

**HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH DAERAH DAN
PEMERINTAH DESA DALAM KONSEP OTONOMI PASCA
REFORMANSI DI INDONESIA**

TESIS



OLEH :

NAMA MHS. : GUFRON, S.H.I

NO. POKOK MHS. : 14.912.025

BKU : HTN-HAN

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

2016



**HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH DAERAH DAN PEMERITAH
DESA DALAM KONSEP OTONOMI PASCA REFORMASI DI
INDONESIA**

OLEH:
NAMA MHS : GUFRON, S.H.I
NO. POKOK MHS. : 14.912.025
BKU : HTN-HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
Kepada Tim Penguji dan Ujian Akhir/Tesis

Pembimbing:

Yogyakarta, 4 Februari 2016

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



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



**HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH DAERAH DAN PEMERINTAH
DESA DALAM KONSEP OTONOMI PASCA REFORMASI DI
INDONESIA**

OLEH:

**NAMA MHS : GUFRON, S.H.I
NO. POKOK MHS. : 14.912.025
BKU : HTN-HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Dan dinyatakan LULUS pada hari Sabtu, 20 Februari, 2016**

Pembimbing:

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

Yogyakarta, 20 Februari 2016

Penguji I

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

Yogyakarta, 20 Februari, 2016

Penguji II

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

Yogyakarta, 20 Februari, 2016

**Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**



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

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrohmannirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **GUFRON, S.H.I**
No. Mhs : **14.912.025**

adalah benar-benar mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH DAERAH DAN PEMERINTAH DESA DALAM KONSEP OTONOMI PASCA REFORMASI DI INDONESIA

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta
Pada Tanggal : 20 Februari 2016
Yang membuat Pernyataan



GUFRON, S.H.I

MOTTO

يرفع الله الذين امنوا منكم والذين اوتوا العلم درجات
(سورة المجادلة. ١١)

Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat.

(Q.S. Al-Mujadalah).

PERSEMBAHAN

Karya ini ku persembahkan kepada Agama dan Bangsa yang tercinta sebagai bentuk pengabdianku.

Terimakasihku rasa hormatku akan ku persembahkan karya ini kepada makhluk mulia, dengan mengingatnya pikiran dan semangatku menjadi jernih; mendengarkan suaranya, hatiku menjadi terharu; memeluk dan mencium tangannya, jiwaku menjadi tentram; dengan doa dan kasih sayangnya, membuatku menjadi tegar dan bangkit mengejar mimpi; merekalah Bapak dan Ibuku. Masduki & Azizah Fauzi. Abah dan Umi; H. Fauzi Ahmad & Hj. Zahroh. Merekalah nafasku yang membuatku sadar seberapa pun tingginya pendidikanku, beliau-belaulah guru pertamaku.

Kupersembahkan pula kepada guru-guruku, dan adik-adikku tercinta; M.Ilyas, Shohibul Bahri, dan Qoyyum Syarifa (eva). Serta senior dan sahabat-sahabatku yang selalu bersama dan mengiringi langkahku.

Karya ini ku persembahkan pula kepada calon Ibu dari anak-anakku kelak yang akan dititipkan Tuhan kepadaku.

KATA PENGANTAR

الحمد لله الذي اظهر بدائع مصنوعاتہ على احسن نظام وخصّ من بينها من شاء بمزيد الطّول والانعام ووقفه وهداه الى صراط مستقيم وارشده الى طريق معرفة الاستنباط لقواعد الاحكام الفقهية لمباشرة الحلال وتجنّب الحرام. والصلاة والسلام على سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم نور الابصار والبصائر وعلى آله واصحابه الذين ساروا على نهجه القويم والحقوا بالنظائر وعلى التابعين لهم بإحسان الى يوم الدين يوم تبلى السرائر. اما بعد:

Puji syukur ke hadirat Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmah, hidayah dan inayah-Nya sehingga atas ridho-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “Hubungan Antara Pemerintah Daerah Dan Pemerintah Desa Dalam Konsep Otonomi Pasca Reformasi Di Indonesia”. Shalawat dan salam senantiasa tercurah atas Baginda Nabi Muhammad SAW yang telah menyampaikan ajaran agama Islam dan pedoman hidup kepada kita sebagai satu-satunya agama yang diridhai oleh Allah SWT.

Sebagai manusia biasa, penulis menyadari bahwa tesis ini jauh dari kesempurnaan. Dengan iringan doa dan harapan, semoga tesis ini mempunyai nilai manfaat bagi seluruh pembaca. Ucapan terima kasih juga penulis haturkan kepada seluruh pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung, secara materiil maupun moril. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Dr. H. Aunur Rohim. SH. MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Direktur Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag. selaku pembimbing yang senantiasa bersabar dalam membimbing dan mengarahkan penulis demi terselesaikannya tesis ini. serta Tim Penguji, Dr. Ni'matul Huda SH., M.Hum. dan Dr. Saifudin S.H. M.Hum. terimakasih sudah banyak menginspirasi dan memberikan masukan yang brilian dalam penyusunan Tesis ini.
4. Ayahanda Masduki dan Ibunda Azizah Fauzi, Abah H. Fauzi Ahmad dan Umi Hj. Zahroh, yang senantiasa memberikan doa', nasihat, semangat, motivasi, dan semua pengorbanannya untuk senantiasa memberikan yang terbaik bagi kami, putra-putrinya. Putramu ini akan senantiasa rindu akan nasehat dan kasih sayangmu sepanjang masa. Terimakasih telah menjadi orang tua terhebat yang kami miliki.
5. M. Ilyas, Shohibul Bahri (shohib), Qoyyum Syarifa (eva). Kalian adalah adik-adikku tercinta, semoga kandamu ini selalu menjadi uswah buat kalian. Kalian pula semangatku dan cita-citaku.
6. Keluarga Besar Pondok Pesantren Raudlatul Ulum I Ganjaran-Gondanglegi-Malang. yang telah memberikan untaian embun ilmu

kepadaku dalam menyelami luasnya samudra ilmu *diniyah*. Serta semua sahabat-sahabat RU I yang ada di Yogyakarta. Kalian adalah keluarga keduku.

7. Sahabat-sahabat dan senior di Pergerakan (PMII). Yang selalu memberikan doa dan suport yang terbaik buatku dalam setiap langkahku.
8. Teman-teman Program Pascasarjana Ilmu Hukum, khususnya BKU HTN-HAN, yang telah memberikan warna dalam menemani perjuangan perjalanan logika akademis penulis. Semoga ide dan gagasan kita semua dalam memperbaiki Negara Indonesia ini tidak berhenti pada aras ide, namun bisa terwujud tindakan nyata. Amin.

Semoga semua yang telah mereka berikan kepada penulis dapat menjadi amal ibadah dan mendapatkan balasan serta keberkahan dari Allah SWT. Akhir kata, penulis hanya berharap, semoga karya sederhana ini dapat memberikan kemanfaatan bagi penulis dan kepada seluruh pembaca. *Amin ya Rabbal 'Alamin*.

Yogyakarta, 23 Februari 2016

Penulis

GUFRON, S.H.I

DAFTAR ISI

COVER.....	i
HALAMAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
HALAM MOTTO.....	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI.....	x
ABSTRAK.....	xiv
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	15
C. Tujuan Penelitian	15
D. Orisinalitas Penulisan	16
E. Kerangka Teori	22
1. Bentuk Negara Kesatuan.....	22
2. Desentralisasi dan Otonomi	26
3. Otonomi Desa	33
F. Metode Penelitian	39
1. Jenis Penelitian	39
2. Obyek Penelitian	39
3. Sumber Bahan Penelitian.....	40
4. Teknik Pengumpulan Data Penelitian	41
5. Metode Pendekatan	41

6. Analisis Bahan Hukum.....	42
G. Sistematika Penulisan	43
BAB II. KONSEP NEGARA KESATUAN, SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DAN DESA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PASCA REFORMASI.....	44
A. Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)	44
B. Sistem Pemerintahan Daerah	53
1. Pemerintahan Daerah Berdasarkan UU No.22 Tahun 1999	62
2. Pemerintahan Daerah Berdasarkan UU No.32 Tahun 2004	69
C. Sistem Pemerintahan Desa	77
1. Pemerintahan Desa Berdasarkan UU No.22 Tahun 1999	86
2. Pemerintahan Desa Berdasarkan UU No.32 Tahun 2004	92
BAB III. HUBUNGAN DAERAH DAN DESA PASCA REFORMASI	101
A. Hubungan Daerah Dan Desa Sebelum Dan Sesudah UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa	115
1. Hubungan Sistem dan Susunan Pemerintahan.....	119
2. Hubungan Kewenangan	128
3. Hubungan Keuangan.....	132
B. Implikasi Otonomi Desa Dalam UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 20104	138
1. Kedudukan Desa	143
2. Kewenangan Desa.....	144
3. Keuangan Desa	148

BAB IV. DESAIN UU NO.6 TAHUN 2014 TENTANG DESA, BERDASARKAN KONSEP NKRI	151
A. Kedudukan Dan Jenis Desa	158
B. Kewenangan Desa	165
C. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa	169
1. Pemerintahan Desa.....	169
2. Kepala Desa	171
3. Pemilihan Kepala Desa	174
4. Perangkat Desa.....	176
5. Badan Permusyawaratan Desa (BPD).....	177
D. Keuangan Dan Aset Desa.....	181
1. Keuangan Desa	181
2. Aset Desa	186
E. Pembangunan Desa Dan Pembangunan Kawasan Perdesaan.....	187
F. Badan Usaha Milik Desa	194
G. Desa Adat	197
BAB V. PENUTUP	204
A. Kesimpulan	204
B. Saran	205

DAFTAR PUSTAKA

ABSTRACT

Post-reform, the regulations of the village become into one package with the Law of Regional Governance. Which is regulated in the Law No. 22 of 1999 on Regional Governance and Law No. 32 Year 2004 on Regional Governance, Law No. 23 Year 2014 on Regional Governance, and the last, Village regulated itself with the Law No. 6 Year 2014 concerning the village. The relationship between Local Governance and village becomes not erratic and ran away from the essence. In addition, to carry out the rest of authority of the Local Governance although not heirarkis but also formalistic, the existence of the village as a unit of law community that possess a genuine autonomy based on the rightful origins aren't fully recognized. As a unity of state, Indonesia recognizes and respects the existence of the Village and also the customary Village, which is called as "The Unity of Community Customary Law", as stipulated in the 1945 Constitution. Therefore, this research focuses on two formulation of the problem. First, how is the relationship between Local Governance and Village post-reform, before and after the enactment of Law No. 6 Year 2014? Second, is it relevant with the design of relationship between Local Governance and Village of Law No. 6 Year 2014, when we viewed from the concept of Unity State of Republic Indonesia (NKRI)? This research is a normative law research, by analyzing the regulation of legislation in force which related to Local Governance and Village Post-reform. This study used two approaches, namely are the juridical-normative (*statue approach*), and historical approach (*historical approach*). From this research results that, there are some conclusions: First, the setting in the village of Law No. 22 Year 1999 and Law 32 Year 2004 didn't change significantly. So, such arrangements have implications to the Village Governance, include authority, organization system of government, and Village finance and asset management and natural resources of the Village. Second, the relationship between Local Governance and Village especially in Law 22 Year 1999 and Law 32 Year 2004, is increasingly unclear and are likely partial. Basically the Village and the area is a sub system of governance that has its own government. Precisely opposite stipulated in the one Law, so that the essence of the Village as a unit of community becomes blurred. Third, the design of Law No. 6 Year 2014 about Village is not in conflict with the concept of Unity State Of Republic Indonesia. Precisely, the existence of Village is strengthening the system of a unity state with honor and acknowledge its existence. The existence of the Village and the customary Village as a community unit, and also the autonomy's of village has a constitutional basis. The Village's position is not as array of structure lowest governance, but a sub-system of the Government. Because the village according to this Law is the incorporation of two important elements namely are the *self-governing local community* and *local self-government* based on the principle of recognition and subsidiarity.

