁶ *Ibid.* hlm. 68

¹²⁷ *Ibid.*

kewenangan untuk melakukan tugas, fungsi, dan urusan yang sama, tetapi dalam proporsi berbeda. Pada umumnya *sharing ratio* kewenangan cenderung membesar ke atas, dalam arti pusat akan memperoleh proporsi yang jauh lebih besar, diikuti oleh Daerah Tingkat I, dan baru Daerah Tingkat II memperoleh sisanya yang paling kecil.

Soeharto melanjutkan dengan proses *territorial reform* secara besar-besaran. *Territorial reform* dilaksanakan sebagai bagian integral dari proses pembangunan berporos pertumbuhan ekonomi melalui proses yang terbimbing oleh negara. Teritori Indonesia ditata ulang untuk itu sehingga kondusif untuk mewujudkan “visi Indonesia: versi pak harto”,¹²⁸ dengan penyeragaman desa salah satu bentuknya. Hal ini dilatarbelakangi oleh keinginan Soeharto untuk meneruskan semangat *nation building* dalam rangka membakukan Indonesia sebagai sebuah negara yang merdeka dan berdaulat seperti gagasan Soekarno. Kritik dalam *territorial reform* pada masa Orde Baru adalah terlampau mengedepankan kesatuan dan menafikan keagamaan. Misi utama saat itu adalah memastikan setiap jengkal teritori negari ini berada dalam kontrol pemerintah pusat.¹²⁹

Perwujudan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II, jika pola pemerintahan otonomi seperti ini terus dianut, maka sulit untuk bisa tercapai, karena eksistensi Daerah Tingkat I sebagai daerah otonom, tetap akan mendapat proporsi kewenangan yang jauh lebih besar dibanding

¹²⁸ Purwo Sanatoso, Dalam Ning Retnaningsih, Dkk, *Dinamika Politik Lokal Indonesia: Penataan Daerah (Territorial Reform) Dan Dinamikanya*, Cetakan Pertama, (Salatiga: Persemaian Cinta Kemanusiaan (Percik), 2008), hlm. 10.

¹²⁹ *Ibid.* hlm 12.

dengan Daerah Tingkat II. Sehingga bagaimanapun juga distribusi kewenangan terhadap daerah otonom tetap akan merupakan “piramid terbalik” dengan segala ekses timbulnya duplikasi dan kerancuan yang mengakibatkan posisi Daerah Tingkat II sebagai daerah otonom yang paling dekat dengan rakyat, menjadi tidak berdaya.¹³⁰ Kebijakan desentralisasi yang dianut dimasa Orde Baru lebih berorientasi kepada penggunaan model penyelenggaraan desentralisasi yang bisa disebut sebagai *the structural efficiency model* yang lebih mementingkan pemberian pelayanan secara efisien kepada *local communities*, akibatnya lebih mendorong intervensi pusat yang lebih besar untuk mengontrol pemerintahan daerah guna menjamin efisiensi dan kemajuan ekonomi, penekanan yang lebih besar kepada *uniformity dan conformity*, mengabaikan nilai-nilai lokal dan keanekaragaman daerah, yang pada akhirnya mengabaikan nilai-nilai demokrasi.¹³¹

Pemilihan model *structural efficiency* menimbulkan beberapa kecenderungan sebagai berikut:(1) kecenderungan untuk memangkas jumlah susunan daerah otonom; (2) kecenderungan untuk mengorbankan demokrasi dengan cara membatasi peran dan partisipasi lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai lembaga penentu kebijakan dan lembaga kontrol; (3) kecenderungan keengganan pusat untuk menyerahkan wewenang dan *discretion* yang lebih besar kepada daerah otonom; (4) kecenderungan mengutamakan dekonsentrasi daripada desentralisasi; (5)

¹³⁰ *Ibid.* hlm. 70.

¹³¹ *Ibid.*

terjadi semacam paradox: di satu sisi efisien memerlukan wilayah dari daerah otonom yang luas untuk memungkinkan tersedianya sumber daya yang lebih mendukung bagi penyelenggara pemerintahan daerah, namun disisi lain daerah otonom yang berwilayah luas dikhawatirkan berpotensi menjadi gerakan sparatisme yang mengarah kepada disintegrasi. Dengan demikian mudah dipahami “prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab” dengan “titik berat pelaksanaannya diletakkan pada Daerah Tingkat II” yang dianut dalam UU No. 5 Tahun 1974 lebih banyak dipergunakan sebagai alat retorika daripada untuk mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah yang sungguh-sungguh secara operasional di lapangan bias dijalankan.¹³²

Selain itu, UU No.5 Tahun 1974 juga ‘memerintahkan’ untuk membuat ketentuan terkait desa dalam undang-undang sebagaimana dimandatkan dalam Pasal 88 yang menyebutkan, “Pengaturan tentang pemerintahan desa ditetapkan dalam undang-undang’. Karena dalam UU No. 5 Tahun 1974 tidak mengatur tentang desa secara luas, hanya dengan satu pasal tersebut saja. Dengan kata lain UU No. 5 Tahun 1974 tidak mengakomodir pemerintahan desa di dalamnya. Sehingga desa harus menunggu lima tahun lamanya untuk memiliki undang-undang tersendiri tentang desa, karena rancangan undang-undang tentang pemerintahan desa diajukan oleh pemerintah kepada DPR RI baru pada 11 Mei 1979. Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa disampaikan oleh

¹³² *Ibid.* hlm. 72

Pemerintah kepada DPR dengan amanat Presiden No. R.03/PU/5/1979 tertanggal 11 Mei 1979 dan telah dibacakan dalam Sidang Paripurna Dewan yang ke-30 pada tanggal 14 Mei. Persidangan untuk membahas Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa (RUU Desa) kemudian diadakan pada persidangan IV di rapat Paripurna ke-34, 6 Juni 1979. Rapat tersebut mengagendakan pembahasan Tingkat I dengan keterangan Pemerintah atas rancangan undang-undang tentang pemerintahan desa tersebut, yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri Amir Machmud.

Pemerintah menyampaikan pokok-pokok kebijaksanaan yang termaktub dalam RUU Desa, menyangkut hal-hal yang sangat penting dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu: “Membentuk pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tempah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Amir Machmud menyatakan:

“Bahwa pokok-pokok kebijaksanaan tersebut juga merupakan pelengkap bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah. Selain itu karena dalam Pasal 88 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ditegaskan bahwa: “Pengaturan tentang Pemerintahan desa ditetapkan dengan Undang-undang”. Oleh karena itu, Pemerintah menganggap perlu untuk memperkuat kedudukan pemerintahan desa agar mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan, dan ditunjang dengan penyelenggaraan administrasi

desa yang makin berdaya guna dan berhasil guna, sehingga 61.158 jumlah desa yang ada pada saat itu dapat sesuai dengan perkembangan yang ada.”¹³³

Lebih lanjut Amir Machmud menyatakan bahwa:

“Latar belakang RUU Desa adalah banyaknya rakyat Indonesia tinggal di daerah pedesaan yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia, dan hidup dalam berbagai corak dan struktur kemasyarakatan yang beraneka ragam. Berkenaan dengan hal tersebut dalam kerangka pembangunan nasional dalam arti luas, maka pola pertumbuhannya diorientasikan kepada sejarah bangsa di masa lampau, kepada kenyataan-kenyataan sosial budaya masa kini, dan kepada cita-cita nasional yang akan mewujudkan di masa yang akan datang, yang pada hakekatnya secara keseluruhan didasarkan atas sikap dan pandangan yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.”¹³⁴

Menurut Pemerintah, beberapa peraturan perundang-undangan pada masa penjajahan belanda dahulu seperti *Inlandsche Gemeente Ordonantie* (*Staatsblad* 1906 Nomor 83) yang berlaku untuk Jawa dan Madura dan *Inlandshe Gemeente Ordonantie Buitengewesten* (*Staatsblad* 1938 Nomor 490 juncto *Staatsblad* 1938 Nomor 81) yang berlaku di daerah-daerah di luar Jawa dan Madura, memang telah ada. Akan tetapi peraturan perundang-undang tersebut tidak mengatur pemerintahan desa secara seragam, kurang memberikan dorongan kepada masyarakat untuk dapat tumbuh kearah kemajuan yang dinamis, dan kurang dapat memenuhi tuntutan perkembangan seperti telah dikemukakan.¹³⁵ Demikian pula Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja walaupun menurut hukum masih berlaku, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6

¹³³ Risalah Sidang Pembahasan Rancangan Undang-Undang Nomor..... Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. 1944/Risalah/79.07. hlm. 48.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.* hlm. 49.

Tahun 1969 tentang Pertanyaan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang Dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, namun di dalam kenyataannya tidak dapat dilaksanakan.¹³⁶ Peraturan tersebut ternyata dirasa tidak membantu pemerintahan Orde Baru maupun lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya untuk menciptakan masyarakat Indonesia seutuhnya hidup dalam suasana hukum nasional baik di bidang pemerintahan maupun di bidang pembangunan desa itu sendiri.

Selain itu, berbagai penelitian menunjukkan bahwa desa merupakan sumber potensi alam dan penyedia tenaga kerja, bahkan dalam berbagai kasus menunjukkan kemampuannya yang besar bagai ketahanan nasional, baik di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Oleh karena itu, sangat dirasakan perlunya pengaturan yang memungkinkan terwujudnya pemerintahan desa, guna menetapkan kedudukan, fungsi dan peranannya dengan struktur dan tatacara yang dapat memenuhi fungsinya secara lebih baik lagi dalam pembangunan nasional.

Sebelumnya Amir Machmud telah mengemukakan bahwa Pasal 88 Bab V Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah telah menyatakan, bahwa pengaturan tentang pemerintahan desa ditetapkan dengan undang-undang. Di samping itu, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, antara lain menegaskan, bahwa:

¹³⁶ *Ibid.* hlm. 50.

- a. Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan dalam rangka membina kesatuan bangsa maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dikembangkan atas dasar keutuhan negara kesatuan dan diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi
- b. Memperkuat pemerintahan desa, agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menelenggarakan administrasi desa yang makin meluas dan efektif. Untuk itu perlu disusun undang-undang tentang pemerintahan desa.

Dalam struktur pemerintahan negara kita, desa merupakan satuan pemerintahan yang terendah, berada langsung di bawah kecamatan, sehingga merupakan tumpuan segenap urusan pemerintahan, baik dalam rangka dekonsentrasi, desentralisasi maupun tugas pembantuan. Urusan-urusan yang dibebankan kepada pemerintah desa mencakup juga pelaksanaan program-program yang menyangkut potensinya yang besar sebagai satuan kemasyarakatan dan satuan territorial pemerintahan yang kecil, yaitu:¹³⁷

- a. Sebagai sumber segala data, informasi, daya gerak, pembinaan dan pengawasan;
- b. Sebagai benteng terakhir pengamalan Pancasila;
- c. Sebagai pusat penumbuhan dan peningkatan jiwa gotong royong di segala bidang kehidupan dan penghidupan;
- d. Membina partisipasi masyarakat di segala bidang;
- e. Membina ketertiban dan kesatuan bangsa dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di pelosok negara.

¹³⁷ *Ibid.* hlm 51.

Oleh sebab, itu pembangunan nasional diarahkan ke desa-desa bahkan hampir sama proyek-proyek nasional menyentuh desa. Proyek-proyek pembangunan yang diarahkan ke desa-desa tampak semakin meningkat setiap tahunnya, baik melalui proyek-proyek Inpres maupun melalui APBN. Menteri Dalam Negeri lebih lanjut menegaskan bahwa, program pembangunan diatas, harus ditunjang dengan susunan dan bentuk pemerintahan desa yang seragam di seluruh tanah air, dan dapat menjamin terwujudnya pengamalan Pancasila di seluruh bidang kehidupan Bangsa, dicakup dalam Rancangan Undang-Undang Pemerintahan desa usul pemerintah ini.

Dalam penyampaian pokok penting dalam RUU Desa dinyatakan bahwa salah satu prinsip penyelenggaraan pemerintahan desa adalah 'keseragaman'. Keseragaman tersebut didasarkan atas daya guna dan hasil guna yang rasional, sehingga lembaga-lembaga yang selama ini mempunyai campur tangan dalam pelaksanaan pemerintahan desa harus ditertibkan. Dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, semua unsur-unsur potensial yang ada di desa harus diikutsertakan didalam suatu wadah yang mampu menampung dan menyalurkan semua aspirasi yang ada di desa, baik yang menyangkut pemerintahan maupun pembangunan. Diakhir penyampaiannya Menteri Dalam Negeri menyampaikan bahwa agar dipahami bahwa semakin cepat pengesahan undang-undang yang rancangannya akan kita bahasa bersama ini, berarti makin memperlancar

pelaksanaan tugas-tugas pembangunan yang semakin meluas dan mengikat dalam PELITA II yang sedang kita kerjakan sekarang ini.¹³⁸

Pandangan pemerintah terkait perlunya dibentuk ketentuan tentang desa tersebut menimbulkan tanda tanya, apakah pemerintah benar-benar menjadikan prioritas masyarakat desa dalam membangun kesejahteraan ad tingkat desa, ataukah hanya memanfaatkan desa sebagai roda penggerak pembangunan yang telah direncanakan sejak awal oleh pemerintah. Arena di akhir penyampian pemerintah disampaikan bahwa agar RUU ini untuk segera dibahas dan di sahkan untuk pelaksanaan PELITA II. Kondisi ini diperparah dengan kurangnya sikap kritis oleh fraksi-fraksi yang ada di parlemen saat itu, yang cenderung mendukung maksud pemerintah tersebut. Seperti yang terlihat dalam tanggapan Fraksi ABRI pada pembahasan RUU Desa. Fraksi ABRI¹³⁹ peraturan yang mengatur pemerintahan desa adalah warisan dari peraturan pemerintah Belanda yang berlakunya berdasarkan Aturan Peralihan Pasal II Undang-Undang Dasar 1945 dan yang dipertegas lagi dengan Peraturan Presiden No. 2 tanggal 10-10-1945 Pasal 1 yang berbunyi sebagai berikut: “Sebagai badan-badan negara dan peraturan-peraturan yang ada sampai berdirinya Negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, selama belum diadakan yang baru menurut undang-Undang Dasar , masih berlaku asal saja tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar tersebut”. Peraturan tersebut tidak mengatur pemerintahan desa secara seragam dan hanya

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ 2191/Risalah/79.05. hlm. 81

mengesahkan desa-desa yang telah ada sebagai kesatuan-kesatuan hukum adat, baik yang bersifat teritorial maupun genealogis, sehingga dalam perkembangannya terjadilah desa yang beraneka ragam bentuk dan coraknya. Masing-masing daerah memiliki ciri-cirinya sendiri.

Selanjutnya Fraksi ABRI menyatakan bahwa memang sempat ada undang-undang yang arah dan tujuannya mengatur pemerintahan desa, yaitu Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, namun dalam kenyataannya tidak dapat dilaksanakan. Oleh karena itu, Fraksi ABRI mengharapkan adanya undang-undang pemerintahan desa yang mengatur sejauh mungkin keseragaman organisasi pemerintahan desa, menyempurnakan wadah-wadah penyalur pendapar masyarakat pedesaan yang dalam membangun tahap sekarang ini dan tahap-tahap selanjutnya makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasi dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang semakin meluas dan efektif.¹⁴⁰

Menurut Mahfud, pandangan penyeragaman yang diusung oleh Orde Baru dikarenakan pada waktu orde lama keberagaman yang ada di Indonesia mengancam persatuan dan kesatuan bangsa yang menuntut upaya integrasi dengan tuntutan memperkecil kesetiaan kepada kelompok primordial. Bahkan pada masa Orde Lama dihadapi masalah-masalah berupa gerakan disintegrasi sehingga merupakan masalah besar bagi

¹⁴⁰ *Ibid.* hlm. 83

bangsa dan negara.¹⁴¹ Oleh sebab itu, pemerinthan orde baru tidak ingin menulangi kesalahan yang sama dan sebagai upaya preventif adanya diidintegrasi yang membahayakan maka diambil sebuah jalan pintas bernama ‘penyeragaman’.

Fraksi Karya Pembangunan (FKP) diwakilkan oleh J. C. Oevaang

Oeray, menyampaikan bahwa:

“...desa yang ada saat ini adalah warisan Pemerintahan Kolonial, desa penuh dengan kemiskinan dan keterbelakangan disegala bisang kehidupan, sebagai akibat dari kenyataan sejarah, bahwa desa yang kita warisi ini semenjak dari masa itu sampai dengan masa sebelum lahirnya Orde Baru tidak pernah terjamah dan terjangkau oleh pembangunan, terutama desa-desa diluar jawa. Pemerintahan kolonial pada masa itu memang pernah mengeluarkan peraturan perundang-undangan , yang mengatur desa, yaitu Indsche Gemeente Ordonantie yang berlaku untuk Jawa dan Madura, dan Indlandche Gemeente Ordonantie voor Bui Tengewesten yang berlaku untuk daerah-daerah diluar jawa dan madura. Oleh karena peraturan perundang-undangan tersebut adalah produk dari pemerintahan koloial yang bertujuan demi kepentingan kolonial, bukan pada utamanya demi kepentingan desa dan rakyat di desa, maka jelaslah pula, bahwa peraturan perundang-undangan tersebut tak dapat memberikan dorongan kepada masyarakat desa untuk tumbuh ketingkat dan kearah yang dicita-citakan. Dengan kata lain, pemerintahan desa dengan lurah dan perangkat serta aparaturnya masa itu hanya dijadikan alat dari pada strategi politik kolonial.”¹⁴²

FKP memang agak berbeda dengan Fraksi ABRI, hal ini dapat dilihat dari pernyataan bahwa, menurut FKP undang-undang pemerintahan desa yang baik, tidaklah sekedar menyeragamkan kedudukan dan sistem pemerintahan desa, namun undang-undang yang mampu membangkitkan semangat rakyat, sehingga pak tani akan tersenyum karena garapan

¹⁴¹ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Poltik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Reneka Cipta, 2000), hlm, 74.

¹⁴²Risalah Sidang Pembahasan Rancangan Undang-Undang Nomor..... Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. 1944/Risalah/79.07. hlm. 85

sawahnya tidak diambil oleh orang-orang yang lebih kuat ekonominya, pemuda dan seluruh rakyat Indonesia yang tinggal di desa akan hidup tentram, karena segala kebutuhannya telah dapat dicukupi.

FKP memperjuangkan adanya; a) pemerintahan desa yang hanya berlandaskan falsafah Pancasila dan UUD 1945; b) Pemerintahan Desa yang mampu menyelenggarakan rumah tangganya dan yang mampu menyelenggarakan administrasi yang makin luas dan efektif. c) pemerintahan desa yang mempunyai perangkat dan sarana yang mampu mempersatukan dan menggerakkan masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam pembangunan baik spiritual dan material. Tetapi, di lain pihak, seakan-akan FKP juga setuju dengan gagasan pemerintahan Orde Baru. Hal ini terlihat dari pernyataan Fraksi Karya Pembangunan yang seakan-akan mengelu-elukan pemerintahan Orde Baru, yakni:

“Phenomena usulan rancangan undang-undang pemerintahan desa dari pemerintah merupakan tonggak sejarah, karena keluarnya rancangan undang-undang desa membuktikan dua tekad, yakni: 1) Tekad Orde Baru untuk melaksanakan dengan murni, konsekuen dan konsisten ketetapan-ketetapan yang tercantum dalam undang-undang dasar 1945, Pancasila, Garis-Garis Besar Haluan negara serta undang-undang No 5 tahun 1974, khususnya yang berkenaan dengan Desa, 2) Tekad Orde Baru untuk memberikan landasan yang baik bagi usaha dan upaya kita sekalian untuk mewujudkan suatu pemerintahan desa yang lebih mantap, lebih kuat, lebih teratur, tertib, dan lebih mampu untuk berdaya guna serta berhasdil guna.”¹⁴³

Dalam menyampaikan pandangannya FKP juga sempat mempertanyakan kepada pihak pemerintah, terkait status desa adat yang

¹⁴³ 2191/Risalah/79.05. hlm. 92

selama ini selalu dihubungkan dengan Penjelasan Pasal 18 (II) UUD 1945 yang menyatakan bahwa :

“..... dalam terroir Negara Indonesia terdapat \pm 250 *Zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut”.

Atas pandangan FKP tersebut, pemerintah menjawab bahwa nasib desa adat dalam RUU Desa sangat sederhanya, disampaikan dalam rapat 29 Juni 1979 yakni: “ Sesuai dengan judul Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa, maka materi rancangan undang-undang tersebut hanya mengatur desa dari segi pemerintahannya saja, sedangkan segi lainnya yang dalam hal ini termasuk desa adat akan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri. Dengan demikian hak hidup dari desa adat yang selama ini ada akan tetap diakui sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan segi-segi pemerintahannya. Jawaban dari pemerintah terhadap hal yang berlandaskan konstitusi .¹⁴⁴ Adanya penjelasan ini menunjukkan berarti kedudukan desa adat di daerah-daerah lainnya belum diatur dalam UU No. 5 tahun 1979, baan jawaban pemerintah atas pertanyaan FKP tersebut terkesan menempatkan desa adat/masyarakat hukum adat di ‘urutan nomor 2’ sehingga belum terlalu penting untuk dibicarakan. Selain itu, karena yang dijamin adalah

¹⁴⁴ 2294/Risalah/79.07. hlm. 179

hanya sebatas struktur pemerintahan desa, sedangkan keberadaan lembaga-lembaga adat (terutama di luar pulau Jawa) yang sudah lama ada tidak dijamin keberadaannya. Sehingga perah lembaga-lembaga adat menjadi melemah dan posisinya tergantikan oleh lembaga formal bentukan pemerintah.¹⁴⁵

Selanjutnya yang menarik dicermati juga adalah pertanyaan dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia (FPDI) yang diwakili oleh Abdullah Eteng kepada pemerintah, terkait konsideran RUU Desa dalam menimbang “ pada huruf (a) dinyatakan bahwa Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia mempertanyakan manakah bagian-bagian dari UU No. 19 Tahun 1965 itu yang tidak sesuai lagi dengan keadaan?”¹⁴⁶

Pemerintah menjawab yang dimaksudkan tidak sesuai dengan keadaan karena:¹⁴⁷

- a. Dalam rangka pemurnian pelaksanaan Undang Undang Dasar 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XIX/MPRS/1066 juncto Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXXIX/MPRS/1968 menugaskan kepada Pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong untuk meninjau kembali produk-produk legislatif yang berbentuk undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang memuat materi yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 . Sebagai pelaksanaan dari penugasan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tersebut, Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong telah berhasil mengeluarkan Undang-Undang

¹⁴⁵ Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial dalam Perspektif Socio Legal*, Cetakan Pertama, (Semarang: FISIP UNDIP, 2008) , hlm. 3.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

Nomor 6 tahun 1969 dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang antara lain Undang-Undang nomor 19 tahun 1965 tentang Desapraja. Di dalam Undang-Undang nomor 6 tahun 1969 ditentukan bahwa Undang-Undang Nomor 6 tahun 1969 itu ditentukan bahwa Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 termasuk dalam Lampiran III, yaitu Undang-Undang yang dinyatakan tidak berlaku tetapi pernyataan tidak berlakunya undang-undang yang bersangkutan ditetapkan pada saat undang-undang yang menggantinya mulai berlaku.

b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXI/MPRS/1966 menegaskan penugasan Pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Gotong Royong untuk segera meninjau kembali undang-undang nomor 19 tahun 1965 tentang desapraja;

c. Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 tentang desapraja merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah.

Pernyataan keadaan desa yang sudah tidak sesuai tidak didasarkan pada penelitian ataupun pengamatan yang sesungguhnya terhadap desa, hanya berdasarkan ketentuan-ketentuan yang ada sebelumnya yang digunakan di masa orde lama, sehingga kesimpulan tersebut dirasa terlalu prematur. Seperti yang dikatakan Satjipto Raharjo, bahwa penyeragaman sebenarnya dapat bekerja efektif pada wilayah yang sudah dirambah oleh industri sehingga menjadi masyarakat yang lebih bersifat perkotaan (urban) seperti di Jawa. Tidak terlalu beresiko untuk menata kembali masyarakat yang sudah tergolong masyarakat urban, tetapi hal ini tidak untuk masyarakat yang masih memiliki masyarakat adat yang kokoh seperti masyarakat hukum adat yang masih tersebar di Indonesia.¹⁴⁸ Sehingga ide penyeragaman ini apabila disetujui dan diterapkan, kelak akan membawa

¹⁴⁸ Satjipto Raharjo, *Biarkan Hukum Mengalir, Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, cetakan pertama, (Jakarta: Kompas, 2007), hlm. 28.

dampak buruk bagi keberlangsungan keberagaman masyarakat hukum adat bahkan dapat merusak tatanan asli pada banyak tempat di Indonesia yang notabene daerah tersebut telah sejak lama mempunyai tatanan asli (masyarakat hukum adat).

Sikap ‘kekeh’ yang ditunjukkan pemerintahan Orde Baru semakin menimbulkan pertanyaan, apakah RUU Desa ini hanya sekedar legalisasi untuk memberi landasan hukum terhadap pemerintahan desa di 61.158 buah desa yang ada, karena menurut Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP) H. Ischak Moro, rancangan yang disampaikan sangat sederhana.¹⁴⁹ Atas pernyataan FPPP tersebut, Pemerintah menjawab bahwa pemerintah bukan hanya sekedar sebagai legalisasi untuk memberikan landasan hukum terhadap pemerintahan desa yang ada sekarang. Pemerintah bukan hanya berfikir ke arah itu, tetapi justru berusaha untuk memperkuat kedudukan pemerintahan desa agar semakin mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan mamapu menyelenggarakan administrasi desa yang berdasay guna dan berhasil guna sesuai dengan tuntutan perkembangan pembangunan dewasa ini.¹⁵⁰

Kemudian pada tanggal 1 Desember 1979 Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dan sebagai pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara pengaturan tentang pemerintahan desa, agar mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam

¹⁴⁹ Risalah Sidang/2294/Risalah/79.07.Pembahasan Rancangan ..., *Op. Cit*, hlm. 180.

¹⁵⁰ *Ibid.*

pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang makin meluas dan efektif.¹⁵¹ Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum dan untuk menyeragamkan kedudukan pemerintahan desa dan ketentuan adat-istiadat yang masih berlaku, maka secara otomatis semua kesatuan pemerintahan desa yang disebut marga dihapuskan dengan perangkat-perangkatnya yang ada dan sekaligus dibentuk pemerintahan desa yang lingkup kekuasaan wilayahnya meliputi wilayah dusun lama yang berada di bawah naungan eks marga yang dihapuskan.¹⁵²

UU No. 5 Tahun 1979 merupakan undang-undang yang mengatur pemerintahan desa secara ‘mandiri’, dengan kata lain tidak disatukan atau hanya ‘dicantolkan’ dengan undang-undang pemerintahan daerah seperti yang terjadi sebelumnya (UU No. 5 Tahun 1974). Menurut undang-undang ini, “Desa diartikan satu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”¹⁵³. Adapun isi materi undang-undang tersebut adalah mengatur desa secara seragam di seluruh wilayah Indonesia mulai penyelenggaraan pemerintahan desa, administrasi

¹⁵¹ HAW. Widjaja, *Pemerintahan Desa Dan Administrasi Desa (Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 (Sebuah Tinjauan)*, Ed. 1., Cet. 1, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 1993). hlm. 4

¹⁵² *Ibid.* hlm. 4

¹⁵³ Phillipus M. Hadjon, dkk, “*Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction To The Indonesian Administratif Law)*”, (Yogyakarta: Gajahmada University Press, 1994, hlm. 122.

desa, unsur-unsur desa, pembentukan desa, organisasi pemerintahan desa, hak dan kewajibannya. Landasan yang dipakai dalam penyusunan undang-undang ini adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 yang berbunyi : “Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.”¹⁵⁴

UU No. 5 Tahun 1979 mendefinisikan desa sebagai suatu konsepsi dalam pengertian administratif, yakni suatu satuan pemerintahan yang berkedudukan langsung di bawah kecamatan. Keputusan lain yang diambil dalam dalam UU No. 5 Tahun 1979 adalah melakukan penyeragaman struktur pemerintahan desa, sebagai strategi untuk memberikan legitimasi kontrol negara terhadap desa. Pengintegrasian desa ke dalam struktur pemerintah nasional dan menempatkan sebagai rantai terbawah dari sistem birokrasi pemerintahan yang sentralistik. Hal demikian menjadikan desa sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat dan sub sistem dari negara, sehingga kedudukan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom dan otonomi asli kian terkikis.¹⁵⁵ Tujuan awal dibentuknya UU No. 5 Tahun 1979 di bawah rezim Soeharto adalah untuk mengikat desa lewat kepala desa, sebab kepala desa sekaligus sebagai kepala LKMD

¹⁵⁴ Bunyi Pasal tersebut merupakan isi dari Undang-Undang Dasar 1945 sebelum mengalami proses amandemen.

¹⁵⁵ Heru Cahyono (Editor), *Dinamika Demokratisasi Desa Di Beberapa Daerah DI Indonesia Pasca 1999*, cetakan pertama, (Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2006), hlm. 1

lembaga eksekutif desa dan LMD, lembaga legislatif desa. Sehingga pemerintah pusat dapat melaksanakan programnya secara penuh di desa, apakah sesuai dengan kebutuhan rakyat atau tidak. Dengan demikian kepala desa dijadikan sebagai penguasa tunggal di desa seperti halnya bupati dan gubernur.¹⁵⁶

Dalam rancangan penjelasan atas Undang-Undang Nomor... tahun 1979 tentang desa di bagian umum angka 3 dinyatakan bahwa diajukannya rancangan undang-undang ini untuk memperkuat pemerintahan desa agar mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi Desa yang makin luas dan efektif.¹⁵⁷ Undang-undang ini nantinya ditujukan untuk menggantikan UU No 19 tahun 1965, dengan semangat perkembangan orde baru yang berniat untuk melaksanakan dan mensukseskan pembangunan yang telah dimulai sejak PELITA I. Alasan lain hadirnya RUU ini adalah dikarenakan, desa yang ada saat itu yang merupakan warisan dari undang-undang lama yang pernah ada, yang mengatur desa, yaitu: *Inlandsche Gemeente Ordonantie* (Stbl. 1906 Nomor 83) yang berlaku untuk Jawa dan Madura dan *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten* (Stbl. 1938 Nomor 490 jo. Stbl. 1938 nomor 681) yang berlaku di luar Jawa dan Madura. Dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan ini tidak mengatur pemerintahan desa secara seragam dan kurang memberikan dorongan kepada masyarakatnya untuuk tumbuh kea rah kemajuan yang

¹⁵⁶ Dadang Julianta (Penyunting), *Arus Bawah Demokrasi...*, *Op. Cit*, hlm. 165.