Keywords: Relationship, Local Governance and Village, Autonomy

ABSTRAK

Pasca reformasi pengaturan tentang Desa menjadi satu paket dengan Undang-undang Pemerintahan Daerah. Yakni diatur dalam UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan yang terakhir Desa diatur tersendiri melalui UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Hubungan Pemerintahan Daerah dan Desa menjadi tidak menentu dan kabur dari esensinya. Selain melaksanakan sisa kewenangan Pemerintah Daerah walaupun tidak secara hierarkis tetapi secara formalistik, keberadaan Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki otonomi asli berdasarkan hak asal-usul tidak sepenuhnya diakui. Sebagai Negara kesatuan, Indonesia mengakui dan menghormati keberadaan Desa dan Desa Adat, yang disebut sebagai “kesatuan masyarakat hukum adat”, sebagaimana landasan konstitusional yang tertuang dalam UUD 1945. Dengan demikian penelitian ini memfokuskan pada dua rumusan masalah. *Pertama*, bagaimana hubungan Pemerintah Daerah dan Desa pasca reformasi, sebelum dan sesudah ditetapkannya UU No.6 Tahun 2014? *Kedua*, sudah relevankah desain hubungan Pemerintah Daerah dan Desa dalam UU No.6 Tahun 2014, jika dilihat dari konsep NKRI?. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku yang terkait dengan Pemerintahan Daerah dan Desa Pasca reformasi. Adapun penelitian ini menggunakan dua pendekatan, yakni pendekatan yuridis-normatif (*statue approach*), dan kemudian pendekatan historis (*historical approach*). Dari hasil penelitian ini, maka terdapat beberapa kesimpulan diantaranya: *Pertama*, pengaturan Desa dalam UU No.22 Tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004 tidak mengalami perubahan yang begitu signifikan. Sehingga pengaturan tersebut berimplikasi pada Pemerintahan Desa yang meliputi, kewenangan, sistem organisasi pemerintahan, dan keuangan Desa serta pengelolaan aset dan sumber daya alam Desa. *Kedua*, hubungan Pemerintahan Daerah dan Desa terutama dalam UU No.22 Tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004, semakin tidak jelas dan cenderung parsial. Karena pada dasarnya Desa dan Daerah adalah sub sistem dari Pemerintah yang memiliki pemerintahan tersendiri. Justeru sebaliknya diatur dalam satu Undang-undang, sehingga esensi Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum menjadi kabur. *Ketiga*, desain UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, tidak bertentangan dengan konsep NKRI. Keberadaan Desa justru memperkuat sistem negara kesatuan dengan menghormati dan mengakui keberadaannya. Keberadaan Desa dan Desa Adat sebagai kesatuan masyarakat hukum, serta otonomi Desa memiliki landasan konstitusional. Kedudukan desa bukan sebagai susunan Pemerintah terendah, melainkan sub sistem dari Pemerintah. karena Desa menurut Undang-undang ini adalah penggabungan dua unsur penting, yakni *self-local governing community* dan *local self government* yang dijalankan berdasarkan asas rekognisi dan subsidiaritas.

Kata Kunci: Hubungan, Pemerintahan Daerah dan Desa, Otonomi

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara kesatuan yang tersusun dari pemerintahan pusat dan daerah, yang secara spesifik diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang. Pasca reformasi 1998, melalui perubahan UUD 1945, kewenangan pemerintah pusat dan daerah mengalami perubahan yang begitu signifikan. Demikian itu terlihat dalam sistem ketatanegaraan dari sentralisasi menuju arah desentralisasi. Menurut Ari Dwipayana,¹ ada dua hal yang menarik dalam proses transisi politik di Indonesia di awal-awal reformasi. *Pertama*, tujuan arah politik Indonesia berubah dari otoritarian menuju arah yang demokratis. *Kedua*, pemerintahan dan arah pembangaunan lokal dan nasional dari sentralistik berubah menjadi desentralisasi. Dengan demikian proses reformasi mewujudkan dua format baru dalam perkembangan hukum tatanegara, hubungan politik dan pemerintahan yang otoritarian-sentralistik melahirkan demokratisasi-desentralistik.

¹ AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko, “*Membangun Good Governance Di Desa*” (IRE Press, Yogyakarta,2003) hal. 1

Diawal-awal reformasi, hubungan Pusat dan Daerah mengalami ketegangan yang begitu mengancam pada disintegrasi bangsa. Pemerintahan B.J. Habibie saat itu dianggap kepanjangan kekuasaan dari Pemerintahan otoritarianisme Soeharto. Oleh sebab itu, adalah momentum yang tepat (*golden moment*) bagi Daerah untuk menuntut demokratisasi yang lebih sehat. Dalam pandangan Ni'matul Huda², menjelaskan kelangkaan legitimasi politik Pemerintah Pusat ini menjadi momentum yang sangat baik bagi masyarakat di Daerah untuk menuntut perubahan yang menyangkut hubungan Pusat dan Daerah, baik itu yang berkenaan dengan sumber daya alam berdasarkan otonomi seluas-luasnya, atau menuntut perubahan bentuk negara, dan bahkan menuntut untuk memisahkan diri menjadi negara merdeka.

Pasca reformasi semangat otonomi dan desentralisasi memang berhembus demikian kuat di dalam masyarakat dan juga di lingkungan pemerintahan.³ Tidak jauh berbeda dengan kedudukan Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa menuntut hal yang sama. Dengan kondisi yang semacam itu, mendorong lahirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Melalui UU No.22 Tahun 1999 ini, terdapat dua Undang-undang sebelumnya yakni UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Di Daerah, dan UU No.5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, secara otomatis tidak berlaku lagi.

² Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan I (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005) hlm. 80

³ AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko, "*Membangun... Op.Cit.*, hal. 35

Ketidak berlakunya kembali Undang-undang tersebut menurut Ni'matul Huda,⁴ karena Pemerintah dan DPR menyadari bahwa penyeragaman nama, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintah desa tidak sesuai lagi dengan jiwa UUD 1945, dan perlunya mengakui dan menghormati hak asal usul daerah yang bersifat istimewa sehingga perlu diganti. Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 yang di dalamnya juga mengatur tentang pemerintahan desa dan kelurahan merupakan konsekuensi logis dari maraknya tuntutan masyarakat untuk mereformasi segala bidang. Undang-undang tersebut juga mengoreksi secara keseluruhan sistem pemerintahan daerah dan desa yang bersifat sentralistik selama Orde Baru.⁵

Terlepas kekurangan dan kelebihan dari UU No. 22 Tahun 1999, membawa angin segar bagi masyarakat Indonesia tentang tujuan politik yang lebih demokratis, dan harapan kesejahteraan daerah-daerah, terutama yang jauh dari jangkauan "Ibu Kota", untuk Desa lebih mandiri dan demokratis. Meminjam istilah Ina E. Slamet⁶, demokrasi desa merupakan demokrasi yang asli karna belum terjadi adanya stratifikasi sosial di dalamnya. jauh dari sebelum itu, Hatta⁷ telah menyatakan hal yang serupa, bahwa Desa merupakan berkembangnya demokrasi yang asli. Karena di

⁴ Ni'matul Huda, *"Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi"*, (Setara Press, Malang, 2015) hal. 172

⁵ *Ibid.*, Hlm. 172

⁶ Ina E. Slamet, dikutip dari Suhartono Dkk, *"Politik Lokal; Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah"*, (Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001) hal.26

⁷ Mohammad Hatta, dikuti dari, Suhartono Dkk, *"Politik Lokal; Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah"*, (Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001) hal.26

dalamnya mencerminkan unsur-unsur dan prinsip demokrasi. Adanya musyawarah mufakat, rakyat untuk menyatakan protes, serta terciptanya iklim gotong royong. Bahkan Hatta lebih tegas menyatakan, demokrasi yang asli itu sebenarnya hanya ada ditingkat desa, selain itu tidak ada demokrasi.⁸

Desa (*Zelfbesturende landschappen*) dan (*Volksgemeenschappen*) atau sebutan lain, merupakan organisasi komunitas lokal (*self-governing community*) yang mandiri. Memiliki batas wilayah tertentu, dan memiliki struktur organisasi yang bertujuan untuk mengurus, mengatur rumah tangganya sendiri. Struktur dan organisasi tersebut dikenal dengan sebutan Pemerintahan Desa. Sebagai stuktur Pemerintahan paling bawah, Desa atau Pemerintahan Desa tidak bisa dilepaskan adanya keterikatan atas stuktur pemerintahan di atasnya, baik langsung maupun tidak. Keberlangsungan regulasi yang mengatur tentang Desa selama dua dekade (Orde Lama dan Orde Baru), memperlihatkan corak yang syarat dengan sentralistik. Dimana kewenangan hanya bisa dikendalikan oleh Presiden atau melalui Menteri Dalam Negeri. Akibat dari pemeberlakuan sistem sentralisasi dimasa Orde Baru, yang menjadikan Desa sebagai alat alas kaki Pemerintah, sehingga sistem sosial di Desa mengalami oportuniste dan saling tidak percaya (*distrust*) sesama stuktur pemerintahan. Ketika yang terjadi demikian terhadap Desa maka, menurut Abdur Rozaki terdapat enem hal yang terjadi pada Desa. *Petama*, Desa kehilangan

⁸Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, (Jakarta, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994) hlm. 30

kontrol atas *property right*, terutama penguasaan terhadap tanah Desa. *Kedua*, hancurnya basis sosial seperti kepemimpinan, pranata sosial dan lain sebagainya. *Ketiga*, matinya demokratisasi ditingkatkan Desa. *Keempat*, kemiskinan di Desa akan hanya menjadi proyek pembangunan. *Kelima*, matinya kemandirian Desa. *Keenam*, eksploitasi besar-besaran terhadap sumberdaya alam di Desa, dan terciptanya ketergantungan masyarakat Desa terhadap sektor ekonomi perkotaan, yang pada akhirnya maraknya urbanisasi.⁹

Hubungan Pemerintahan Desa tidak lebih dari sekedar kepanjangan tangan Pemerintah di atasnya. Namun, ketika memasuki Orde Reformasi yang ditandai dengan lahirnya UU No.22 Tahun 1999, dan selang beberapa tahun kemudian lahir UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. posisi Desa tidak lagi menampilkan corak sentralisme yang kuat. Pendapat yang tidak jauh berbeda diungkapkan oleh Aang Kusmawan¹⁰, lahirnya kedua Undang-undang tersebut memang sama sekali tidak berbau sentralisme, tetapi Desa sifatnya tetap hanya memperoleh kewenangan sisa dari Pemerintah Kabupaten dan Kecamatan. Ia lebih lanjut menegaskan, Desa secara mendasar hanya mendapatkan kewenangan sisa Pemerintah di atasnya, dan posisi Desa tetap menjadi kepanjangan tangan Pemerintah di atasnya (Pusat dan Daerah).

⁹ Abdur Rozaki, dkk, "Desa, Otonomi dan Desentralisasi", (Yogyakarta, IRE Press, 2005) hlm.4-9

¹⁰ Aang Kusmawan, *Mengukur Kemandirian Desa*, Opini Kompas 8 Mei 2015.

Sedangkan istilah Desa sendiri menurut Koentjaraningrat¹¹ diambil dari bahasa sansekerta yang berartikan tanah, tumpah darah. Sebutan Desa hanya dipakai di daerah-daerah Jawa dan Madura, sedangkan daerah selain Jawa dan Madura menggunakan istilah lain, seperti Gempong dan Meunasah di Aceh, Huta di Batak, Nagari di Sumantera Barat dan lain sebagainya. Artinya Desa hanya mengarah pada dua daerah saja, yakni Jawa dan Madura. Selanjutnya, pengertian Desa berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri di luar kota.¹²

Menurut H.A.W. Widjaja, Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Sedangkan landasan pemikiran dalam pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat.¹³ Sedangkan menurut Hanif Nurcholis, memberikan pengertian tentang Desa adalah suatu wilayah yang ditingali oleh sejumlah orang yang saling mengenal, hidup bergotong royong, memiliki adat istiadat yang relatif sama, dan mempunyai tata cara

¹¹Koentjaraningrat, *Masalah-Masalah Pembangunan: Bunga Rampai Antropologi Terapan*, dikutip dari Heny Setyowati, *kedudukan Peraturan Desa Sebelum dan Setelah Lahirnya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Desa*, Tesis UII, 2014, Hal. 28

¹² Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, Hlm.258

¹³ H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, (Bandung, PT Rajagrafindo, Hlm. 3

sendiri dalam mengatur kehidupan kemasyarakatannya.¹⁴ Dengan demikian Desa merupakan sekumpulan masyarakat hukum yang menempati di suatu wilayah tertentu yang memiliki sistem pemerintahan untuk mengatur, dan mengurus rumah tangganya sendiri secara mandiri dan partisipatif. Sedangkan Desa dikenal sebagai kesatuan masyarakat hukum semenjak pada masa kolonial.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lahir pasca reformasi, istilah Desa secara normatif terdapat istilah yang berbeda-beda. Tentu kiranya, akan berdampak pada satu sistem pemerintahan yang berjalan di dalamnya. Dengan demikian, menurut hemat penulis, perlu kiranya istilah Desa diuraikan di awal-awal penelitian ini:

“Desa atau 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”.¹⁵

“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 Indonesia”.¹⁶

“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

¹⁴ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta, Erlangga, 2011) hlm. 4

¹⁵ Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

¹⁶ Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

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”.¹⁷

Desa sendiri merupakan pemerintahan yang bersendikan paham kerakyatan, dan dijalankan atas dasar pemusyawaratan.¹⁸ Sebelumnya Desa dan Swapraja merupakan otonomi asli. Akibat penjajahan, Swapraja yang didasarkan pada hukum adat mengalami perubahan. Tidak seperti Pemerintahan Desa, Sedangkan Pemerintahan Desa menurut Bagir Manan, dibiarkan untuk mengatur sendiri segala sesuatu mengenai kepentingan Desa. Karena Desa bukan berasal dari penyerahan, akan tetapi tumbuh dan berkembang berdasarkan inisiatif sendiri.¹⁹ Jika Desa merupakan otonomi asli dan mandiri sejak dulu, maka pengakuan (rekognisi) terhadap Desa setidaknya berbanding lurus dengan regulasinya. Begitu juga kejelasan terhadap kedudukan dan hubungan Desa dengan Pemerintahan di atasnya (Pusat dan Daerah). Selama ini, khususnya setelah lahirnya dua Undang-undang (22/1999 dan 32/2004) pasca reformasi, belum ada format yang jelas terhadap hubungan Desa dan Daerah, karena melihat dari dua Undang-undang tersebut, Pemerintah Desa menjadi bagian dari Pemerintahan Daerah.

¹⁷ Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Sedangkan istilah Desa dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, adalah sama dan terdapat empat Pasal di dalamnya yang membahas tentang Desa.

¹⁸ Bagir Manan, “*Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*”, Cetakan Pertama (Jakarta, Sinar Harapan, 1994) hlm. 164

¹⁹ Ibid., hlm. 165

Sedangkan Desa sendiri dijadikan sebagai sub sistem pemerintahan (pusat dan daerah), telah terjadi di awal-awal kemerdekaan. Hal itu terlihat pernyataan Moh. Yamin dalam sidang BPUPKI pada tanggal 29 Mei 1945, ia mengatakan:

“Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang diperbarui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintah Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja”.²⁰

“tetapi yang perlu ditegaskan disini, yaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, warga-warga dan lainnya tetaplah menjadi kaki Pemerintahan Republik Indonesia. Dan ditengah-tengah Pemerintahan atasan dan bawahan, kita putuskan Pemerintahan Daerah”.²¹

Berdasarkan pandangan Yamin di atas, salah satu arsitek Undang-undang Dasar 1945. Bahwa konsep dan struktur pemerintahan terdiri dari tiga tingkatan, yakni Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah, dan Pemerintah Desa, sebagai struktur Pemerintahan paling bawah. Kesemua tingkatan pemerintahan tersebut dijalankan berdasarkan otonomi dan dijalankan secara demokratis. Dan hal yang terpenting lainnya adalah masih dalam bingkai NKRI. Daerah dan Desa memiliki kewenangan otonomi untuk mengatur, mengurus rumah tangganya sendiri secara mandiri untuk kesejahteraan masyarakatnya. Oleh karena itu, Pemerintahan Daerah sebagai Pemerintahan yang berada dalam posisi tengah antara

²⁰ Moh. Yamin, “*Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*” dikutip dari Ni'matul Huda, “*Otonomi Daerah; Filosofi,....* , *Op Cit* hlm.1

²¹ *Ibid.*, hlm. 2

Pusat dan Desa, justeru memiliki peran yang urgen dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi luas.

Mengenai status Pemerintah Daerah dan Desa, secara konstitusional telah diaatur dalam UUD 1945, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang mengenai Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa sejak awal kemerdekaan sampai pasca Reformasi dewasa ini. dalam konstitusi Indonesia, yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah secara spesifik dibahas dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen. Norma tersebut berbunyi:

“pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.²²

Berdasarkan penjelasan dari Undang-undang Dasar 1945 sebelum Amandemen menyebutkan, daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah yang bersifat otonom (*streak dan locale rechts-gemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Selanjutnya dalam penjelasan pula disebutkan; Dalam teritori Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *Zelfbesturende landschappen* dan *Volksgemeenschappen* seperti Desa di Jawa dan Bali, Nagari di

²² Pasal 18 UUD 1945 Sebelum Amandemen

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 mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut.²³

Dengan adanya amandemen atau perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengakuan (rekognisi) terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas pula melalui ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”²⁴.

Sedangkan dalam peraturan perundang-undangan yang membahas tentang Pemerintahan Daerah dan Desa, sejak awal kemerdekaan hatta pasca Reformasi kurang lebih 11 Undang-undang yang mengatur, diantaranya; Undang-undang No.1 Tahun 1945 Tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah, Undang-undang No.22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang No.1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang No. 18 Tahun 1965

²³ Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 Sebelum Amandemen

²⁴ UUD 1945

tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang No.19 Tahun 1965 Tentang Desa Praja, Undang-undang No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok 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, Undang-undang No.12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah perubahan kedua (revisi) atas Undang-undang sebelumnya, dan Undang-undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang terakhir Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa, kewenangan mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri disebut dengan otonomi Desa. Kewenangan yang dimaksud adalah kewenangan yang telah dimandatkan oleh Undang-undang. Adapun isi dari otonomi Desa telah diuraikan secara detail oleh Soetardjo. Diantaranya *Pertama*, otonomi dibidang ketentraman dan ketertiban masyarakat. *Kedua*, otonomi dibidang pertanian, peternakan, dan perikanan. *Ketiga*, otonomi dibidang keagamaan untuk menciptakan kehidupan yang harmoni. *Keempat*, otonomi dibidang pengajaran dan kesehatan. *Kelima*, otonomi dibidang pertanahan dan peradilan Desa.²⁵ Kesemuanya itu, dijalankan berdasarkan asas permusyawaratan. Untuk mencapai permusyawaratan tersebut, di dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999 dibentuklah BPD (Badan

²⁵ Hanif Nurcholis, "*Pertumbuhan.... Op., Cit.*, hlm. 21-24

Perwakilan Desa) dan kemudian diubah menjadi BPD (Badan Permusyawaratan Desa) di dalam UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam kedua Undang-undang tersebut kedudukan Pemerintahan Desa masih belum jelas, justru menjadi satu paket dengan Pemerintahan Daerah. Ditambah dengan tidak adanya format yang jelas pula hubungannya antara Daerah dan Desa sebagai pelaksanaan otonomi. Tidak hanya berhenti disitu saja, Desa yang ditempatkan sebagai subsistem dalam Pemerintahan Daerah (Kabupaten/Kota) dapat menimbulkan dampak pada kewenangan Desa dalam tata kelola perencanaan keuangan, pembangunan dan lain sebagainya yang menjadi urusan rumah tangga Desa itu sendiri.²⁶

UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, secara garis besar terlalu umum mengatur tentang Desa, akibatnya pengelolaan Desa menjadi lamban karena harus menunggu Peraturan Pemerintah di atasnya. Pengaturan lebih lanjut tentang Desa hanya diatur dengan PP (Peraturan Pemerintah) No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. Di dalam PP tersebut, Desa memang diatur secara rinci, akan tetapi posisi Desa semakin tidak menemukan format antara hubungan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa, karena Desa hanya diatur melalui PP bukan diatur melalui Undang-undang.²⁷

²⁶ Zayanti Mandasari, *Politik Hukum Pemerintah Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa di Masa Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi*, Tesis (Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2015) hlm. 6

²⁷ Ibid., Hlm. 7

Genap sepuluh tahun dari UU No.32 2004, baru kemudian lahir UU No 6 Tahun 2014, Tentang Desa. Melalui perdebatan panjang dan dinamika politik di Parlemen yang begitu menguras energi saat itu. Karena perlu diingat bahwa, kelahiran Undang-undang tersebut, tepat pada momentum politik (Pileg dan Pilpres) di Tahun 2014. Bukan tidak mungkin, kelahiran Undang-undang Desa dijadikan sebagai alat dan komoditi kampanye oleh Partai-partai politik. Karena lahirnya Undang-undang Desa merupakan perjuangan panjang partai politik di parlemen yang harus dibayar dengan perolehan suara selanjutnya.

Terlepas dari kronologi tarik ulurnya kepentingan politik lahirnya UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa. Bagaimanapun juga masyarakat Indonesia, masyarakat desa dan desa adat khususnya, mendapatkan kepastian hukum dan harapan kesejahteraan bagi terselenggaranya pemerintahan di desa yang lebih baik. Akan tetapi respon lahirnya undang-undang tersebut, lebih menyorot pada pendanaan, atau besaran dana yang didapatkan masing-masing desa. Padahal masih banyak hal yang juga “*urgent*” selain urusan pendanaan yang menjadi tolak ukur kesejahteraan dari amanat undang-undang tersebut.

Selain mengembalikan eksistensi desa dan desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum, yang kedudukannya masih kabur. UU Desa ini, memberikan keluwesan dalam menjalankan pemerintahannya sendiri secara demokratis. Melalui asas rekognisi dan subsidiaritas, Pemerintahan Desa dijalankan berdasarkan otonomi dan hak asal-usul. Lalu kemudian,

bagaimana hubungan Pemda dan desa setelah ditetapkannya UU Desa ini. apakah desain dari UU tersebut masih dalam desentralisasi atau justru sentralisasi.

Atas dasar pemikiran tersebut di atas, penelitian ini mencoba menganalisis hubungan Daerah dan Desa dalam konsep otonomi dan hak asal usul. Sedangkan penelitian dalam bentuk tesis ini, hanya akan membatasi pada era pasca reformasi saja.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis mengambil suatu rumusan masalah yang nantinya menjadi fokus penelitian ini. adapun rumusan masalahnya sebagai berikut:

1. Bagaimana hubungan Pemerintah Daerah dan Desa pasca reformasi, sebelum dan sesudah ditetapkannya UU No. 6 Tahun 2014?
2. Sudah relevankah desain hubungan Pemerintah Daerah dan Desa dalam UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, jika dilihat dari konsep NKRI?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian yang hendak dicapai nantinya sebagai berikut:

1. Memahami dan menganalisis hubungan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa berdasarkan konsep otonomi dan hak asal usul berdasarkan peraturan perundang-undangan, sebelum dan sesudah ditetapkannya Undang-undang No 6 Tahun 2014.
2. Menganalisis dan menjelaskan desain UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, jika dilihat dari konsep NKRI.

D. Orisinalitas Penelitian

Untuk mendapatkan hasil penelitian yang komperhensif dan orisinil, maka dilakukanlah pengamatan untuk menjamin orisinalitas penelitian ini. sepanjang pengamatan penulis, belum ada sampai saat ini (2015 awal penelitian) melakukan penelitian dengan judul yang sama, “Hubungan Antara Pemerintahan Daerah Dan Pemerintahan Desa Dalam Konsep Otonomi Pasca Reformasi Di Indonesia”. akan tetapi terdapat beberapa penelitan dilingkungan akademik, baik Desertasi atau Tesis atau literatur lainnya (buku, jurnal) yang bersinggungan erat dengan penelitian penulis.

Dalam Desertasi Nukthoh yang berjudul “ Peranan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Penguatan Integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia; analisis konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Berdasarkan UUD 1945”.²⁸ Dalam penelitian ini, fokus kajiannya terpusat pada hubungan antara pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dengan integrasi negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan teori yang digunakan diantaranya teori demokrasi, teori bentuk Negara, teori pembagian kekuasaan, serta teori desentralisasi dan otonomi daerah. dan penelitian ini juga menggunakan analisis undang-undang berlaku, diantaranya UU No.32 Tahun 2004, Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. sedangkan dalam penelitian ini disinggung pula desentralisasi dan otonomi daerah bukanlah hadiah dari pemerintah pusat, melainkan buah dari hasil perjuangan segenap bangsa Indonesia. Kata kunci dari disertasi ini adalah desentralisasi dan otonomi luas.

Desertasi Zen Zanibar²⁹ yang berjudul “ Otonomi Desa Dengan Acuan Khusus Pada Desa Di Propinsi Sumantera Selatan”. Sedangkan dalam disertasi ini, fokus kajiannya difokuskan pada pengaturan mengenai desa sebelum dan sejak berdirinya negara Republik Indonesia. Fokus kedua, adalah kewenangan desa yang statusnya diakui atau dibentuk untuk mengurus dan memanfaatkan sumber daya alam. Adapun obyek dan batasan penelitiannya difokuskan pada desa yang berada di daerah propinsi

²⁸Nukthoh Arfa Wie Kurde, *Peranan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Penguatan Integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia; Analisis Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Desertasi (Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2011)

²⁹ Zen Zanibar, *Otonomi Desa Dengan Acuan Khusus Pada Desa Di Propinsi Sumantera Selatan*, Desertasi (Universitas Indonesia, 2003)

Sumantera Selatan. Kesimpulan penelitian ini terdapat beberapa kesimpulan. *Pertama*, desa yang diakui menurut IGO dan IGOB dicirikan oleh, kedudukan desa secara institusional di bawah karisidenan, tetapi dalam pengawasan sehari-hari dilakukan pemerintah kabupaten. Keluasan pemerintah desa mengatur sendiri urusan-urusan untuk kepentingan warga berdasarkan hukum adat setempat. *Kedua*, desa dalam masa RI sampai dengan tahun 1999 dicirikan oleh pengaturan menurut UU yang baru. Mulai tahun 1948 desa yang memenuhi syarat dibentuk dengan aturan baru sama sekali dalam satu UU dengan daerah otonom yang lebih tinggi (UU No. 22 Tahun 1948).

Tesis Zayanti Mandasari³⁰ dengan Judul “ Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi”. Tesis ini menfokuskan pada dua pokok masalah. 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. Dari dua rumusan masalah tersebut, terdapat kesimpulan penelitian yang menjawab dari dua pokok permasalahan tersebut. 1. Politik hukum desa di masa Orde Lama di bawah pemerintah 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.

³⁰ Zayanti Mandasari, *Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi*, Tesis (Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2015)

Eksistensi desa yang awalnya masuk dalam penjelasan UUD 1945, justeru tergerus dengan lahirnya kedua Undang-undang tersebut. Sedangkan politik hukum Pemerintahan Orde Baru, menerapkan mekanisme kontrol politik yang dibangun melalui sentralisasi dan uniformasi pemerintahan melalui UU No. 5 Tahun 1979. Desa diatur dan dipaksa mengakui keseragaman yang ditentukan oleh Pemerintah. Sehingga kasatuan masyarakat adat yang ada di desa menjadi runtuh. Dan yang teakhir politik hukum Pemerintahan Desa di Orde Reformasi, dengan melalui UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 mencoba menempatkan posisi desa menjadi lebih baik, keragaman kasatuan masyarakat hukum adat diakui eksistensinya. Akan tetapi fokus kedua undang-undang tersebut masih terlalu dominan fokusnya terhadap pemerintah daerah. 2. Dalam UU No. 6 Tahun 2014 mencoba memperbaiki undang-undang sebelumnya. Hal semacam itu terlihat dalam nomenklatur desa dalam UU No.6 Tahun 2014 memberikan legitimasi kuat bagi desa adat/masyarakat hukum adat yang ada di Indonesia agar tidak dipaks menjadi bagian dari desa dengan corak desa jawa. Selanjutnya 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. Serta pendisiplinan aparatur dan perangkat Pemerintahan Desa, yang diimbangi dengan

alokasi dana dari APBN sebesar 10% untuk kesejahteraan masyarakat Desa.