¹⁵⁷ Risalah Pembentukan Undang-Undang No. Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. hlm. 6.

dinamis. Akibatnya desa dan pemerintahan desa yang ada sekarang ini bentuk dan coraknya masih beraneka ragam, masing-masing daerah memiliki ciri-cirinya sendiri, yang kadang-kadang merupakan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensip guna peningkatan taraf hidup masyarakatnya.¹⁵⁸

Undang-undang ini mengarah pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional yang menjamin terwujudnya demokrasi Pancasila secara nyata, dengan menyalurkan pendapat masyarakat dalam wadah yang disebut Lembaga Musyawarah Desa yang keanggotaannya terutama didasarkan pada profesi. Lembaga Musyawarah Desa merupakan salah satu pokok bahasan yang juga paling diperdebatkan dalam pembentukan UU No. 5 Tahun 1979, terdapat dua fraksi yang memperdebatkan hal ini dengan pemerintah yakni fraksi Partai Persatuan Pembangunan dan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia yang menginginkan agar lembaga musyawarah desa merupakan badan perwakilan penduduk desa, sehingga diantara anggota-anggotanya terdapat unsur atau wakil dari golongan politik. Tetapi dari pihak pemerintah yang didukung oleh fraksi ABRI tetap menginginkan lembaga musyawarah desa adalah badan musayawarah dan bukan badan perwakilan desa. Tetapi akhirnya pendapat pemerintah tersebutlah yang disahkan dalam undang-undang. Bahkan fraksi PDI tetap berkeberatan hingga akhir rapat penegasan, dinyatakan oleh fraksi PDI meragukan bahwa lembaga

¹⁵⁸ *Ibid.* hlm. 7

musyawarah desa akan dapat berfungsi sebagai wadah menampung aspirasi masyarakat desa, mengingat bahwa dalam proses pengangkatan anggota lembaga musyawarah desa, peran kepala desa sangat dominan.¹⁵⁹ Hal ini senada dengan apa yang dikatakan Dadang Julianta, pemerintah mengikat desa lewat kepala desa, sebab kepala desa sekaligus sebagai kepala LKMD lembaga eksekutif desa dan LMD, lembaga legislatif desa. Sehingga pemerintah pusat dapat melaksanakan programnya secara penuh di desa.

Selain itu, pemerintah berdalih adanya penyeragaman tersebut untuk meningkatkan demokrasi nilai demokrasi bagi pemerintah, padahal menurut Agus R. Rahman, demokrasi yang berlaku pada tingkat pemerintah pusat belum tentu akan menjamin demokrasi pada tingkatan bawahannya baik di tingkat provinsi, kabupaten, maupun desa.¹⁶⁰

UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa sebagai pengganti *Inlandshe Gemeente Ordonnantie* (IGO) yang mengatur mengenai organisasi Desa yang ada di Jawa dan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie voor Buiten Gewesten* (IGOB) yang mengatur mengenai organisasi Desa yang berada di luar pulau Jawa dan Madura, peraturan tersebut banyak “menyerahkan” persoalan masyarakat Desa kepada hukum adat masing-masing. Kemudian setelah merdeka, konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar (UUD) 1945

¹⁵⁹ Mashuri Maschab, *Politik Hukum Pemerintahan Desa*, cetakan pertama, (Yogyakarta: PolGov UGM, Desember 2013), hlm. 114.

¹⁶⁰ Agus. R Rahman, “ Sejarah Perkembangan Demokrasi Indonesia”, dalam Heru Cahyono (Editor), *Dinamika Demokratisasi Desa...*, *Op. Cit*, hlm. 67.

(sebelum amandemen) dalam Penjelasannya mencantumkan: Dalam teritorir 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. Kedua aturan ini sama-sama mengatur mengenai organisasi Desa saja, karena Desa sebagai pemerintahan asli telah ada jauh dari saat pengaturan dalam IGO dan IGOB.¹⁶¹

Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1979 ini Desa ditempatkan sebagai daerah tingkat III dengan tata dan sebutan Desa praja. Menurut undang-undang ini Desa adalah suatu wilayah yang ditempati sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁶² Secara substansial, undang-undang ini sepenuhnya memisahkan pemerintahan Desa dari pemerintahan daerah. Latar belakang UU No. 5 Tahun 1979 adalah untuk melakukan reformasi birokrasi Desa agar lebih mampu menggerakkan rakyat dalam program-program pemerintah pusat serta dapat menyelenggarakan administrasi Desa yang meluas dan efektif. Dalam undang-undang ini, Desa ditempatkan sebagai unit pemerintahan yang terendah di bawah camat. Ini

¹⁶¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan III, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII: 2004), hlm. 158.

¹⁶² *Arah Pembangunan Hukum Nasional: Kajian Legislasi Dan Opini Tahun 2012*, Cetakan Pertama, 2012 Komisi Hukum Nasional, hlm. 5.

menyebabkan hilangnya basis *self-governing community* dalam Desa.¹⁶³ Penyelenggaraan pemerintahan di tingkat Desa, menurut Undang-undang ini adalah berdasarkan pendekatan sentralistik dan keseragaman dalam pembangunan¹⁶⁴ yang mengakibatkan keanekaragaman karakteristik dan kekayaan masyarakat lokal menjadi sangat terabaikan, baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi pembangunan. Selain memiliki pendekatan yang sentralistik dan keseragaman dalam pembangunan, pengaturan Desa dalam undang-undang ini juga memiliki beberapa kelemahan lain seperti:

- 1) Pemerintah Desa kurang memperoleh legitimasi atau dukungan dari warga masyarakat karena Kepala Desa bukan bertanggungjawab kepada rakyat yang memilih, namun justru bertanggungjawab kepada atasan, seperti Camat, Bupati sampai Gubernur;
- 2) Jika dilihat dari perspektif sistemik, struktur Pemerintahan Desa yang dikonsepsikan dalam UU No. 5 tahun 1979, memposisikan masyarakat sebagai sub ordinat yang mengakibatkannya bersikap pasif;
- 3) UU No. 5 Tahun 1979 disebutkan mempunyai karakter serba seragam karena mengadopsi pemerintahan Desa di Jawa sehingga akhirnya meminggirkan kemajemukan Desa-Desa yang ada di Indonesia.¹⁶⁵

Selain itu lahirnya, UU No. 5 Tahun 1979 dilatarbelakangi oleh beberapa hal, *pertama*, ‘ketidaktahuan’ Pemerintahan Pusat tentang kemajemukan kultural masyarakat Indonesia serta implikasinya, menyamaratakan pemerintahan desa menurut model pemerintahan desa di

¹⁶³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar..... Op., Cit*, hlm. 15-16.

¹⁶⁴ Moch, Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintah Desa*, Cetakan Pertama, (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 13.

¹⁶⁵ Purwo Santoso, *Pembaharuan Desa Secara Partisipatif*, Cetakan I, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 47.

pulau Jawa, tentu saja hal ini akan melemahkan masyarakat hukum adat yang ada dan majemuk, termasuk hukum adatnya. *Kedua*, tumbuhnya kecenderungan sentralisasi pemerintahan yang sangat kuat, hal tersebut menyebabkan kemunduran terhadap studi hukum adat dan masyarakat hukum adat, karena ‘dibangun’ anggapan bahwa hukum adat dan masyarakat hukum adat ini *incompatibel* dengan semangat kebangsaan dan bahwa masalah hukum adat ini dipandang sebagai bagian dari masalah SARA (suku, agama, ras dan antargolongan) yang merupakan ancaman bagi ketahanan nasional. Pandangan tersebut digunakan oleh pemerintah Orde Baru untuk menjustifikasi sistem politik yang sentralistik. Kekhawatiran masyarakat hukum adat diberi jaminan dan perlindungan hukum yang pasti, dirasa akan kontra produktif bagi kekuatan politik sentralistik di era Orde Baru.¹⁶⁶

Kesatuan masyarakat hukum adat dari masa ke masa semakin termajinalisasi. Hilangnya kesatuan masyarakat hukum adat sebagai suatu entitas sistem yang khas, seperti Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, Huta dan Kuria di Tapanuli, Gompong di Aceh dan sebagainya. Ada dua ciri fundamental yang dihilangkan oleh UU Pemdes, yaitu, *pertama*, desa bukan lagi daerah yang bersifat istimewa yang memiliki susunan asli dan hak asal usul. *Kedua*, desa bukanlah suatu masyarakat hukum melainkan hanya suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk dan mempunyai organisasi pemerintahan terendah

¹⁶⁶ Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat*, (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2006), hlm. 14-15.

langsung di bawah camat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 huruf a yang menyatakan sebagai berikut “Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Desa yang bukan lagi suatu kesatuan masyarakat hukum, melainkan kesatuan organisasi pemerintahan terendah yang berada langsung di bawah camat. Ketentuan ini menimbulkan pergeseran konsep kesatuan masyarakat hukum adat sebagai satuan pemerintahan terendah oleh UU Pemdes dengan menggantinya dengan konsep “desa” yang dipimpin oleh camat sebagai satuan pemerintahan yang terendah, telah mendegradasi eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat sebagai daerah istimewa yang disebut dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Daerah kesatuan masyarakat hukum adat terpinggirkan dari rumpun daerah yang bersifat istimewa, sehingga meskipun eksistensinya tetap diakui secara eksplisit berdasar UUD 1945 setelah perubahan, namun daerah kesatuan masyarakat hukum adat bukan lagi ”daerah yang bersifat istimewa”.

Penyeragaman dalam UU No. 5 Tahun 1979 bukan hanya berkaitan dengan keseragaman nama, tetapi juga termasuk penyeragaman struktur pemerintahan desa, kewenangan, dan menempatkan desa dibawah camat. Maka desa memainkan dua peran yaitu sebagai masyarakat hukum

yang menyelenggarakan sendiri urusan rumah tangganya (*self-governing community*), dan peran sebagai lembaga pemerintah terendah di bawah camat (*local-state government*). Hal ini senada dengan pernyataan Hanif Nurcholis yang menyimpulkan bahwa kedudukan desa dibawah UU No 5 Tahun 1979 adalah campuran, yaitu sebagai wilayah administrasi dan kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum.¹⁶⁷ Desa sebagai wilayah administrasi dibawah camat ini dilaksanakan selama hampir 20 tahun, hingga jatuhnya pemerintahan orde baru, melalui gerakan reformasi.

Dalam sistem pemerintahan desa menurut UU 5 Tahun 1979 yang disebut dengan pemerintahan desa adalah kepala desa dan lembaga musyawarah desa. Pemerintah desa dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat desa yang terdiri dari Sekretariat Desa dan Kepala-Kepala Dusun. Pelaksanaan administrasi desa dilakukan oleh Sekretariat Desa dan Kepala-Kepala Urusan yang merupakan staf membantu Kepala desa dalam menjalankan hal wewenang dan kewajiban pemerintah desa. Sekretariat desa sekaligus menjalankan tugas dan wewenang kepala desa sehari-hari apabila Kepala Desa berhalangan. Pemerintah desa yang berfungsi menyalurkan pendapat masyarakat di desa dengan memusyawarahkan setiap rencana yang diajukan Kepala Desa sebelum ditetapkan menjadi ketetapan desa.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Erlangga, 2011), hlm. 221.

¹⁶⁸ *Ibid.* hlm. 5

Kepala desa di dalam menjalankan tugas dan fungsinya bertanggungjawab kepada Bupati Kepala Daerah Tingkat II melalui Camat Kepala Wilayah Kecamatan yang bersangkutan, sedangkan Sekretaris Desa dan Kepala-Kepala Dusun dan para Kepala Urusan bertanggungjawab kepada Sekretaris Desa. Konsep ini menurut Mashuri Maschab meletakkan kepentingan pemerintah diatas kepentingan masyarakatnya¹⁶⁹. Langkah yang diambil di Orde Baru saat itu adalah menerapkan mekanisme kontrol politik yang dibangun melalui sentralisasi dan uniformisasi pemerintahan serta surpa struktur dan infrastruktur politik. *Pertama*, Orde Baru mengatur pemerintahan lokal secara detail dan seragam dalam cakupan wilayah nasional. Organ-organ supra struktur politik lokal diatur secara terpusat dan seragam tanpa mengindahkan heterogenitas 'sistem politik' lokal yang telah eksis jauh sebelum terbentuknya konsep kebangsaan Indonesia.¹⁷⁰ *Kedua*, elite pemerintahan lokal adalah tidak lebih dari kepanjangan pusat di daerah yang diberi kekuasaan besar untuk melakukan manuver politik sebagai bentuk pengabdian ke pusat. Bahkan, penyeragaman dan sentralisasi pun diberlakukan terhadap infrastruktur politik di tingkat lokal.

Melalui strategi korporatisme negara, pemerintahan Orde Baru melakukan penunggalan-bukan sekedar penyeragaman- kelompok kepentingan yang wadahnya telah disediakan dan dikontrol oleh negara secara terpusat. Kondisi tersebut diperparah dengan adanya sentralisasi

¹⁶⁹ Mashuri Maschab, *Politik Hukum Pemerintahan...*, *Op. Cit.* hlm. 116

¹⁷⁰ Purwo Sanatoso, dalam Ning Retnaningsih, Dkk, *Dinamika Politik Lokal Indonesia...*, *Op. Cit.*, hlm. 143.

kelembagaan kelompok kepentingan tersebut secara nasional, dan kemudian menjadi salah satu mesin politik untuk membangun dukungan masyarakat walaupun mungkin semu-kepada pemerintah melalui organisasi payung pemerintah melalui organisasi payung yang dinamakan Golongan Karya. Hal ini dilakukan dibawah militer dan kemudian dibawah Soeharto, sebagai pilihan dalam rangka ‘mengamankan’ posisi Soeharto.¹⁷¹

Selama Orde Baru dapat dikatakan telah terjadi proses negaranisasi-*state-formation*- secara luar biasa yang berusaha untuk menisbikan eksistensi politik lokal yang telah lama berakar di masyarakat. Hal ini menjadi semakin efektif melalui keterlibatan militer dalam *day-to-day politics* yang secara intens menumbuhkan suasana ketakutan-baik represif ideologi maupun fisik- di kalangan komunitas politik yang berusaha menolak dominasi pusat.¹⁷²

Negara sebagai “mesin kekuasaan”, tidak bersedia direpotkan oleh keragaman etnis, afiliasi keagamaan, loyalitas dan sejenisnya yang bersifat *given*. Birokrasi pemerintah bukannya dipaksa agar melakukan transformasi diri sehingga handal dalam mengelola keragaman Indonesia, tetapi justru mendiktekan perubahan yang sejalan dengan cara kerja dan cara berfikir birokrasi pusat. Identitas-identitas kedaerahan yang secara alamiah telah terbentuk bukannya dirajut untuk menghasilkn ke-

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² *Ibid.* hlm, 145

Indonesiaan melainkan justru hadir sebagai ancaman.¹⁷³ Sehingga lambang negara yang didalamnya bertuliskan Bhineka Tunggal Ika dipatahkan karena dalam penataan dan penyelenggaraannya saat itu justru mengembangkan pada sisi tunggal ika, sementara pada saat sama mencegah keberagaman/ kebhinekaan). Hal ini nyata-nyata keliru, menurut Bagir Manan bahwa pembentuk UUD mempertahankan pemerintahan desa untuk menjamin kehadiran satuan pemerintahan yang dekat dengan rakyat. Selain itu, desa sebagai satuan pemerintahan demokratis dapat dijadikan model pengembangan demokrasi seperti permusyawaratan, kolektivitas, kekeluargaan, dan lainnya.¹⁷⁴

Pemerintah Kabupaten Solok di Sumatera Barat, ketika merumuskan Perda tentang desa hanya mengesahkan yang diputuskan oleh orang desa karena sadar birokrasi telah merusaknya pada masa lalu.¹⁷⁵ Bahkan menurut Argo Twikromo, desa yang selama ini dipandang relatif homogen, itu adalah hal yang salah. Desa bisa mengelola perbedaan dan keberagaman dalam interaksi mereka.¹⁷⁶ Dalam konteks Aceh, mukim dan gampong mestinya menjadi ujung dari pelaksanaan otonomi, harus segera dialihkan menjadi desentralisasi atau otonom rakyat. Pemerintahan mukim dan gampong merupakan sistem pemerintahan dwi fungsi. Adat/syariat dan negara telah berperan sangat penting baik dalam kajian historis Aceh maupun pada Aceh sekarang.

¹⁷³ *Ibid* hlm. 13

¹⁷⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi...*, *Op, Cit.* hlm. 159.

¹⁷⁵ Purwo Sanatoso, dalam Ning Retnaningsih, Dkk, *Dinamika Politik Lokal Indonesia...*, *Op. Cit.*, hlm. 26

¹⁷⁶ *Ibid.* hlm. 38

Yogyakarta juga telah ada perbandingan mengenai dinamika yang berkembang, meskipun perasaan untuk tetap mempretahankan nuansa kultural sangat kuat bahkan telah ada penelitian dana kajian yang memperlihatkan bahwa negara Yogyakarta lebih dulu ada dibanding yang NKRI yang baru mulai 1945.¹⁷⁷ Secara historis, pengaturan terhadap mukim sebagai gabungan (federasi) dari gampong-gampong telah mulai dilakukan sejak masa berkuasanya Sultan Alauddin Johan Ali Ibrahim Mughayat Syah sekitar tahun 913 Hijrah atau tahun 1507 masehi.¹⁷⁸ Struktur bersama kultur gampong dan mukim adalah dua kawasan penting wilayah komunitas masyarakat aceh, yang memiliki kewenangan, otoritas demokrasi, independensi, tanggung jawab, hak dan kewajiban, untuk membangun kehidupan masyarakat dalam wilayah yang sejahtera, bahagia, adil, makmur, rukun damai (*qualibrum*), berdsarkan tatanan adat yang bersendikan syariat.¹⁷⁹ Dikatakan bahwa yang terpenting adalah kejelasan posisi mukim, dan gampong dalam struktur muatan lokal Aceh paca undang-undang No. 11 Tahun 2006 ini sesuai dengan rutan historis kultural ketatanegaraan di Aceh dan muatan masyarakat lokal aceh.¹⁸⁰

Keluarnya UU No. 5 Tahun 1979 yang menyebutkan bahwa desa adalah wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat

¹⁷⁷ *Ibid*, hlm. 46

¹⁷⁸ *Ibid*.

¹⁷⁹ *Ibid*.

¹⁸⁰ *Ibid*, hlm. 47

dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan republik indonesia (Pasal 1 huruf a). Dengan demikian, kepala desa adalah penguasa tunggal didesa (Pasal 10, ayat (1). Dalam hal ini, Pasal 10 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1979 dapat disejajarkan dengan Pasal 80, UU NO. 5 tahun 1974 tentang pemerintahan daerah yang bunyinya ‘ kepala wilayah sebagai wakil pemerintah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang. Dengan konsep kepala desa adalah penguasa tunggal di desa, tampak bahwa masyarakat desa di indonesia terhegemoni oleh pandangan tersebut, dan akibatnya merosotnya peran atau wibawa lembaga desa adat.¹⁸¹

Berlakunya UU No 5 Tahun 1979 membawa perubahan atau dinamika dalam sistem pemerintahan di desa. Sistem pemerintahan desa dalam UU No. 5 Tahun 1979 cenderung dibangun seragam sehingga berdampak bagi masyarakat yang bukan bercorak seperti desa. Misalnya Bali, dengan desa adatnya terpaksa menyesuaikan diri dengan menempatkan kepala desa (dinas) diatas struktur sistem adat. Sehingga kepala desa berda di puncak struktur sistem pemerintahan adat. Padahal seharusnya berbeda, ketua adatlah yang berada pada tingkatan paling atas.

¹⁸² Akibat perubahan struktur ini, berbagai peran bendesa adat (sebutan bagi pemuka adat) didesak oleh kepala desa, seperti tugas adat dan agama

¹⁸¹ I Wayan Wesna Astara, *Pertarungan Polirik Hukum Negara dan Politik Kebudayaan*, Cetakan Pertama, (Bali: Udayana University Press), 2010, hlm.33.

¹⁸² *Ibid*, hlm. 34

mulai dirambah oleh kepala desa. Terbukti bahwa peran lembaga-lembaga adat tergantikan oleh lembaga bentukan pemerintah, seperti yang dinyatakan Khushandajani di atas. Bahkan, saat Orde Baru sebagai bagian dari politik keamanan negara di tingkat desa, ditempatkan militer (tentara) dan polisi untuk menjaga keamanan, baik secara preventif maupun represif. Padahal secara umum, UUD 1945 membiarkan sistem pemerintahan desa/masyarakat adat berjalan sesuai dengan tradisi yang ada. Bahkan desa dari pendiri negara sudah menyadari adanya persoalan kenegaraan dalam konteks desa di Indonesia yang akan muncul. Dinamika pemikiran untuk membiarkan dua sistem pemerintahan desa, yaitu desa dinas dengan desa adat dituangkan dalam suatu gagasan yang mencerminkan kesatuan kebudayaan sesuai dengan Pasal 18 UUD 1945.

Menurut I Wayan, perjalanan politik negara turut mempengaruhi politik di tingkat daerah dalam hal ini politik pengaturan desa adat. Oleh karena itu, sebagai bagian dari politik hukum dan budaya yang kental pada masyarakat Bali, munculah Perda Desa Adat Provinsi Bali Nomor 6 Tahun 1986. Sebagai reaksi pemerintah dan DPRD Provinsi Bali untuk mempertahankan desa adat dan agar terlindungi dan tetap eksis sebagai bagian dari sosial-politik dan budaya warga Bali.¹⁸³ Bali sebagai wilayah NKRI merasakan kehidupan lembaga tradisionalnya akan terancam karena keluarnya undang-undang tersebut di atas sehingga segera mengadakan ‘perlawanan dengan politik hukum, mengeluarkan perda

¹⁸³ *Ibid.* hlm. 39

tentang desa adat untuk melindungi tatanan lokal yang masih bekerja dengan baik. Akan tetapi sayangnya tidak semua daerah yang masih memiliki desa adat yang kokoh bertindak seperti Bali, sehingga konsekuensinya runtruhlah tatanan desa yang ada. Bahkan I Wayan menyatakan bahwa politik negara di era Orde Baru memegang hegemoni terhadap berbagai perilaku warganegaranya dalam politik pemerintahan.

Semangat sentralistik dan penyeragaman yang dibawa oleh Orde Baru membuat pembinaan-pembinaan yang menyebabkan lembaga bawahnya merasa semakin dibatasi dan dihegemoni dalam hal ini desa.¹⁸⁴ Padahal kenyataan yang ada bangsa Indonesia memiliki semboyan Bhineka Tunggal Ika, tetapi tidak dijalankan secara murni dan konsekuen, padahal hal tersebut merupakan pedoman dan pegangan dalam mengatur suatu masyarakat yang sangat majemuk. Namun sayangnya di masa Orde Baru masih hanya dijadikan sebagai slogan. Kearifan dan keanekaragaman belum menjadi politik perundang-undangan yang dijalankan.¹⁸⁵ Yang ada kearifan dan keanekaragaman tersebut dianggap sebagai sebuah ancaman disintegrasi bagi bangsa dan negara, sehingga harus diatur dan dimasukkan dalam satu kesamaan dengan cara penyeragaman.

Selain itu, pemerintah Orde Baru tidak mau direpotkan oleh gerakan-gerakan dan pertikaian politik yang dapat menyebabkan keadaan ekonomi menjadi buruk sehingga memunculkan ketidakstabilan. Oleh karena itu, pemerintah fokus kepada pembangunan dengan menampilkan

¹⁸⁴ *Ibid*, hlm. 32.

¹⁸⁵ *Ibid*. hlm. 39.

kegiatan-kegiatan politik, tetapi menurut Mahfud MD, program pembangunan yang digaungkan di pemerintahan Orde Baru merupakan sebuah program yang tidak terlepas dari politik. Bahwa sebenarnya politik dalam kenyataan tidak pernah surut walaupun dibingkai dalam bentuk pembangunan semakin digalakkan. Artinya politik tetap sebagai ujung tombak dan penguasa pada masa orde baru yang diwakili oleh ABRI.¹⁸⁶

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat dilihat bahwa gagasan otonomi khususnya otonomi desa yang dikembangkan pada masa Orde Baru berangkat dari pemahaman konvensional ke konservatif atas makna negara kesatuan. Dalam hal ini, makna kesatuan bukan satu dalam perbedaan atau dalam konsep awal Bhineka Tunggal Ika, melainkan keseragaman. Perbedaan yang nyata-nyata merupakan realitas di Indonesia tidak dilihat dari sudut pandang positif yakni sebagai kekayaan yang dimiliki Indonesia, tetap menggunakan sudut pandang negatif yakni perbedaan dilihat sebagai potensi ancaman kesatuan. Sehingga harus dihilangkan sebisa mungkin dengan jalan penyamaan/penyeragaman. Melihat dari pembahasa di atas, karakter politik orde baru yang menempatkan negara pada posisi sangat dominan sebagai politik birokratis (*bureaucratic polity*).¹⁸⁷ Afan Ghaffar bahkan mengatakan bahwa orde baru menampilkan konfigurasi politik yang tidak demokratis, bahwa: “*All of the arguments presented by the scholars of Indonesian politics,*

¹⁸⁶ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi...*, Op, Cit, hlm. 75.

¹⁸⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum...*, Op, Cit, hlm. 223.

however, shared one thing in common that is, the political processes under the New Order regime is not a democratic one".¹⁸⁸ Melihat orientasi orde baru yang cenderung pada stabilitas ekonomi, maka Abdurrahman Wahid menyatakan bahwa konfigurasi politik di masa orde baru dikarenakan logika pembangunan ekonomi menuntut stabilitas dan integritas nasional. Lagika pembangunan ekonomi telah membuat peranan negara menjadi dominan. Disamping itu Soeharto di rezim orde lama mengandalkan kekuasaannya sebagai kepala eksekutif pada membangun organ-organ politik yang kuat, militer dan Golkar. Oleh karena itu, kalau kekuasaan politik Soekarno yang besar tampak tidak efektif karena tidak adanya organ politik yang kuat sebagai landasan, maka kekuasaan politik Soeharto dengan adanya militer dan Golkar yang menjadi landasan dan pendukung utamanya tampak sangat efektif.¹⁸⁹ Selain itu dalam proses pembuatan/pengambilan keputusan legislasi tampak dengan jelas dominasi pemerintah bukan hanya dalam pengelolaan eksekutif, tetapi juga dalam kegiatan legislatif. Sehingga tidak menjadi sesuatu yang mengejutkan jika produk hukum yang dihasilkan jauh dari kata responsif. Hal ini karena konfigurasi politik yang ada di orde baru adalah otoriter sehingga jelas saja melahirkan produk hukum yang ortodoks atau konservatif.

¹⁸⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum...*, Op, Cit, hlm.229.

¹⁸⁹ *Ibid.*

C. Pada Masa Reformasi

Salah satu agenda reformasi adalah perluasan otonomi daerah. Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah (RUU Pemerintahan Daerah) disampaikan oleh pemerintah di bawah kepemimpinan Bacharuddin Jusuf Habibie, kepada DPR RI pada tanggal 4 Februari 1999.¹⁹⁰ RUU Pemerintahan Daerah tersebut, memuat sedikit ketentuan mengenai desa yang terdapat pada Bab XI tentang Desa. Ketentuan tersebut dimuat dalam beberapa pasal, seperti Pasal 92-93 mengenai Pembentukan, penghapusan dan/atau penggabungan desa, Pasal 94-102 tentang Pemerintahan Desa, Pasal 103-104 tentang Badan Perwakilan Desa, Pasal 105 tentang lembaga lain, Pasal 106-107 tentang keuangan desa, dan Pasal 108 tentang kerjasama antar desa, sehingga total ketentuan desa dalam RUU Pemerintahan Daerah berjumlah 15 Pasal dari total 133 Pasal.

Pembahasan RUU Pemerintahan Daerah dimulai dengan penjelasan RUU oleh pemerintah, yang dilaksanakan pada 10 Pebruari 1999, dengan agenda pembicaraan tingkat I/Keterangan pemerintah atas rancangan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, yang dihadiri oleh 347 anggota DPR dari jumlah keseluruhan 489.¹⁹¹ Penyampaian penjelasan pemeritah yang diwakilkan oleh Menteri Dalam Negeri

¹⁹⁰ Risalah Sidang Pembahasan Rancangan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, hlm. 16.

¹⁹¹ F-ABRI : 71 Orang, F-Karya Pembangunan: 216, F- Persatuan Pembangunan: 56, Dan F-Partai Demokrasi Indonesia: 4 Orang.

Syarwan Hamid,¹⁹² menyatakan bahwa diselesaikannya rancangan undang-undang tentang pemerintahan daerah ini, merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Penggantian ini diperlukan karena mengingat kedua undang-undang tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah dalam menghadapi perkembangan keadaan dan tantangan persaingan global. Namun demikian, penggantian undang-undang tersebut tidak sekedar bermakna sebagai penyesuaian beberapa bagian materinya, tetapi bermaksud menawarkan perubahan mendasar dan substansial mengenai pengertian-pengertian otonomi daerah yang sangat berbeda dengan sebelumnya. Jika di dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 pelaksanaan otonomi daerah lebih mengedepankan otonomi sebagai kewajiban daripada hak, maka RUU ini menekankan arti penting kewenangan daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat melali prakarsanya sendiri.