Tesis Ita Iryanti³¹ dengan judul “Implementasi Otonomi Desa Menurut UU No. 32 Tahun 2004; Studi Kasus Penerapan Otonomi Desa di Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar Propinsi Riau. Dalam penelitian Tesis ini memfokuskan pada tiga pokok permasalahan. 1. Apakah bentuk-bentuk perwujudan dan penerapan Otonomi Desa di desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar. 2. Bagaimana penerapan otonomi desa di Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar. 3. Apakah faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan Otonomi Desa di Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar.

Dari tiga pokok permasalahan tersebut, maka mendapatkan kesimpulan diantaranya; 1. Otonomi desa sebagaimana disebut dalam UU No.32 Tahun 2004 telah berjalan, bahkan dalam pemilihan Kepala Desa, BPD di Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar, juga berperan aktif dalam kebijakan peraturan desa. 2. Sebagai perwujudan dan penerapan otonomi desa di desa Kampung Panjang yaitu, Pemerintahan Desa mempunyai hak penuh untuk mengurus

³¹Ita Iryanti dengan judul “*Implementasi Otonomi Desa Menurut UU No. 32 Tahun 2004; Studi Kasus Penerapan Otonomi Desa di Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar Propinsi Riau*, Tesis, (yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2008)

Pemerintahan Desa, mengambil kebijakan tidak lagi semata-mata atas kehendak Kepala Desa. Peran BPD sangat menentukan untuk menciptakan iklim permusyawaratan, sehingga kebijakan desa yang diambil berdasarkan sinergitas antara Kepala Desa dan BPD untuk menjalankan roda Pemerintahan Desa di Desa Kampung panjang. 3. Yang menjadi penghambat penerapan otonomi desa, adanya ketidak seimbangan antara tanggungjawab yang diembankan terhadap pemerintah desa dengan gaji yang mereka terima, dan kurang adanya perhatian dari Pemerintah Kabupaten dalam pelaksanaan pembangunan sarana dan prasarana, juga infrastruktur desa.

Buku Bagir Manan³² dengan judul “Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945”. Buku ini merupakan hasil penelitian disertasi yang bersangkutan, dan kemudian disempurnakan kembali menjadi buku. Hubungan pusat dan daerah salah satu fokus penelitian ini yang mencoba melihat kedudukan pusat dan daerah berdasarkan UUD 1945. Buku ini juga mengulas bagaimana hubungan pusat dan daerah yang tidak selalu bersifat dinamis, bahkan sering terjadi tarik-menarik (*spanning*) kewenangan yang dapat mendorong pada dua arah sistem, baik arah pusat “sentralistik” atau lebih mendaerah “desentralistik”. Kedudukan pusat dan daerah yang ditinjau dalam aspek historis, normatif, dan filosofis, juga diulas dalam buku ini kajian perbandingan sistem pemerintahan yang menganut sistem sentralisasi maupun desentralisasi dari berbagai negara modern di dunia. Dari hasil penelitian tersebut terdapat beberapa kesimpulan, *Pertama*. ditemukan suatu kecenderungan umum hubungan antara pusat dan daerah yaitu disatu pihak makin

³²Bagir Manan, “*Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*”, Cetakan Pertama (Jakarta, Sinar Harapan, 1994)

menguatnya kedudukan dan peranan pusat, dan dipihak lain makin surutnya kemandirian (kebebasan) daerah. *Kedua*, Secara formal, peraturan perundang-undangan di Indonesia sejak tahun 1945 menunjukkan pola-pola hubungan pusat dan daerah berdasarkan kurun waktu. Pada era awal-awal kemerdekaan (1945-1948) pola hubungan menunjukkan kecenderungan sentralisasi lebih kuat ketimbang desentralisasi. Sedangkan pertengahan (1950-1959) menunjukkan pola hubungan dan kecenderungan desentralisasi lebih kuat dari pada sentralisasi. Ketika memasuki Orde Baru, pola hubungan pusat dan daerah kembali pada semula, dimana sentralisasi lebih kuat ketimbang desentralisasi.

Buku dari Ni'matul Huda³³ dengan judul “Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi”. Buku ini mengulas bagaimana sejarah terbentuknya desa dan adat di Indonesia dari awal kemerdekaan, baik itu ditinjau dari aspek perundang-undangan yang berlaku, maupun aspek historis, filosofis dan sosiologis yang terbagi menjadi tiga dekade, Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi. Kedudukan desa sebagai otonomi asli yang sudah semestinya mendapatkan pengakuan oleh konstitusi, dan sistem pemerintahan yang berlaku juga merupakan bagian dari fokus kajian dalam buku ini, adapun buku ini dibagi dalam sembilan bab pembahasan mengenai desa dan Pemerintahan Desa. Selain otonomi Desa dan Pemerintahan Desa yang menjadi ulasan dalam buku ini, lahirnya UU No. 6 Tahun 2014, mejadi pembahasan bab tersendiri. Berikut dengan kelebihan dan kelemahan dalam undang-undang tersebut.

E. Kerangka Teori

1. Teori Bentuk Negara Kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*)

³³Ni'matul Huda, “*Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*”, (Setara Press, Malang, 2015)

Perbincangan mengenai bentuk negara (*staat vormen*) terkait dengan pilihan-pilihan antara bentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*), atau bentuk negara serikat (*federal, bonds-staat*), dan atau bentuk negara kenfederasi (*confederation, staten-bond*). Sedangkan bentuk pemerintahan (*regerings-vormen*) terdiri dari kerajaan (*monarkhi*), dan atau Republik.³⁴

Dari berbagai literatur yang ada, terdapat beberapa definisi Negara kesatuan. Menurut Agus Salim, Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan terdiri atas satu negara. Sehingga dalam negara kesatuan tidak ada istilah negara di dalam negara.³⁵ Tidak jauh berbeda dengan pendapat Abu Daut Busroh, bahwa Negara kesatuan negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, dan tidak seperti negara federasi. Negara kesatuan adalah negara tunggal.³⁶

Sedangkan ciri-ciri dari Negara kesatuan menurut pendapat C.F. Strong, kedaulatannya tidak terbagi atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi karena konstitusi Negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain, kecuali legislatif pusat.³⁷ sedangkan dalam Negara kesatuan terdapat dua model penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan. *Pertama*, segala urusan pemerintahan dilakukan dengan cara langsung oleh Pemerintahan Pusat atau oleh aparat-aparat pusat yang

³⁴Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2006) hlm. 259

³⁵Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dab Hukum*, (Bogor, Ghalia Indonesia, 2007) hlm. 218

³⁶Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara* (Jakarta, Bumi Aksara,1993)hlm. 64

³⁷Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah..... op., cit.*hlm. 30

disebar ke wilayah-wilayah negara tersebut. Cara yang semacam ini, disebut pula dengan sistem pemerintahan sentralistik. Pendelegasian dari pusat kepada pejabat ditingkatan daerah atau pejabat-pejabat yang mempunyai wilayah kerja tertentu disebut dekonsentrasi (*ambteilijke decentralisatie*). *Kedua*, apabila negara dibagi menjadi daerah-daerah yang diberi hak otonom yaitu wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Cara yang kedua ini urusan pemerintahan pusat diserahkan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri.³⁸ Sedangkan lebih lanjut negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk. *Pertama*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. *Kedua*, Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh Pemerintahan Pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh Pemerintah Pusat.³⁹

Sedangkan negara kesatuan dalam sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang dinamakan dengan daerah otonom. Dalam negara kesatuan, tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintahan Pusat.

³⁸Dann Sugandha, *Masalah Otonomi dan Hubungan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Bandung, CV Sinar Baru), hlm.2

³⁹ Fahmi Amrusyi, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan*, dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, (Jakarta, Media Sarana Press, 1987) hlm.56

akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.⁴⁰ Oleh karena itu, terdapat keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa dan kreatifitas masyarakat dalam rangka mengembangkan daerahnya masing-masing.⁴¹ Sedangkan menurut Sri Soemantri, pelimpahan wewenagn dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan.⁴²

Berbeda halnya dengan Negara federal, yang merupakan kebalikannya dari Negara kesatuan. Menurut pendapat Soehino, Negara federasi adalah negara yang bersusunan jamak, atau tersusun dari beberapa negara yang senuka telah berdiri sendiri sebagai negara merdeka dan berdaulat. Serta memiliki UUD sendiri. Keudian lantaran suatu kepentingan , baik politik, ekonomi atau lainnya, negara-negara tersebut menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerja sama yang

⁴⁰ Ibid., Hlm. 93

⁴¹ 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

⁴²Sri Soemantri M. *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*, (Jakarta, Rajawali, 1981) hlm.52

fektif. Negara-negara yang sudah menggabungkan tersebut, disebutlah negara bagian.⁴³

Mengenai terminologi “kesatuan” dalam negara kesatuan. Dalam hal ini diungkapkan oleh Jimly A. Bahwa istilah keatuan yang bersifat persatuan itu harus dikembalikan kepada bunyi rumusan sila ketiga dalam Pancasila, yaitu “Persatuan Indonesia”, bukan “Kesatuan Indonesia”. Karena menurut Jimly persatuan istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis. Bentuk negara keatuan telah termaktub dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1). “ Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Negara kesatuan merupakan konsepsi tentang bentuk negara, dan republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam rangka UUD 1945.⁴⁴

Sedangkan menurut keterangan Mahfud MD, mengenai istilah “kesatuan” dan “persatuan” adalah, jika persatuan merupakan konsep psikopolitik bangsa indonesia, sebagai bangsa yang satu penderitaan atas penjajahan, dan meraih, merasakan kemerdekaan secara bersama-sama. Sedangkan “kesatuan” merupan konsep ketatanegaraan atau bentuk dari sebuah negara yang merdeka. oleh karen itu, memilih bentuk negara kesatuan merupakan keputusan politik bersama (*resultante*) para *the*

⁴³ Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta, Liberty, 2000) hlm. 224

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2006) hlm. 213

founding fathers kala itu, dan bukan karena perintah Pancasila, khususnya sila ketiga.⁴⁵

2. Desentralisasi dan Otonomi

Kesadaran bahwa sentralisasi merupakan bukan pilihan yang tepat untuk sitem pemerintahan dalam upaya menjaga kedaulatan bangsa Indonesia, maka lahirlah desentralisasi. Dalam kondisi yang sama, desentralisasi bukan pilihan yang mudah bagi Indonesia. Dengan wilayah geografis yang luas yang terurai dalam puluhan ribu pulau, serta masyarakat yang sangat heterogen, desentralisasi memang seringkali menadi delema. Apresiasi keberagaman menuntut desentralisasi yang pada gilirannya melahirkan otonomi daerah. penghargaan ini bisa menghasilkan dukungan daerah terhadap pemerintah nasional. Oleh karena itu, Indonesia dengan pilihannya memulai dengan pilihan pemerintahan yang desentralistis.⁴⁶

Mengenai definisi desentralisasi sendiri tidak ditemukan devinisi tunggal untuk menjelaskan desentrallisasi secara rinci. Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa lati, yaitu *de* artinya *lepas*, dan *centrum* artinya *pusat* atau (*away from centre*). Jadi, desentralisasi adalah

⁴⁵Keterangan ini disampaikan oleh Mahfud MD, saat menyampaikan mata kuliah Otonomi Daerah di kampus Universitas Islam Indonesia. 21-11-2014

⁴⁶ Pratikno, "*Desentalisasi Pilihan Yang Tidak Pernah Final*" dalam buku "*Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*", Editor. Abdul Gaffar Karim. Cet III (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011) hlm. 33

melepaskaskan diri dari pusat.⁴⁷ sedangkan menurut Cheema dan Rondinelli desentralisasi adalah:

“mean the transfer of planning, decision making, or administrative authority from central government to ist field organizations, local administrative units, semi autonomous and prastatal organizations, local government, or no governmental organizations”.⁴⁸

Salah satu ciri dari desentralisasi adalah tranfer perencanaan dan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah daerah (*local Government*). Sedangkan menurut pendapat Soehino⁴⁹, desentralisasi penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Dalam kajian desentralisasi, istilah praksisnya didefinisikan sebagai pelimpahan kewenangan dari pusat kepada pemerintahan di bawahnya dan dijalankan berdasarkan asas otonomi. Akan tetapi beberapa kalangan yang menilai bahwa, terkadang desentralisasi dilakukan secara bersamaan dengan sentralisasi. Tentu secara teoritis sentralisasi dengan desentralisasi dua kutub yang berlawanan. Hal demikian itu di ungkapkan oleh Tunner dan Hume:

All systems of government involve a combination of centralized and decentralized authority. However, finding a combination of centrla control and local authonomy that satisfies regime needs and

⁴⁷ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Alumni, 2004) hlm.117

⁴⁸G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, *Decentralization and Development*, (California, SAGE-Publications, 1983) hlm. 18

⁴⁹Soehino, *Hukum tatanegara Perkembangan Otonomi Daerah*, cet, II (Yogyakarta, BPFE, 2004) hlm. 131

popular demands is a persistent dilemma for governments. Centralization and decentralization are not attributes that can be dichotomized; rather they represent hypothetical poles on a continuum that can be calibrated by many different indices.⁵⁰

Sedangkan desentralisasi dan otonomi secara fungsional banyak yang menyamakan, dan membedakan arti. Kesamaan arti sama berkaitan dengan “wewenang”. Desentralisasi dalam arti sempitnya “penyerahan wewenang” sedang otonomi daerah dalam arti sempitnya berkaitan dengan “kewenangan daerah otonom”. Seperti yang diungkapkan Syaukani H.R dkk; Karena salah satu fungsi otonomi daerah atau desentralisasi adalah dalam rangka penguatan integritas nasional. Dan lagi salah satu yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik.⁵¹ Sedangkan menurut Juanda, tidak hanya desentralisasi dan otonomi yang saling berkaitan erat, tetapi juga demokrasi, desentralisasi, dan otonomi daerah. ketiga-tiganya satu sama lain saling berkaitan.⁵²

Jika melihat pengertian dari desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Seperti UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 23 Tahun 2014, adalah sebagai berikut.

UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

⁵⁰ Tunner, Mark and Hume, David, “*Governance, Administration and Development*”, (London, MacMillan LTD, 1990). Hlm. 75

⁵¹ Syaukani HR, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002). hlm. 274

⁵² Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Alumni, 2004) hlm. 22

“Desentralisasi adalah penyerahan pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

“Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

“Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

“Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”.

“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Melihat dari pengertian desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, secara substansi pengertian desentralisasi tidak terdapat perbedaan pengertian yang

signifikan. Desentralisasi diartikan sebagai “penyerahan wewenang” kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan setempat. Namun, dalam UU No. 32 Tahun 2004 lebih mempertegas dan lugas secara pengertian. Begitu pula dengan pengertian otonomi daerah secara substantif diartikan “wewenang” atau “hak dan kewajiban” bagi daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Namun, yang menjadi titik tekan dalam pengertian ini terdapat dalam frasa “dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dengan demikian dapat diartikan otonomi yang berlangsung merupakan otonomi luas yang memiliki batasan, adapun batasannya adalah bentuk negara kesatuan (*unitarisme*).

Menurut Bagir Manan desentralisasi pada negara kesatuan, berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rendah (teritorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.⁵³ Lebih lanjut ia menegaskan, desentralisasi merupakan salah satu sendi susunan organisasi negara yang diterima dan disepakati oleh para pembentuk negara RI (*the founding fathers*). Susuana negara yang desentralistik senantiasa ada meskipun terjadi penggantian UUD.⁵⁴

Menurut Bhenyamin Hoessein, desentralisasi merupakan pengotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat

⁵³Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1994) hlm. 16

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 19

dalam wilayah tertentu. Kaitannya desentralisasi dan otonomi daerah seperti itu terlukis dalam pernyataan Gerald S. Maryanov, desentralisasi dan otonomi daerah merupakan dua sisi dari satu mata uang.⁵⁵ Ia melanjutkan, desentralisasi merupakan salah satu sendi dalam negara kesatuan dan mencirikan negara demokrasi. Akan tetapi, hal itu tidaklah ada artinya jika implementasinya tidak dilaksanakan secara konsisten dan sungguh-sungguh.⁵⁶ Lain halnya dengan Soopomo yang menggaris bawahi otonomi daerah merupakan kesatuan dari daerah-daerah yang berkembang secara sendiri-sendiri berdasarkan adat dan budaya setempat.

“Otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan daripada riwayat dan sifat daerah lain. Berhubung dengan itu, menurut pendapatnya, pemerintah harus menjauhkan segala urusannya yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.”⁵⁷

Kalangan sarjana hukum berbeda-beda dalam mengartikan dan penggolongan desentralisasi. Seperti Van Der Pot terdapat dua penggolongan desentralisasi, desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang

⁵⁵Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Desertasi Pasca Sarjana UI, 1993. dikutip dari Desertasi, Nukhtoh Arfa Wie Kurde, *Peranan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Penguatan Integritas Negara Kesatuan Indonesia*, (Pasca Sarjana UII, Yogyakarta, 2006). Hlm. 65

⁵⁶*Ibid.*, Hlm. 12

⁵⁷The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-undang Tentang Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, (Yogyakarta, Karya Kencana, 1997) hlm. 42-43

didasarkan pada wilayah (*gebiedscorporaties*), sedangkan desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu (*doelcorporaties*). Desentralisasi teritorial berbentuk otonomi dan tugas pembantuan.⁵⁸ Sedangkan Irawan Soejito menggolongkan desentralisasi terdapat tiga penggolongan, desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi administratif atau dekonsentrasi (*ambtelijke decentralisatie*). Dalam hal ini, Irawan Soejito terdapat dua pandangan mengenai desentralisasi dan dekonsentrasi. Pertama, dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk dari desentralisasi. Kedua, dekonsentrasi adalah sekedar pelunakan sentralisasi menuju ke arah desentralisasi.⁵⁹ Sedangkan Amrah Muslimin membagi desentralisasi menjadi tiga bagian. Desentralisasi fungsional, desentralisasi politik, dan desentralisasi kebudayaan.⁶⁰ Lain halnya dengan pendapat G. Shabir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, ada empat bentuk pokok dari desentralisasi, yaitu dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi atau debirokratisasi.⁶¹

⁵⁸ Bagir Manan, *Hubngan...Op, Cit.*, hlm. 21

⁵⁹ Irawan Soejito, dikutip dari Bagir Manan, *Hubungan... Op. Cit.*, hlm. 22

⁶⁰ Amarah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah* (Bandung, Alumni, 1978) Hlm. 15

⁶¹ Tri Ratnawati, "*Desentralisasi Dalam Konsep Dan Implementasinya Di Indonesia Di Masa Transisi; Kasus UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*" dalam buku "*Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*", Editor. Abdul Gaffar Karim. Cet III (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011) hlm. 76

3. Otonomi Desa

Secara etimologi, otonomi diartikan sebagai mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Otonomi diambil dari kata “autonomie” (Belanda), “autonomy” (Inggris). Auto berarti sendiri, nomy atau nomos berartikan aturan atau undang-undang; autonomy adalah mengatur sendiri.

Ada tiga jenis otonomi

1. Otonomi materiil

Pada otonomi ini urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, diperinci secara tegas, didaftarkan dan ditetapkan secara tegas, dalam undang-undang pembentukan daerah.

2. Otonomi formil

Keadaan pada otonomi ini sebaliknya dari otonomi materiil. Urusan yang diserahkan kepada daerah tidak diperinci secara tegas. Daerah mengurus semua urusan yang dipandang olehnya sebagai “urusan daerah”. daerah mempunyai kebebasan mengatur urusan tersebut.

3. Otonomi riil

Merupakan campuran dari kedua otonomi di atas. Pemerintah menetapkan dengan tegas urusan yang diserahkan kepada

daerah, tapi urusan tersebut bisa ditambah lagi jika daerah memintanya.

Otonomi desa adalah wewenang dan kewajiban desa untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika demikian hakikat otonomi daerah dan desa adalah sama. Akan tetapi ada perbedaan keduanya, perbedaan yang sederhana adalah ruang lingkungannya. Adapun perbedaan yang pokok ialah, otonomi daerah sebagaimana telah dijelaskan di atas adalah berdasarkan atas pemberian dari pemerintah. Otonomi daerah berbarengan dengan terbentuknya daerah. urusan yang diserahkan pemerintah kepada daerah adalah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi.

Sedangkan otonomi desa adalah otonomi yang sudah ada sejak desa itu terbentuk, atau otonomi desa berasal dari asal-usul, adat istiadat yang mencakup kehidupan lahir dan batin penduduk desa. Otonomi desa tidak berasal dari pemberian dari pemerintah. Dan dengan demikian otonomi desa tidak pula sebagai akibat dari pelaksanaan asas desentralisasi.⁶²

⁶² Bayu Surianingrat, Desa dan kelurahan menurut UU No.5 Tahun 1979

Berbagai kalangan berpandangan bahwa desa merupakan otonomi asli. Karena kewenangan untuk mengatur dirinya sendiri sebagai kesatuan masyarakat hukum terbentuk jauh sebelum kemerdekaan. Sedangkan otonominya tidak didapat melalui pemberian, tidak seperti daerah otonom (Provinsi, Kabupaten/Kota) yang memperoleh dari Pemerintahan Pusat.

Menurut Hatta, Desa merupakan berkembangnya demokrasi yang asli, karena di dalamnya mencerminkan unsur-unsur dan prinsip demokrasi. Adanya musyawarah mufakat, rakyat untuk menyatakan protes, serta terciptanya iklim gotong royong. Bahkan Hatta lebih tegas menyatakan, demokrasi yang asli itu sebenarnya hanya ada ditingkat desa, selain itu tidak ada demokrasi.⁶³

Secara istilah otonomi diambil dari bahasa Yunani, *autos-nomos* yang berarti (*sendiri dan undang-undang*) atau lebih tepatnya membuat undang-undang sendiri (*zelfwetgeving*). Sedangkan otonomi sendiri menurut Ni'matul Huda adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang diberikan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁶⁴

Mengenai otonomi desa dalam pandangan Sutoro Eko, setidaknya ada empat pandangan. *Pertama*, secara legal formal yang biasanya sering

⁶³ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat.... Op.Cit.* hlm. 30

⁶⁴ Ni'matul Huda, "*Hukum Pemerintahan Desa..... Op. Cit.* hal. 47

dikemukakan oleh ahli hukum. dalam UU sering ditemukan diktum “desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri” sebagai definisi standar otonomi desa. Pengertian ini berarti desa merupakan sebuah subyek hukum yang berhak dan berwenang membuat tindakan hukum, membuat peraturan yang mengikat, menguasai tanah, membuat surat-surat resmi, berhubungan dengan pengadilan, menyelenggarakan kerjasama, dan lain-lain. Padahal otonomi tidak sekedar persoalan hubungan hukum, akan tetapi hubungan desa dengan negara. Desa baru bisa disebut otonom kalau ia memperoleh pembagian kewenangan dan keuangan dari negara, sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengelola pemerintahan.

Kedua, otonomi desa baru dipahami dan ditegaskan sebagai bentuk pengakuan negara terhadap eksistensi desa beserta hak asal usul dan adat istiadatnya. Ini artinya negara tidak merusak, melainkan melindungi eksistensi desa. Negara juga harus memberikan pengakuan terhadap eksistensi desa yang umurnya jauh lebih tua ketimbang NKRI. Pengakuan adalah pijakan pertama, tetapi pengakuan belum cukup. Lebih dari sekedar pengakuan, otonomi desa berarti pembagian kekuasaan, kewenangan dan keuangan Kepala Desa.

Ketiga, konsep “*self-governing community*” sering ditunjuk sebagai padanan frasa “kesatuan masyarakat hukum”, tetapi sejauh ini belum ada elaborasi yang memadai konsep asing itu. *Keempat*, cara pandang romantik-lokalistik. Meski UU tidak ada rumusan tentang otonomi desa,

tetapi wacana resmi menegaskan bahwa desa memiliki “otonomi asli” berdasarkan asal usul dan adat setempat. Konsep otonomi asli justru bias menjadi jebakan yang mematikan bagi desa, sebab banyak hal yang “asli” milik desa khususnya sumber daya alam telah diambil oleh negara dan di eksploitasi terus menerus.⁶⁵

Otonomi desa tidak bisa lepas dari konteks relasi antara desa dan supradesa, sebab desa menjadi bagian dari negara yang menjalankan sejumlah kewajiban yang dibebankan oleh negara. Karena itu, lebih sekadar swadaya, otonomi desa merupakan persoalan pemerataan dan keadilan hubungan antara negara dan desa. Desa, khususnya pemerintahan desa, mempunyai hak bila berhadapan dengan negara, sebaiknya ia mempunyai kewajiban dan tanggungjawab kepada masyarakat desa.⁶⁶

Otonomi desa mengandung prinsip keleluasan (*discretionary*), kekebalan (*imunitas*), dan kapasitas (*capacity*). Keterpaduan antara keleluasan dan kapasitas bakal melahirkan kemandirian desa, yakni kemandirian mengelola pemerintahan, mengambil keputusan, dan mengelola sumberdaya lokal sendiri yang sesuai dengan preferensi masyarakat lokal.⁶⁷ Kemandirian desa merupakan bagian dari tujuan otonomi desa yang hendak dicapai, dengan demikian otonomi desa harus mencirikan tiga prinsip di atas.

⁶⁵ Sutoro Eko, Masa Lalu.... dalam Ni'matul Huda, “*Hukum Pemerintahan Desa.. Op.Cit. hal. 48*”

⁶⁶ Sutoro Eko dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, (Yogyakarta, IRE Press, 2005) Hlm. 53

⁶⁷ *Ibid..... hlm. 53*

Perlu disadari bahwa, konsep otonomi desa lahir di era kolonialisme. Meminjam istilah Ari Dwipayana, otonomi desa memanglah “anak rahim kolonialisme”. Pemerintah kolonial pada tahun 1906 menjadikan dan memberikan pengakuan terhadap pemerintahan model *Zelfbetuurende landschappen* (swapraja), dan otonomi desa *Inlandsche Gemmeente Ordonantie*, khusus desa-desa di Jawa. Dan untuk desa-desa di luar Jawa disebut dengan *Inlandsche Gemmeente Ordonantie Buitengewesten*. Dengan demikian desa, atau adat di Indonesia mendapatkan pengakuan jauh sebelum NKRI ini terbentuk. Desa dan desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum atau biasa disebut dengan *self-governing community* dan *local- self government* merupakan otonomi asli yang harus dipertahankan hingga saat ini.