Selain itu, dalam penyampaiannya Menteri Dalam Negeri menyatakan bahwa, pengaturan mengenai desa dalam RUU ini pada prinsipnya menghendaki agar desa dikembalikan pada bentuk aslinya. Peraturan yang menyeragamkan desa seperti yang diterapkan oleh Undang-Undang No. 5 tahun 1979 dianggap tidak sesuai lagi dengan prinsip-prinsip otonomi daerah. Dalam RUU Pemerintahan Daerah segala

¹⁹²*Ibid.* hlm. 111

bentuk penyeragaman itu ditiadakan , dan pengaturannya diserahkan sepenuhnya kepada masing-masing Kabupaten. Hal ini dimaksudkan agar desa memiliki wewenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri atas dasar sal usulnya. Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa, bantuan pemerintah dan pemerintah daerah, pendapatan lain-lain yang sah, sumbangan dari pihak ketiga, dan pinjaman desa. Selain itu, dalam menjalankan kewenangan tersebut kepala desa bertanggung jawab kepada badan perwakilan desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada Bupati.¹⁹³

Sidang selanjutnya dilakukan pada 19 Pebruari 1999, yang dihadiri oleh 474 dari 497 jumlah total anggota. Dengan agenda penyampaian pandangan dari fraksi-fraksi. Dimulai dari FPP bahwa pengaturan desa dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1979 sasarannya adalah penyeragaman bentuk, susunan dan kedudukan pemerintahan desa serta menjadikan pemerintahan desa sebagai unit terendah dalam sistem pemerintahan. Sedangkan dalam Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah arahnya adalah jelas mengakui, menghormati dan mengingatkan hak asal-usul desa yang bersifat istimewa, sesuai dengan jiwa undang-undang dasar 1945 (Pasal 18). Hal ini karena semangat pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman , partisipasi, otonomi masyarakat, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

¹⁹³ *Ibid.*

Jatuhnya Orde Baru sekaligus membawa perubahan pada terbentuknya wacana mengenai sistem kekuasaan yang lebih demokratis dan desentralistik, diantaranya melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Munculnya UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, didasari oleh lima pemikiran dasar dalam pembentukannya, yakni: *pertama*, sebagai upaya mewujudkan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjadikan Daerah Otonom yang mandiri dalam rangka menegakkan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945; *Kedua*, penyelenggaraan otonomi daerah yang luas yang dilaksanakan di atas prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah; *Ketiga*, meningkatkan peran dan fungsi DPRD, baik sebagai badan legislatif daerah, badan pengawas, maupun sebagai sarana dan wahana pengembangan demokrasi; *Keempat*, untuk mengantisipasi perkembangan keadaan, baik dalam negeri maupun tantangan persaingan global yang mau tidak mau pengaruhnya akan melanda daerah; *Kelima*, untuk mendudukan kembali posisi Desa atau dengan nama lain sebagai kesatuan masyarakat hukum terendah yang memiliki hak asal-usul otonomi asli yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan RI. Karena itu, UU No 5 Tahun 1979 yang mengatur pemerintahan desa seragam di seluruh Indonesia, ala desa di Jawa, dengan

UU No 22 Tahun 1999 dinyatakan dihapus dan pengaturan mengenai desa serta hak dan asal usulnya diserahkan kepada daerah yang akan diatur dengan peraturan daerah yang bersangkutan.¹⁹⁴

Melalui UU No. 22 Tahun 1999 tampaknya pemerintah akan mengembalikan otonomi dan desentralisasi yang merupakan akar sejarah dari desa-desa di Indonesia. Dalam Pasal 95 disebutkan bahwa pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa, tetapi dalam Pasal 94 juga disebutkan bahwa pemerintahan desa itu adalah kepala desa dan badan perwakilan desa. Selanjutnya dalam Pasal 104 disebutkan adanya Badan Perwakilan Desa diberi fungsi untuk mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap pemerintahan desa. Selanjutnya Pasal 105 menyatakan bahwa badan perwakilan desa bersama kepala desa menetapkan peraturan desa. Konsep semacam ini pada dasarnya memberikan akses partisipasi pada rakyat, melalui mekanisme perwakilan. Konsep seperti ini tentu saja positif bagi rakyat, karena dapat mengembangkan demokrasi secara sehat.

UU No 22 Tahun 1999 mempunyai semangat untuk mengembangkan demokrasi khususnya dikalangan ‘*grass root*’, hal ini terlihat dalam Pasal 43 yang menyatakan bahwa kewajiban kepala daerah, antara lain; menghormati kedaulatan rakyat; dan meningkatkan

¹⁹⁴ Dadang Julianta (Penyunting), *Arus Bawah Demokrasi...*, *Op. Cit*, hlm. 66-67

taraf kesejahteraan rakyat.¹⁹⁵ Oleh karena itu, UU No 22 Tahun 1999 juga mengatur kedudukan Badan Perwakilan Desa sebagai lembaga perwakilan rakyat desa yang berperan dan berfungsi mengayomi adat istiadat masyarakat desa; menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat; serta menyalurkan aspirasi masyarakat; serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Anggota badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh rakyat desa secara langsung. Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota badan tersebut. Hal ini merupakan suatu perubahan paradigma baru dalam pengembangan demokratisasi di desa, karena itu menurut UU No 5 Tahun 1979 Kepala Desa dan lembaga masyarakat desa disatukan sebagai pemerintah desa. Kepala Desa karena jabatannya adalah ketua lembaga masyarakat desa yang justru bertanggung jawab pada lembaga tersebut. Dengan demikian Lembaga Masyarakat Desa (LMD) tidak dapat diandalkan berfungsi sebagai penyalur aspirasi masyarakat desa, dan sebagai pengawas terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Oleh karena lembaga ini banyak terintervensi oleh kedudukan kepala desa sebagai penyelenggara eksekutif yang sekaligus karena jabatannya (*exofficio*) adalah ketua LMD.¹⁹⁶

Sebaliknya UU No 22 Tahun 1999 yang merupakan titik tolak pengembangan demokrasi dari desa, memisahkan dengan tegas kedudukan kepala desa sebagai eksekutif desa dan badan perwakilan desa sebagai

¹⁹⁵ *Ibid.* hlm. 93

¹⁹⁶ *Ibid.* hlm. 95.

lembaga legislatif desa yang merupakan wahana dan sarana pelaksanaan demokrasi di desa. Selain itu, dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, UU ini tegas mengatur bahwa kepala desa bertanggung jawab kepada rakyat desa melalui Badan Perwakilan Desa. Dengan demikian Kepala desa tidak lagi sebagai penguasa tunggal dalam pemerintahan desa¹⁹⁷ yang bertanggung jawab secara vertikal, melainkan merupakan pemerintahan bersama BPD dan bertanggung jawab secara horizontal kepada rakyat (*public accountable*) melalui Badan Perwakilan Desa, karena Kepala Desa dipilih langsung oleh rakyat desanya. Dengan pola seperti ini, prospek demokrasi mulai dari desa dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah lebih signifikan untuk berkembang dibandingkan dengan pelaksanaan demokrasi di daerah kabupaten dan daerah kota. Desa dalam Undang-Undang ini diberikan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab untuk mengurus rumah tangganya. Pemerintahan desa dalam hal ini tidak bertanggungjawab kepada Camat tetapi langsung kepada Bupati dan susunan pemerintah desa dalam hal ini terdapat unsur Badan Perwakilan Desa sebagai alat kontrol yang diambil dari unsur masyarakat masing-masing desa.

Penyelenggaraan pemerintahan dalam UU No. 22 Tahun 1999 secara normatif menempatkan Desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan sebagai kesatuan masyarakat yang berhak mengatur kepentingan masyarakat setempat

¹⁹⁷ Mashuri Maschab, *Politik Hukum Pemerintahan...*, Op. Cit, hlm. 143.

sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Tetapi, juga tidak menggambarkan bahwa Desa juga dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan (urusan pelayanan dan pembangunan) yang sesuai dengan keinginan masyarakat Desa guna meningkatkan kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat Desa dengan memperhatikan faktor-faktor perlindungan/kelestarian lingkungan hidup yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat Desa di masa depan. Sebenarnya ada satu ketentuan dalam Undang-Undang ini yang mencoba memberikan solusi terhadap permasalahan ini, yakni Pasal 99 huruf b, namun masih belum cukup untuk memberikan pemecahan. Dalam ketentuan tersebut dinyatakan, bahwa Desa memiliki kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah. Dari perumusan ini memang bisa saja diartikan bahwa pendelegasian urusan pemerintahan terjadi secara “otomatis”, sepanjang belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah. Akan tetapi, di sisi lain dapat pula berarti bahwa apabila Daerah dan Pemerintah telah melaksanakannya, maka urusan itu pun dengan sendirinya tidak dapat lagi dilaksanakan oleh Desa. Hal ini tidak adil bagi Desa, karena dalam prakteknya akan menyulitkan Desa dimana Desa tidak memiliki *bargaining position* untuk meminta, menolak.¹⁹⁸

Diterbitkannya UU No. 22 Tahun 1999 yang secara nyata mengakui otonomi Desa. Hal ini dapat dilihat berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari

¹⁹⁸ Tim Penyusun, *Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Desa*, (Yogyakarta, Februari 2014), hlm. 54.

pemerintah. Dalam undang-undang ini Desa didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.¹⁹⁹

Berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, juga disusul dengan agenda amandemen UUD 1945. Dalam pembahasan amandemen tersebut, desa juga menjadi perhatian. Rapat PAH I BP MPR Ke-19, 23 Februari 2000 Universitas Kristen Indonesia (UKI) menyampaikan beberapa usulan dalam rincian yang diwakilkan oleh Anton Reinhart salah satunya adalah terkait desa, dalam perubahan Pasal 18 Ayat (1) pembagian daerah di Indonesia diatur berdasarkan provinsi, kabupaten dan kota serta dibagi pula dalam daerah-daerah yang lebih kecil dengan memperhatikan susunan asli seperti desa di Jawa dan Bali, Negeri di Maluku, Gampong di Aceh, Huta di Tapanuli, Dusun dan Marga di Palembang. Kemudian ayat (2) di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah bukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seperti sekarang, oleh karena di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Pasal 18 Ayat (3) negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah Istimewa dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu dengan mengingat hak-hak dan

¹⁹⁹ Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintah..... Op., Cit*, hlm. 6.

asal-usul daerah.²⁰⁰ PAH I kembali menggelar rapat dengar pendapat yang berkaitan dengan pemerintahan daerah pada Rapat PAH I BP MPR ke-18, 22 Februari 2000, yang dipimpin oleh Harun Kamil. Pendapat di atas ditambahkan oleh Diana Fauziah Arifin dari AIPI sebagai berikut. Khusus mengenai Pemerintahan Daerah, Diana memfokuskan atau menitik beratkan pada satu hal yaitu kata-kata “hak-hak, asal-usul dari dan yang bersifat istimewa”.²⁰¹

J. E. Sahetapy dari F-PDIP mempertanyakannya terkait²⁰² perbedaan yang esensial antara daerah otonomi yang besar dan yang kecil. Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-25, 2 Maret 2000, dengan agenda dengar pendapat umum dengan Paguyuban Manggala dan beberapa Organisasi Non Pemerintah, materi-materi yang terkait dengan Pasal 18 masih tetap dibahas, dalam rapat yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Anggota PAH I, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP, mengajukan pertanyaan sebagai berikut: berkaitan dengan usulan agar perubahan-perubahan terhadap Undang-Undang Dasar itu hendaknya meliputi pengakuan sepenuhnya atas kedaulatan masyarakat, khususnya masyarakat adat.²⁰³ Pembahasan terlihat lebih mengarah kepada masyarakat adat bukan lagi terhadap desa. Hal ini terlihat dengan adanya pendapat dari LSAM, Sandra Moniaga, yakni bicara tentang hak adat. Hak adat yang atas sumber daya alam. Tetapi hak adat yang sifatnya lebih holistik. Termasuk menyangkut soal

²⁰⁰ *Naskah Komperhensif Buku 1*, hlm 362.

²⁰¹ *Naskah Komperhensif Buku 4 Jilid 2*, hlm. 1134.

²⁰² *Ibid.* hlm. 1138.

²⁰³ *Ibid.* hlm. 1140.

hak beragama. Termasuk juga soal hak-hak hukum beragama. Ada satu otonomi bagi di masyarakat adat untuk mengatur dirinya sendiri yang dikenal *self determination*. Bukan artinya mereka menjadi negara sendiri tetapi ada satu kewenangan yang diakui oleh negara di mana mereka bisa mengatur wilayahnya dan itu sebenarnya bukan hanya tuntunan dari orang sini sebenarnya tuntutan dari masyarakat adat sedunia. Bahkan fokus membahas sorotan dunia melalui PBB mengenai hak-hak masyarakat adat.

Sardjono Yatiman yang merupakan pakar Sosiolog Universitas Indonesia, menyinggung soal kemajemukan yang menurutnya diakui oleh UUD 1945 khususnya pada Pasal 18 Kemudian secara khusus Sardjono mengemukakan pandangannya tentang *local institution*, sebagai berikut. Kemudian ada *local institution* di samping tadi *local genius*, ada *local institution*. *Local institution* ini pun juga sudah dihancurkan dengan berbagai Undang-undang yang ada. Contoh yang paling akhir adalah Undang-Undang No 5 tahun 1979, di mana di seluruh desa di Indonesia disamakan bentuknya menjadi model desa di Jawa. Yang tentu saja karena dengan terpaksa masyarakat-masyarakat lokal di daerah menerima. Tetapi sebetulnya mereka tidak-tidak ikhlas akan hal itu. Tuntutan-tuntutan mengenai ini besar sekali.²⁰⁴ Sardjono juga menekankan tentang pengembangan masyarakat lokal.

²⁰⁴ *Naskah Komperhensif Buku 4 Jilid 2*, hlm. 1147.

Hobbes Sinaga dari F-PDIP, memaparkan hasil pengamatan dari daerah usaha yang sistematis dari Pemerintah Pusat untuk menghilangkan hak asal-usul yang bersifat istimewa dengan dalih persatuan dan kesatuan bangsa dalam skala yang luas. Pada akhirnya telah memicu keresahan yang mengarah kepada disintegrasi bangsa. Hal lain yang juga penting adalah adanya usaha untuk tidak menghormati masyarakat adat dan hukum adat, padahal kita mengetahui masyarakat adat dan hukum adat adalah potensi utama untuk membangun Negara Kesatuan dan menjadi dasar berpijak penyusunan Undang-Undang Dasar 1945²⁰⁵ Lebih lanjut, Hobbes Sinaga mengusulkan agar rumusan Pasal 18 UUD 1945 diubah menjadi Ayat (5): "Hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa termasuk desa, negeri, dusun, marga, nagari, dan huta dihormati oleh negara, yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang." Ayat (6): "Negara menghormati hak-hak adat masyarakat di daerah-daerah. Sedangkan Abdul Khaliq Ahmad dari F-PKB, berkaitan dengan hak asal usul dari daerah-daerah, mengatakan tetap harus dihargai sebagai satu bentuk keunikan daerah, oleh karenanya maka penamaan daerah-daerah tidak boleh diseragamkan, kalau misalnya desa di Jawa tidak bisa kemudian desa juga di tempat lain.²⁰⁶ Hatta Mustafa dari F-PG juga mengulas soal masyarakat hukum adat dan teritorial untuk memiliki Pemerintahan sendiri berdasarkan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa dan khusus. Mengenai masyarakat hukum adat dan

²⁰⁵ *Naskah Komperhensif Buku 4 Jilid 2*, hlm. 1161.

²⁰⁶ *Ibid*, hlm. 1179.

teritorial untuk memiliki Pemerintahan sendiri berdasarkan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa dan khusus. Pengertian istimewa dan khusus itu yang sudah ada diakui dalam amendemen ini, bahwa misalnya marga di Sumatera Selatan di bawahnya ada dusun sekarang sudah tidak lagi marga dan dusun itu, semuanya sudah desa. Memang ini akibat dari penyeragaman di zaman yang lalu. Jadi seandainya di bawah Kecamatan ini ada huta, huria, dan sebagainya itu masih ingin diakui apa tidak, tidak ada masalah tapi itu sudah di bawah Kecamatan. Jadi masalah masyarakat hukum adat ini mestinya bukan untuk Provinsi-nya tapi yang semula desa atau yang tadinya tetap namanya huta atau huria kalau marga di daerah Sumatera Selatan sudah tidak ada lagi, dan dusun sudah menjadi desa tadinya satu marga terdiri sepuluh dusun itulah makanya Kepala Desa-nya disebut Pasira, Wakil-nya adalah Pembarap dan Wakil Dusun adalah Kriya-kriyadulunya tapi sekarang sudah tidak ada lagi sudah hapus.²⁰⁷ Hal ini yang bias saja menjadi salah satu penyebab ‘pudar’nya pembahasan desa dari pembahasan amandemen UUD 1945.

Ali Masykur Musa menyatakan, apakah istilah desa, dusun, marga, negara itu harus eksplisit, tidakkah perlu ada satu kalimat saja yang mencakup sebutan-sebutan adat seperti itu. Hobbes Sinaga dari F-PDIP sepakat dengan pandangan Ali Masykur Musa. Hobbes mengatakan bahwa yang pertama hargai masalah hukum adatnya, yang kedua ada daerah-

²⁰⁷ *Ibid.* hlm. 1184

daerah otonom tertentu yang mendapatkan predikat istimewa, contohnya seperti Jogja, Aceh, dan Papua. Mengakui dan melindungi masyarakat hukum adat, riwayatnya, untuk mengatur kemasyarakatannya berdasarkan hukum adatnya itu. Ali Masykur Musa selaku Ketua rapat menyatakan sebetulnya substansinya menghormati dan mengakui. Usulan perbaikan juga disampaikan oleh I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP. Berikut usulan dari Palguna, marga, dusun itu dibelakang marga, marga lebih dulu baru dusun. Nanti dulu itu disempurnakan ketua, jadi kita juga harus mengerti bahwa marga itu terdiri dari dusun, kalau huta dibelakangnya huria, kalau tidak salah, dan nagari dibelakangnya kampung. Itu asal- usulnya. Selanjutnya M. Cholil Bisri dari FKB mengemukakan beberapa usulan konkrit atas Pasal 18, sebagai berikut: pada Bab VI Pasal 18, beberapa ayat bisa dihapus. Misalnya seperti Ayat (1). Ayat (1) ini sudah masuk dalam pembagian daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil. Besar dan kecil itu ada provinsi, kabupaten, kota, desa, dusun, dukuh, ada RT, ada RW, dengan bentuk susunan pemerintahannya yang bersifat otonom dan administratif itu bisa dimasukkan di sana. Kemudian Ayat (2) sudah masuk dan yang tidak bisa digabung itu ada ayat sendiri, misalnya mengenai hak ulayat, lalu perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

F-PG yang diwakili Ibnu Munzir dalam usulannya terkait dengan Pasal 18, persoalan desa yang juga tidak disinggung oleh rumusan Pasal 18 ini, yang sebetulnya adalah susunan kedudukan pemerintahan itu merupakan kedudukan pemerintahan yang terendah, tetapi dengan jenis

desa yang beragam itu, merupakan suatu kenyataan yang ada dan hidup. Tapi kalau tidak pada Pasal 18 Ayat (1) itu paling tidak mengakomodir pengertian kedudukan desa ini. Khusus mengenai Pasal 18 Ayat (1), Hamdan Zoelva dari F-PBB mengatakan khusus mengenai Pasal 18 Ayat (1) dibicarakan mengenai masalah daerah, masalah desa, huta, subak dan lain-lain. Apakah dalam Undang-Undang Dasar dimasukkan secara tegas juga unsur itu? Ataukah kembali ke rumusan lama daerah besar, daerah kecil itu Yang pertama prinsip umum yang dipahami bersama adalah tidak ada desa, huta, dan lain sebagainya yang tidak merupakan bagian dari daerah. Jadi prinsipnya sudah jelas. Tidak kita sebutkan pun di ayat lain, karena negara telah mengakui dan melindungi masyarakat adat. Hal ini menunjukkan bahwa paham yang ada adalah menyamakan antara desa dan masyarakat adat, padahal hal tersebut merupakan dua hal yang berbeda. Pertanyaan serupa juga disampaikan oleh Harun Kamil dari F-UG, sebagai berikut. Memang rupanya terkait orang dengan masalah masyarakat adat ini. 18 B.

Proses amandemen keempat di tahun 2004 bisa jadi mempengaruhi eksistensi desa dalam NKRI. Yang sebelum amandemen bahkan ada dalam penjelasan UUD 1945 tetapi setelah amandemen sudah tidak ditemukan lagi dalam UUD 1945, yang ada hanya dalam tataran peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, pasca berlakunya UU No 22 Tahun 1999, ternyata pengaturan mengenai pemerintahan desa diubah kembali oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah, yang juga mengubah langgam pemerintahan daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999. UU No. 32 Tahun 2004 mereduksi kedudukan dan wewenang DPRD, begitu pula yang terjadi dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) diubah dan direduksi menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Hal ini dilatarbelakangi karena anggota BPD dianggap terlampau jauh mencampuri urusan pemerintahan kepala desa dan perangkat desa. Semangat pemisahan kekuasaan di tingkat desa yang digadang-gadang oleh UU No 22 Tahun 1999 nampaknya direduksi oleh UU No 32 Tahun 2004, bahkan didukung oleh ketentuan turunannya yakni Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, apalagi lembaga BPD hanya berfungsi sebagai lembaga musyawarah, bukan sebagai lembaga yang berfungsi untuk mengontrol. Perubahan ini akan berdampak cukup signifikan bagi perpolitikan di tingkat desa.²⁰⁸

UU No. 32 Tahun 2004 belum secara jelas mengatur tata kelola kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan juga Desa. Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa NKRI dibagi atas daerah provinsi lalu dibagi lagi menjadi daerah kabupaten/kota yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah. Pasal 3 menyebutkan pemerintahan daerah hanya sebatas pemerintahan daerah tingkat provinsi sampai pemerintahan kabupaten/kota. Dengan demikian, konsepsi yang dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004, otonomi hanya berhenti pada tingkat kabupaten/kota. Pengaturan lebih lanjut tentang Desa dapat diartikan hanya sebagai

²⁰⁸ Heru Cahyono (Editor), *Dinamika Demokratisasi Desa...*, Op. Cit, hlm ii

penyerahan kewenangan pemerintah kabupaten/kota kepadanya. Hal ini tidak mencerminkan konsep pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat adat yang memiliki kewenangan asli yang berasal dari asal-usul dan adat-istiadat setempat. Seharusnya konsepsi yang dibangun adalah pemberian hak otonom kepada Desa untuk menentukan sendiri arah pembangunan kemandirian, demokrasi, dan kesejahteraannya, bukan sekedar penyerahan kewenangan pemerintah yang lebih atas kepada Desa. Konsekuensi dari penempatan Desa sebagai subsistem pemerintahan kabupaten/kota menimbulkan dampak atas keterbatasan kewenangan Desa dalam hal tata kelola perencanaan keuangan, pembangunan, dan tata pemerintahan di lingkungannya sendiri. UU No. 32 Tahun 2004 yang terlalu umum mengatur tentang Desa mengakibatkan pengelolaan Desa menjadi lamban karena harus menunggu lahirnya peraturan pemerintah di atasnya.

Desa yang merupakan subsistem pemerintahan dari kabupaten dan kota, kerap kali mendapat perhatian yang kurang maksimal dari kabupaten/kota. Jangkauan geografis desa serta banyaknya urusan-urusan kabupaten/kota sering menyebabkan perhatian ke desa berkurang dan bahkan tersisihkan. Terlebih lagi, kabupaten/kota sering tidak memahami kondisi sosial dan budaya masyarakat desa. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan tidak cocok dan bahkan tidak jarang mendapat penentangan yang cukup alot dari masyarakat desa karena tidak cocok dengan budaya masyarakat desa tersebut. Masyarakat desa membutuhkan kebijakan yang

sesuai dengan nilai-nilai, adat istiadat serta budaya mereka. Kebijakan yang memang dibutuhkan karena kondisi sosial yang benar-benar terjadi di desa. Namun kurangnya kemampuan kabupaten/kota memahami realita di desa, menyebabkan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan tidak sesuai dengan kebutuhan desa.²⁰⁹

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tidak mengenal perencanaan pembangunan Desa. Hal ini menunjukkan bahwa Desa sebagai suatu entitas masyarakat tidak diberi peran penuh dalam pembangunan nasional. Pada dasarnya, setiap Desa memiliki kondisi dan potensi yang khas, berbeda dengan Desa yang lainnya, demikian pula aspirasi dan karakter masyarakatnya, maka dari itu pembangunan di Desa sepatutnya lebih banyak ditentukan oleh masyarakat Desa sendiri²¹⁰.

Undang-undang ini berusaha mengembalikan konsep dan bentuk Desa seperti asal-usulnya yang tidak diakui dalam undang-undang sebelumnya yaitu UU No. 5/1979 Tentang Pemerintahan Desa. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-asul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut undang-undang ini. Tetapi dalam pelaksanaannya UU

²⁰⁹ Tim Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan..., *Op. Cit.*

²¹⁰ HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia; Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pres, Jakarta, 2005, hlm. 15.

No. 32 Tahun 2004 ini juga tak luput dari permasalahan dan kekurangan seperti:

1. UU No. 32 tahun 2004 belum memuat secara lengkap mengatur tata kewenangan antara pemerintah, pemerintah daerah dan juga Desa. Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi luas yang dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004, pemerintah hanya menjalankan lima kewenangan, dan diluar dari lima kewenangan tersebut adalah menjadi kewenangan daerah.²¹¹ Dengan demikian Desa dapat dibentuk, dihapus, dan/atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten dan DPRD;
2. UU No. 32 Tahun 2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara pemerintah, pemerintah daerah juga Desa. Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi luas yang dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004, pemerintah hanya menjalankan lima kewenangan, dan diluar dari lima kewenangan tersebut menjadi kewenangan daerah. Dengan demikian konsepsi dasar yang dianut UU No. 32 tahun 2004, otonomi berhenti di kabupaten/kota. Maka, pengaturan lebih jauh tentang Desa dilakukan oleh kabupaten/kota, dimana kewenangan Desa adalah kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan kepada Desa. Hal ini tidak koheren dengan apa yang ada dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul. Pengakuan atas kewenangan asli tersebut memberikan konsekuensi Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (*self-governing community*) dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintah atas pada Desa.²¹²
3. Desain kelembagaan pemerintah Desa yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 belum sempurna sebagai visi dan kebijakan untuk membangun kemandirian, demokrasi dan kesejahteraan Desa. Format bakunya adalah Desa administratif (*the local state government*) yang tentu bukan Desa Adat yang mempunyai otonomi asli (*self governing community*). undang-undang ini menempatkan Desa sebagai subsistem pemerintahan kabupaten/kota yang membawa konsekuensi atas keterbatasan kewenangan Desa terutama pada proses perencanaan keuangan, perencanaan pembangunan, dan tata pemerintahan sendiri. Padahal secara filosofis, jelas bahwa sebelum tata pemerintahan di atas ada, Desa telah lebih dahulu ada hal ini merupakan dasar pembenar bagi

²¹¹ UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 10 ayat (3) urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) meliputi: a. Politik Luar Negeri; b. Pertahanan; c. Keamanan; d. Yustisi; e. Moneter Dan Fiskal Nasional; dan f. Agama.

²¹² Arah Pembangunan Hukum Nasional..... *Op., Cit*, hlm. 6.

Desa bahwa ia merupakan suatu yang fundamental bagi Indonesia, maka pengaturan Desa dalam undang-undang adalah mendesak karena peraturan ini akan menentukan luas jangkauan pengaturan mengenai Desa yang akan menentukan pula maju atau mundurnya Desa.

4. UU No. 32 Tahun 2004 mengatur tentang Desa terlalu umum sehingga pasal-pasal terkait Desa baru dapat dijalankan setelah lahir Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah. Hal ini membuat kecenderungan bahwa kewenangan terkait Desa sangat tergantung pada kecepatan dan kapasitas pemerintah dan pemerintah daerah dalam membuat pengaturan lebih lanjut tentang Desa. Banyak aturan pelaksana yang harus di buat oleh pemerintah dan pemerintah daerah membuat proses implementasi otonomi desa tidak dapat berjalan dengan optimal karena kabupaten/kota selalu harus menunggu lahirnya peraturan di atasnya.

Undang-undang ini mempunyai perbedaan dengan undang-undang lain yang lahir sebelumnya, yaitu sebagai berikut:²¹³ *pertama*, Perangkat Desa berdasarkan UU ini terdiri dari Sekretaris Desa dan perangkat Desa lainnya. Sekretaris Desa di isi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Kalau yang dimaksud PNS itu adalah PNS Kabupaten/Kota yang ditempatkan di Desa maka ini akan membingungkan sistem kepegawaian. Dalam penataan kepegawaian antara daerah otonom telah dilakukan pengaturan masing-masing sesuai dengan kebutuhan. Kalau mekanisme pengangkatan atau penunjukan PNS Sekdes dari pemerintah kabupaten/kota sebagaimana mekanisme yang berlaku pada kepala kelurahan maka akan mereduksi otonomi yang dimiliki Desa. Sebaiknya mekanismenya adalah proses seleksi penerimaan CPNS sekdes sehingga ada nilai kompetitif. Bahkan dalam rangka menuju aparat pemerintah Desa harusnya mulai dipikirkan aparat Desa adalah PNS Pemerintah Desa yang memiliki persyaratan dan aturan kepegawaian tersendiri.

²¹³ Tim Penyusun, *Naskah Akademik dan Rancangan...*, *Op. Cit*, hlm.29.

Kedua, Badan Permusyawaratan Desa dalam UU No. 32/2004 memiliki fungsi bersama Kepala Desa menetapkan Perdes dan sebagai penampung dan penyalur aspirasi. Cara pembentukannya pun sangat berbeda dengan uu sebelumnya khususnya UU No. 22 Tahun 1999 yang memilih secara langsung anggota BPD, maka dalam uu ini BPD tidak lagi dipilih rakyat secara langsung, namun ditetapkan dengan cara musyawarah. Tata cara pembentukan, fungsi, dan peran BPD model UU 32/2004 akan mereduksi demokratisasi di tingkat Desa. Bagaimana mungkin suatu badan yang dibentuk bukan sebagai representasi rakyat bisa menjalankan fungsi legislasi.

Dalam kondisi yang demikian maka langkah yang lebih tepat dilakukan adalah merevisi terlebih dahulu UU No. 32/2004 dengan mengatur mekanisme pertanggung jawaban kepala Desa di dalam batang tubuh dan secara definitif menentukan tugas dan kewajiban/tanggung jawab kepala Desa dalam UU untuk menghindari kekuasaan yang besar kepala Desa berdasarkan aturan yang lebih rendah dari undang-undang. kewajiban kepala Desa. Pengaturan semacam ini memberi “cek kosong” pada pemerintah melalui PP. Di lain pihak BPD mempunyai fungsi yang sangat terbatas berdasarkan pasal 209 yaitu menetapkan perdes bersama kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Dalam formulasi pengaturan yang semacam itu maka akan sangat sulit terjadi *check and balances system* dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, karena kewenangan kepala Desa sangat elastis dengan menyerahkan

pengetuannya kepada Perda yang berpedoman PP, sedangkan fungsi BPD sangat rigid karena ditentukan dalam Undang-undang secara terbatas. Produk hukum yang lahir pasca amandemen UUD 1945 khususnya undang-undang terkait dengan desa di era reformasi lahir dalam kondisi sistem pemerintahan presidensil yang pola hubungan kekuasaan negara yang dari sudut ketatanegaraan lebih menjamin tampilnya sistem politik demokratis. Sehingga produk hukum yang dihasilkan dapat dikatakan cenderung responsif dibandingkan dengan priode orde lama dan orde baru. Tetapi ada dua hal yang harus diperhatikan untuk selalu mengaktualisasikan sistem yang demokratis tersebut: pertama, sistem demokratis yang telah dikukuhkan melalui amandemen harus diikuti dengan moralitas atau semangat untuk mewujudkannya oleh penyelenggara negara, sebab seperti dikemukakan di atas, sistem dan semangat penyelenggara itu sama pentingnya. Kedua, sebagai produk kesepakatan tidak boleh ditutup kemungkinan untuk diubah dengan kesepakatan yang baru.²¹⁴

²¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum..., Op, Cit*, hlm. 380.

BAB IV

ANALISIS POLITIK HUKUM PEMERINTAHAN DESA DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA

A. Pandangan Fraksi-fraksi dalam Pembahasan RUU Desa

UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan pembaharuan pengaturan mengenai desa yang lama diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004. Pembahasan mengenai rancangan undang-undang tentang desa (RUU Desa) sebenarnya telah dimulai ditahun 2011, di DPR pembahasan RUU Desa masuk dalam tahun sidang 2011-2012 dengan masa persidangan III pada April 2012. Penyampaian keterangan terhadap RUU Desa, dimulai dari pemerintah, pandangan fraksi-fraksi DPR RI atas keterangan pemerintah, dan pandangan DPD RI atas keterangan pemerintah.²¹⁵

Penyampaian wakil dari pemerintah adalah Menteri Dalam Negeri (Gamawan Fauzi). Secara singkat dikemukakan argumentasi atau pandangan yang melandasi penyusunan RUU Tentang Desa. Diawali dengan argumen historis. Sejak dahulu desa-desa yang beragam di seluruh Indonesia merupakan pusat penghidupan masyarakat setempat, yang memiliki otonomi dalam mengelola tatakusa dan tatakelola atas penduduk, pranata lokal dan sumberdaya ekonomi. Selain itu masyarakat

²¹⁵ DPR RI, *Risalah Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, Raker, 4 April 2012, hlm. 6.

lokal atau desa memiliki kearifan lokal yang mengandung roh kecukupan, keseimbangan dan keberlanjutan terutama dalam mengelola sumberdaya alam dan penduduk. Sebagian dari kearifan lokal tersebut ada yang mengatur masalah pemerintahan, pengelolaan sumber daya alam dan hubungan sosial. Pada prinsipnya aturan lokal tersebut bertujuan untuk menjaga keseimbangan dan keberlanjutan hubungan antar manusia dan antara manusia dengan alam dan Tuhannya. Dari segi argumen filosofis-konseptual²¹⁶, desa sebaiknya harus menjadi landasan dan bagian dari tata pengaturan pemerintahan di atasnya, dan menjadi ujung tombak dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Bangunan hukum desa juga merupakan fundamen bagi tata negara Indonesia, memiliki arti bahwa bangsa dan negara sebenarnya terletak di desa. Dengan demikian mengingat kompleksitas dan luasnya substansi yang berkaitan dengan desa, maka dasar hukum pengaturan desa diatur dalam undang-undang tersendiri yang khusus mengatur segala sesuatu yang terkait dengan desa. Dengan adanya pengaturan desa dalam undang-undang tersendiri adalah penting, karena akan menentukan pula maju mundurnya desa, yang berimplikasi pada maju mundurnya pemerintahan di atasnya sebagai satu kesatuan sistem pemerintahan.²¹⁷

Upaya penguatan kemandirian dan demokrasi desa yang akan dibingkai dalam Undang-undang Tentang Desa bukanlah sekedar perkara

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.* hlm. 7

kelembagaan semata, melainkan mempunyai dasar filosofis²¹⁸ yang dalam untuk mewujudkan bangsa yang mandiri dan bermartabat, Negara/Pemerintah yang berkapasitas dan bertenaga serta demokratis. Upaya penguatan kemandirian dan demokrasi desa menjadi bagian dari cita-cita itu. Negara Kesatuan Republik Indonesia akan menjadi lebih kuat bila ditopang oleh kedaulatan rakyat serta kemandirian lokal (daerah dan desa), yakni pusat yang “menghargai” lokal dan lokal yang “menghormati” pusat pula. Kemandirian desa akan menjadi fondasi dan kekuatan Negara Republik Indonesia (NKRI). Jika selamanya desa marginal dan tergantung, justru akan menjadi beban berat Pemerintah dan melumpuhkan fondasi NKRI. Ke depan, kita membutuhkan desa sebagai entitas lokal yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya.

Undang-undang tentang Desa juga merupakan instrumen untuk membangun visi menuju kehidupan baru desa yang mandiri, demokratis, dan sejahtera. Secara lokal internal, kemandirian desa berarti adanya kapasitas dan inisiatif lokal yang kuat dan berbasis pada kearifan lokal. Untuk tumbuh dan berkembangnya inisiatif lokal, dibutuhkan adanya respon kebijakan berupa pengakuan negara terhadap keberadaan entitas

²¹⁸ Menurut Aliansi Masyarakat Hukum Adat, dasar filosofi tersebut untuk mencegah terulangnya kejadian yang memaksa meleburkan masyarakat adat kedalam desa yang notabene cirri khas desa di Jawa sangat berbeda dengan desa/desa adat yang ada di luar Jawa. Jamie S. Davidson, dkk (penyunting), *Adat Dalam Politik Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2010), hlm. 339. Selain itu, menurut Satjipto Raharjo dalam pembahasan sebelumnya landasan filosofi perlu dipahai agar tidak menghancurkan struktur asli dari masyarakat yang mempunyai otonomi asli dari hak asal-usul. Satjipto Raharjo, *Biarkan Hukum Mengalir, Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, cetakan pertama, (Jakarta: Kompas, 2007), hlm. 28.

desa, termasuk organisasi masyarakat adat, yang kemudian dilanjutkan dengan penetapan hak, kekuasaan, kewenangan, sumber daya dan tanggung jawab Kepala Desa dalam mengatur dan mengurus rumah tangga desanya dan kepentingan masyarakat setempat.

Dari sudut pandang yuridis, dapat disampaikan bahwa sebelum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamandemen, khususnya yang berkaitan dengan desa, pengaturannya termasuk dalam pemerintahan daerah yang dalam hal ini ditegaskan dalam penjelasan II Pasal 18 yaitu “Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut”.

Setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamandemen, khususnya yang berkaitan dengan Pasal 18, ada dua norma dasar yang dapat dijadikan acuan dalam pengaturan desa yaitu norma dasar pemahaman konstitusi terhadap desa dalam konteks pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (7) dan norma dasar pemahaman konstitusi terhadap desa dalam konteks kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Pasal 18B. Melalui

pemahaman Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut mengindikasikan bahwa pemerintah desa mempunyai satu kesatuan makna dengan pemerintahan daerah. Demikian juga, melalui pemahaman Pasal 18B tersebut mengindikasikan bahwa makna dari kesatuan masyarakat hukum adat adalah desa atau dengan sebutan lain yang beragam, beserta hak-hak tradisionalnya.²¹⁹

Pengaturan tentang desa ke depan dimaksudkan untuk menjawab permasalahan sosial, budaya, ekonomi dan politik desa, memulihkan basis penghidupan masyarakat desa dan memperkuat desa sebagai entitas masyarakat paguyuban yang kuat dan mandiri. Selain itu, pengaturan tentang desa juga dimaksudkan untuk mempersiapkan desa merespon proses modernisasi, globalisasi dan demokratisasi yang terus berkembang.²²⁰

Pasca kemerdekaan pengaturan terhadap desa telah berkali-kali mengalami bongkar pasang, mulai dari Undang-Undang No.22 Tahun 1948 hingga Undang-Undang No.32 Tahun 2004, termasuk Undang-Undang No.5 Tahun 1979 yang bertahan lama dan Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai bentuk peralihan dalam pembentukan daerah otonom tingkat III yang belum sempat dilaksanakan. Hal ini menunjukkan sulitnya membangun kesepakatan politik dalam

²¹⁹ Pemahaman tersebut didasarkan pada hasil penelusuran dari Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Edisi Revisi Tahun 2010.

²²⁰ DPR RI, *Risalah Panitia Khusus Rancangan..., Op, Cit*, hlm. 8.

mendudukan desa sebagai subyek pembangunan yang berbasis pada potensi dan kearifan lokal serta memperkuat komitmen politik terhadap desa agar desa tidak menjadi ajang politisasi.²²¹ Oleh karena itu, menurut Pemerintah kedepannya Undang-Undang tentang Desa harus melakukan pengakuan terhadap keberadaan entitas desa, keragaman desa dan menjadikan desa sebagai subyek pembangunan yang berbasis pada potensi dan kearifan lokal, sehingga desa menjadi lebih mandiri dan menjadi fondasi lokal yang kuat bagi NKRI. Spirit keragaman dan kemandirian desa yang ada dalam sejarah harus menjadi referensi penting untuk pengaturan desa ke depan. Undang-Undang tentang Desa bertujuan hendak mengangkat desa pada posisi subyek yang terhormat dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. Hal lain adalah bahwa pengaturan desa akan menentukan format desa yang tepat sesuai dengan konteks keragaman lokal. Penguatan kemandirian desa melalui Undang-Undang tentang Desa sebenarnya juga menempatkan desa sebagai subyek pemerintahan dan pembangunan yang betul-betul berangkat dari bawah (*bottom-up*).²²²

Secara garis besar, rancangan undang-undang tentang desa, memuat:²²³ *Pertama*: kedudukan desa sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan daerah dan nasional. Bentuk desa

²²¹ Mashuri Maschab, *Politik Hukum Pemerintahan Desa*, cetakan pertama, (Yogyakarta: PolGov UGM, Desember 2013), hlm. 95-98.

²²² DPR RI, *Risalah Panitia Khusus Rancangan ...*, *Op. Cit*, hlm. 8.

²²³ *Ibid.*

dalam undang-undang ini adalah sebagai *local-self community*, yang dimaknai bahwa semua pelaksanaan tugas pelayanan adalah berbasis masyarakat. Selain itu, undang-undang ini mengakui keragaman desa-desa yang ada di seluruh nusantara dengan membuka ruang bagi daerah kabupaten/kota untuk mengatur hal-hal tentang desa-desa di wilayahnya berdasarkan asal usul, adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat.

Dari aspek pengaturan, Pemerintah Daerah dalam menetapkan kebijakan mengenai desa wajib memperhatikan, mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI. Bagi daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, dalam pengaturan desa wajib memperhatikan ketentuan-ketentuan tentang desa dalam undang-undang yang menetapkan daerah tersebut sebagai daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Demikian pula dari aspek pemberdayaan adat, Pemerintah Daerah dapat menetapkan berbagai kebijakan pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan adat istiadat di wilayahnya sebagai wujud pengakuan terhadap lembaga adat dan adat istiadatnya. Sedangkan dari aspek implementasi, penggunaan istilah Desa, Dusun, Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Desa, Lembaga Kemasyarakatan, mekanisme penetapan kepala desa dan anggota Badan Permusyawaratan Desa, bentuk organisasi pemerintah desa, masa jabatan kepala desa dan Badan Permusyawaratan

Desa, penghasilan kepala desa dan perangkat desa yang selama ini dalam pengaturan dan penggunaan istilah berdasarkan asal-usul, adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat, tetap berlaku dan dikecualikan dari penyebutan atau pengaturan dalam Undang-Undang tentang Desa.

*Kedua:*²²⁴ penataan desa, bertujuan untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, peningkatan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan dan meningkatkan daya saing desa. Berkaitan dengan penataan desa maka perubahan mendasar yang diatur dalam regulasi ini adalah persyaratan dan mekanisme pembentukan desa yang diperketat. Hal ini adalah untuk mengantisipasi maraknya pemekaran desa yang semakin hari semakin tidak terkontrol. Perubahan lainnya yang diatur adalah membuka ruang bagi penyesuaian kelurahan yaitu perubahan status kelurahan menjadi desa.

*Ketiga:*²²⁵ kewenangan desa, dalam rangka menunjang kemandirian desa maka desa perlu diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Dalam undang-undang ini kewenangan desa adalah meliputi kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa dan kewenangan lokal berskala desa yang diakui kabupaten/kota. Kewenangan desa tersebut muncul dan terjadi

²²⁴ *Ibid*, hlm. 9.

²²⁵ *Ibid*.

karena kebutuhan yang berkembang di dalam masyarakat sehingga terhadap kewenangan ini Desa berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga desanya dan kepentingan masyarakatnya. Selain itu, kewenangan desa lainnya adalah kewenangan Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota yang dilimpahkan pelaksanaannya kepada desa sebagai lembaga dan kepada Kepala Desa sebagai Penyelenggara Pemerintah Desa dan kewenangan lainnya yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Pada pelaksanaan kedua kewenangan tersebut, desa hanya memiliki kewenangan mengurus atau melaksanakan, sehingga pembiayaan yang timbul dalam pelaksanaan kewenangan tersebut harus menjadi beban bagi pihak yang melimpahkan kewenangan.

*Keempat:*²²⁶ penyelenggara pemerintah desa, substansi mengenai Penyelenggara Pemerintah Desa dalam regulasi ini meliputi pengaturan mengenai struktur organisasi dan tata kerja pemerintah desa, tugas wewenang hak dan kewajiban kepala desa, larangan bagi kepala desa, pemberhentian dan pemilihan kepala desa, tindakan penyidikan terhadap kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Khusus mengenai masa jabatan kepala desa dan masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih atau diangkat kembali untuk 1 kali periode. Perubahan yang terkait dengan Badan Permusyawaratan Desa adalah lebih mendudukan pada fungsi Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga permusyawaratan dan permufakatan dalam menampung

²²⁶ *Ibid.*

dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut sebagai tindak lanjut hasil Musyawarah Desa yang merupakan forum tertinggi musyawarah yang berfungsi untuk membahas, mendiskusikan dan mengkoordinasikan program-program strategis yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Program-program strategis dimaksud termasuk proses penyusunan perencanaan pembangunan desa dan perencanaan pembangunan kawasan perdesaan.

*Kelima:*²²⁷ keuangan desa, pengaturan dalam regulasi ini memastikan bahwa desa memiliki pendapatan yang bersumber dari pendapatan asli desa, bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota, bantuan keuangan dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota serta hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat. Adanya kepastian pendapatan ini diharapkan dapat meningkatkan kemandirian desa untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan masyarakat yang berkembang di desa. Hal lain yang juga diatur adalah mengenai kekayaan desa yang diharapkan menjadi potensi untuk meningkatkan sumber pendapatan asli desa, sehingga pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan desa perlu ditatausahakan dengan baik.

²²⁷ *Ibid.*

*Keenam:*²²⁸ pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan, pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan, ditujukan untuk mempercepat proses peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan program-program pembangunan desa yang terpusat dan bersifat seragam dengan pola “bantuan“ cenderung tidak sesuai dengan kebutuhan lokal dan mematikan konteks sosial yang beragam. Kekurang-jelasan pengaturan kewenangan dan kedudukan keuangan antara Kabupaten/Kota dan Desa mengakibatkan desa belum ditempatkan sebagai entitas yang mengelola sendiri perencanaan pembangunannya. Perencanaan pembangunan desa dan perencanaan pembangunan kawasan perdesaan menjadi sebuah instrumen untuk merespon secara cepat, efisien dan efektif atas masalah dan kebutuhan yang berskala lokal.

Selanjutnya adalah penyampaian pandangan dan tanggapan dari fraksi-fraksi atas penyampaian penjelasan pemerintah mengenai rancangan undang-undang desa. F.Partai Demokrat yang diwakili oleh Nanang Samodra,²²⁹ disampaikan bahwa hadirnya konsep otonomi daerah dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, memberikan nuansa baru bagi kemandirian desa serta keberlangsungan penataan kembali pundi-pundi ekonomi masyarakat desa pada sektor pertanian. Otonomi daerah setidaknya memberikan harapan terbukanya belunggu-belunggu kebebasan dengan dihargainya prakarsa-

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ *Ibid*, hlm. 11.

prakarsa lokal untuk berkembang. Walaupun masih banyak kekurangan, otonomi telah mampu memberikan ruang yang cukup lebar bagi perkembangan organisasi-organisasi rakyat dan prakarsa rakyat terhadap kebijakan lokal. Munculnya RUU tentang Desa, menjadi harapan akan adanya otonomi desa yang sesungguhnya. Salah satu faktor penting dalam pelaksanaan otonomi desa tersebut adalah tersedianya sumber dana yang memang selama ini tidak terlalu jelas jumlah dan asalnya. F-PD memperhatikan berbagai aspirasi yang masuk, antara lain: keinginan desa untuk mempunyai anggaran tersendiri yang bersumber dari APBN, pengangkatan perangkat desa menjadi PNS, masa jabatan kepala desa selama 8 tahun dan kepala desa ingin duduk sebagai pengurus partai politik.²³⁰

F.PGI (Bambang Sutrisno) menyampaikan²³¹ bahwa desa atau yang disebut dengan nama lain, diakui keberadaannya oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 B ayat (2). Hal tersebut semakin nampak jelas, manakala keberadaan Desa diatur dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Desa. Namun demikian, perjalanan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara Pemerintah daerah dan desa. Selain itu, desain kelembagaan Pemerintahan desa yang tertuang dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 juga belum sempurna sebagai visi dan kebijaksanaan untuk membangun kemandirian demokrasi, kesejahteraan

²³⁰ *Ibid*, hlm. 12.

²³¹ *Ibid*.

desa. Di samping desain Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang terkait tentang Desa terlalu umum, sehingga dalam banyak hal, pasal-pasal tentang Desa baru bisa dijalankan setelah lahir Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, yang cenderung membuat implementasi kewenangan desa sangat tergantung pada kecepatan dan kapasitas Pemerintah dan Pemerintah daerah dalam membuat²³² pengaturan lebih lanjut tentang desa. Atas beberapa keadaan dan pertimbangan di ataslah, kehadiran undang-undang tersendiri pengaturan Desa, menjadi sangat urgent untuk dihadirkan. Bagi F-PG, lahirnya undang-undang yang mengatur mengenai desa, secara khusus memang sungguh diperlukan, dalam rangka menjamin dan memastikan terwujudnya percepatan kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat desa melalui peningkatan pelayanan peran Pemerintah serta partisipasi warga. Terlebih F-PG yang mengusung Tema “membangun dari desa” demi meningkatkan kualitas hidup rakyat Indonesia, yang sebagian besar rakyat Indonesia berada dan berpenghidupan di desa. Oleh karena itu, F-PG DPR RI berpandangan, sangat mendukung lahirnya undang-undang tentang Desa, yang inisiatifnya dilakukan oleh Pemerintah dan siap melanjutkan pembahasan RUU Desa tersebut pada tingkat selanjutnya.

Fraksi PDIP yang diwakili oleh Nursuhud²³³ menyatakan, *pertama*, mesti memberikan peluang terhadap desa dan kekuasaan di tingkat desa, untuk terlibat secara aktif didalam problem-problem penyelesaian

²³² *Ibid.* hlm. 13

²³³ *Ibid.* hlm. 14.

pertanahan itu, satu. *Kedua*, didalam pengelolaan keuangan desa kita tidak boleh gegabah dan jangan sampai memberikan peluang yang sangat besar pada birokrasi desa, tapi memperlemah posisi politik rakyat, kan itu. *Ketiga*, kita perlu juga mendalami lebih lanjut, apakah istilah sesuatu yang sekarang ini disakralkan tentang adat istiadat, tentang kearifan lokal itu, arif benar tidak?

Hal ini yang kadang-kadang kita menjadi kikuk untuk menjelaskannya, padahal kan di pedesaan, dalam pandangan F-PDIP, ada sisa-sisa feodalisme yang tidak terangkat ketika evolusi nasional didalam kemerdekaan bangsa puluhan tahun yang lalu itu kita lakukan, tapi desa menyisakan ini. Jadi kita mesti melihat ulang, feodalisme berada dipusaran yang paling atas atau di kekuasaan yang paling bawah. Nah ini yang mesti kita lihat ulang. Jangan sampai kita justru memberikan peluang terhadap sesuatu yang dikira arif itu sebenarnya adalah pilar-pilar penting, dogma-dogma yang selama ini justru membelenggu dari kebebasan dan ke arah masyarakat yang lebih demokratis itu. Dan yang terakhir, didalam jabatan kepala desa, -PDIP berpandangan bahwa desa bukan semata-mata satuan politik, tapi lebih kuat pada satuan adat, sehingga kan batasan jabatan kepala desa itu sesuatu yang perlu kita pikirkan ulang.

F.PKS (Hermanto) menyatakan²³⁴ perkembangan pembangunan desa yang masih lambat seyogyanya menjadi perhatian kita. Untuk itu, berbagai regulasi yang dibuat mestinya memberikan semangat baru bagi

²³⁴ *Ibid*, hlm. 15.

masyarakat di pedesaan, sehingga partisipasi dalam pembangunan semakin meningkat. Dengan strategisnya posisi desa, maka F-PKS berpendapat, dalam rangka mendorong tata kelola desa yang baik, dan beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian :

1. RUU Desa perlu mendorong hadirnya tata kelola desa yang baik, transparan dan akuntabel, sehingga pembangunan desa dapat berjalan dan hasilnya dapat dirasakan oleh masyarakat.
2. RUU Desa perlu meletakkan posisi desa dengan sebutan yang lebih tepat, misalnya Nagari di Sumatera Barat, kami usulkan untuk diganti menjadi jorong, dengan tetap menjaga orisinalitas nagari sebagai Pemerintahan adat. Sehingga pembangunan desa berjalan secara adil, merata dan seimbang.
3. RUU Desa harus memberikan dorongan masyarakat desa untuk menumbuhkan, memberdayakan dan mengembangkan potensi sumber daya lokal yang ada di pedesaan, sehingga bisa menjadi solusi atas berbagai persoalan yang dialami desa selama ini.

Di sisi lain, F. PAN yang diwakili oleh Rusli Ridwan²³⁵ berpandangan, *pertama*, bahwa Undang-undang Desa sangat diperlukan bagi payung hukum, bagi pelaksanaan desentralisasi pada level desa, yang akan memberikan pengaturan bagi pengelolaan sumber daya yang ada di desa. Sejak tahun 1999 hingga sekarang, terjadi kevakuman aturan main bagi Pemerintahan desa. Dengan berlakunya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Desa, saat itu membatalkan Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Desa, sehingga tidak ada lagi undang-undang yang bisa dijadikan sebagai landasan dan panduan yang akupensif dan jelas.

²³⁵ *Ibid*, hlm. 16.

Ketiadaan landasan dan panduan bagi desa semakin lengkap, dengan disahkannya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Desa. Agar kevakuman itu tidak terus berlanjut, maka F-PAN mendukung untuk terus membahas Rancangan Undang-undang tentang Desa ini. Kemudian yang *kedua*, F-PAN berpandangan bahwa Undang-undang tentang Desa harus memberikan legitimasi atau kewenangan bagi desa untuk mengatur sendiri organisasinya ataupun program-programnya, oleh karena itu bentuk pemerintahan desa tidak harus seragam, melainkan menyesuaikan dengan adat istiadat, kebiasaan dan norma-norma yang hidup di wilayah yang bersangkutan. Dan hal itu mendapatkan jaminan dan konstitusi negara kita. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam konteks tersebut, Pemerintah wajib menjalankan fungsi untuk memberikan fasilitas dan bantuan sesuai dengan keperluan desa. Penyeragaman yang telah terjadi dalam bentuk semacam Jawanisasi konsep tentang desa sebagaimana yang terdapat dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1979, tentang Telah menyebabkan hasanah kekayaan bangsa kita, dalam konteks konsep kepemimpinan, berupa struktur pemerintahan asli yang didasarkan pada kearifan lokal.²³⁶

Ketiga, F-PAN berpandangan bahwa penguatan keuangan desa sangat diperlukan, karena pembangunan desa jelas tidak akan bisa berjalan tanpa dukungan keuangan yang cukup. Walaupun bukan satu-satunya

²³⁶ *Ibid*, hlm. 17.

faktor, namun masalah keuangan tetap tidak bisa diabaikan. Penguatan keuangan yang dimaksud disini meliputi juga berbagai aspek, termasuk mekanisme yang perlu dibuat, agar desa dapat mengembangkan keuangan secara mandiri. Dalam konteks asset desa atau asset yang ada didesa, sebagian besar asset Negara sesungguhnya berada di desa. Namun asset-aset tersebut seringkali terabaikan. Ataupun jika asset tersebut kemudian bisa dikelola, namun hasil dari pengelolaan tersebut tidak memberikan implikasi positif kepada warga desa.²³⁷ Keempat, F-PAN berpandangan bahwa hal yang sangat penting untuk membuat desa menjadi mandiri adalah memperkuat SDM aparatur desa, bahkan kualitas SDM ini sesungguhnya adalah sebuah faktor yang sangat penting.

Setelah itu, F.PPP yang diwakilkan oleh Aw. Thalib.²³⁸ menyatakan telah lebih dari 1 dasawarsa regulasi tentang Desa diintegrasikan dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah yaitu Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-undang No. 32 Tahun 2004, kali ini regulasi desa akan dipisahkan dalam satu undang-undang tersendiri, untuk kesempurnaan. Karena regulasi dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 ternyata masih memiliki banyak kelemahan. Dalam pandangan F-PPP, regulasi desa dalam suatu undang-undang tersendiri merupakan satu bentuk apresiasi dan konsen yang tinggi terhadap kedudukan desa, dalam upaya mendorong peran dan

²³⁷ *Ibid*, hlm. 18.

²³⁸ *Ibid*, hlm. 18.

kinerja desa menjadi lebih baik. Ditengah derasnya arus perubahan yang meliputi berbagai aspek kehidupan masyarakat, ketahanan masyarakat desa harus diperkuat dengan meningkatkan kualitas kesejahteraan pendidikan, kesehatan dan seterusnya, sehingga mereka tidak menjadi warga yang tertinggal di negeri sendiri, dalam konteks ini peran Desa menjadi sangat strategis, karena desa merupakan unit pemerintahan terdekat yang tidak hanya menjalankan tugas rutin pemerintahan, tetapi diharapkan mampu menjadi agen perubahan untuk membawa kemajuan bagi masyarakat desa.

Berkenaan dengan kedudukan Desa, Rancangan Undang-undang ini berupaya memberikan kejelasan dalam sistem Pemerintahan nasional, yaitu tetap memberikan pengakuan terhadap otonomi asli yang berasal dari hal asal-usul dan adanya otonomi yang didesentralisasikan, dalam pengertian diberikannya kewenangan oleh Pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota kepada desa. Pelimpahan kewenangan yang lebih luas ini diberikan kepada desa, juga disertai pembiayaan dan pertanggungjawaban atas pelaksanaannya. Selain itu, desa memiliki kewenangan lokal berskala desa yang diakui oleh kabupaten/kota, juga kewenangan lainnya yang ditetapkan dalam peraturan perundangan.²³⁹

Dalam Rancangan Undang-undang ini telah lebih memerinci tugas, wewenang, hak, kewajiban, larangan, pemberhentian dan rehabilitasi

²³⁹ *Ibid*, hlm. 19.

kepada desa. Namun F-PPP tidak bisa memahami klausul mengenai larangan bagi kepala desa untuk ikut serta didalam kampanye pemilihan umum pemilihan presiden dan juga pemilihan kepala daerah. Juga untuk menjadi pengurus partai politik atau pengurus partai politik lokal. Kami berpendapat, larangan ini telah melanggar hak-hak politik warga Negara, karena ketentuan ini sangat diskrimatif, hanya diperuntukkan bagi kepala desa, tetapi tidak berlaku bagi presiden, gubernur, bupati ataupun walikota. Terkait dengan penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa, ditetapkan paling sedikit sama dengan Upah Minimum Regional Kabupaten/kota, tetapi sekretaris desa penghasilannya ditetapkan berdasarkan gaji PNS. Perbedaan dasar penetapan penghasilan ini berdampak pada kurang harmonisnya hubungan kepala desa dan perangkat desa dengan sekretaris desa.

F-PPP berpendapat, perlu ada rumusan lain yang lebih tepat dengan tidak menggunakan standar UMR. Dalam upaya peningkatan kinerja dan kenyamanan kerja penyelenggaraan Pemerintahan desa, sebaiknya kepala desa juga dapat memperoleh tunjangan lainnya selain perolehan dari tanah bengkok serta pemberian dana untuk purna bakti, dan diberikannya jaminan asuransi kesehatan bagi perangkat desa dan kepala desa oleh Pemerintah. Selain itu, mengenai masa jabatan kepala desa yang ditetapkan 6 tahun, F-PPP berpendapat menyetujui usulan ini dengan tidak melakukan pembahasan terhadap periodisasi kepala desa yang semula dibatasi hanya boleh menjabat selama 2 periode. Penghapusan batasan

periodisasi jabatan tersebut diperlukan, mengingat karakteristik desa yang memiliki karakteristik otonomi asli dimana kepemimpinannya lebih akseptabel, lebih bersifat kekeluargaan, dan terkadang juga kepala desa sebagai ketua adat didesa tersebut. Sehingga penyelenggaraan Pemerintahan desa diharapkan akan lebih efisien dan efektif, dalam rangka pembangunan soliditas dan efektifitas dalam kepemimpinan pemerintahan desa, kepala desa dapat menyampaikan usulan calon sekretaris desa yang berasal dari PNS yang memenuhi persyaratan untuk disetujui oleh sekretaris daerah.²⁴⁰

Satu substansi yang sangat krusial diwacanakan dalam RUU ini adalah mengenai sumber pendapatan desa. Walaupun sudah dimuat dalam Pasal 57, tetapi belum menyentuh aspirasi dan tuntutan yang disuarakan dari berbagai asosiasi atau perhimpunan kepala desa dan perangkat desa yang meminta alokasi dana desa minimal 10% dari APBN. F-PPP dapat memahami usulan tersebut, namun untuk merealisasikan berikut besarnya, perlu kajian lebih mendalam bersama-sama Pemerintah. Secara prinsip kami mendukung sepenuhnya usulan-usulan tersebut. Demikian pula dengan tuntutan penyertaan saham desa pada perusahaan nasional atau internasional, apakah dalam perusahaan BUMN atau swasta, memerlukan pengkajian lebih mendalam karena berkaitan dengan hubungan internasional dengan kepentingan ekonomi nasional.

²⁴⁰ *Ibid*, hlm. 20.

Dalam pengembangan perekonomian desa, RUU ini sesungguhnya sudah memberikan kewenangan yang cukup besar kepada kepala desa untuk mengembangkan usaha ekonomi masyarakat dan perekonomian desa dan dapat membentuk satu badan usaha milik desa, dengan beberapa unit usaha untuk mengembangkan dan memajukan perekonomian desa. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa, telah diatur mengenai hak dan kewajiban masyarakat, dibentuknya Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga permusyawaratan dan permufakatan adanya lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat sebagai mitra Pemerintah desa, serta forum masyarakat desa yang berfungsi membahas, mendiskusikan dan mengkoordinasikan program-program strategis yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah desa dan BPD.

F.PKB (H. Bahrudin Nasori) menyampaikan,²⁴¹ yang *pertama*, bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia ini merupakan harga mati, sehingga pembicaraan dan pengaturan tentang desentralisasi Pemerintah harus dilakukan tetap dalam Negara Kesatuan ini. Dalam konteks ini pulalah maka pemaknaan atas dan pemerintah daerah adalah hierarkis. Pemerintah daerah menjalankan mandat kewenangan yang didesentralisasikan oleh Pemerintah dan tidak lebih dari itu. *Kedua*, pola pembangunan urusan Pemerintah antara pemerintah dan pemerintah daerah perlu dirumuskan secara tegas, namun tetap mempertimbangkan beberapa hal yang, saya salah baca ini, ini Pemerintah Daerah ini, yang

²⁴¹ *Ibid*, hlm. 21.