Menurut Soetardjo, isi dari otonomi desa dapat diuraikan diantaranya; *Pertama*, otonomi dibidang ketentraman dan ketertiban masyarakat. *Kedua*, otonomi dibidang pertanian, peternakan, dan perikanan. *Ketiga*, otonomi dibidang keagamaan untuk menciptakan kehidupan yang harmoni. *Keempat*, otonomi dibidang pengajaran dan kesehatan. *Kelima*, otonomi dibidang pertanahan dan peradilan Desa.⁶⁸

Sedangkan pengakuan terhadap adanya otonomi desa, jika dilihat melalui konstitusi, maka Pasal 18 ayat (1) yang berbunyi, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang”. Lalu

⁶⁸ Hanif Nurcholis, “Pertumbuhan.... *Op., Cit.*, hlm. 21-24

selanjutnya dilanjutkan dengan ayat (2) yang berbunyi, “ 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.”

Melihat esensi dua pasal di atas, maka pengakuan adanya otonomi desa benar adanya, dan tidak cukup hanya sekedar diberikan oleh negara, tetapi lebih dari itu, pengakuan adanya susunan asli dan hak asal usul dalam masyarakat desa. Dengan demikian otonomi desa merupakan otonomi asli.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif analisis, yaitu studi pustaka sebagai data sekunder atau biasa disebut dengan *liberry research* kemudian membahas, meyimak dan juga membandingkan secara konseptual dengan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintah Daerah dan Desa yang berlaku. Selanjutnya dengan jenis penelitian non doktrinal digunakan juga sebagai pendukung, dengan cara melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait dalam penelitian ini, bilamana dibutuhkan dalam upaya mencapai hasil yang komperhensif.

2. Obyek Penelitian

Sedangkan objek penelitian ini merupakan objek penelitian hukum normatif, fokus kajian dengan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku, terutama yang terkait dengan Pemerintahan Daerah dan Desa. Adapun batasan penelitian ini, difokuskan pada masa pasca reformasi di Indonesia.

3. Sumber Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini, terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan bahan hukum tersier.⁶⁹ Bahan hukum primer (*primary sources of outhorities*) adalah bahan hukum yang mengikat, seperti norma, kaidah-kaidah, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahan hukum premer yang dibutuhkan dalam penelitian ini diantaranya sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
4. Undang-undang No.12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah perubahan kedua (revisi) atas Undang-undang sebelumnya.

⁶⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, “*Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*”, (PT. Raja Grafindo Persada, 2003) hlm. 13

5. Undang-undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
6. Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa
7. Peraturan Pemerintah (PP) No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa
8. Peraturan Pemerintah (PP) No. 43 Tahun 2014 Tentang Desa
9. Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 Tahun 2014 Tentang Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.

Sedangkan bahan hukum sekunder (*secondary sources of authorities*) terdiri dari berbagai kajian ilmiah, seperti jurnal, buku, hasil penelitian ilmiah (Sikripsi, Tesis, Desertasi) dilingkungan akademik, dan lain sebagainya yang berkaitan dengan kebutuhan penelitian ini. sedangkan bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum yang dapat diperoleh dari wawancara dengan pihak-pihak terkait, dan forum-forum diskusi lainnya yang ada kaitannya dengan objek penelitian. Hal demikian itu dilakukan bilamana diperlukan untuk mencapai hasil penelitian yang konperhensif.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Penelitian

Adapun pengumpulan data penelitian dilakukan dengan cara melalui studi pustaka yang meliputi risalah peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal, hasil penelitian (Sikripsi, Tesis dan Desertasi). Serta sumberlainnya yang masih relevan dan ada kaitannya

dengan objek penelitian ini. pengumpulan data dilakukan pula dengan cara studi dokumen, yaitu mengkaji, menelaah, dan mempelajari bahan-bahan hukum yang ada relevansinya dengan penelitian ini.

5. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan *yuridis-normatif*, dan *Historis*. Dengan melakukan analisis permasalahan dalam penelitian dari sudut pandang atau ketentuan hukum perundang-undangan yang berlaku. Serta menguraikan dan menganalisis aspek historisitas dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah, yang ada relevansinya dengan hubungan antara Pemerintahan Daerah dan Desa, pasca reformasi 1998, baik dari aspek materi muatannya, dasar ontologis, dan filosofisnya.

6. Analisis Bahan Hukum

Analisis penelitian ini menggunakan metode penelitian analisis bahan hukum kualitatif, yakni menyusun, menguraikan serta menjelaskan dengan berfikir logis secara sistematis terhadap bahan-bahan hukum. Adapun tahapan dari analisis kualitatif ini dilakukan dengan cara, *Pertama*. Bahan hukum yang diperoleh diklasifikasikan berdasarkan rumusan masalah dalam penelitian. *Kedua*, setelah bahan hukum

diklasifikasi lalu kemudian disistematisasikan berdasarkan capaian tujuan penelitian. *Ketiga*, selanjutnya tahapan analisis dari bahan hukum yang sudah ada untuk mencapai pada tahap kesimpulan. Penarikan kesimpulan dalam penelitian ini menggunakan cara berfikir deduktif (umum-khusus) dengan melakukan analisis secara kritis.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini mencoba menjelaskan sistematika penulisan sebagai berikut. Adapun penelitian ini terdiri dari lima bab, dan masing-masing bab terdiri dari beberapa variabel-variabel. Pembahasan masing-masing bertujuan untuk mencari jawaban dari rumusan masalah yang menjadi fokus dalam penelitian ini. Adapun bab pembahasan sebagai berikut:

Bab I, berisikan pendahuluan. Adapun bagian dari pendahuluan terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan terakhir sistematika penulisan.

Bab II, dalam bab ini penulis mencoba akan mengurai tentang konsep, teori tentang bentuk negara kesatuan RI, sistem pemerintahan daerah, dan sistem pemerintahan desa berdasarkan peraturan perundang-undangan pasca reformasi. Hal demikian dipergunakan untuk menganalisis penelitian ini pada bab selanjutnya.

BAB III, fokus bab ini akan difokuskan pada analisis hubungan daerah dan desa berdasarkan pasca reformasi. Adapun sub bab yang

diperolehnya diantaranya pembahasan tentang implikasi otonomi desa dalam UU No.22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004. Dan hubungan daerah dan desa sebelum dan sesudah UU No 6 Tahun 2014, yang terdiri dari hubungan keuangan, hubungan sistem dan susunan organisasi pemerintahan, dan hubungan kewenangan.

Bab IV, penulis akan menguraikan analisis dari desain UU No. 6 Tahun 2014 berdasarkan konsep NKRI. Yang di dalamnya akan menjelaskan bagian-bagian pengaturan Desa yang ada pada UU No.6 Tahun 2014

Bab V, menjadi bahasan terakhir yang berisikan penutup. Di dalam penutup terdiri menjadi dua bagian, yakni kesimpulan dan saran.

BAB II

KONSEP NEGARA KESATUAN, SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DAN DESA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PASACA REFORMASI

A. Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

Masing-masing negara di dunia memiliki bentuk negara, tidak terkecuali Indonesia. Berangkat dari sejarah yang panjang atas perebutan kemerdekaan bangsa Indonesia, dan melalui perdebatan panjang para *the founding fathers* republik ini, maka bersepakatlah Negara Kesatuan (*unitaris*) adalah keputusan final dari bentuk Negara Indonesia.

Walaupun di awal-awal menjelang kemerdekaan, perdebatan yang begitu banyak menguras energi saat itu adalah perdebatan tentang dasar negara Indonesia (*philosophische grondslag*) dan bentuk negara. Terdapat dua kelompok pandangan dalam sidang BPUPKI yang berbeda pandangan, yaitu kelompok nasionalis Islam yang menghendaki Indonesia berdasarkan Agama (Islam). Sedangkan kelompok yang kedua dari kalangan nasionalis sekuler, yang menghendaki dasar negara Indonesia harus ada pemisahan antara hubungan agama dan negara. Kedua kelompok tersebut saling mempertahankan pendapatnya masing-masing, sehingga menemui jalan buntu.

Akibat saling bersikukuh, pada akhirnya dibentuklah Panitia kecil yang beranggotakan sembilan orang atau dikenal dengan sebutan (Panitia 9).⁷⁰ Tepatnya pada tanggal 22 Juni 1945, kedua kelompok tersebut mencapai sebuah kesepakatan dalam bentuk kompromis, atau meminjam istilah Mahfud MD mencapai *modus vivendi*⁷¹ (kesepakatan luhur) dari kedua pihak. Adapun hasil dari kesepakatan kedua pihak terangkum ke dalam sebuah piagam yang kemudian dikenal dengan sebutan Piagam Jakarta (*Jakarta Charter*).⁷² Berawal dari perdebatan dasar negara hingga perumusan bentuk negara yang kemudian menjadi rumusan dalam UUD nantinya.

Perubahan pembukaan UUD dan batang tubuh UUD hasil kerja BPUPKI ini oleh PPKI mencerminkan kuatnya perdebatan mengenai paham yang berkembang di tubuh panitia itu, yakni golongan kebangsaan atau nasionalis sekuler dan golongan Islam atau golongan nasionalis religius. UUD 1945 yang disahkan PPKI tersebut terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh,

⁷⁰ Adapun kesembilan panitia itu adalah Soekarno, Hatta, Wachid Hasyim, A. Maramis, Abikusno Tjokrosujoso, A Kahar Muzakir, H. Agus Salim, Ahmad Soebardjo, Moh. Yamin.

⁷¹ Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta, UII Press, 1993) hlm. 44

⁷² Dan selanjutnya terdapat perubahan dalam Piagam Jakarta pada tanggal 18 Agustus 1945 dalam sidang BPUPKI yang diusulkan oleh Hatta. perubahan Piagam Jakarta diantaranya; 1. “Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya”. Menjadi “Ketuhanan Yang Maha Esa”. 2. Pasal 6 batang tubuh UUD yang semula berbunyi “Presiden ialah orang Indonesia asli yang beragama Islam” diganti “Presiden ialah orang Indonesia asli”. 3. Pasal 28 batang tubuh UUD yang semula berbunyi “Negara berdasarkan asas ke-tuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” diganti menjadi “negara berdasarkan Ke-tuhanan Yang Maha Esa”. Pasal ini menjadi pasal 29 UUD nantinya.

dimana Batang Tubuh terdiri dari 16 Bab, dan 37 Pasal, empat pasal Aturan Peralihan, dan dua ayat Aturan Tambahan.⁷³

Dalam sejarah keberlakuan UUD 1945 ternyata tidak berlangsung lama. Belum lagi mencapai usia lima tahun UUD ini diganti dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) yang berlaku sejak tanggal 27 Desember 1949. Pergantian UUD terjadi karena terjadinya perubahan bentuk negara, dari negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945, diganti dengan negara Indonesia Serikat yang berdasarkan konstitusi RIS. Hal itu diakibatkan oleh situasi dan kondisi politik serta militer di tanah air. Akhirnya terbitlah Undang-undang Federal No. 7 tahun 1950 pada tanggal 15 Agustus 1950. Yang isinya adalah Indonesia kembali menjadi negara kesatuan dengan memberlakukan UUDS 1950 yang merupakan hasil perubahan dari konstitusi RIS.⁷⁴

Sedangkan perdebatan mengenai bentuk negara Indonesia, Soekarno dan Hatta berselisih paham mengenai bentuk Negara Indonesia. Soekarno mati-matian mempertahankan konsep bentuk negara kesatuan sebagai kelanjutan dari Nusantara yang pernah berjaya dimasa silam. Sedangkan Hatta pada dasarnya memilih Indonesia sebagai negara federal saja, karena dengan alasan mempertimbangkan kondisi geografis, budaya, entis, dan bangsa yang berbeda, sehingga pilihan yang tepat menurut Hatta adalah

⁷³ Slamet Effendy Yusuf & Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia*, (Jakarta, PIS, 2000) hlm. 10

⁷⁴ Negara bagian pada waktu itu diantaranya; Negara Indonesia Timur (1946), Negara Sumantera Timur (1947), Negara Pasundan (1948), Negara Sumantera Selatan (1948), Negara Jawa Timur (1948) dan Negara Madura (1948).

bentuk negara federal. Berbeda dengan Soepmo yang lebih bersepakat dengan konsep negara integral, karena menurutnya bentuk negara integralistik merupakan bentuk negara yang paling ideal dan sesuai dengan kondisi kebangsaan Indonesia.

Adapun konsep dan gagasan tentang terbentuknya negara kesatuan sendiri jauh sebelum kemerdekaan Indonesia. Hal demikian itu pernah dikemukakan Yamin.