Desa, mana ini? Tapi okelah, yang penting bahwa upaya penguatan dan pemberdayaan desa selama ini telah menjadi komitmen F-PKB, tidak hanya didasari oleh kepentingan faktual F-PKB, yang mayoritas berada di wilayah pedesaan, rupanya ini dicampur ini, kesimpulannya. Namun juga dalam rangka memberdayakan satuan ke depan, komunitas bangsa ini, maka F-PKB memandang bahwa sudah saatnya Negara ini mengembalikan hak-hak masyarakat desa dan memberikan kesejahteraan kepada mereka. F-PKB mengusulkan agar desa mendapat alokasi APBN 11-10%. Nah ini sudah menjadi usulan kawan-kawan juga, dan juga usulan kepala desa-kepala desa yang datang ke Pak Mendagri dan demo di depan DPR, Pak. Dan juga perangkat desa yang menjadi penekanan F-PKB agar menjadi PNS, Pak. Karena Sekdes yang sudah diangkat selama 2 tahun ini menjadi sumber iri bagi para perangkat desa. Untuk itu harga mati buat F-PKB agar perangkat desa ini supaya diusulkan menjadi PNS. Demikian, F-PKB DPR RI sangat mengharapkan agar dalam pembahasan RUU tentang Desa ini kita dapat menyerap sebanyak mungkin aspirasi masyarakat sehingga undang-undang yang disusun nantinya juga menjadi lebih baik dan sempurna.

F.P Gerindra (Mestariyani Habie)²⁴² menyatakan bahwa Desa yang beragam di seluruh Indonesia sejak dulu merupakan basis kehidupan masyarakat dengan otonomi dalam mengelola tata kuasa dan tata kelola atas penduduk, pranata lokal dan sumber daya ekonomi. Secara

²⁴² *Ibid*, hlm. 23.

konstitusional keberadaan dan arti penting desa diakui dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen seperti diamanatkan dalam pasal, penjelasan pasal 18 dalam teritorial negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 desa seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau dan rusun serta marga di Palembang dan sebagainya. daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa, walau kemudian dalam amandemen kedua istilah desa menjadi hilang. Adalah sebuah fakta sejarah yang tidak terbantahkan bahwa desa ada terlebih dahulu di negara. Desa merupakan entitas awal dari tata pemerintahan di atasnya termasuk pemerintahan negara. Fakta ini pasti diamini oleh semua orang, namun dalam praktek ketatanegaraan dan pemerintahan desa dianggap sebagai ornamen kecil yang tidak memiliki arti dan cenderung hanya menjadi objek saja. Dengan logika fakta sejarah, sejatinya desa harus menjadi landasan bagian penting dari tata pengaturan pemerintahan di atasnya. Desa yang memiliki tata pemerintahan yang langsung berhubungan dengan masyarakat seharusnya juga menjadi ujung tombak dalam setiap penyelenggaran urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.²⁴³

Selanjutnya regulasi tentang desa dalam sebuah perundangan juga tidak sekedar regulasi yang hanya mengatur tata kelola pemerintahan desa semata. Regulasi tentang desa harus menjadi landasan dan instrumen

²⁴³ *Ibid.*

penguatan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. Kesejahteraan masyarakat desa harus menjadi goal utama dari regulasi ini yang dicapai melalui tata kelola pemerintahan desa. Menjadi tidak berarti dan tidak urgen bila regulasi tentang desa hanya mengatur soal pemerintahan desa, apalagi hanya mengatur soal elit desa saja. Selain itu, yang juga tidak kalah pentingnya dengan menempatkan desa sebagai entitas subjek dari tata pemerintahan dan pembangunan kesejahteraan, maka konsekuensi logis regulasi tentang desa juga harus memposisikan masyarakat desa sebagai subjek dalam konteks ini pandangan Fraksi Gerindra regulasi tentang desa harus mendorong partisipasi masyarakat desa dalam tata kelola pemerintahan desa dan pembangunan kesejahteraan dengan membuka ruang prakarsa yang berpijak pada lokal aset yakni kelembagaan sosial yang sudah ada di desa.²⁴⁴

B. Pandangan DPD RI dalam Pembahasan RUU Desa

Selain penyampaian pandangan dari seluruh fraksi, dari pihak DPD yang diwakilkan oleh Anang Prihantoro²⁴⁵ juga ikut menyampaikan pandangan. DPD menyatakan RUU Desa usulan pemerintah tidak secara eksplisit menegaskan tentang asas pengaturan desa yang menjadi dasar untuk penentuan kedudukan, kewenangan, susunan pemerintahan dan selanjutnya, meskipun dalam konsideran menimbang (lihat butir a)

²⁴⁴ *Ibid.* hlm. 25.

²⁴⁵ *Ibid.*

maupun Batang Tubuh (Pasal 3) ditegaskan “mengakui dan menghormati” tetapi ada beberapa titik kelemahan.

1. Tidak menyampaikan landasan filosofis dan landasan konseptual mengenai konsep “mengakui dan menghormati”, sekaligus tidak menyampaikan tentang subyek/obyek apa yang “diakui dan dihormati” berkenaan dengan kesatuan masyarakat adat.

2. Konsep “mengakui dan menghormati” tidak dijadikan sebagai asas yang dijabarkan dalam bab tersendiri. Hal ini menunjukkan kemunduran sebab Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebenarnya telah menegaskan tentang asas otonomi asli dan keanekaragaman, sementara RUU Desa usulan pemerintah tidak menyantumkan asas otonomi asli itu dan keanekaragaman di dalam norma batang tubuh. Asas keanekaragaman hanya dijabarkan dalam penjelasan.

3. RUU Desa ini tidak menegaskan pengakuan dan penghormatan yang dilakukan oleh negara terhadap desa atau nama lain. Pengakuan dan penghormatan itu malah didelegasikan kepada pemerintahan daerah. Tidak ada penegasan bahwa seluruh institusi negara harus memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap desa, baik dari institusi maupun produk politik-hukum desa.

Atas dasar pandangan itu, DPD RI berpendapat bahwa pengakuan dan penghormatan tersebut secara konseptual merupakan asas rekognisi. Konsep rekognisi ini berlaku secara universal dimanapun terutama negara-negara yang memiliki keragaman budaya dan masih memiliki masyarakat adat (*indigenous people*). Rekognisi adalah penghormatan dan pengakuan terhadap berbagai entitas marginal seperti kaum minoritas baik suku maupun agama, kelompok subaltern, masyarakat adat dan sebagainya. Rekognisi tentu tidak hanya bermakna pengakuan keragaman budaya untuk membangun keadilan budaya (*cultural justice*), tetapi seharusnya juga diikuti dengan redistribusi negara untuk mencapai keadilan ekonomi (*economic justice*). Dalam konteks RUU Desa, muncul beberapa

pertanyaan dasar, apa yang direkognisi, siapa yang melakukan rekognisi dan bagaimana melakukan rekognisi. RUU Desa versi pemerintah berupaya mengakui dan menghormati hak asal-usul desa dan adat istiadat masyarakat setempat. Ini adalah konsep standar sejak dulu tetapi tidak pernah ada perumusan yang konkret dan memadai.²⁴⁶

DPD RI berpendapat bahwa undang-undang desa tidak bisa melimpahkan begitu saja kepada kabupaten/kota untuk melakukan rekognisi, tetapi melalui undang-undang ini harus tegas bahwa negara (pemerintah, kementerian, kepolisian, TNI, lembaga-lembaga negara, lembaga peradilan, lembaga perbankan, pemerintah daerah dan lain-lain) melakukan rekognisi terhadap desa. Baik institusi desa maupun produk politik-hukum desa seperti Peraturan Desa seharusnya diakui dan dihormati oleh sederet institusi-institusi negara tersebut. Sedangkan rekognisi terhadap hak asal-usul meliputi: (a) ulayat adat atau ulayat desa; (b) organisasi dan susunan asli desa; (c) institusi dan pranata lokal; (d) peradilan atau penyelesaian sengketa secara adat dan (e) adat istiadat setempat. Konsideran menimbang kedua secara implisit mengandung tujuan, tetapi DPD RI menilai bahwa tujuan itu masih sangat dangkal. DPD RI berpendapat bahwa serangkaian tujuan pengaturan desa meliputi:²⁴⁷

²⁴⁶ *Ibid*, hlm. 27.

²⁴⁷ *Ibid*.

- a. memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang telah ada sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. memberikan pengakuan dan penghormatan atas keberagaman jenis desa atau yang disebut dengan nama lain di Negara Kesatuan Republik Indonesia
- c. memberikan kejelasan kedudukan desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia
- d. memberikan jaminan terhadap desa dalam pelaksanaan pembangunan nasional demi mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia
- e. memberdayakan prakarsa, gerakan dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan aset-aset lokal
- f. membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efektif dan efisien, transparan, serta akuntabel
- g. meningkatkan pelayanan publik bagi masyarakat guna mempercepat perwujudan kesejahteraan masyarakat; dan
- h. meningkatkan ketahanan sosial-budaya masyarakat guna mewujudkan masyarakat yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional

RUU Desa versi Pemerintah tampaknya dipengaruhi oleh cara pandang desa sebagai *self governing community*. Menurut gagasan ini, desa bukanlah unit pemerintahan sehingga tidak perlu menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum dan administrasi negara, karena itu desa tidak perlu memperoleh ADD dari negara. Desa semacam ini tidak perlu pemerintahan desa yang kuat, melainkan cukup dengan penguatan masyarakat. Gagasan *self governing community* (SGC) tertuang dalam Pasal 2: “Di daerah kabupaten/kota dibentuk desa yang pengelolaannya berbasis masyarakat”.

Pengelolaan berbasis masyarakat merupakan ciri khas SGC itu, meskipun RUU Desa ini dinilai bias pemerintahan, tetapi secara substansial sebenarnya tidak memperkuat pemerintahan, kecuali hanya

administrasi dan birokrasi pemerintah desa. Oleh karena itu, RUU Desa ini memproyeksikan hakekat dan kedudukan desa dalam bentuk yang campuran (hybrid), yakni desa administratif dan desa sebagai *self governing community*. Desa administratif itu tidak mungkin membuahkan pemerintahan dan kepemimpinan lokal yang kuat (yang mampu melayani dan melindungi warga serta mengembangkan aset lokal), kecuali hanya menjalankan perintah dari atas dan memanfaatkan bantuan keuangan dari atas.

Berbeda dengan posisi pemerintah, DPD RI mengambil posisi cara pandang yang ke-4, yakni desa sebagai “negara kecil”, yang memiliki pemerintahan yang kuat sekaligus masyarakat yang kuat. Sebagai “negara kecil”, desa mempunyai beberapa makna penting:²⁴⁸

1. Desa sebagai “negara kecil” bukan hanya sekadar obyek penerima bantuan pemerintah, tetapi sebagai subyek yang mampu melakukan emansipasi lokal (atau otonomi dari dalam dan otonomi dari bawah) untuk mengembangkan aset-aset lokal sebagai sumber penghidupan bersama.
2. Desa memiliki *property right* atau mempunyai aset dan akses terhadap sumberdaya lokal yang dimanfaatkan secara kolektif untuk kemakmuran bersama.
3. Desa mempunyai pemerintah desa yang kuat dan mampu menjadi penggerak potensi lokal dan memberikan perlindungan secara langsung terhadap warga, termasuk kaum marginal dan perempuan yang lemah.
4. Pemerintahan desa yang kuat bukan dimengerti dalam bentuk pemerintah dan kapala desa yang otokratis (misalnya dengan masa jabatan yang terlalu lama), tetapi lebih dalam bentuk pemerintahan desa yang mempunyai kewenangan dan anggaran memadai, sekaligus mempunyai tata pemerintahan demokratis yang dikontrol (*check and balances*) oleh institusi lokal seperti Badan Perwakilan Desa dan masyarakat setempat.

²⁴⁸ *Ibid*, hlm. 28.

5. Desa tidak hanya memiliki lembaga kemasyarakatan korporatis (bentukan negara), tetapi juga memiliki organisasi masyarakat sipil.
6. Desa bermartabat secara budaya, yang memiliki identitas atau sistem sosial-budaya yang kuat, atau memiliki kearifan lokal yang kuat untuk mengelola masyarakat dan sumber daya lokal.

RUU Desa yang diajukan pemerintah menegaskan bahwa salah satu prinsip dasar pengaturan desa adalah keanekaragaman. Pengakuan atas keragaman itu kemudian dijabarkan dalam Pasal 3 RUU Desa versi pemerintah:²⁴⁹

- (1) Pemerintahan daerah dalam menetapkan peraturan daerah dan atau kebijakan lainnya mengenai desa wajib memperhatikan hak asal-usul, adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat;
- (2) Pemerintahan daerah mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup,sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan dengan peraturan daerah;
- (3) Pemerintahan daerah dalam menetapkan ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (2) dilakukan berdasarkan kriteria yang diatur dengan peraturan pemerintah;
- (4) Bagi daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dalam pengaturan desa wajib memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menetapkan sebagai daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.

Keragaman desa tentu bukan hanya sekadar keragaman istilah (nomenklatur), melainkan keragaman dalam hal bentuk desa dan penyelenggaraan pemerintahan desa. DPD berpandangan bahwa cara pandang itu sebagai pendekatan pengecualian (eksepsional) untuk memaknai dan mengatur keragaman. RUU Desa ini sebenarnya mengatur

²⁴⁹ *Ibid*, hlm. 28.

desa secara generik atau *default village*, sementara yang berbeda sebagai wujud keragaman tidak diatur secara optional melainkan dengan cara eksepsional. Ini pun masih diamanatkan dengan pola blank check ke dalam peraturan pemerintah. Ada dua opsi yang bisa dilakukan untuk pengaturan keragaman desa.²⁵⁰ *Pertama*, cara pengaturan menggunakan pendekatan “pengecualian” dari desa generik yang menjadi pokok pengaturan paling utama dalam undang-undang. Artinya, undang-undang memberikan pengaturan desa secara generik yang berlaku umum di Indonesia, kecuali bagi daerah-daerah atau desa-desa dimana pengaruh adat masih sangat kuat. UU No. 32/2004 sebenarnya telah menggunakan pendekatan ini. Penerapan pendekatan “pengecualian” itu diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah dan masyarakat setempat, yang tentu saja mengandung kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya, pendekatan itu membuka kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengatur keragaman sesuai dengan kondisi lokal, tetapi kelemahannya adalah munculnya keengganan dan ketidakmampuan daerah, sehingga tetap saja tidak ada pengaturan beragam secara lokal.

Kedua, pendekatan tipologis yang eksplisit. Pendekatan ini membuat dan menegaskan beberapa tipe desa, yang kemudian dijabarkan secara eksplisit sejumlah karakteristik dan perbedaan yang terkait dengan bentuk desa, kewenangan, susunan pemerintahan dan lain-lain. DPD RI mengambil posisi pada opsi yang kedua daripada opsi pertama. DPD

²⁵⁰ *Ibid*, hlm. 28.

mengusulkan dua tipe desa yang didasarkan pada kuat-lemahnya pengaruh adat, yakni Desa dan Desa Adat. Desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adat, adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah dan susunan pemerintahan asli yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan/atau adat istiadat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan desa atau yang disebut dengan nama lain.

Selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan/atau kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat dan asal usul yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perbedaan mendasar antara desa dan desa adat terletak pada asas pengaturan, kewenangan serta bentuk dan susunan pemerintahan. Kedua tipe sama-sama memiliki otonomi, tetapi ada kesamaan dan perbedaannya:²⁵¹

1. Desa adat adalah desa yang masih memperoleh pengaruh adat secara kuat, sementara pengaruh adat dalam desa relatif lemah.
2. Desa adat dan desa sama-sama memiliki hak kewenangan asal-usul, tetapi asal-usul dalam desa adat lebih dominan dibandingkan di Desa.
3. Desa adat mengutamakan asas rekognisi (pengakuan dan penghormatan), sementara desa mengutamakan asas subsidiarity (penetapan kewenangan berskala lokal desa).

²⁵¹ *Ibid*, hlm. 29.

4. Pemerintahan (beserta lembaga dan perangkat) desa adat menggunakan susunan asli (asal-usul), sementara desa menggunakan susunan modern seperti yang selama ini kita kenal.
5. Keduanya sama-sama menjalankan pemerintahan umum yang ditugaskan oleh negara dan juga sama-sama memperoleh alokasi dana desa (ADD).

Menurut DPD, RUU versi pemerintah (lihat Pasal 15 dan Pasal 16)

memberikan pengaturan mengenai kewenangan desa sebagai berikut:²⁵²

(1) Kewenangan desa mencakup :

- a. kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul, adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat;
- b. kewenangan lokal berskala desa yang diakui kabupaten/kota;
- c. kewenangan pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang dilimpahkan pelaksanaannya kepada desa; dan
- d. kewenangan lainnya yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Mengenai hak asal-usul dijelaskan sebagai berikut: Yang dimaksud “kewenangan yang berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, nilai-nilai sosial budaya masyarakat” adalah hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan asal usul, adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (seperti Subak, Jogoboyo, Jogotirto, Sasi, Mapalus, Kaolotan, Kajaroan), memfasilitasi penyelesaian perselisihan masyarakat dan tindak pidana ringan, pengelolaan kekayaan desa (tanah kas desa/titi sara, tambatan perahu, dan lain-lain). Hak asal-usul itu pasti akan memperoleh reaksi keras dari masyarakat adat karena tidak menyantumkan hak ulayat desa/adat yang

²⁵² *Ibid.*

merupakan hak asal-usul paling vital, sedangkan seperti subak, jogoboyo dan sebagainya sebenarnya hanya merupakan institusi dan pranata lokal. DPD berpendapat bahwa hak asal-usul desa mencakup (lihat Dalam Pasal 22 RUU Desa yang diajukan DPD RI). : a. Menguasai dan/atau memiliki ulayat desa atau ulayat adat; b. Menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan susunan asli; c. Menyelenggarakan institusi (organisasi, nilai, pranata) lokal; d. Menyelesaikan sengketa warga secara adat; e. Melestarikan adat istiadat setempat.

Berkaitan dengan kewenangan berskala lokal, Penjelasan RUU versi pemerintah menegaskan sebagai berikut: Yang dimaksud dengan “kewenangan lokal berskala desa yang diakui kabupaten/kota” seperti: pembentukan kelembagaan masyarakat, pengelolaan infrastruktur desa, pengambilan sumber daya alam yang tidak bertujuan komersial atau digunakan untuk pembangunan fasilitas umum desa, pengelolaan pasar desa, pembersihan saluran air jalan-jalan desa, pembersihan alur sungai, pembagian air untuk sawah. Yang dimaksud dengan “pengambilan sumber daya alam yang tidak bertujuan komersial” yaitu pengambilan sumber daya alam seperti antara lain : pasir, batu, kapur, dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum masyarakat desa yaitu untuk pembangunan prasarana pemerintah desa, jalan-jalan desa, saluran air desa dan sebagainya, dapat dilaksanakan oleh pemerintah desa setelah mendapatkan izin dari bupati/walikota dan selanjutnya pemerintah desa

wajib melaporkan kepada bupati/walikota tentang pengambilan sumber daya alam tersebut.²⁵³

Kewenangan nyata berskala lokal sebenarnya mengikuti perkembangan dan prakarsa masyarakat setempat dan juga mengacu pada asas subsidiarity: pengambilan keputusan dan penyelesaian masalah berskala lokal lebih baik dilokalisir di level desa, tidak perlu dibawa naik ke atas. Kewenangan ini sebenarnya tidak semata-mata hadir dalam bentuk “mengambil” atau “memperoleh” hasil dari sumberdaya, tetapi juga “mengurus” kepentingan masyarakat setempat, baik dalam bentuk pelayanan publik dasar, maupun dalam fungsi memelihara keamanan lokal guna menjamin ketentraman masyarakat (polmas, polindes, posyandu, sanitasi lingkungan, sanggar belajar, air bersih, sistem informasi desa, dll) maupun pengembangan aset-aset lokal (hutan rakyat, kebun desa, desa wisata, dll). Jika desa mempunyai kapasitas “mengurus” ini dengan baik, maka itulah yang disebut dengan emansipasi lokal atau prakarsa desa secara mandiri yang benar-benar bermanfaat untuk rakyat.²⁵⁴

RUU Desa yang diajukan oleh Pemerintah mereduksi kedudukan Musyawarah Desa dalam sistem pemerintahan desa. Musyawarah desa hanya berfungsi untuk membahas, mendiskusikan dan mengkoordinasikan program-program strategis yang akan dilaksanakan pemerintah desa. Hasil musyawarah digunakan sebagai bahan dalam musyawarah perencanaan

²⁵³ *Ibid*, hlm. 30.

²⁵⁴ *Ibid*.

pembangunan desa dan merupakan masukan bagi kepala desa dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan desa serta bagi BPD dalam penyelenggaraan musyawarah BPD. Oleh karena itu, DPD RI berpendapat bahwa pengaturan tentang pemerintahan desa harus bisa mengakomodasi:²⁵⁵

1. Penghormatan dan pengakuan atas keragaman (kebhinekaan) bentuk dan susunan pemerintahan desa-desa di Indonesia karena sejarah menunjukkan bahwa format pengaturan yang sentralistik dan seragam justru berakibat pada marginalisasi desa dan hilangnya nilai-nilai kearifan lokal dalam tata pemerintahan desa.
2. Walaupun keragaman susunan pemerintahan desa dihormati dan diakui, namun dalam undang-undang perlu diatur asas-asas tata kelola pemerintahan yang demokratis. Pemerintahan desa yang demokratis bisa diwujudkan dengan melembagakan partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Esensi dari tata pemerintahan yang demokratis adalah mendekatkan pemerintahan pada warganya.
3. RUU Desa bukan semata-mata mengatur pemerintah desa melainkan sistem pemerintahan desa. Undang-Undang Desa perlu memperjelas sistem Pemerintahan desa, yang meliputi susunan atau struktur pemerintahan desa, tugas pokok dan fungsi dari kelembagaan pemerintahan desa serta pola relasinya.
4. Pemerintahan desa yang demokratis hanya terbangun apabila ada saluran dari warga untuk ikut terlibat dalam proses politik-pemerintahan, baik secara langsung maupun melalui perwakilan. Keterlibatan warga dalam proses politik pemerintahan desa bukan hanya dalam konteks artikulasi dan agregasi aspirasi warga, melainkan bagian dari keikutsertaan dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan desa melalui keterlibatan itu juga sebagai upaya membangun “*check and balances*” dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Dengan demikian salah satu indikator dari pemerintahan yang demokratis adalah keberadaan dan berfungsinya lembaga perwakilan politik warga seperti BPD.

Selain BPD, DPD RI mengusulkan desa membentuk dan menyelenggarakan musyawarah desa, atau nama lain, sebagai wadah

²⁵⁵ *Ibid*, hlm.32.

tertinggi untuk pengambilan keputusan desa yang bersifat strategis. Keputusan desa yang bersifat strategis mencakup: rencana pembangunan jangka menengah desa; investasi yang masuk desa; pengembangan kawasan perdesaan; pembentukan, penggabungan, pemekaran atau perubahan status desa. DPD mengusulkan musyawarah desa dalam hal ini bukan pemegang kedaulatan rakyat desa, bukan juga sebagai institusi yang permanen, tetapi sebagai forum pengambilan keputusan strategis yang mengikat bagi pemerintah dan warga desa. Penyelenggaraan musyawarah desa untuk pengambilan keputusan strategis dimaksudkan untuk menghindari bias elite yang dilakukan oleh kepala desa, sekaligus pelibatan warga masyarakat guna memberikan perlindungan terhadap aset-aset strategis desa. Jika desa akan mengambil keputusan strategis, maka BPD berwenang membentuk dan menyelenggarakan musyawarah desa.

C. Pandangan dan Tanggapan Pemerintah

Atas pandangan dan tanggapan dari fraksi tersebut, pemerintah memberikan jawaban dan tanggapan diwakilkan oleh Menteri Dalam Negeri (H. Gamawan Fauzi):²⁵⁶ menanggapi pandangan dari Fraksi Partai Demokrat. Bahwa Pemerintah mencatat tiga hal pokok yaitu:

1. Pernyataan sikap yang menegaskan bahwa dalam setiap penyusunan peraturan perundang-undangan harus didasari dengan

²⁵⁶ Risalah rapat panitia khusus rancangan undang-undang tentang desa Dewan Perwakilan Republik Indonesia, masa persidangan IV, 2011-2012, Ruang Pansus B, Nusantara II Lt. 3 DPR RI. 15 Mei 2012.

semangat dan orientasi demi kepentingan bangsa dan Negara Indonesia. Akhir dari setiap produk perundang-undangan harus mampu meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Indonesia sesuai dengan amanat Konstitusi Undang-undang Dasar 1945.

2. Koreksi terhadap Pemerintah bahwa dalam perjalanannya, belum banyak Pemerintah desa yang mampu menjalankan Undang-undang 22 Tahun 1999 dan Undang-undang 32 Tahun 2004, walaupun penataan infrastruktur lokal mulai dibenahi tetapi banyak diwarnai dengan permasalahan-permasalahan sebagai akibat dari sistem sentralistik pada masa sebelumnya. Benturan-benturan ini menjadikan aspek korektif terhadap laju Pemerintahan desa untuk dapat benar-benar memahami urgensi dari otonomi daerah khususnya tentang pengaturan desa.

3. Fraksi Partai Demokrat memberikan apresiasi terhadap Pemerintah atas apa yang telah dilakukan dalam penyusunan Rancangan Undang-undang tentang Desa dan menyatakan kesiapannya untuk mengkaji lebih lanjut dan membahas bersama fraksi lain yang tergabung dalam Pansus Rancangan Undang-undang Desa.

Pandangan Fraksi Partai Golongan Karya terhadap Rancangan

Undang-undang tentang Desa meliputi :²⁵⁷

1. Pernyataan sikap bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain, diakui keberadaannya oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18 B Ayat 2. Hal tersebut semakin nampak jelas manakala keberadaan Desa diatur dalam Undang-undang 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun demikian, dalam perjalanannya Undang-undang 32/2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Desa. Selain itu, desain kelembagaan Pemerintah Desa yang tertuang dalam Undang-undang 32/2004 juga belum sempurna sebagai visi dan kebijakan untuk membangun kemandirian, demokrasi dan kesejahteraan desa.

2. Koreksi terhadap desain Undang-undang 32 Tahun 2004 yang terkait dengan Desa terlalu umum sehingga dalam banyak hal pasal-pasal tentang Desa baru bisa dijalankan setelah lahir Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah yang cenderung membuat implementasi kewenangan ke Desa sangat tergantung

²⁵⁷ *Ibid*, hlm. 6.

pada kecepatan dan kapasitas Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam membuat pengaturan lebih lanjut tentang Desa.

Terhadap pandangan Fraksi Partai Golongan Karya mengenai Rancangan Undang-undang tentang Desa, Pemerintah berpendapat bahwa terhadap koreksi pengaturan desa selama ini kurang sensitive terhadap kebutuhan dan perkembangan masyarakat sehingga pengaturan desa di masa depan benar-benar dapat menjawab seluruh permasalahan dan tantangan.

Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Indonesia menyampaikan tanggapan terhadap Rancangan Undang-undang tentang Desa sebagai berikut.²⁵⁸

1. Fraksi PDI Perjuangan DPR-RI menyampaikan sikap terhadap upaya Pemerintah dalam melakukan perbaikan terhadap pengaturan tentang desa melalui penyusunan Rancangan Undang-undang tentang Desa. Fraksi PDI Perjuangan DPR-RI melihat bahwa penyusunan Rancangan Undang-undang tentang Desa, selain merupakan upaya untuk memberikan dasar hukum yang kuat bagi desa, juga dirasakan penting untuk menata kembali pengaturan mengenai desa dalam kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga keberadaannya mampu mewadahi dan menyelesaikan berbagai permasalahan kemasyarakatan dan Pemerintahan sesuai dengan perkembangan dan dapat menguatkan identitas lokal yang berbasis pada nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat dengan semangat modernisasi, globalisasi dan demokratisasi yang terus berkembang.
2. Catatan yang berkaitan dengan materi Rancangan Undang-undang tentang Desa adalah yang berhubungan dengan :
 - a. Pengaturan Desa agar merupakan bagian penting sebagai implementasi dari ideology Pancasila, Konstitusi Undang-undang Dasar 1945, dan tatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - b. Penghapusan dan pembentukan desa agar diarahkan pada penguatan dasar kemasyarakatan Indonesia, penegasan batas desa,

²⁵⁸ *Ibid.*

peta desa dan asset desa tidak semata-mata didasarkan pada pendekatan geografi dan demografi.

c. Kedudukan dan kewenangan desa.

d. Perangkat desa yang tidak hanya menjalankan fungsi birokrasi tetapi juga menjalankan fungsi sebagai pamong desa (pelayanan birokrasi dibatasi ruang dan waktu kerja sedangkan sebagai pamong desa memberikan pelayanan sosial yang tidak terbatas pada ruang dan waktu kerja).

e. Perencanaan pembangunan desa diperlukan perubahan paradigma dalam perencanaan pembangunan desa yang selama ini terpusat (menempatkan desa sebagai obyek) ke arah desentralisasi (menempatkan desa sebagai subyek).

f. Sumber keuangan desa yang selama ini hanya ditopang oleh Pendapatan Asli Desa (pungutan, hasil kekayaan desa, gotong-royong dan swadaya masyarakat) dan bantuan Pemerintah, maka sudah semestinya desa mendapatkan kewenangan dan kapasitas untuk menggali potensi sumber-sumber keuangan desa.

Terhadap pandangan FPDIP, khususnya yang berkaitan dengan materi Rancangan Undang-undang tentang Desa, Pemerintah dapat menjelaskan sebagai berikut:²⁵⁹

1. Pemerintah sependapat bahwa pengaturan desa dalam satu Undang-undang tersendiri adalah merupakan implementasi dari ideologi Pancasila, Konstitusi Undang-undang Dasar 1945 dan tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Penataan desa berupa penghapusan dan pembentukan desa bertujuan untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, peningkatan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan dan meningkatkan daya saing desa. Ini berarti diarahkan pada penguatan dasar kemasyarakatan Indonesia itu sendiri. Berkaitan dengan penataan desa maka perubahan mendasar yang diatur dalam regulasi ini adalah persyaratan dan mekanisme pembentukan desa yang diperketat. Hal ini adalah untuk mengantisipasi maraknya pemekaran desa yang semakin hari semakin tidak terkontrol. Perubahan lainnya yang diatur adalah membuka ruang bagi penyesuaian kelurahan yaitu perubahan status kelurahan menjadi desa.
3. Kedudukan desa sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sistem Pemerintahan daerah dan nasional. Bentuk desa dalam RUU Desa adalah sebagai *local self community*, yang dimaknai bahwa

²⁵⁹ *Ibid*, hlm. 8.

semua pelaksanaan tugas pelayanan adalah berbasis masyarakat, tetapi pada sisi lain diberikan tugas-tugas untuk ikut melaksanakan urusan Pemerintahan. Selain itu RUU Desa mengakui keragaman desa-desa yang ada di seluruh nusantara dengan membuka ruang bagi daerah kabupaten/kota untuk mengatur hal-hal tentang desa-desa diwilayahnya berdasarkan asal usul, adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat.

4. Dalam rangka menunjang kemandirian desa, maka desa perlu diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Dalam Rancangan Undang-undang ini kewenangan desa adalah meliputi kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa dan kewenangan lokal berskala desa yang diakui kabupaten/kota. Kewenangan desa tersebut muncul dan terjadi karena kebutuhan yang berkembang di dalam masyarakat sehingga terhadap kewenangan ini desa berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga desanya dan kepentingan masyarakatnya. Selain itu, kewenangan desa lainnya adalah kewenangan Pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang dilimpahkan pelaksanaannya kepada desa sebagai lembaga dan kepada kepala desa sebagai penyelenggara Pemerintah desa dan kewenangan lainnya yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

5. Perencanaan pembangunan desa dan perencanaan pembangunan kawasan perdesaan menjadi sebuah instrument untuk merespon secara cepat, efisien dan efektif atas masalah dan kebutuhan yang berskala lokal. Didalam Rancangan Undang-undang tentang Desa ditegaskan bahwa perencanaan pembangunan desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan sehingga program-program sektor yang masuk ke desa wajib disinkronisasikan dan diintegrasikan dengan perencanaan pembangunan desa. Sedangkan pembangunan kawasan perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar desa dalam satu kawasan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat proses pemberdayaan masyarakat dan tingkat perkembangan desa melalui metode dan pendekatan pembangunan partisipatif. Ke depan diharapkan Undang-undang tentang Desa dapat menjadikan desa sebagai subyek pembangunan yang mendasarkan pada perencanaan pembangunan yang berbasis potensi dan kearifan lokal.

6. Mengenai sumber keuangan desa yang selama ini hanya tergantung pada pendapatan asli desa dan bantuan Pemerintah/Pemerintah Daerah yang juga sifatnya terbatas, dalam Rancangan Undang-undang tentang Desa juga dikembangkan sumber keuangan desa melalui penggalan potensi ekonomi lokal yang bersumber pada sumber daya alam dan pengembangan

ekonomi produktif. Berdasarkan hal tersebut maka kewenangan desa dalam fungsi pengaturan untuk pengembangan desa melalui urusan desa menjadi penting untuk dikembangkan.

Pandangan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera terhadap Rancangan Undang-undang tentang Desa menyampaikan tiga pokok pikiran strategis mengenai pengaturan desa yaitu:²⁶⁰

1. Rancangan Undang-undang tentang Desa perlu mendorong hadirnya tata kelola yang baik, transparan dan akuntabel, sehingga pembangunan desa dapat berjalan dengan baik dan hasilnya dapat dirasakan oleh masyarakat.
2. Rancangan Undang-undang tentang Desa perlu meletakkan posisi desa dengan sebutan lain secara tepat, sehingga pembangunan bisa berjalan secara adil, merata dan seimbang.
3. Rancangan Undang-undang tentang Desa harus memberikan dorongan kepada masyarakat untuk menumbuhkan, memberdayakan dan mengembangkan potensi sumber daya lokal, sehingga bisa menjadi solusi atas permasalahan yang terjadi di desa.

Terhadap pandangan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera mengenai pokok pikiran yang disampaikan dimaksud, Pemerintah menyampaikan terima kasih dan menjadi bahan kajian Pansus Rancangan Undang-undang tentang Desa dan Pemerintah didalam pembahasan selanjutnya.

Fraksi Partai Amanat Nasional dalam menyampaikan pandangannya terhadap Rancangan Undang-undang tentang Desa menyoroti dan menyikapi pokok-pokok pikiran sebagai berikut:²⁶¹

1. Undang-undang tentang Desa harus memberikan legitimasi atau kewenangan bagi desa untuk mengatur sendiri organisasi dan programnya. Karena itu, bentuk Pemerintahan desa tidak harus seragam, melainkan menyesuaikan dengan adat istiadat, kebiasaan dan norma-norma yang hidup di wilayah yang bersangkutan.

²⁶⁰ *Ibid*, hlm. 8.

²⁶¹ *Ibid*.

2. Perlu diperjelas status dan kedudukan desa serta perangkat desa dalam struktur Pemerintahan Indonesia. Dalam konteks tersebut, perlu pengaturan secara menyeluruh mengenai tugas dan tanggung jawab Pemerintahan desa sebagai penyelenggara pembangunan pada tingkat pedesaan.
3. Penguatan keuangan desa sangat diperlukan karena pembangunan desa jelas tidak akan bisa berjalan tanpa dukungan keuangan yang cukup. Walaupun bukan satu-satunya faktor, namun masalah keuangan tetap tidak bisa diabaikan. Penguatan keuangan yang dimaksud disini meliputi berbagai aspek, termasuk mekanisme yang perlu dibuat agar desa dapat mengembangkan keuangan secara mandiri.
4. Memperkuat sumber daya manusia aparatur desa adalah sebuah faktor yang penting, yaitu sumber daya manusia yang memiliki kualitas yang memadai. Kualitas yang dimaksud disini tidak hanya kapabilitas dalam bentuk keahlian atau *skill*, tetapi juga memiliki karakter-karakter yang baik diantaranya adalah sikap kejujuran dan keadilan.

Terhadap pandangan Fraksi Partai Amanat Nasional mengenai Rancangan Undang-undang tentang Desa, Pemerintah dapat menjelaskan bahwa masalah-masalah dan harapan-harapan yang disampaikan oleh Fraksi Partai Amanat Nasional telah tertuang dalam Rancangan Undang-undang tentang Desa sebagaimana juga Pemerintah telah menjelaskannya dalam keterangan Pemerintah.

Fraksi Partai Persatuan Pembangunan dalam menyampaikan pandangannya terhadap Rancangan Undang-undang tentang Desa telah menyoroti muatan materi Rancangan Undang-undang tentang Desa dan menyikapi hal-hal yang dinilai krusial oleh Fraksi Partai Persatuan Pembangunan yaitu:²⁶²

1. Klausul mengenai larangan bagi kepala desa untuk ikut serta dalam kampanye pemilihan umum, pemilihan presiden dan

²⁶² *Ibid*, hlm. 9.

pemilihan kepala daerah. Juga untuk menjadi pengurus partai politik atau pengurus partai politik lokal.

2. Terkait dengan penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa agar tidak menggunakan standar Upah Minimum Regional.

3. Dalam upaya meningkatkan kinerja dan kenyamanan kerja penyelenggaraan Pemerintah desa, sebaiknya kepala desa juga dapat memperoleh tunjangan lainnya selain perolehan dari tanah bengkok, pemberian dana purna bhakti, serta diberikannya jaminan asuransi kesehatan bagi kepala desa dan perangkat desa oleh Pemerintah.

4. Penghapusan batasan periodisasi jabatan kepala desa diperlukan mengingat karakteristik desa dimana kepemimpinannya lebih akseptabel. Sehingga penyelenggaraan Pemerintahan desa diharapkan akan lebih efisien dan efektif.

5. Dalam rangka membangun solidaritas dan efektifitas dalam kepemimpinan Pemerintahan desa, kepala desa dapat menyampaikan usulan calon sekretaris desa yang berasal dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan.

6. Alokasi Dana Desa minimal 10 (sepuluh) persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Terhadap materi krusial yang disampaikan oleh Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Pemerintah dapat memahaminya. Perlu kiranya disampaikan bahwa ada bagian-bagian tertentu dari materi krusial tersebut yang sebenarnya sudah tertuang dalam Rancangan Undang-undang tentang Desa seperti Alokasi Dana Desa, Penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa, dan Tata Cara Penetapan Sekretaris Desa. Sedang materi lainnya perlu pengkajian bersama secara lebih mendalam dalam Pansus Rancangan Undang-undang tentang Desa.²⁶³

Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa dalam pandangan Fraksi terhadap Rancangan Undang-undang tentang Desa, Pemerintah mencatat

²⁶³ *Ibid.*

beberapa hal penting yang berkaitan dengan materi Rancangan Undang-undang tentang Desa, yaitu:²⁶⁴

1. Masalah kewenangan desa.
2. Masalah desain kelembagaan Pemerintahan desa.
3. Masalah perencanaan dan keuangan desa.
4. Masalah penguatan dan pemberdayaan desa.
5. Mengusulkan agar desa mendapat alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebesar 10% dan meningkatkan status Perangkat Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Terhadap pandangan Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa mengenai materi Rancangan Undang-undang tentang Desa yang berhubungan dengan kewenangan desa, kelembagaan Pemerintahan desa, perencanaan, keuangan, penguatan dan pemberdayaan desa, Pemerintah dapat menjelaskan bahwa pokok-pokok pikiran terhadap muatan materi tersebut telah disampaikan Pemerintah dalam Keterangan Pemerintah atas Rancangan Undang-undang tentang Desa, tanggal 4 April 2012 yang lalu. Namun demikian, terkait dengan usulan agar desa mendapat alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebesar 10 (sepuluh) %, pada dasarnya secara umum telah diatur dalam RUU Desa. Sedangkan besaran 10% tersebut perlu dilakukan evaluasi bersama. Tapi prinsip, bahwa pembiayaan untuk Desa diperlukan dalam akselerasi pembangunan Pemerintahan, masyarakat dan fasilitas umum dalam memajukan taraf hidup dan pendidikan masyarakat.²⁶⁵

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ *Ibid*, hlm. 110.

Pandangan Fraksi Partai Gerindra terhadap Rancangan Undang-undang tentang Desa, menyampaikan pokok-pokok pikiran sebagai berikut:²⁶⁶

1. Desa harus menjadi landasan dan bagian penting dari tata pengaturan Pemerintahan di atasnya. Desa yang memiliki tata Pemerintahan yang langsung berhubungan dengan masyarakat, seharusnya juga menjadi ujung tombak dalam setiap penyelenggaraan urusan Pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan.
2. Desa merupakan subjek utama dalam tata Pemerintahan dan pembangunan kesejahteraan rakyat.
3. Regulasi tentang Desa harus menjadi landasan dan instrument penguatan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. Kesejahteraan masyarakat desa harus menjadi gol yang utama dari regulasi ini, yang dicapai melalui tata kelola Pemerintahan Desa.
4. Regulasi tentang desa harus mendorong partisipasi masyarakat desa dalam tata kelola Pemerintahan desa dan pembangunan kesejahteraannya dengan membuka ruang prakarsa yang berpijak pada lokal asset, yaitu kelembagaan sosial yang sudah ada di desa-desa.

Terhadap pandangan Fraksi Partai Gerindra mengenai Rancangan Undang-undang tentang Desa, Pemerintah dapat memahaminya dan sejalan dengan keterangan Pemerintah atas dasar Rancangan Undang-undang tentang Desa, yang disampaikan tanggal 4 April 2012 yang lalu.

Fraksi Partai Hanura didalam Pandangan fraksinya mengenai Rancangan Undang-undang tentang Desa menyampaikan bahwa :²⁶⁷

1. Pengakuan pada kewenangan asal usul menunjukkan bahwa Undang-undang No. 32/2004 menganut prinsip pengakuan. Konsekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah desa, memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat atau *self*

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ *Ibid*, hlm. 10.

governing community, dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan Pemerintah atasan kepada desa.

2. Sesuai dengan ketentuan Undang-undang Dasar 1945, yang menegaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, maka perlu Pemerintahan Desa diatur didalam peraturan perundang-undangan.

Terhadap Pandangan Fraksi Partai Hanura mengenai Rancangan Undang-undang tentang Desa, Pemerintah dapat memahaminya. Dan sejalan dengan keterangan Pemerintah atas Rancangan Undang-undang tentang Desa tanggal 4 April 2012 yang lalu.

Mengenai Pandangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, terhadap Rancangan Undang-undang tentang Desa, Pemerintah menyampaikan terima kasih atas pandangan DPD RI terhadap Rancangan Undang-undang tentang Desa, yang merupakan masukan berharga bagi Pemerintah dan DPR RI dalam pembahasan Rancangan Undang-undang tentang Desa selanjutnya. Terhadap Pandangan DPD RI mengenai Rancangan Undang-undang Tentang Desa yang diajukan Pemerintah, Pemerintah menyampaikan penjelasan sebagai berikut:²⁶⁸

1. Mengenai asas dan tujuan dalam Rancangan Undang-undang tentang Desa yang menurut pandangan DPD RI tidak menegaskan mengenai konsep mengakui dan menghormati, serta asas keanekaragaman, dapat kami jelaskan sebagai berikut:

a. Didalam Konsideran Menimbang huruf (a) dan (b) Rancangan Undang-undang tentang Desa, ditegaskan bahwa :

1. Sesuai ketentuan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan

²⁶⁸ *Ibid.*

perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b. Mengenai konsep mengakui dan menghormati, didalam Penjelasan Umum Rancangan Undang-undang tentang Desa ditegaskan, bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kesatuan masyarakat hukum yang dimaksud adalah desa. Desa atau yang disebut dengan nama lainnya adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal—usul, tradisi, dan adat-istiadat setempat, sepanjang masih hidup, dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip dan esensi dari pada Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut yang menjadi dasar dalam pengaturan mengenai desa, substansi kegiatan Pemerintahan yang dilakukan oleh Kepala desa, dan perangkat desa lainnya adalah terkait dengan pengelolaan adat istiadat dan tradisi yang sudah turun-menurun berjalan didesa tersebut. Sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta pengaturan yang tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.

e. Mengenai asas keanekaragaman, dalam Rancangan Undang-undang tentang Desa, terdapat dalam Penjelasan Umum (2) yaitu landasan dan pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, demokratisasi, hak-hak tradisional, partisipasi dan pemberdayaan masyarakat,.

2. Sejalan dengan pandangan DPD-RI terhadap hakekat dan kedudukan desa, Pemerintah dapat menjelaskan bahwa :

a. Kedudukan desa sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sistem Pemerintahan daerah dan nasional. Bentuk desa dalam Rancangan Undang-undang tentang Desa adalah sebagai *local-self community*, yang dimaknai bahwa semua pelaksanaan tugas pelayanan adalah berbasis masyarakat. Selain itu, Rancangan Undang-undang tentang Desa mengakui keanekaragaman desa-desa yang ada di seluruh nusantara dengan membuka ruang bagi daerah kabupaten/kota untuk mengatur hal-hal tentang desa-desa di wilayahnya berdasarkan asal-usul, adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat.

b. Upaya penguatan kemandirian dan demokrasi desa yang akan dibingkai dalam Undang-undang tentang Desa bukanlah sekedar perkara kelembagaan semata, melainkan mempunyai dasar filosofis yang dalam untuk mewujudkan bangsa yang mandiri dan bermartabat, Negara/Pemerintah yang berkapasitas dan bertenaga serta demokratis. Upaya penguatan kemandirian dan demokrasi

desa menjadi bagian dari cita-cita itu. Negara Kesatuan Republik Indonesia akan menjadi lebih kuat bila ditopang oleh kedaulatan rakyat serta kemandirian lokal (daerah dan desa), yakni pusat yang “menghargai” lokal dan lokal yang “menghormati” pusat.

c. Jika selamanya desa marginal dan tergantung, justru akan menjadi beban berat Pemerintah dan melumpuhkan fondasi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ke depan, kita membutuhkan desa sebagai entitas lokal yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya. Bila hal tersebut terwujud desa akan menjadi fondasi dan kekuatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

f. Undang-undang tentang desa bertujuan hendak mengangkat desa pada posisi subyek yang terhormat dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. Hal lain adalah bahwa pengaturan desa akan menentukan format desa yang tepat sesuai dengan konteks keragaman lokal. Penguatan kemandirian desa melalui Undang-undang tentang Desa sebenarnya juga menempatkan desa sebagai subyek Pemerintahan dan pembangunan yang betul-betul berangkat dari bawah (*bottom-up*).

3. Terhadap pandangan DPD-RI mengenai keragaman desa, Pemerintah dapat menjelaskan bahwa:

a. Sependapat dengan DPD-RI, keragaman desa tentu bukan hanya sekedar keragaman-keragaman istilah melainkan keragaman berbagai hal termasuk cara pandang dalam pengecualian (eksepsional) dalam memaknai dan mengatur keragaman desa. Hal tersebut juga menyangkut pengecualian manajemen Pemerintah Desa seperti Organisasi Pemerintah Desa, Perangkat Desa, Sistem Pemilihan Kepala Desa dan Masa Jabatan Kepala Desa.

b. Pemerintah dalam pengaturan keragaman desa didalam Rancangan Undang-undang tentang Desa, melakukan pendekatan bahwa muatan materi suatu Undang-undang adalah muatan materi yang berlaku umum secara nasional, sedangkan pengaturan yang spesifik daerah diserahkan pengaturannya kepada daerah sesuai dg kewenangan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pertimbangan utamanya adalah mengingat daerah yang langsung berhadapan dengan masyarakat dan paling tahun kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

c. Pemerintah kurang sependapat dengan pandangan DPD-RI terkait pengusulan dua tipe desa yaitu Desa dan Desa Adat. Ada pun pertimbangannya adalah bahwa pengakuan dan penghormatan Negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum dan hak-hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 B ayat (2) Undang-undang Dasar 1945, harus terpenuhi persyaratan yaitu, sepanjang masih hidup, sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut sejalan dengan bunyi ketentuan Pasal 18 B ayat (2) Undang-undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-undang”. Ini berarti bahwa desa maupun desa adat harus mengacu pada ketentuan tersebut.

d. Keragaman desa merupakan salah satu prinsip dasar dalam pengaturan desa, dalam Rancangan Undang-undang tentang Desa antara lain ditegaskan yaitu :

1). Aspek pengaturan.

- Pemerintahan daerah dalam menetapkan peraturan daerah dan atau kebijakan lainnya mengenai desa wajib memperhatikan hak asal-usul, adat-istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat.

- Pemerintah daerah wajib mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup, dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

- Bagi daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dalam pengaturan desa, Pemerintah daerah wajib memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menetapkan daerah tersebut sebagai daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.

2). Aspek Peremberdayaan Adat.

- Pemerintah daerah dapat menetapkan berbagai kebijakan pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan lembaga adat di wilayahnya sebagai wujud pengakuan terhadap adat istiadat dan lembaga adat.

- Kebijakan pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan lembaga adat ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

3). Aspek Impelementasi.

- penggunaan istilah desa, dusun, kepala desa, Badan Permasyarakatan Desa dan lembaga kemasyarakatan yang selama ini di daerah tertentu menggunakan istilah berdasarkan asal-usul, adat-istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat, tetap berlaku dan dikecualikan dari penyebutan dalam Undang-undang.

- Mekanisme penetapan kepala desa dan anggota Badan Permasyarakatan Desa, bentuk organisasi Pemerintah desa, masa jabatan kepala desa dan keanggotaan Badan Permasyarakatan Desa, penghasilan kepala desa dan perangkat desa, tunjangan anggota Badan Permasyarakatan Desa, di daerah tertentu yang selama ini pelaksanaannya berdasarkan asal-usul, dan adat-istiadat setempat, tetap berlaku dan dikecualikan dari pengaturan dalam Undang-undang.

4. Terhadap pandangan DPD-RI mengenai usulan yang berkaitan dengan kewenangan desa, Pemerintah dapat menjelaskan bahwa:

a. Dalam rangka menunjang kemandirian desa maka desa perlu diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Dalam Rancangan Undang-undang ini kewenangan desa adalah meliputi kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa dan kewenangan lokal berskala desa yang diakui kabupaten/kota. Kewenangan desa tersebut muncul dan terjadi karena kebutuhan yang berkembang didalam masyarakat sehingga terhadap kewenangan ini desa berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga desanya dan kepentingan masyarakatnya. Selain itu, kewenangan desa lainnya adalah kewenangan Pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang dilimpahkan pelaksanaannya kepada desa sebagai lembaga dan kepada kepala desa sebagai lembaga dan kepada kepala desa sebagai penyelenggaraan Pemerintah desa dan kewenangan lain yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Pada pelaksanaan kewenangan tersebut, desa hanya memiliki kewenangan mengurus atau melaksanakan, sehingga pembiayaan yang timbul dalam pelaksanaan kewenangan tersebut menjadi beban yang melimpahkan kewenangan.

b. Dalam penjelasan Rancangan Undang-undang tentang Desa mengenai kewenangan desa ditegaskan bahwa :

1). Kewenangan yang berdasarkan hak asal-usul, adat istiadat, nilai-nilai sosial budaya masyarakat adalah hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan asal-usul, adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (seperti Subak, Jogoboyo, Jogotirta, Sasi, Mapalus, Kaolotan, Kajarosan), memfasilitasi penyelesaian perselisihan masyarakat dan tindak pidana ringan, pengelolaan kekayaan desa (tanah kas desa/titisara, tambahan perahu, dan lain-lain).

2). Kewenangan lokal berskala desa yang diakui kabupaten/kota seperti : pembentukan kelembagaan masyarakat, pengelolaan infrastruktur desa, pengambilan sumber daya alam yang tidak bertujuan komersil atau digunakan untuk pembangunan fasilitas umum desa, pengelolaan pasar desa, pembersihan saluran air dan jalan-jalan desa, pembersihan alur sungai, pembagian air untuk sawah. Yang dimaksud dengan “pengambilan sumber daya alam yang tidak bertujuan komersil” yaitu pengambilan sumber daya alam seperti antara lain : pasir, batu, kapur, dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum masyarakat desa yaitu untuk pembangunan prasarana Pemerintahan desa, jalan-jalan desa, saluran air desa dan sebagainya, dapat dilaksanakan oleh Pemerintah desa setelah mendapatkan ijin dari bupati/walikota dan

selanjutnya Pemerintah desa wajib melaporkan kepada bupati/walikota tentang pengambilan sumber daya alam tersebut.

3). Dalam melaksanakan kewenangan yang berdasarkan hak asal-usul, adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat serta kewenangan lokal desa yang diakui kabupaten/kota, Pemerintah desa berwenang untuk mengatur dan mengurus sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat. Sedangkan dalam melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan oleh kabupaten/kota dan yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan, Pemerintah desa hanya memiliki hak mengurus dalam rangka membantu pelaksanaan urusan yang dilimpahkan tersebut.

4). Pelimpahan kewenangan dari kabupaten/kota kepada desa merupakan pelimpahan urusan yang bersifat teknis seperti urusan dibidang pendidikan, kesehatan, dan sebagainya. Pelimpahan kewenangan ini disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta personil dengan memperhatikan jumlah dan jenis kewenangan yang dilimpahkan. Sedangkan pelimpahan kewenangan kepada kepala desa merupakan pelimpahan pelaksanaan urusan yang melekat pada jabatan kepala desa yang meliputi urusan Pemerintahan umum seperti pengamalan Pancasila, terlaksananya Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menjunjung tinggi Bhinneka Tunggal Ika serta mempertahankan dan memelihara persatuan dan kesatuan bangsa, memelihara kerukunan antar umat beragama, antar etnis dan kelompok lainnya.

c. Terkait dengan usulan DPD-RI agar mencantumkan hak ulayat desa yang merupakan hak asal-usul desa, perlu kajian lebih mendalam bersama, antara Pemerintah dan DPR-RI, termasuk mengakui dan memberi ruang bagi kewenangan yang telah diprakarsai secara mandiri oleh desa.

d. Pandangan DPD-RI terhadap klausul “kewenangan Pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang dilimpahkan pelaksanaannya kepada desa” dinilai bertentangan atau tidak dibenarkan oleh teori desentralisasi dan hukum tata Negara, Pemerintah dapat menjelaskan bahwa sebenarnya yang dinilai oleh para pakar tidak sesuai dengan teori atau politik desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari kabupaten/kota ke desa bukan pelimpahan kewenangan dari kabupaten/kota ke desa. Hal ini dapat dipahami karena politik atau teori desentralisasi adalah penyerahan urusan Pemerintahan dari Pemerintah pusat atau Negara kepada provinsi dan kabupaten/kota dalam kedudukannya sebagai daerah otonom (bukan kepada desa). Hal tersebut sejalan penegasan Pasal 18 B Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mengatur dan mengurus sendiri

urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

5. Berkaitan dengan pandangan DPD-RI mengenai Pemerintahan Desa, Pemerintah dapat menjelaskan bahwa :

a. Substansi mengenai penyelenggara Pemerintahan desa dalam regulasi ini meliputi pengaturan mengenai struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah desa, tugas wewenang hak dan kewajiban kepala desa, larangan bagi kepala desa, pemberhentian dan pemilihan kepala desa, tindakan penyidikan terhadap kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Khusus mengenai masa jabatan kepala desa dan masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih atau diangkat kembali untuk 1 kali periode. Perubahan yang terkait dengan Badan Permusyawaratan Desa adalah lebih mendudukkan pada fungsi Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga permusyawaratan dan pemufakatan dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut sebagai tindak lanjut hasil Musyawarah Dedesa yang merupakan forum tertinggi musyawarah yang berfungsi untuk membahas, mendiskusikan dan mengkoordinasikan program-program strategis dimaksud termasuk proses penyusunan perencanaan pembangunan desa dan perencanaan pembangunan kawasan perdesaan.

b. Terkait dengan usulan DPD-RI mengenai kedudukan lembaga perwakilan rakyat desa dalam desain Pemerintahan desa, dapat dijelaskan bahwa Rancangan Undang-undang tentang Desa tidak mengatur mengenai lembaga perwakilan rakyat desa tetapi mengatur Badan Permusyawaratan Desa yang berfungsi sebagai lembaga permusyawaratan dan pemufakatan dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, sebagaimana telah dijelaskan terdahulu. Hal tersebut sejalan dengan kesepakatan politik yang tertuang dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dimana penyebutan Badan Perwakilan Desa dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dirubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004. Landasan pemikirannya adalah bahwa Desa yang diatur dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 maupun Undang- undang No. 32 Tahun 2004 dan Rancangan Undang-undang tentang Desa tidak mengarah pada pembentukan Daerah Otonom Tingkat III sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 18 Tahun 1965, Undang-undang No. 1 Tahun 1957 maupun Undang-undang No. 22 Tahun 1948 semua tentang Pemerintahan Daerah. Demikian pula halnya dengan usulan DPD-RI agar Musyawarah Desa dijadikan wadah tertinggi untuk pengambilan keputusan desa yang bersifat strategis.

c. Didalam perkembangannya desa merupakan sebuah Pemerintahan lokal yang memiliki kelembagaan sesuai kebutuhan struktur sosial dan permasalahan yang dihadapi masyarakatnya di wilayah yang relative kecil. Desa berdiri untuk menjawab masalah-masalah yang dihadapi masyarakatnya dalam mengelola sumber daya ekonomi dan relasi sosial warganya. Dengan hadirnya Negara, desa difungsikan tidak hanya sebagai lembaga yang mengurus hak-hak tradisionalnya tetapi juga menjalankan fungsi melaksanakan tugas Negara ditingkat lokal. Dengan demikian desa mengalami proses transformasi yang semula sebagai lembaga adat menjadi lembaga Pemerintahan dan Negara ikut memfasilitasi untuk mendorong terjadinya proses transformasi tersebut. Desa tetap penting dalam kehidupan masyarakat loka maupun dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara karena satu sisi menjadi kekuatan masyarakat lokal dengan memiliki Pemerintahan lokal di level basis yang dapat melestarikan kepentingan-kepentingan lokalitas, dan disisi lain ketika menjadi elemen Negara dapat mengemban tugas yang sejalan dengan konstitusi.

d. Mengenai pengangkatan Sekretaris Desa dari Pegawai Negeri Sipil, Pemerintah dapat menjelaskan yaitu :

1). Sekretaris Desa sebagai orang kedua di desa mempunyai peran penting karena desa disamping merupakan jajaran Pemerintah terdepan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat juga memiliki ruang lingkup tugas yang cukup berat yaitu mencakup urusan berdasarkan asal-usul dan adat istiadat, urusan Pemerintah yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang dilimpahkan kepada desa, tugas pembantuan dari Pemerintah pusat, Pemerintah provinsi dan Pemerintah kabupaten/kota, dan urusan Pemerintah lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan dilimpahkan kepada desa. Oleh karena itu diperlukan seorang Sekretaris Desa dari Pegawai Negeri Sipil yang siap dan mampu melaksanakan tugas yang berat tadi.

2). Dalam penguatan kapasitas desa diberbagai kabupaten/kota sedang dan telah berlangsung pemberian Alokasi Dana Desa yang bersumber dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota (Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi). Alokasi Dana Desa tersebut harus dikelola melalui sistem perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, pelaporan dan pertanggung jawaban keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Ini berarti diperlukan Sekretaris Desa dari Pegawai Negeri Sipil yang mampu mengelola keuangan desa dengan baik dan benar.

3). Dalam upaya menata administrasi desa secara efektif dan professional dalam melayani masyarakat, melaksanakan

pembangunan dan pemberdayaan masyarakat diperlukan Sekretaris Desa dari Pegawai Negeri Sipil yang siap dan mampu secara professional melaksanakan pekerjaan yang berkaitan dengan penyusunan administrasi desa, pengelolaan keuangan desa, penyusunan perencanaan desa dan penyusunan pelaporan penyelenggaraan Pemerintahan desa.

4). Dalam era reformasi sekarang ini, jabatan kepala desa dan perangkat desa merupakan jabatan public yang keberadaannya berdasarkan persetujuan atau kesepakatan masyarakat yang kadang-kadang dapat terpengaruh oleh situasi dan kondisi serta tarik-menarik antar kepentingan yang dapat menimbulkan instabilitas atau kendala bagi kesinambungan proses pelayanan administrasi desa. Oleh karena itu diperlukan adanya sekretaris desa dari Pegawai Negeri Sipil sebagai penyalaras atau penyeimbang dan mampu menjaga netralitas kondisi Pemerintah desa sehingga Pemerintah desa dapat berjalan dengan lancar, baik dan stabil.

e. Dalam hal perangkat desa diusulkan menjadi Pegawai Negeri Sipil dapat dijelaskan :

1). Bahwa pengangkatan perangkat desa menjadi Pegawai Negeri Sipil adalah suatu proses politik yang hanya bisa dilakukan dengan pembentukan Undang-undang yang memerlukan pengkajian dan pendalaman yang lebih komprehensif untuk sampai pada keputusan penyelesaiannya.

2). Dari sisi anggaran memerlukan biaya yang cukup besar setiap tahunnya untuk pengangkatan perangkat desa. Setiap tahun pembiayaan akan bertambah 5-10% disebabkan adanya pertambahan jumlah desa, kenaikan gaji, askes dan gaji pensiun (memberatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), sebagaimana kami jelaskan pada saat menjawab pandangan Fraksi PKB.