Dasar unitarisme sejak Kongres Indonesia Muda (Sumpah Pemuda) 28 Oktober 1928 membuang dasar federalisme dan kebusukan rasa kepulauan atau kedaerahan (insularisme, provincialisme) dan menanam kesatuan Indonesia atas dasar persatuan bangsa, daerah tanah air dan bahasa di bawah lindungan satu bendera Merah-Putih.⁷⁵

Kongres Pemuda yang dilaksanakan pada tanggal 28 Oktober itu merupakan gagasan awal tentang cita-cita negara kesatuan. Diantaranya hasil dari kongres tersebut yang kemudian dikenal dengan sebutan “Sumpah Pemuda” yang berisikan komitmen berbangsa satu, bertanah air satu, dan berbahasa satu Indonesia. Dengan demikian komitmen persatuan di dalam negara kesatuan merupakan bagian dari *resultante* politik para pendiri republik ini. walaupun sejatinya ada beberapa kalangan berpendapat yang membedakan makna “kesatuan” dan “persatuan”.

Jika mengacu pada teori–teori modern, maka bentuk negara terdapat dua bentuk, yaitu bentuk negara kesatuan (unitarisme) dan bentuk

⁷⁵ M. Yamin. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta, Djambatan, 1951) hlm. 81

negara serikat (federal). Negara kesatuan ialah, suatu negara yang merdeka dan berdaulat, dan seluruh negara yang berkuasa hanya ada satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Negara kesatuan pada umumnya menggunakan dua sistem pemerintahan, ada kalanya menggunakan sistem sentralisasi dan ada pula yang menggunakan sistem desentralisasi. Sistem desentralisasi, merupakan pilihan asas yang tepat bagi negara kesatuan, dibandingkan asas otonomi.⁷⁶ Sedangkan Indonesia sendiri adalah negara kesatuan dengan menganut sistem desentralisasi.

Mengenai terminologi “kesatuan” dalam negara kesatuan. Dalam hal ini diungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie. Bahwa istilah keatuan yang bersifat persatuan itu harus dikembalikan kepada bunyi rumusan sila ketiga dalam Pancasila, yaitu “Persatuan Indonesia”, bukan “Kesatuan Indonesia”. Karena menurut Jimly, persatuan istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis. Bentuk negara keatuan telah termaktub dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1). “ Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Negara kesatuan merupakan konsepsi tentang bentuk negara, dan republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam rangka UUD 1945.⁷⁷

⁷⁶Ni'matul Huda, *Berkayuh Diantara Bentuk Negara Kesatuan Dan Federal*, Jurnal Konstitusi PSHK UII, Vol.1.No.01. Hlm. 60

⁷⁷Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme* (Jakarta, Konstitusi Press, 2006) hlm. 213

Berbeda dengan pendapat Jimly. Kusnardi dan Harmaily⁷⁸ Ibrahim mempunyai pendapat yang berbeda mengenai istilah “bentuk” negara kesatuan. Ia berpendapat, istilah “bentuk” ada kalanya digunakan sebagai kesatuan atau federasi, dan ada kalanya juga digunakan sebagai istilah republik. Seharusnya istilah “bentuk” digunakan dan ditujukan kepada pengertian republik. Sedangkan istilah “susunan” lebih tepatnya digunakan dalam pengertian negara kesatuan atau federasi. Sehingga akan mendapatkan pengistilahan bentuk negara adalah republik, sedangkan susunan negaranya adalah negara kesatuan atau federasi. Pendapat ini didasarkan kepada penyebutan bentuk di dalam UUD 1945, UUD RIS, dan UUD Sementara 1950, serta dalam Mukadimahnya.⁷⁹

Apabila dilihat dalam UUD 1945 Pasal I ayat (1), bahwa Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Sedangkan prinsip negara kesatuan ialah, bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintahan pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local*

⁷⁸Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet ke-5 (Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH UI,1983) Hlm.166

⁷⁹ Alinea III Mukadimah UUD RIS disebutkan “*maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik federasi....*” dan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD RIS “*Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk federasi*”. Serta juga dalam Alinea III mukadimah UUD Sementara, menyebutkan “*maka demi ini kami menyusun kemerdekaan itu dalam suatu piagam Negara yang berbentuk republik kesatuan....*” dan dipertegas dalam Pasal 1 ayat (1) UUD Sementara 1950, menyatakan “*Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan*”.

government), sehingga urusan –urusan negara dalam negara-negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara tersebut ialah pemerintah pusat.⁸⁰

Dalam negara kesatuan, tanggungjawab 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 didesentralisasikan, menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang di urus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahikan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.⁸¹

Sedangkan menurut C.S.T. Kansil, negara kesatuan merupakan negara yang merdeka dan berdaulat dimana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Negara kesatuan dapat pula berbentuk negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala sesuatu dalam negara tersebut langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, dan daerah-daerah tinggal melaksanakannya. Kemudian yang kedua, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, dimana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan swantara.⁸² Sedangkan perbedaan negara kesatuan dan federal dapat dilihat dari derajat

⁸⁰Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta, Grafindo Persada, 2005) hlm. 92

⁸¹*Ibid.*, Hlm. 93

⁸²C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, cetakan kedua, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985) hlm. 71-72

desentralisasinya.⁸³ Dalam negara kesatuan desentralisasi dibagikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, dan terdapat fungsi pengawasan dari pemerintahan di atasnya (pemerintah pusat). adanya fungsi pengawasan inilah yang menjadi hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam rangka negara kesatuan.

Lain halnya pendapat 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.⁸⁴ Sedangkan Mariam Budiarjo menegaskan perbedaan negara federal dan kesatuan yang terdesentralisasi hanya bersifat nisbi.⁸⁵ Ia menambahkan perbedaan kecenderungan atau perbedaan perjalanan arah antara otonomi dan federal menjadi satu titik temu persamaan antara sistem negara kesatuan berotonomi dengan sistem negara federal. Dengan demikian dapat disimpulkan, sepanjang otonomi dapat dijalankan secara wajar dan luas, maka perbedaan negara kesatuan yang berotonomi dengan Negara federal menjadi suatu perbedaan gradual belaka.⁸⁶ Sementara itu, mengenai pilihan negara kesatuan merupakan sikap ambisius para pendiri bangsa ketimbang negara federal yang dianggap sebagai bentuk

⁸³Hans Kalsen, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (Bandung, Nusa Media, 2014) cet.14. hlm 448

⁸⁴ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*, (Jakarta, Rajawali Press) hlm. 52.

⁸⁵ Mariam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Cet.XIII, (Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 1992) hlm.273

⁸⁶ *Ibid.* Hlm. 274

perpecah belahan bangsa. Menurut Gaffar Karim⁸⁷, pilihan negara kesatuan pada intinya hanya *visible* dalam sebuah masyarakat yang memiliki *character gemeinschaft* relatif tunggal. Pilihan negara kesatuan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang didominasi oleh pemerintah pusat, adalah salah satu alasan untuk tetap menjaga negara kesatuan dan integritas bangsa.⁸⁸ Jika pertimbangannya adalah demikian, maka tidaklah mutlak bahwa prinsip negara kesatuan secara keseluruhan terkendalikan oleh pemerintah (pusat). Akan tetapi syarat dari negara kesatuan haruslah berdaulat, dan tidak ada lembaga atau pemerintahan lain yang berdaulat di atas kedaulatan pemerintah (pusat).

oleh karena itu, Strong berpendapat, ada dua ciri yang terdapat dalam negara kesatuan.

first, the supremacy of the central parliament . second, the absence of subsidiary sovereign bodies. Adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat.⁸⁹

Dengan demikian yang menjadi hakikat dari negara kesatuan ialah bahwa kedaulatan-kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan badan legislatif lain selain dari badan legislatif pusat.

⁸⁷ Gaffar Karim, Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011) hlm.61-65

⁸⁸ Zayanti Mandasari, *Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi*, Tesis (Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2015) hlm. 35

⁸⁹ Strong, dikutip dari Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI (kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Daerah Otonomi Khusus)*, (Bandung, Nusa Media, 2014) hlm. 6

menurut pendapat Mariam Budiardjo, bahwa negara kesatuan itu merupakan bentuk negara dimana ikatan serta integrasi paling kokoh.⁹⁰

Sedangkan menurut pandangan M. Yamin tentang Negara kesatuan

*Unitarisme menghendaki satu negara yang bersatu atas dasar kesatuan. Negara kesatuan membuang federalisme, dan dijalankan dengan secara otonomi di daerah-daerah, karena untuk kepentingan daerah maka untuk pembagian kekuasaan dan kemerdekaan harus pula dijalankan secara adil menurut keharusan administrasi dan kepentingan.*⁹¹

Pilihan Indonesia menjadi negara kesatuan, didasarkan bukan hanya sekedar kepentingan atau sikap politik, melainkan juga didasarkan atas komitmen persatuan dan keadilan. Sikap Indonesia memilih bentuk negara kesatuan sepertinya menjadi konsep pilihan sebelum kemerdekaan Indonesia. Jika melihat dari pandangan Yamin di atas, maka negara kasatuan lebih tepatnya menggunakan asas otonomi bagi daerah-daerah otonom di bawahnya. Pemberian otonomi dalam rangka pembagian kekuasaan (*distribution of power*) kepada daerah untuk menjalankan dan mempertimbangkan kesejahteraan masyarakat secara adil. Semakin jauh akses masyarakat dengan pemerintahannya, maka semakin tidak merata program pemerintah. Sehingga akan terlihat tampak kesenjangan sosial masing-masing daerah.

⁹⁰ Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, Gramedia, 2008) hlm. 269-270

⁹¹M. Yamin. *Proklamasi dan Konstitusi Republik.... Op.Cit.*, hlm. 81

B. Sistem Pemerintahan Daerah

Ketika melihat dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Dari sini dapat dilihat, bahwa Indonesia sebagai negara kesatuan menganut sistem “pembagian kekuasaan” dan “pemisahan kekuasaan” yang terdesentralisasi. Frasa “dibagi” menunjukkan pusat dan daerah memiliki pemerintahan tersendiri, tidak adanya kewenangan mutlak dari pusat. melainkan keduanya menunjukkan terciptanya adanya hubungan kewenangan dan pengawasan yang sinergis sebagai pilihan dari negara kesatuan.

Sedangkan dalam penjelasan Pasal 18 tersebut sebelum amandemen, mempertegas posisi daerah yang berada dalam satu bentuk negara kesatuan, akan tetapi kekuasaannya menganut sistem pembagian. “oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat staat juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Provinsi dan daerah Provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechts-gemeenschappen*) “. ⁹²

Kemudian dilanjutkan ayat (2) yang menegaskan “*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri*

⁹² Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum Amandemen.

urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Pemerintahan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dijalankan dengan asas otonomi, dimana kewenangan mengatur dan mengurus pemerintahan sendiri secara mandiri adalah kewenangan pemerintah setempat. Tidak lagi seperti masa Orde Baru, kekuasaan dan kewenangan daerah didekte oleh pusat (sentralistik), sehingga daerah tidak lagi memiliki kebebasan nasib untuk menentukan dirinya sendiri secara mandiri, sehingga wajar daerah memiliki ketergantungan yang kuat terhadap pusat. Kewenangan secara mandiri bukan berarti untuk bertindak sendiri-sendiri, melainkan kebebasan untuk mewujudkan kesejahteraan secara adil.

Sebagaimana sudah disinggung dalam bab sebelumnya tentang istilah otonomi dan desentralisasi. Otonomi sendiri merupakan hak dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Sedangkan mandat konstitusi untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya acap kali menemukan berbagai ganjalan dalam perjalanannya. Walaupun pada dasarnya ada batasan-batasan tertentu dalam menjalankan otonomi, semisal hal-hal yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, dan suatu hal yang tidak bertentangan dengan undang-undang di atasnya, serta adanya fungsi pengawasan supervisi pada pemerintah daerah. Batasan-batasan tersebut nampaknya menjadi alat pengawasan oleh pusat kepada daerah. Sehingga menimbulkan kesan, otonomi yang diberikan nampaknya tidak sepenuh hati.

Otonomi secara substantif selain didefinisikan sebagai “hak dan kewajiban”, otonomi juga diartikan sebagai “penyerahan”. Oleh karena itu, dalam pandangan Ateng Syafrudin⁹³, penyerahan dalam hal otonomi yang diberikan oleh pusat kepada daerah terdapat dua bentuk penyerahan dalam otonomi yaitu, penyerahan penuh dan penyerahan tidak penuh. Penyerahan penuh adalah penyerah baik tentang asas-asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang cara menjalankan kewajiban (pekerjaan), semua diserahkan pada pemerintah daerah. Sedangkan penyerahan tidak penuh, hanya cara menjalankan saja, sedangkan asas-asas atau prinsip-prinsipnya ditetapkan oleh pemerintah pusat. bentuk yang kedua ini disebut dengan hak *medebewind*. Melihat dari pendapat tersebut, jika otonomi diartikan sebagai penyerahan, maka otonomi hari ini penyerahannya masuk pada katagori penyerahan yang kedua, penyerahan tidak penuh. Hal ini bertolak belakang dengan mandat konstitusi UUD 1945, yang menyebutkan secara tegas bahwa, “pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya...”. Dalam frasa “seluas-luasnya” prinsip dan cara menjalankan otonomi adalah kewenangan daerah bukan pusat. Pusat kepada daerah memiliki fungsi pengawasan yang dijalankan dengan melaksanakan tugas pembantuan. Lain halnya dengan Andi Mustari⁹⁴, bahwa negara dapat dilihat dari bentuk negaranya. Ia berpendapat bentuk negara dapat menggambarkan atau menjelaskan pembagian kekuasaan dalam satu negara secara vertikal yaitu antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

⁹³ Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta; Hakikat Otonomi dan Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, (Yogyakarta, Citra media, 2006) hlm. 2-3

⁹⁴ Andi Mustaripide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, (Jakarta, Gaya Media Pratama, 1999) hlm.23

sedangkan Solly Lubis⁹⁵ berpendapat, masalah pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara, dan perihal pemerintahan daerah itu sendiri serta hubungannya dengan pemerintah pusat tergantung pada bentuk negara kesatuan atau negara serikat. Sedangkan kemungkinan negara-negara kesatuan itu masih dapat dibedakan dengan menggunakan sistem negara kesatuan sentralisasi atau negara kesatuan desentralisasi.