6. Terhadap pandangan DPD-RI mengenai keuangan desa, Pemerintah dapat menjelaskan bahwa :

a. Desa memiliki pendapatan yang bersumber dari pendapatan asli desa, bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, bantuan keuangan dari Pemerintah pusat, Pemerintah provinsi, Pemerintah kabupaten/kota serta hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.

b. Adanya kepastian pendapatan ini diharapkan dapat meningkatkan kemandirian desa untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan masyarakat yang berkembang di desa. Hal lain yang juga diatur adalah mengenai kekayaan desa yang diharapkan menjadi potensi untuk meningkatkan sumber pendapatan asli desa, sehingga pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan desa perlu ditatausahakan dengan baik.

c. Bantuan dari Pemerintah provinsi dan Pemerintah kabupaten/kota kepada desa diberikan sesuai dengan kemampuan dan perkembangan keuangan Pemerintah daerah yang bersangkutan. Bantuan-bantuan tersebut diarahkan untuk percepatan atau akselerasi pembangunan desa. Sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh desa dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar desa, pengelolaan kawasan wisata skala desa, pengelolaan tambang mineral bukan logam dan tambang batuan dengan tidak menggunakan alat berat dan sumber lainnya.

d. Besarnya keuangan desa pada umumnya sangat terbatas (swadaya dan gotong royong yang dinilai dengan uang) karena desa tidak mempunyai kewenangan dan kapasitas untuk menggali sumber keuangan desa. Bantuan dari Pemerintah apalagi langsung kepada masyarakat dinilai tidak mendorong pemberdayaan masyarakat lebih-lebih jika bantuan proyek ini mempunyai birokrasi dan mekanisme sendiri yang lepas dari konteks perencanaan lokal desa dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

e. Dana alokasi desa yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota untuk membiayai kegiatan-kegiatan dalam pelaksanaan desentralisasi, dalam Rancangan Undang-undang Desa maupun dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tidak mencantumkan besarnya persentase. Hal ini perlu kajian lebih mendalam antara Pemerintah bersama DPR-RI karena hal tersebut berkaitan dengan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

7. Menyikapi pandangan DPD-RI terhadap pembangunan kawasan perdesaan, Pemerintah berpendapat bahwa :

a. Pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan, ditujukan untuk mempercepat proses peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan program-program pembangunan desa yang terpusat dan bersifat seragam dengan pola “bantuan” cenderung tidak sesuai dengan kebutuhan lokal dan mematikan konteks sosial yang beragam. Kekurangjelasan pengaturan kewenangan dan kedudukan keuangan antara kabupaten/kota dan desa mengakibatkan desa belum ditempatkan sebagai intensitas yang mengelola sendiri perencanaan pembangunannya.

b. Perencanaan pembangunan desa dan perencanaan pembangunan kawasan perdesaan menjadi sebuah instrument untuk merespon secara cepat, efisien dan efektif atas masalah dan kebutuhan yang berskala lokal dikaitkan dengan upaya percepatan pembangunan perdesaan dalam skala antara desa antara kecamatan dan bahkan antar kabupaten/kota.

c. Didalam Rancangan Undang-undang tentang Desa, ditegaskan bahwa perencanaan pembangunan desa merupakan salah-satunya

dokumen perencanaan sehingga program-program sektor yang masuk ke desa wajib disinkronisasikan dan diintegrasikan dengan perencanaan pembangunan desa. Sedangkan pembangunan kawasan perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar desa dalam satu kawasan yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat proses pemberdayaan masyarakat dan tingkat perkembangan desa melalui metode dan pendekatan pembangunan partisipatif. Kedepan diharapkan Undang-undang tentang Desa dapat menjadikan desa sebagai subyek pembangunan yang mendasarkan pada perencanaan pembangunan yang berbasis potensi dan kearifan lokal.²⁶⁹ Jawaban dari pemerintah tersebut agaknya mengakomodir semua pertanyaan dan tanggapan dari fraksi-fraksi yang ada.

D. Analisis Konsep Pemerintahan Desa Dalam UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Undang-Undang Nomor. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU No. 6 Tahun 2014) disusun atas ‘ambisi politik’. Hal ini terkait dengan saat pembahasan UU No. 6 Tahun 2014 dekat dengan waktu penyelenggaraan Pemilihan Umum, bahwa sempat diwarnai saling klaim keberhasilan terbitnya UU No.6 Tahun 2014 sebagai bahan tawaran ‘dagangan politik’ ke konstituen. Di sisi lain, UU No. 6 Tahun 2014 dapat dikatakan sebagai

²⁶⁹*Ibid*, hlm. 14-26.

hal baru dan semangat baru bagi penyelenggaraan pemerintahan desa. Hal ini dapat dilihat dari konsideran Menimbang UU No. 6 Tahun 2014, yakni:

- a. bahwa Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera;
- c. bahwa Desa dalam susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan perlu diatur tersendiri dengan undang-undang. Selain semangat baru bagi penyelenggaraan pemerintahan desa, UU No. 6 Tahun 2014 juga merupakan respon dari pemerintah terhadap keberlangsungan hidup desa yang ada di Negara Kesatuan Republik Indonesia, hal ini terlihat dari konsideran menimbang huruf b di atas, bahwa pemerintah merasa perlu melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, maju, mandiri dan demokratis.

Menurut Eko Sutoro, melalui UU No. 6 Tahun 2014 negara berusaha melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.²⁷⁰

Melalui UU No. 6 Tahun 2014 terdapat beberapa hal yang berbeda, terbitnya UU No. 6 Tahun 2014 juga disebutkan sebagai perbaikan ketentuan mengenai pemerintahan desa dalam NKRI. Oleh karena itu, dalam penelitian ini akan mengkaji beberapa hal yang dianggap penting

²⁷⁰Sutoro Eko (Dosen STPMD “APMD” dan Tenaga Ahli UU Desa DPR RI), ‘Selamat Datang Undang-Undang Desa’.

bagi penyelenggaraan pemerintah desa seperti: istilah (nomenklatur) desa, kewenangan desa, perencanaan pembangunan desa, alokasi dana desa, Badan Permusyawaratan Desa, kedudukan Kepala Desa,

1. Istilah/ Nomenklatur Desa

Berdasarkan pengertian dari nomenklatur desa, UU No. 6 Tahun 2014 berdeda dengan undang-undang yang ada sebelumnya, dilihat dari Pasal 1 yang dimaksud dengan Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebelum lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 desa diatur secara rinci melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 12 UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa: “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.

Desa menurut UU No. 22 Tahun 1999 adalah Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Desa berdasarkan UU No. 5 Tahun 1979 adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pendefinisian ini bahkan memicu gerakan masyarakat adat, karena upaya pemerintah dengan pemaksaan sistem yang seragam dalam pemeritahan lokal yang didasarkan pada desa administratif. Bahkan menurut wakil masyarakat adat (AMAN) sistem tersebut sebagai upaya memecah komunitas lokal yang ada di Indonesia, bahkan meleburkannya ke dalam unit-unit baru yang notabene tidak mempunyai kesamaan adat.²⁷¹ Sedangkan dalam UU

²⁷¹ Greg Acciacioli, "Dari Pengakuan Menuju Pelaksanaan Adat: Konseptualisasi Ulang uang Lingkup Dan Signifikansi Masyarakat Adat Dalam Indonesia Kontemporer", dalam Jamie S. Davidson, dkk (penyunting), *Adat Dalam Politik Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2010), hlm. 338.

No. 5 Tahun 1974 penjelasan dari nomenlatur desa tidak ditemukan sama sekali. Sedangkan dalam UU No. 19 Tahun 1965 Pasal 1 menyatakan bahwa ‘Yang dimaksud dengan Desapraja dalam undang-undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri’.

Dari beberapa istilah dan pengertian desa dalam peraturan di atas dapat dilihat bahwa desa semenjak reformasi melalui UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, PP No. 72 Tahun 2005 dan UU No. 6 Tahun 2014 kembali diakui dan otonom berdasarkan hak asal usul yang dimiliki desa dan menyelenggarakan pemerintahan tanpa dituntut harus adanya keseragaman antar satu desa dengan desa lain yang ada dalam NKRI. Sedangkan dibawah pemerintahan orde baru, otonomi desa dihapuskan secara habis-habisan karena melalui UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 1979 desa langsung diletakkan dibawah camat dan dipaksakan untuk melakukan keseragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan. Peralihan definisi dari desa menunjukkan tingkat demokrasi bagi desa, yang awalnya hanya sebagai kesatuan wilayah, kemudian beralih menjadi sebagai masyarakat hukum, selanjutnya menjadi sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah dan akhirnya desa diartikan sebagai desa²⁷² dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, hal ini menunjukkan bahwa UU No. 6 Tahun 2014

²⁷²Moch Nurhasim, “Kultur Dan Struktur Demokrasi: Perbandingan Empat Desa Penelitian”, dalam Heru Cahyo (Editor), *Dinamika Demokratisasi Desa Di Beberapa Daerah Di Indonesia Pasca 1999*, (Jakarta: LIPI, 2006), hlm. 107.

mencoba memperbaiki *mindset* yang melekat bahwa desa adalah entitas yang berasal dari Jawa, padahal tidak demikian.

Dengan dinyatakan secara eksplisit pengertian desa mencakup desa adat, maka masyarakat adat yang berada di seluruh Indonesia berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional, sehingga memberikan legitimasi penuh bagi masyarakat adat, tidak seperti pengaturan sebelumnya yang ‘enggan’ menyebutkan secara eksplisit desa adat. Hal ini juga sesuai dengan Pasal 18 B UUD 1945 yang menyatakan mengakui dan menghormati masyarakat adat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Setidaknya ketentuan ini dapat dikatakan sebagai upaya preventif bagi pengabaian atau menomorduakan masyarakat hukum adat dalam negara kesatuan republik Indonesia.

2. Kewenangan Desa

Kewenangan Desa berdasarkan ketentuan UU No. 6 Tahun 2014 diatur secara khusus dalam Bab IV Kewenangan Desa. Dalam Pasal 18 disebutkan bahwa “Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. Pasal 19 juga mengatur kewenangan desa yang meliputi: a. kewenangan

berdasarkan hak asal usul; b. kewenangan lokal berskala Desa²⁷³; c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa tersebut diatur dan diurus oleh desa²⁷⁴. Dengan kata lain, melalui UU No. 6 tahun 2004 memberikan desa kewenangan untuk ‘otonom’ dan mandiri dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Sedangkan dilihat dari UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 206 kewenangan desa mencakup: a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa; c. tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota; d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Apabila dicermati, dalam UU No 32 Tahun 2014 tidak terdapat ketentuan mengenai kewenangan lokal berskala desa, padahal dalam undang-undang tersebut telah mengakui keberadaan masyarakat hukum adat yang berdasarkan hak asal-usul dapat disebut dengan nama lain dan

²⁷³ Yang Dimaksud Dengan “Kewenangan Lokal Berskala Desa” Adalah Kewenangan Untuk Mengatur Dan Mengurus Kepentingan Masyarakat Desa Yang Telah Dijalankan Oleh Desa Atau Mampu Dan Efektif Dijalankan Oleh Desa Atau Yang Muncul Karena Perkembangan Desa Dan Prakasa Masyarakat Desa, Antara Lain Tambatan Perahu, Pasar Desa, Tempat Pemandian Umum, Saluran Irigasi, Sanitasi Lingkungan, Pos Pelayanan Terpadu, Sanggar Seni Dan Belajar, Serta Perpustakaan Desa, Embung Desa, Dan Jalan Desa.

²⁷⁴ Pasal 20 UU No. 6 Tahun 2014.

mempunyai batas-batas wilayah,²⁷⁵ sehingga ketentuan tersebut seperti ‘setenga-setengah’ untuk mengakui dan memberikan otonomi asli kepada desa. Padahal jika diberikan kewenangan lokal berskala desa tersebut, dapat dikatakan kewenangan yang efektif, karena lahir atau muncul atas prakarsa masyarakat desa, bukan merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah di atasnya., sehingga memunculkan kemandirian desa dalam menyelenggarakan pemerintahan. Tidak seperti sebelumnya yang hanya menunggu ‘tugas’ yang diserahkan dari pemerintah atasannya. Seperti yang terjadi pada masa orde baru.

UU No 22 Tahun 1999 juga pernah mengatur tentang kewenangan desa, yakni dalam Pasal 99 Kewenangan Desa mencakup: a. kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa; b. kewenangan yang oleh peraturan perundang-perundangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan c. Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten. Ketentuan kewenangan desa yang ada pada UU No. 22 Tahun 1999 hampir sama dengan ketentuan kewenangan desa yang ada pada UU No. 32 Tahun 2004.

Sedangkan UU No. 5 Tahun 1979 yang merupakan undang-undang pertama tentang desa (yang sempat diberlakukan) mengatur kewenangan desa tidak secara spesifik pada kewenangan desa, tetapi melalui kewenangan kepala desa, yakni dalam Pasal 10 yang meliputi: (1) Kepala

²⁷⁵ Heru Cahyo (Editor), *Dinamika Demokratisasi Desa Di Beberapa Daerah Di Indonesia Pasca 1999*, (Jakarta: LIPI, 2006), hlm. 102.

Desa berwenang untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan Desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong-royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan Desa. Ketentuan kewenangan di atas tidak terlepas dari semangat pembangunan yang di 'gaungkan' oleh pemerintahan Orde Baru, maka desa tidak diberikan keleluasaan yang lebih untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, walaupun nomenklatur dari undang-undang tersebut adalah undang-undang tentang desa. UU No. 5 Tahun 1974 juga mengatur tentang desa dalam Bab V Pemerintahan Desa Pasal 88 menyatakan bahwa Peraturan tentang Pemerintahan Desa ditetapkan dengan Undang-undang, tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai desa dalam undang-undang tersebut.

3. Perencanaan Pembangunan Desa

Ditegaskan dalam UU No. 6 Tahun 2014 bahwa, perencanaan pembangunan desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di desa. Karenanya program pemerintah dan/atau pemerintah daerah yang berskala lokal desa dikoordinasikan dan/atau didelegasikan pelaksanaannya kepada desa. UU No. 6 Tahun 2014 menegaskan bahwa

desa adalah subyek pembangunan yang mandiri, tidak boleh di-imposisi tetapi justru harus diperkuat oleh supra desa (kabupaten). Selain itu, UU No. No. 6 Tahun 2014 menegaskan penyusunan perencanaan pembangunan desa harus partisipatif dengan melibatkan banyak aktor di desa, dan dilakukan dengan jalan deliberasi melalui suatu forum musyawarah Desa yang demokratis. Agar pembangunan desa tepat sasaran dan tepat anggaran, maka prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan pembangunan desa harus dirumuskan berdasarkan penilaian kebutuhan yang ditetapkan melalui musyawarah desa.²⁷⁶

Ketentuan perencanaan pembangunan dalam UU No. 6 Tahun 2014 terlihat lebih serius dan mengedepankan kepentingan desa, hal ini mengingatkan kembali terhadap keseriusan pemerintah di awal reformasi melalui UU No. 22 Tahun 1999 yang memberikan kedudukan kuat bagi pemerintahan desa dalam melakukan pembangunan khususnya untuk berhadapan dengan pihak lain, baik dari instansi pemerintah ataupun swasta²⁷⁷. Pasal 110 UU No. 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa “pemerintah Kabupaten dan/atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunann bagian wilayah desa menjadi wilayah pemukiman, industry dan jawa wajib mengikutsertakan pemerintah desa dan badan perwakilan desa dalam perenanaan, pelaksanaan, dan pengawasannya. Dan apabila pemerintah desa tidak dilibatkan dalam kegiatan itu maka

²⁷⁶ Yando Zakaria, *Sosialisasi UU No. 6 Tahun 2014*, (Balai Desa Sendang Tirto, Berbah, Kabupaten Sleman), Jum'at, 19 Desember 2014.

²⁷⁷ Mashuri Maschab, *Politik Hukum Pemerintahan...*, *Op. Cit*, hlm.164.

pemerintah desa berhak menolak pembangunan tersebut”. Hal ini membawa daya tawar tinggi bagi pemerintahan desa, terlebih lagi dalam UU No. 6 Tahun 2014 mengedepankan pola musyawarah Desa yang demokratis yang ditujukan untuk pembangunan desa tepat sasaran dan tepat anggaran.

4. Alokasi Dana Desa (ADD)

Lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 membawa peluang bagi desa untuk terus berkembang. Peluang untuk mewujudkan desa menjadi sejahtera semakin terbuka melalui berbagai alokasi dana untuk desa desa. Berbagai alokasi dana desa dapat berbentuk²⁷⁸: a. pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa; b. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; c. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota; d. alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota; e. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota; f. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan g. lain-lain pendapatan Desa yang sah. (2) Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan. (3) Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

²⁷⁸ Pasal 72 Ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014.

huruf c paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah. (4) Alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus. (5) Dalam rangka pengelolaan Keuangan Desa, Kepala Desa melimpahkan sebagian kewenangan kepada perangkat Desa yang ditunjuk. (6) Bagi Kabupaten/Kota yang tidak memberikan alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Pemerintah dapat melakukan penundaan dan/atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang seharusnya disalurkan ke Desa.²⁷⁹

Dari beberapa ketentuan yang tersebut di atas, dapat dilihat bahwa UU No. 6 Tahun 2014 akan memberikan alokasi dana 10% dari APBN akan nantinya akan disalurkan ke desa. Dengan anggaran tersebut, desa diberi kewenangan untuk menggunakan anggaran yang ada demi mewujudkan desa yang sejahtera. Anggaran 10% dari APBN tentu bukan jumlah yang sedikit bagi pembangunan desa, maka dari itu pengaturan

²⁷⁹ Pada saat pembahasan di Panja alokasi dana desa tersebut terdapat beberapa alternative yakni: Alternatif 1, sebagaimana draft awal, *besaran alokasi anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b. ditentukan setiap tahun sesuai dengan kemampuan keuangan negara yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.* Alternatif ke-2, *besaran alokasi anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b. ditentukan 5% dari anggaran pendapatan dan belanja negara.* Alternatif ke-3, *besaran alokasi anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b. ditentukan 15% dari anggaran pendapatan dan belanja negara setelah dikurangi dana perimbangan subsidi belanja pegawai dan anggaran mengikat lainnya.* Alternatif ke-4, *besaran alokasi anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b. ditentukan 10% on top dari Dana transfer daerah.*

dan pengelolaan anggaran tersebut menjadi tantangan yang tidak bisa pisahkan. Selain itu, melalui UU No. 6 Tahun 2014 memberikan ‘jaminan’ bahwa desa tidak akan ‘disandra’ oleh pemerintah atasannya dalam hal ini pemerintah Kabupaten/Kota, karena jika pemerintah Kabupaten/Kota tidak memberikan alokasi dana Desa, Pemerintah dapat melakukan penundaan dan/atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang seharusnya disalurkan ke Desa kepada pemerintah kabupaten/Kota. Maka hal ini dapat dikatakan bahwa alokasi dana desa) yang masuk dalam komponen dana transfer ke daerah bersifat memaksa bagi Pemerintah Daerah untuk direalisasikan ke desa.

Hal di atas, sangat berbeda dengan pengaturan keuangan/ dana alokasi untuk desa yang ada dalam UU No. 32 Tahun 2004. Ketentuan sumber pendapatan desa dalam Pasal 212 angka (3) yakni: sumber pendapatan desa terdiri atas: a. pendapatan asli desa; b. bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota; c. bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota; d. bantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota; e. hibah dan sumbangan dari pihak ketiga. Tidak terdapat ketentuan memberikan sanksi pemerintah daerah yang tidak ataupun terlambat mentransfer dana kepada pemerintahan desa. Sehingga posisi desa sangat lemah bahkan cenderung bergantung pada kesadaran pemerintah daerah untuk persoalan keuangan.

UU No. 19 Tahun 1965 Pasal 46 menyatakan bahwa “Segala harta benda kekayaan dan segala sumber penghasilan menurut adat atau peraturan-perundangan dan peraturan daerah atasan yang telah ada pada waktu Undang-undang ini berlaku, seluruhnya menjadi harta benda kekayaan dan sumber penghasilan Desa/praja. Rezim orde lama memberikan kesempatan desa untuk menyelenggarakan penyelenggaraan secara otonom. Salah satunya melalui ketentuan sumber-sumber kekayaan desa. 1) Sumber pendapatan Desa adalah: a. Pendapatan asli Desa sendiri yang terdiri dari: - hasil tanah-tanah Kas Desa; - hasil dari swadaya dan partisipasi masyarakat Desa; - hasil dari gotong-royong masyarakat; - lain-lain hasil dari usaha Desa yang sah. b. Pendapatan yang berasal dari pemberian Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang terdiri dari: - sumbangan dan bantuan Pemerintah; - sumbangan dan bantuan Pemerintah Daerah; - sebagian dari pajak dan retribusi Daerah yang diberikan kepada Desa. c. Lain-lain pendapatan yang sah. (2) Setiap tahun Kepala Desa menetapkan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa setelah dimusyawarahkan/dimufakatkan dengan Lembaga Musyawarah Desa.

Besarnya alokasi dana desa dalam UU No. 6 Tahun 2014, masih diperlukan sinkronisasi regulasi. Berkaitan dengan Bagi Hasil 10% DPRD dari Kabupaten/Kota kepada Desa. Mengenai kesenjangan/keadilan antar desa penghasil dan non penghasil pajak/retribusi, Daerah PAD kecil (<10% rasio PAD terhadap total penerimaan Daerah), Sistem

Pengendalian Internal Pemerintah, dimana Inspektorat Daerah saat ini berperan pada keuangan Kab/Kota,²⁸⁰ bukan keuangan Desa. Selain itu, sistem pemerintahan daerah dan keuangan daerah, perlunya penyesuaian klausul-klausul terkait dalam UU No.32 Tahun 2004 dan UU No.33 Tahun 2004, dan terakhir adalah perlunya mengefektifkan fungsi budgeting BPD agar maksimal dalam penganggaran penyelenggaraan pemerintahan di desa.

Problematika lain dalam kebijakan ADD, juga terdapat dalam konteks keuangan daerah. Yakni berdasarkan PP 58 Tahun 2005 Pasal 27 ayat (1) dan ayat (7) menyatakan bahwa belanja daerah tidak mengatur tentang belanja transfer Kabupaten/ Kota kepada Desa, padahal ketentuan dalam UU No. 6 Tahun 2014 mewajibkan Kabupaten/ Kota untuk transfer ke desa. Jika pembahasan di atas terkait pemerintahan daerah, maka dalam konteks keuangan desa, berdasarkan PP No. 60 Tahun 2014, Pasal 4 hanya menyebutkan dana desa bersumber dari belanja pemerintah pusat melalui pengefektifan program berbasis desa secara merata. PP tersebut mengurangi hak desa atas pendapatan yang seharusnya 10 persen dari dan diluar Belanja Transfer ke Daerah.²⁸¹

Ketentuan dana alokasi untuk desa dalam pemerintahan orde lama dan orde baru tidak seperti yang ada pada era reformasi khususnya UU No. 6 Tahun 2014 yang memberikan sanksi tegas bagi pemerintah atasan jika tidak memberikan atau mentransfer dana yang telah dialokasikan

²⁸⁰ PP No.60 Tahun 2008.

²⁸¹ Yenny Sucipto (Sekjend Fitra), 'Peluang, Hambatan, dan Tantangan Anggaran Dalam Implementasi UU Desa', disampaikan pada acara "*Diskusi Publik Membangun Sistem Transparansi dan Akuntabilitas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Melalui UU KIP*", Jum'at, 12 Desember 2014.

kepada desa. Walaupun demikian, ketentuan tentang ADD tersebut masih membutuhkan sinkronisasi regulasi terkait, karena desa tidak bisa dipisahkan oleh daerah dalam hal ini provinsi/kabupaten/kota. Hal ini penting dilakukan untuk tidak terulang lagi bahwa pemerintah di atas pemerintahan desa 'menyandera' dana alokasi untuk desa.

5. Badan Permusyawaratan Desa

UU No. 6 Tahun 2014 memuat ketentuan mengenai Badan Permusyawaratan Desa. Pasal 1 angka 5 yang menyatakan, bahwa Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis.

BPD merupakan wadah penting bagi masyarakat desa dalam menyalurkan aspirasi. Menurut pasal 55 UU No. 6 Tahun 2014 BPD mempunyai beberapa fungsi, seperti : a. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. Ketentuan baru terkait BPD terlihat ada penambahan fungsi dari BPD yaitu pada huruf c yaitu melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. Hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dimana dalam pasal 209 disebutkan Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung

dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Oleh karena itu, ketentuan tersebut dapat dikatakan sebagai upaya penguatan fungsi BPD.

Untuk melaksanakan fungsi tersebut BPD diberikan hak seperti ketentuan yang ada pada Pasal 61 Badan Permusyawaratan Desa berhak:

a. mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa; b. menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan c. mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Sedangkan untuk anggota BPD diberikan hak dan kewajiban dan larangan sebagai berikut:

Pasal 62 Anggota Badan Permusyawaratan Desa berhak: a. mengajukan usul rancangan Peraturan Desa; b. mengajukan pertanyaan; c. menyampaikan usul dan/atau pendapat; d. memilih dan dipilih; dan e. mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Upaya membenahi kontrol dalam penyelenggaraan pemerintahan desa melalui BPD menurut UU No. 6 Tahun 2014 memang patut diapresiasi, tetapi penggunaan istilah permusyawaratan merupakan eliminasi dari konsep keterwakilan dalam demokrasi desa, hal ini tidak jauh berbeda dengan UU No. 32 Tahun 2004. Hanya saja ditambahkan satu kewenangan yakni melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. Padahal jika mengacu pada konsep BPD dalam UU No. 22 Tahun 1999, BPD bukan sebagai permusyawaratan tetapi perwakilan. BPD yang dipilih

langsung oleh masyarakat desa dan merupakan implementasi dari gagasan pemisahan kekuasaan trias politika. Sehingga pemerintahan desa adalah kepala desa dan BPD.²⁸² Padahal konsep BPD dalam UU No. 32 Tahun 2004 sempat menuai protes, karena dianggap membuka kembali adanya ‘pemusatan’ kekuasaan kembali pada diri seorang kepala desa. Sebagaimana praktek kekuasaan di desa di masa orde baru. Semangat pemisahan kekuasaan di tingkat desa tampaknya direduksi dari UU No. 32 Tahun 2004. Apalagi BPD hanya berfungsi sebagai lembaga musyawarah bukan sebagai lembaga yang berfungsi mengontrol. Bahkan perubahan ini akan menimbulkan dampak bagi pemerintahan desa terhadap pembelajaran konsep *check and balances* dan gagasan pemisahan kekuasaan.²⁸³

Pemaknaan BPD sebagai permusyawaratan dalam UU No. 6 Tahun 2014 harus diimbani dengan semangat BPD sebagai fungsi kontrol politik terhadap kepala desa sebagai eksekutif di desa, serta harus diwujudkan dan dibentuk kesamaan pemahaman bagaimana caranya agar kontrol politik dapat berjalan seara sehat²⁸⁴, bukan lagi bersifat rivalistas sehingga mendorong efektifitas dan efisiensi pemerintahan desa. Bukan sebaliknya justru

²⁸² Heru Cahyo (Editor), *Dinamika Demokratisas...*, *Op. Cit*, hlm. 136.

²⁸³ UU No. 22 Tahun 1999 telah mencoba ruang demokrasi bagi pemerintahan desa, dengan pembagian kekuasaan antara kepala desa dengan BPD (karena pengalaman dari UU No 5 Tahun 1979, terjadi pemusatan kekuasaan bagi kepala desa) hal ini dilakukan agar kekuasaan tidak dipersonifikasi pada satu orang, tetapi kekuasaan dibagi dan dipisah. Dalam praktiknya, ada kerapuhan structural kelembagaan ditingkat desa, sehingga menyebabkan bukan demokrasi yang berembang melainkan pseudo demokrasi atau bahkan demokrasi yang mengalami penyimpangan-penyimpangan. Hal ini terjadi oleh karena faktor masih dipraktikkannya budaya sentralisme da kekurangan budaya demokrasi ditingkat desa hal ini juga disebabkan oleh terlalu lama berada dalam cengkraman Orde Baru. Selain itu, BDP dijadikan instrumen yang bersebrangan dengan kepala desa sehingga membentuk rivalitas, serta masih lemahnya kapasitas sumber daya manusia pada saat itu.

²⁸⁴ Dadang Julianta (Penyunting), *Arus Bawah Demokrasi (Otonomi Dan Pemberdayaan Desa)*, Cetakan I, (Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2000), hlm.207.

meningkatkan konflik yang tidak perlu sehingga menghabiskan energi yang seharusnya digunakan untuk memajukan kesejahteraan masyarakat desa. Selain itu, terdapat beberapa perbedaan mengenai masa jabatan Kepala Desa dan BPD pada UU No. 6 Tahun 2014 tersebut menyebutkan, masa jabatan Kepala Desa dan BPD adalah 6 tahun dan dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.²⁸⁵ Sedangkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 dimana Kepala Desa dan BPD hanya bisa menjabat paling banyak 2 (dua) kali masa jabatan. Dengan masa jabatan yang sama tersebut, diharapkan pemerintahan desa yang dijalankan oleh kepala desa dan BPD dapat berjalan lebih efektif tanpa ada perasaan ‘iri’ satu sama lain dikarenakan berbedanya lama pengembanan jabatan.

6. Kedudukan Kepala Desa

Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa²⁸⁶,

Pemerintah Desa tersebut terdiri dari adalah Kepala Desa atau yang

²⁸⁵ Pasal 39, pada saat pembahasna pasal per pasal RUU tentang Desa, awalnya draf Kemudian Pasal 56, mengalir dari jabatan kepala desa, ayat (1) berbunyi: *(1) Anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. (2) Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 tahun, dan dapat dipilih kembali untuk 2 kali masa keanggotaan.* Drs. H. Akhmad Muqowam/F-PPP yang merupakan ketua Raat saat itu menyatakan bahwa ‘perbedaan angka itu membawa implikasi, salah paham. Jadi karena itu, pilihan kata yang ada disini adalah, *dapat dipilih kembali*, sama dengan kepala desa, saya kira. Samain saja. Jadi bunyinya adalah, ayat (2)nya saja, *Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 tahun, dan dapat menjabat paling banyak 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut.* Mutatis mutandis, mengambil dari kepala desa. Ditanggapi oleh Wayan Koster/ F-PDIP menjadi *Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 tahunnya hilang itu, dek. Oh benar, benar, iya, dan dapat menjabat paling banyak 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Yang kemudian disepakati oleh seluruh peserta siding.*

²⁸⁶ Pasal 23

disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain²⁸⁷. Kepala desa sebagai penyelenggara pemerintahan desa memiliki tugas untuk menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.²⁸⁸

Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajibannya Kepala Desa wajib:²⁸⁹ a. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota; b. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota; c. memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan d. memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

Kepala Desa menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan kepada BPD setiap akhir anggaran merupakan langkah yang sangat baik, hal ini sebagai *check and balance* penyelenggaraan pemerintahan di desa. Selain itu, penyampaian laporan kepada Bupati/Walikota juga merupakan langkah untuk tetap mempertahankan konsep otonomi daerah. Hal lain yang menguatkan pemerintahan tanggung jawab pemerintahan desa yang dilaksanakan oleh Kepala Desa adalah adanya sanksi apabila tidak melaksanakan kewajiban seperti yang telah

²⁸⁷ Pasal 25.

²⁸⁸ Pasal 26.

²⁸⁹ Pasal 27

diatur dalam ketentuan UU No. 6 Tahun 2014, sanksi yang dimaksud dapat berupa sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis, hingga dapat dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 208 ketentuan tugas dan kewajiban kepala desa tidak diatur secara rinci, hanya disebutkan bahwa tugas dan kewajiban dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa nantinya akan diatur lebih lanjut dengan Perda berdasarkan Peraturan Pemerintah. Hal ini yang sempat membuat desa dalam posisi sangat *inferior* dari pemerintahan daerah. Padahal desa merupakan amanat konstitusi. Kepala desa saat itu dipilih secara langsung oleh rakyat dengan masa jabatan 5 tahun dan tunduk kepada Bupati.

Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 kepala desa dipilih oleh warga dan tunduk pada BPD, setelah mendapat persetujuan dari pemerintah kabupaten, serta masa jabatan maksimum 10 tahun. UU No. 5 Tahun 1979 Pasal 10 menyatakan bahwa Kepala Desa menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan Desa yaitu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan Desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong-

royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan Desa. Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan Desa yang dimaksud dalam ayat (1), Kepala Desa: a. bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui Camat; b. memberikan keterangan pertanggungjawaban tersebut kepada Lembaga Musyawarah Desa. Berbeda dengan UU No. 32 Tahun 2004, kepala desa berdasarkan UU No. 5 Tahun 1979 ditunjuk dan tunduk kepada pemerintahan kabupaten dengan masa jabatan yang cukup lama yakni 16 tahun.

Sedangkan menurut UU No 19 tahun 1965 Pasal 8 (1) Kepala Desapraja adalah penyelenggara utama urusan rumah-tangga Desapraja dan sebagai alat Pemerintah Pusat. (2) Kepala Desapraja mengambil tindakan-tindakan dan keputusan-keputusan penting setelah memperoleh persetujuan Badan Musyawarah.

Konsep kepala desa yang ada dalam UU No. 6 tahun 2014 sebenarnya hamper sama dengan konsep kepala desa seperti yang ada dalam UU No. 32 Tahun 2004, kepala desa sebagai penyelenggara pemerintahan desa dapat dikatakan sebagai 'pemusatan' kekuasaan, karena dalam hal ini BPD sebagai partner kepala desa hanya bias mengawasi atau melakukan kontrol terhadap kepala desa. Tidak ada klausula secara eksplisit seperti yang ada dalam UU No. 22 Tahun 1999. Bahkan BPD hanya sebagai 'pendengar tahunan' terhadap laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan akhir tahun anggaran desa. Sehingga apbla

tidak benar-benar memahami semangat dan perannya sebagai kepala desa, kejadian seperti orde baru akan terulang, yakni kepala desa sebagai penguasa tunggal dalam pemerintahan desa.

7. Peraturan Desa

Salah satu instrumen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan desa adalah peraturan desa. UU No. 4 Tahun 2014 mendefinisikan peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan desa selain penting bukan karena sebagai wadah untuk menyusun anggaran desa setiap tahunnya, tetapi juga sangat penting untuk mewadahi kebutuhan masyarakat yang ada di desa yang disalurkan kepada pemerintah desa kemudian dibuatkan dalam peraturan desa. Peraturan desa, pada masa Orde Baru tidak dikenal, karena di tingkat desa hanya dikenal Keputusan Desa, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UU No. 5 Tahun 1979. Pasal 18 tersebut merumuskan bahwa, Kepala Desa menetapkan Keputusan Desa setelah dimusyawarahkan/ dimufakatkan dengan Lembaga Musyawarah Desa. Dengan rumusan Pasal 18 di atas, maka Keputusan Desa ditetapkan setelah diadakan mekanisme musyawarah di Desa antara Kepala Desa dengan Lembaga Musyawarah Desa (LMD).

Keberadaan lembaga pemerintahan desa seperti LMD, Badan Perwakilan Desa atau Badan Permusyawaratan Desa sangat mewarnai mekanisme penetapan atau pembentukan Keputusan Desa dengan Undang

Undang Nomor 5 Tahun 1979, peran sentral Kepala Desa mendominasi pembentukan Keputusan Desa, sehingga LMD kurang berperan, hanya sebagai cap legitimasi Kepala Desa. Dengan demikian dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 dalam kaitannya dengan keuangan desa, maka Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa (APPKD) "ditetapkan" setelah dimusyawarahkan dengan Lembaga Musyawarah Desa (LMD), sedangkan dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang merupakan undang-undang yang awal mengkomodir istilah Peraturan Desa sebagai pengganti dari Keputusan Desa sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979, menyatakan bahwa Kepala Desa "bersama" Badan Perwakilan Desa menetapkan APBDesa dan dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pengaturan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan desa, pengaturan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan desa dan pengaturan yang menimbulkan kewajiban bagi masyarakat Desa harus dituangkan dalam bentuk Peraturan Desa yang mekanisme pembentukannya ditetapkan oleh Badan Permusyawaratan Desa "bersama" Kepala Desa dengan deskripsi di atas tergambar peran dan fungsi Lembaga Pemerintahan Desa, baik Lembaga Masyarakat Desa (LMD) atau Badan Perwakilan Desa maupun Badan Permusyawaratan Desa dari waktu ke waktu mengalami perubahan baik istilah, peran maupun tugas dan fungsinya. Tetapi, menurut Maria Farida Indrati S., Kepala Desa tidak mempunyai kewenangan dalam bidang pembentukan

peraturan perundang-undangan, tetapi sebatas peraturan yang bersifat administratif.²⁹⁰ Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 jo. Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, Kepala Desa tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum, kecuali Peraturan Desa yang ditetapkan bersama-sama dengan Badan Permusyawaratan Desa (Pasal 209 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 14 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005). Namun di dalam Penjelasan Pasal 218 ayat (1) huruf (b) disebutkan bahwa Peraturan Kepala Desa termasuk Peraturan Kepala Daerah yang menjadi objek pengawasan dari Pemerintah Pusat. Dari rumusan Penjelasan Pasal 218 ayat (1) huruf b tersebut secara implisit diakui keberadaan dari Peraturan Kepala Desa, namun tidak adanya ketegasan mengenai materi muatan apa saja yang boleh dimuat dalam Peraturan Kepala Desa tersebut.

UU No.32 Tahun 2004, keberadaan Peraturan Desa secara implisit telah dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini terlihat dari Pasal 1 angka 10 yang menyebutkan bahwa Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Padahal dalam UU No.10 Tahun 2004 Pasal 7 ayat (2) huruf c disebutkan bahwa Peraturan Daerah meliputi juga Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

²⁹⁰ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan 1 (Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan)*, Cetakan Kelima, (Yogyakarta: Kanisius, 2009), hlm. 108.

Meski masih terjadi polemik atas keberadaan Peraturan Desa, namun dalam pengkajian ini akan tetap membahas mengenai keberadaannya.

Kemudian Peraturan Desa dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Melalui Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diatur antara lain: proses, jenis, hierarki, dan lain-lain dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan jenis peraturan perundang-undangan terdapat Peraturan Desa yang merupakan bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan.

Pada dasarnya penempatan Peraturan desa sebagai bagian dari Peraturan daerah yang termasuk dalam ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan membawa konsekuensi hukum baru, khususnya terkait dengan kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan *judicial review* terhadap perundang-undangan di bawah undang-undang. Dengan ditematkannya Perdes dalam hierarki peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang maka *judicial review* terhadap Perdes menjadi kompetensi Mahkamah Agung, dan hal ini bisa mengakibatkan penumpukkan perkara di Mahkamah Agung jika mengingat jumlah desa yang ada di seluruh wilayah Indonesia.

Perubahan terhadap eksistensi Peraturan Desa baru muncul ketika lahir UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan. Di dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 tahun 2011 tentang jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan tidak lagi mencantumkan Peraturan Desa di dalamnya sebagaimana yang pernah dimuat dalam UU No. 10 Tahun 2004, yang secara tegas memasukannya didalam hirarki peraturan perundang-undangan. Akan tetapi dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (2) ditegaskan, yang dimaksud dengan “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila persoalan status hukum Peraturan Desa ingin dikaji dari perspektif UU No. 12 Tahun 2011, - atau dengan kata lain tidak lagi dimunculkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, - secara normatif tidak ada masalah karena keberadaan Peraturan Desa tidak bergantung kepada UU No. 12 Tahun 2011 tetapi bergantung kepada UU No. 32 Tahun 2004 yang memberikan kewenangan secara atributif kepada Desa untuk membentuk Peraturan Desa. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa status hukum Peraturan Desa mengikat secara yuridis karena mendapatkan atribusi kewenangan dari UU No. 32 Tahun 2004. Meskipun UU No. 12 Tahun 2011 tidak lagi mencantumkan Peraturan

Desa ke dalam jenjang hierarki peraturan perundang-undangan, tetapi tetap mengakui keberadaan Peraturan Desa sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, yang menyatakan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.²⁹¹ Pasca dihapuskannya peraturan desa dari UU No. 12 Tahun 2011, tiga tahun kemudian muncul UU No. 6 Tahun 2014 yang mengatur spesifik tentang peraturan desa. Pasal 69 menyatakan bahwa Jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa. Peraturan desa tersebut juga dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Mekanisme pementukan peraturan desa dilakukan pembahasan bersama oleh Kepala Desa dan BPD, yang kemudian ditetapkan oleh Kepala Desa disepakati bersama BPD. Sebelum disepakati, rancangan peraturan desa yang berisi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota. Hasil evaluasi kemudian diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota. Dalam hal

²⁹¹ Lihat Lebih Lanjut Dalam, Penelitian Ni'matul Huda Dan Zayanti Mandasari, *Status Hukum Peraturan Desa Setelah Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Yogyakarta: FH UII, 2013).

Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi, Kepala Desa wajib memperbaikinya dalam waktu 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi. Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi, peraturan desa tersebut berlaku dengan sendirinya. Selain itu, yang membuat UU No. 6 Tahun 2014 ini lebih baik dari ketentuan sebelumnya adalah setiap rancangan peraturan desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa, dan masyarakat desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa tersebut, sehingga kejadian seperti UU No. 5 Tahun 1979 tidak akan terulang lagi dimana BPD hanya sebagai ‘pemberi cap’ persetujuan dan masyarakat desa hanya menerima peraturan tersebut setelah ditetapkan sebagai peraturan desa. Sehingga akses masyarakat desa untuk masuk dalam tataran partisipasi benar-benar ditutup rapat.

8. Pasar Desa dan Badan Usaha Milik Desa

Hal baru yang juga terdapat dalam UU No. 6 Tahun 2014 adalah keberadaan pasar desa. Pasar desa merupakan salah satu bagian dari aset desa.²⁹² Selain itu, pasar desa merupakan “kewenangan lokal berskala Desa” yang diberikan UU No. 6 Tahun 2014. Kewenangan lokal berskala desa diberikan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau mampu dan efektif dijalankan

²⁹² Aset Desa adalah barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli desa, dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja desa atau perolehan hak lainnya yang sah.

oleh desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakasa masyarakat Desa.

UU No. 6 Tahun 2014 memuat ketentuan mengenai Badan Usaha Milik Desa Pasal 7 (1) Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa. (2) BUM Desa dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan. (3) BUM Desa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 88 (1) Pendirian BUM Desa disepakati melalui Musyawarah Desa. (2) Pendirian BUM Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Desa. Pasal 89 Hasil usaha BUM Desa dimanfaatkan untuk: a. pengembangan usaha; dan b. Pembangunan Desa, pemberdayaan masyarakat Desa, dan pemberian bantuan untuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial, dan kegiatan dana bergulir yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Pasal 90 Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa mendorong perkembangan BUM Desa dengan: a. memberikan hibah dan/atau akses permodalan; b. melakukan pendampingan teknis dan akses ke pasar; dan c. memprioritaskan BUM Desa dalam pengelolaan sumber daya alam di Desa. Berdasarkan beberapa pokok bahasan di atas, pengaturan desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 terlihat lebih baik daripada undang-undang yang ada sebelumnya. Tetapi bagaimanapun lebih baiknya substansi dalam UU No. 6 Tahun 2004, pelaksanaannya masih perlu

dikawal, karena ketentuan yang ada didalamnya masih riskan terjadi ketidakefektifan.

9. Desa Adat

UU N. 6 tahun 2014 memberikan Desa Adat diberikan untuk *mengatur* dan *mengurus* penyelenggaraan adat dan pembangunan adat secara otonom melalui Pasal 103 dan Pasal 104. Desa Adat menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.²⁹³ Pembangunan Desa Adat mendapat anggaran yang bersumber dari: Pajak Daerah dan Retribusi, APBN, dan APBD.²⁹⁴ Penyelenggaraan pembangunan adat, pemerintahan, pembangunan umum, kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat menjadi lebih sistemik, terpadu, efektif, dan efisien;²⁹⁵ Kewenangan Adat luas (Pasal 103), termasuk menyelesaikan sengketa adat berdasarkan hukum adat. Tetapi, ada tugas tambahan; administrasi, kependudukan (warga negara) non-adat, pembangunan fasilitas umum non-adat. Belum berpengalaman mengurus fungsi pemerintahan ini. Dengan pola pemberdayaan ini diharapkan masyarakat adat dapat tumbuh dan berkembang dengan baik tanpa meninggalkan identitas hak asal-usulnya. Tidak ada lagi paksaan untuk masuk dan melebur kedalam desa (dengan pola desa Jawa), sehingga tetap dengan identitas masing-masing asyarakat

²⁹³ Pasal 106.

²⁹⁴ Pasal 72 s.d Pasal 74.

²⁹⁵ Majelis Utama Desa Pakraman (Mudp) Bali, *Anggara Umanis, Desa Adat Dalam UU Desa*, Krulut, 01 Juli 2014.

adat. Hal ini sangat berbeda dengan perlakuan kepada desa adat oleh UU No. 22 Tahun 1999 dimana yang diakui adalah adat istiadatnya bukan desa adatnya.²⁹⁶ Hal yang sama juga dilakukan oleh UU No. 32 Tahun 2004. Hal ini menyebabkan pluralism dan banyaknya desa adat di Indonesia lambat-laun akan berkurang, bukan saja karena tidak diakomodir secara eksplisit dalam undang-undang yang ada tetapi tidak jelas sumber pendanaan keberlangsungan desa adat tersebut, hal ini yang coba direspon oleh UU No. 6 Tahun 2014 dengan mengalokasikan *budget* yang tidak tanggung-tanggung kepada desa adat yang langsung berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi, APBN, dan APBD

Berdasarkan kajian di atas, UU No. 6 Tahun 2014 secara normatif telah mengakomodir hal-hal yang krusial bagi keberlangsungan pemerintahan desa yang tentu saja diharapkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat desa. Tetapi yang perlu diperhatikan lebih lanjut adalah terbitnya peraturan pelaksana dari UU No. 6 Tahun 2014 ini, karena lambatnya peraturan pelaksana dikeluarkan oleh pemerintah akan menimbulkan dampak tersendatnya pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tersebut, selain itu dengan konsep yang dibangun oleh UU No. 6 Tahun 2014 sudah cukup baik sehingga pelaksanaannya harus sesuai dengan ketentuan yang ada untuk benar-benar mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat desa.

²⁹⁶ Pasal 1 huruf o, Pasal 97 huruf m, dan Pasal 104.

BAB V

PENUTUP

I. Kesimpulan

Setelah melalui pembahasan dan analisis terhadap permasalahan yang diteliti dalam tesis ini, peneliti menyimpulkan sebagai berikut:

1. Politik Hukum Pemerintahan Desa

- a. Politik Hukum Pemerintahan Desa di Orde Lama di bawah pemerintahan Soekarno, diatur dalam UU No. 13 Tahun 1946 tentang Penghapusan Desa Perdikan dan UU No. 14 Tahun 1946 tentang Perubahan Tata Cara Pemilihan Kepala Desa. Eksistensi desa yang awalnya masuk dalam Penjelasan UUD 1945, justru ‘tergerus’ dengan lahirnya kedua undang-undang tersebut. Bahkan dapat dikatakan telah berlangsung negaraisasi desa yang dilakukan dengan dua instrumen perundang-undangan tersebut. Sedangkan UU No. 14 Tahun 1946, menjadi pilihan politik negara yang digunakan untuk mempertegas posisi negara terhadap desa dimana negara hanya sebagai pemberi legitimasi politis. Desa dalam UU No. 22 Tahun 1948 hanya ‘disisipkan’ ketentuannya. Hal ini sekaligus memperlihatkan sikap yang tidak sungguh-sungguh pemerintahan pada saat itu dalam mengakomodir kepentingan desa dan dalam menjalankan amanat Konstitusi.

- b. Politik Hukum Pemerintahan Desa di Orde Baru menerapkan mekanisme kontrol politik yang dibangun melalui sentralisasi dan uniformisasi pemerintahan melalui UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 5 Tahun 1979. Desa diatur dan dipaksakan untuk mengikuti keseragaman yang ditentukan oleh pemerintahan pada saat itu, sehingga keragaman status desa ataupun kesatuan masyarakat hukum adat menjadi runtuh. Otonomi desa yang dikembangkan pada masa orde baru berangkat dari pemahaman konvensional ke konservatif atas makna negara kesatuan. Makna kesatuan bukan satu dalam perbedaan atau dalam konsep awal Bhineka Tunggal Ika, melainkan satu dalam keseragaman.
- c. Politik Hukum Pemerintahan Desa di Orde Reformasi melalui UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 mencoba menempatkan posisi desa menjadi lebih baik, keragaman kesatuan masyarakat hukum adat diakui eksistensinya. Kedua UU tersebut mengatur desa sebagai bagian dari pemerintahan daerah. Pengaturan tentang desa sangat terbatas karena kedua undang-undang tersebut fokus mengatur pemerintah daerah.

2. Konsep Pemerintahan Desa Dalam UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Pemerintahan desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 mencoba memperbaiki kekurangan undang-undang sebelumnya. Hal ini dilihat dari

pertama, nomenklatur desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 memberikan legitimasi kuat bagi desa adat/masyarakat hukum adat yang ada di Indonesia agar tidak dipaksakan menjadi bagian dari desa dengan corak desa Jawa. *Kedua*, kewenangan desa berdasarkan ketentuan UU No. 6 Tahun 2014 meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. *Ketiga*, perencanaan pembangunan desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di desa. Penyusunan perencanaan pembangunan desa harus partisipatif dengan melibatkan banyak aktor di desa, dan dilakukan dengan jalan deliberasi melalui suatu forum musyawarah Desa yang demokratis. *Keempat*, untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di desa UU No. 6 Tahun 2014 memberikan alokasi dana desa sebesar 10% dari APBN, Pajak Daerah dan Retribusi, dan APBD. *Kelima*, penguatan Badan Permusyawaratan Desa, selain berfungsi membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa, juga melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. *Keenam*, Kepala Desa menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan kepada BPD setiap akhir anggaran merupakan langkah yang sangat baik, hal ini sebagai *check and balance* penyelenggaraan pemerintahan di desa. Selain itu, penyampaian laporan kepada Bupati/Walikota juga merupakan langkah

untuk tetap mempertahankan konsep otonomi daerah. *Ketujuh*, peraturan desa dibahas dan disetujui bersama oleh Kepala Desa dan BPD, selain itu, yang membuat UU No. 6 Tahun 2014 ini lebih baik dari ketentuan sebelumnya adalah setiap rancangan peraturan desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa, dan masyarakat desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa tersebut. *Kedelapan*, pasar desa dan Badan Usaha Milik Desa merupakan “kewenangan lokal berskala Desa” yang diberikan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakasa masyarakat Desa. *Kesembilan*, Desa Adat diberikan untuk *mengatur* dan *mengurus* penyelenggaraan adat dan pembangunan adat secara otonom. Pembangunan Desa Adat mendapat anggaran yang bersumber dari Pajak Daerah dan Retribusi, APBN, dan APBD.

II. Rekomendasi

1. Perencanaan pembangunan desa yang disebutkan harus partisipatif dengan melibatkan banyak aktor di desa, dan dilakukan dengan jalan deliberasi melalui suatu forum musyawarah Desa yang demokratis. Hendaknya secara konsisten dilaksanakan, untuk menghindarkan terulang kembali desa hanya sebagai objek pembangunan bukan subjek pembangunan.

2. Pentingnya sinkronisasi regulasi berkaitan dengan Bagi hasil 10% DPRD dari Kabupaten/Kota kepada Desa. Sistem Pengendalian Internal Pemerintah, dimana Inspektorat Daerah saat ini berperan pada keuangan Kab/Kota, bukan keuangan Desa. Sistem pemerintahan daerah dan keuangan daerah, perlunya penyesuaian klausul-klausul terkait dalam UU No.32 Tahun 2004 dan UU No.33 Tahun 2004, dan terakhir adalah perlunya mengefektifkan fungsi budgeting BPD agar maksimal dalam penganggaran penyelenggaraan pemerintahan di desa. PP 58 Tahun 2005 Pasal 27 ayat (1) dan ayat (7) menyatakan bahwa belanja daerah tidak mengatur tentang belanja transfer Kabupaten/ Kota kepada Desa, padahal ketentuan dalam UU No. 6 Tahun 2014 mewajibkan Kabupaten/ Kota untuk transfer ke desa. Jika pembahasan di atas terkait pemerintahan daerah, maka dalam konteks keuangan desa, berdasarkan PP No. 60 Tahun 2014, Pasal 4 hanya menyebutkan dana desa bersumber dari belanja pemerintah pusat melalui pengefektifan program berbasis desa secara merata. PP tersebut mengurangi hak desa atas pendapatan yang seharusnya 10 persen dari dan diluar Belanja Transfer ke Daerah. Sinkronisasi tersebut diperlukan untuk terjaminnya alokasi dana desa 10% dari APBN benar-benar disalurkan ke desa.
3. Agar Peraturan Pemerintah yang terkait dengan UU No. 6 Tahun 2014 segera diterbitkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Gaffar Karim (Editor), cetakan pertama, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Abu Daud Busroh, *Imu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1990.
- Andi Mustaripide, *Otonomi Daerah Dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999.
- As Dwiyanto, *Reformasi Tata Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003.
- A.S.S Tambunan, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Jakarta: Puporis, 2002.
- Ateng Syafrudin, *Pemerintahan di Daerah dan Pelaksanaannya*, Bandung: Tarsito, tanpa tahun.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan kedua. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- _____, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan Dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, Unsika: Karawang, 1993.
- Binarto, *Interaksi Desa-Kota*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1989.
- Bonar Simorangkir et all. *Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, cetakan kedua, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Dadang Julianta (Penyunting), *Arus Bawah Demokrasi (Otonomi Dan Pemberdayaan Desa)*, Cetakan I, Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2000.
- Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi (Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Otonomi Desa Pasca Perubahan Konstitusi)*, Malang: Setara Press, 2013.
- Fahmi Amrusyi, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan*”, dalam Abdurahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta: Media Sarana Press, 1987.
- Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kelima. Bandung: Binacipta, 1974.

- G. J. Wolhoff, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Djakarta: Timun Mas, N.V, 1960..
- Hari Sabarno, *Unitarian Pemikiran Otonomi Daerah-Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Surabaya: Penerbit Erlangga, 2011
- H. A. W. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Cetakan Kedua, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010.
- _____, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Cetakan Kedua. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008.
- _____, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia; Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pres, Jakarta, 2005.
- _____, *Pemerintahan Desa Dan Administrasi Desa (Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 (Sebuah Tinjauan)*, Ed. 1., Cet. 1, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 1993.
- Heru Cahyono (Peneliti Utama), dkk, *Dinamika Demokratisasi Desa di Beberapa Daerah di Indonesia Pasca 1999*, Cetakan Pertama. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2006.
- Herbert Feith dan Lance Castles , *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, Jakarta: terjemahan LP3ES, 1988.
- Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- IRE, *Memperkuat Kapasitas Desa Dalam Membangun Otonomi, Naskah Akademik Dan Legal Drafting*, Yogyakarta: IRE Press, 2004.
- I Nyoman Beratha, *Desa, Masyarakat Desa Dan Pembangunan Desa*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982
- I Wayan Wesna Astara, *Pertarungan Polirik hukum Negara dan Politik Kebudayaan*, Cetakan Pertama, Bali: Udayana University Press, 2010.
- Jamie S. Davidson, dkk (penyunting), *Adat Dalam Politik Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2010.

- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007.
- Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- J. Wajong, *Asas Dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Jambatan, 1975.
- Khairuddin, *Dekonstruksi Politik Hukum Otonomi Desa Dalam Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*, Disertasi. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2011.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat*, Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2006.
- Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial dalam Perspektif Socio-Legal*, Semarang: Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Diponegoro, 2008.
- Martin H. Hutabarat dkk. (Penyunting), *Hukum Dan Politik Indonesia Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan otonomi Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Mashuri Maschab, *Politik Hukum Pemerintahan Desa*, cetakan pertama, Yogyakarta: PolGov UGM, Desember 2013.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan XIII, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991.
- Moh. Fadli, dkk, "*Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head Tio A Good Village Governance)*", Malang: UB Press, 2011.
- Moh. Kusnadi dan R. Bintang Sragaih, *Ilmu Negara*, cetakan – II, Jakarta: Griya Media Pertama, 1988.
- Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 2010.
- _____, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Ed. 1, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Reneka Cipta, 2000.

- Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Membangun Mekanisme Akuntabilitas)*, Cetakan Pertama. Malang: Setara Press, 2012.
- M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, cet- v, Jakarta: CV Mandar Maju, 1992.
- Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Jakarta: Penerbit Siguntang, 1971.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara* (edisi revisi), Cetakan ke-5. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- _____, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan I. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2005.
- _____, *Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan)*, cet. 1, Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- _____, *Hukum Pemerintahan Daerah*, cetakan I, Bandung: Nusa Media, 2009.
- _____, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI (Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus Dan Otonomi Khusus)*, cetakan perama, Bandung: Nusa Media, 2014.
- _____, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Ning Retnaningsih, Dkk, *Dinamika Politik Lokal Indonesia: Penataan Daerah (Territorial Reform) Dan Dinamikanya*, Cetakan Petama, Salatiga: Persemaian Cinta Kemanusiaan (Percik), 2008
- Purwo Santoso (Editor), *Pembaharuan Desa Secara Partisipatif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Raja Granfindo, 2005.
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1979.
- _____, *Biarkan Hukum Mengalir, Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, cetakan pertama, Jakarta: Kompas, 2007.

- Siswantosutarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003.
- Soerjono Soekamto, *Kedudukan Kepala Desa Sebagai Hakim Perdamaian*, Jakarta: Rajawali, 1986.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Cetakan Pertama, PN Balai Pustaka, 1984.
- Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintah Daerah*, Bandung: Alumni, 1983.
- Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali, 1981.
- Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.
- Sumber Saporin, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1977.
- Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini Dan Masa Depan Otonomi Desa*, (Yogyakarta: Ires's Insight, II, 2008.
- Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, Cetakan Ketiga. Jakarta: Bumi Aksara, 1991.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia (Suatu Analisa Tentang Masalah-Masalah Desentralisasi Dan Tjara-Tjara Penjelesaiannya)*, Djilid I, (Jakarta: Gunung Agung, 1967.
- The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Supersukses, 1982.
- Tim Penyusun kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cet. VII. Jakarta: Balai Pustaka, 1995.
- Tim Penyusun, *Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Desa*, Yogyakarta, Februari 2014.
- Umar Said, *Pengantar Hukum Indonesia (Sejarah dan dasar-dasar Tata Hukum serta Politik Hukum Indonesia)*, Cetakan Pertama, Malang: Setara Press, 2009.

Phillipus M. Hadjon, dkk, “*Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction To The Indonesian Administratif Law)*”, Yogyakarta: Gajahmada University Press, 1994.

Perundang- Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah,

Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah,

Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja,

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah,

Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah,

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Risalah Sidang

Naskah Komperhensif Perubahan UUD 1945, Mahkamah Konstitusi RI.

Risalah rapat panitia khusus rancangan undang-undang tentang desa Dewan Perwakilan Republik Indonesia, masa persidangan IV, 2011-2012, Ruang Pansus B, Nusantara II Lt. 3 DPR RI. 15 Mei 2012.

DPR RI, *Risalah Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, Raker, 4 April 2012.

Risalah Sidang Pembahasan Rancangan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK , *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Edisi Revisi Tahun 2010.

Risalah Sidang Pembahasan Rancangan Undang-Undang Nomor..... Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. 1944/Risalah/79.07.

Risalah Pembentukan Undang-Undang No. Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa.

Makalah

Majelis Utama Desa Pakraman (Mudp) Bali, *Anggara Umanis, Desa Adat Dalam UU Desa*, Krulut, 01 Juli 2014.

Sutoro Eko (Dosen Stpmdd “Apmd” Dan Tenaga Ahli UU Desa DPR RI), ‘Selamat Datang Undang-Undang Desa’.

Yando Zakaria, *Sosialisasi UU No. 6 Tahun 2014*, (Balai Desa Sendang Tirto, Berbah, Kabupaten Sleman), Jum’at, 19 Desember 2014.

Yenny Sucipto (Sekjend Fitra), ‘Peluang, Hambatan, dan Tantangan Anggaran Dalam Implementasi UU Desa’, disampaikan pada acara “*diskusi publik Membangun Sistem Transparansi dan Akuntabilitas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Melalui UU KIP*”, Jum’at, 12 Desember 2014.

Jurnal

M. Iwan Satriawan, *Politik Hukum Pemerintahan Desa*, Jurnal Konstitusi PSHK FH UII, Volume I No. 1, November 2012.

R. Yando Zakaria dalam *Jurnal UNISIA* No. 46/XXV/III/2002.

Arah Pembangunan Hukum Nasional: Kajian Legislasi Dan Opini Tahun 2012, Cetakan Pertama, Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2012.

Desain Hukum, Newslatter Komisi Hukum Nasional, “Mengawal Republik Desa”, Vol. 12, Nomor 01, Tahun 2012.

Internet

<http://regional.kompas.com/read/2010/11/12/02501796/mediasiber.html>.
(*Parade Tuntut UU Desa Sah* Jumat, 12 November 2010 | 02:50 WIB. Di akses pada 04 April 2014. 21:50 WIB.