Dengan demikian, UUD 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Adapun ketetapan MPR tersebut berisikan, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proposional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Disamping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keaneka ragaman masing-masing daerah.⁹⁶

Otonomi di daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Bukan pula sekedar menampung kenyataan negara yang luas, penduduk yang banyak, dan berpulau-pulau. Lebih dari itu,

⁹⁵ M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, cet.V (jakarta, Mandar Maju,1992)
hlm.138

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 18-19

otonomi di daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Tidak kalah penting, otonomi di daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan.⁹⁷ Otonomi diberikan kepada pemerintah daerah dalam perjalanannya memang tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Landasan konstitusional sebelum ada perubahan UUD 1945, yang mengulas tentang pemerintah daerah hanya satu pasal saja, selebihnya diatur dalam undang-undang yang secara eksplisit dan konsep desentralisasi, namun pada kenyataannya dan prakteknya, otonomi hanya berhenti pada supra pemerintahan yang bersifat sentralistik, dalam arti lain, otonomi bersifat simbolik.

Ketika diawal-awal reformasi, tepatnya perubahan tahap kedua UUD 1945. Yang secara spesifik mengulas perubahan Pasal 18 tentang pemerintahan daerah, maka ada beberapa asas yang menjadi usulan dan mungkin tidak pernah ada dimasa-masa sebelumnya. Diantaranya pernah diungkapkan Bagir Manan yaitu. *Pertama*, prinsip pemberian dan pengakuan otonomi luas kepada daerah. segala urusan yang tidak secara tegas ditentukan sebagai urusan pusat adalah urusan daerah. *Kedua*, daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri segala urusan rumah tangga daerah sebagai urusan rumah tangga sendiri dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan UUD 1945, Undang-undang dan berbagai kebijaksanaan nasional yang tidak bertentangan dengan asas-asas dan wewenang daerah. *Ketiga*, hak daerah untuk memperoleh manfaat sebesar-besarnya atas segala potensi dan kekayaan yang ada di

⁹⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta, PSH UII, 2001) hm. 3

daerahnya masing-masing. *Keempat*, segala bentuk eksploitasi kekayaan negara (rakyat) yang ada didaerah oleh pusat atau atas nama pusat, harus diikuti dengan ketentuan pembagian hasil antara pusat dan daerah. *Kelima*, pemerintahan daerah disusun dalam satuan pemerintahan propinsi, kabupaten, kota dan desa yang dibentuk dengan undang-undang. *Keenam*, pemerintah propinsi, kabupaten, kota, dan desa diselenggarakan masing-masing oleh gubernur, bupati, walikota, dan kepala desa yang dipilih langsung oleh rakyat (secara demokratis) daerah yang bersangkutan. *Ketujuh*, disetiap propinsi, kabupaten, dan kota diadakan DPRD yang dipilih langsung oleh rakyat daerah bersangkutan sebagai pembentuk peraturan daerah, mengawasi pemerintahan daerah, menetapkan APBD dan wewenang lain yang ditetapkan dengan undang-undang. Peraturan daerah, dari setiap daerah yang bersangkutan disahkan masing-masing oleh gubernur, bupati, dan walikota dan dimuat dalam lembaran daerah. *Kedelapan*, gubernur, bupati, walikota, dan kepala desa dapat diberhentikan atas resolusi dua pertiga anggota DPRD karena melakukan perbuatan melawan hukum, bertingkah laku tidak pantas, melalaikan tugas, atau karena tidak cakap. *Kesembilan*, pemerintahan daerah dapat menjalankan tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan atau berdasarkan undang-undang. *Kesepuluh*, ketentuan lebih lanjut diatur dengan undang-undang.⁹⁸ Usulan semacam itu memanglah tepat, karena bagaimanapun juga otonomi harus memiliki landasan konstitusional yang kuat. Akan tetapi akan menjadi anomali jika tujuan otonomi hanya untuk mencegah terjadinya disintegrasi bangsa yang

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 5-6

kian menganga. Seharusnya tujuan otonomi hendaknya berorientasi pada pembangunan yang meliputi aspek-aspek kehidupan dan penghidupan, jika dilihat demikian maka otonomi lebih condong terhadap kewajiban daripada hak.

Untuk menjalankan dan menyelenggarakan pemerintahan pusat dan daerah, pemerintah berpedoman kepada beberapa asas, yaitu.⁹⁹

1. *Asas keahlian.* Asas keahlian dilihat pada susunan pemerintahan pusat. semua hal diolah oleh ahli-ahli antara lain dalam susunan kementerian-kementerian seharusnya ahli-ahli urusan yang menjadi kompetensinya.
2. *Asas Kedaerahan.* Dengan bertambah banyaknya kepentingan-kepentingan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah pusat karena bertambah majunya masyarakat. Pemerintah tidak dapat mengurus kepentingan-kepentingan itu dengan baik, tanpa berpegang pada asas kedaerahan dalam melakukan pemerintahan.

Selain asas otonomi, pemerintahan daerah dijalankan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (delegasi). Desentralisasi merupakan asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pusat kepada daerah atau dari daerah yang lebih tinggi kepada daerah yang lebih rendah. Wewenang yang diserahkan tadi sepenuhnya

⁹⁹ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah; Kajian Tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*, Yogyakarta, UII Press, 2006. Hlm 1

menjadi tanggungjawab daerah tersebut. Semisal perencanaan, politik, pembiayaan dan seterusnya.¹⁰⁰

Selanjutnya asas dekonsentrasi. Merupakan asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. tanggung jawab tetap ada pada pemerintah pusat. adapun pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya menjadi wakil pemerintah pusat. Dasar diadakannya dekonsentrasi adalah tidak semua urusan pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi. Sedangkan tugas pembantuan (delegasi) merupakan asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi tugas. Semisal penarikan pajak kendaraan yang sebetulnya menjadi wewenang pemerintah pusat, dan lain seterusnya.¹⁰¹

Setelah reformasi terdapat beberapa perubahan dalam tata pemerintahan daerah. setidaknya memperjelas posisi daerah otonom yang sebelumnya sama sekali tidak menguntungkan daerah otonom, justru yang ada hanya penyeragaman konsep tata pemerintahan daerah. Adanya prinsip otonomi dari nyata dan bertanggungjawab hingga pada prinsip otonomi yang dijalankan dengan seluas-luasnya, merupakan bukti nyata tujuan daerah otonom tidak sekedar berorientasi pada pembangunan semata, melainkan juga

¹⁰⁰ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil. *Pemerintahan Daerah Di Indonesia; Hukum Administrasi Daerah*, (Jakarta, Sinar Grafika,2004) hlm.3-4

¹⁰¹ *Ibid. Hlm. 4*

pada keadilan sosial. Untuk mewujudkan pelaksanaan otonomi, maka disini perlu adanya aturan yang mengatur bagaimana hubungan pemerintah pusat dan daerah yang meliputi berbagai macam hubungan, baik hubungan pengawasan, hubungan kewenangan, hubungan keuangan dan seterusnya.

Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tetapi pada pokoknya juga perlu diwujudkan atas dasar keprakarsaan dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sendiri sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah itu. Dalam kultur masyarakat kita yang paternalistik, kebijakan desentralisasi dan otonomi tidak akan berhasil apabila tidak dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprakarsaan dan kemandirian daerah sendiri.¹⁰²

Peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur tentang Pemerintah Daerah, serta bagaimana hubungan pusat dan daerah sering mengalami perubahan, hal semacam itu disebabkan banyak faktor yang mempengaruhinya. Berikut akan penulis uraikan posisi pemerintah daerah dalam peraturan perundang-undangan khususnya setelah reformasi.

1. Pemerintah Daerah Berdasarkan UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

¹⁰² Jazim Hamidi, *Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)*. Jurnal Hukum UII. Vol.18. No.3.18 Juli 2011. Hlm.338

Gelombang reformasi yang tidak bisa dibendung lagi saat itu, membuat peta politik Indonesia kian tak menentu. Belum lagi terpaan krisis moneter di penghujung 1998 yang harus dibayar dengan terjadi kekerasan, konflik sipil dan penjaharan dimana-mana. Setelah terbukanya kran demokrasi yang ditandai dengan reformasi, maka daerah-daerah mulai bangkit dan seakan-akan bangun dari tidur panjangnya. Tuntutan dari daerah bermacam-macam, mulai dari mengubah bentuk negara dari kesatuan menjadi federal, tuntutan memperjelas kedudukan daerah sebagai daerah otonom, dan bahkan sebagian dari daerah meminta kebijakan otonomi khusus, dan tidak jarang juga meminta untuk memisahkan diri dari NKRI.

Untuk menanggapi situasi nasional dan meredam gejolak di daerah-daerah, tidak harus menunggu waktu yang lama, Pemerintah transisi BJ. Habibie merespon hal tersebut dengan mengeluarkan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah. dan UU No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan. Dengan demikian, berlakunya undang-undang tersebut, secara otomatis menghapus berlakunya dua undang-undang sebelumnya, yakni UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah, dan Undang-undang No.5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. Dimana sebelumnya, desain dari dua undang-undang tersebut adalah desentralisasi, akan tetapi pada taraf implementasinya syarat sentralistik. Sehingga daerah-daerah hanya menjadi alas kaki pusat sampai sepanjang perjalanan Orde Baru.

Semangat dari UU No 22 Tahun 1999 selain memperjelas kedudukan otonomi di daerah-daerah, terdapat perbedaan dan perubahan yang prinsipil dalam berlakunya Undang-undang tersebut. Perubahan-perubahan yang prinsipil tersebut antara lain susunan rumah tangga daerah, pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD, sistem hubungan keuangan yang baru, sistem pengawasan supervisi dan lain-lain. Ketentuan ini bermaksud agar otonomi sebagai salah satu sendi penyelenggaraan pemerintahan dapat dijalankan sesuai dengan dasar dan semangat otonomi. Oleh karena itu, betapapun luasnya otonomi, dan besarnya kekuasaan daerah otonom, harus selalu ditempatkan dalam kerangka negara kesatuan. Dengan demikian politik otonomi yang dimuat dalam UU No 22 Tahun 1999, tidak boleh ditempatkan sebagai *entitas* melainkan sebagai *koreksi* terhadap praktik sentralisasi dari UU No.5 Tahun 1974.¹⁰³

Begitu juga pola hubungan pusat dan daerah yang semula sentralisasi mengarah pada konsep desentralisasi, sehingga ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi. Yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari organisasi yang ada di daerah. kesemuanya itu dalam rangka otonomi dan implementasi dari UU 22/99.

Akan tetapi UU 22/99 dalam perjalanannya mengalami pasang surut masalah. Demikian itu terkesan bahwa Undang-undang ini terkesan

¹⁰³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi.....Op.Cit.* hlm.30-31

dipaksa dan terburu dalam penyelesaiannya. Dalam Pasal 4 (2) menyebutkan “*daerah-daerah sebagaimana pada ayat (1) masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai herarki satu sama lain*”. Hal semacam ini berbeda dengan Undang-undang sebelumnya yang berherarki dan ada sistem pengawasan represif, sehingga terciptanya hubungan yang ketat.

Adanya penegasan dalam Pasal 4 (2) UU 22/99 bahwa antara Daerah Propinsi dan Kabupaten/ Kota tidak ada jenjang herarki, telah pula menyebabkan hubungan antara keduanya menjadi tidak harmonis. Daerah kabupaten/kota menganggap Daerah Propinsi bukan atasannya lagi sebagaimana diatur dalam Undang-undang sebelumnya. Akibatnya, Gubernur merasa kewenangannya banyak dipangkas, terutama hilangnya kapasitas untuk mengontrol dan mengawasi perilaku kepada daerah di Kabupaten dan Kota yang selama ini dinikmati pada masa pemerintahan Orde Baru. Padahal dalam Pasal 9 UU 22/99 ditegaskan bahwa kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota. Kewenangan propinsi sebagai wilayah administrasi

mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah di daerah.¹⁰⁴

Sedangkan menurut Indera J. Piliang, Status propinsi yang dilematis (administratif dan otonom) dan peran ganda gubernur dalam UU 22/99 Pemerintahan Daerah menganut *integrated perfectoral system*. Alasan yang melandasinya antara lain adalah. *Pertama*, memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). *Kedua*, menyelenggarakan kewenangan yang bersifat lintas kabupaten/kota maupun yang belum atau tidak dapat ditangani oleh kabupaten/kota. *Ketiga*, melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan secara dekonsentrasi.¹⁰⁵

Secara teoritis maupun praktek, penyelenggaraan fungsi pemerintahan tidak dilaksanakan secara desentralisasi semata, tetapi tetap mengkombinasikan antara asas desentralisasi, dekonsentrasi maupun tugas pembantuan. Pendulum (bandul) akan selalu bergerak ke arah sentralisasi ataupun desentralisasi dan tidak terlepas dari model pemerintahan yang dianut oleh suatu negara.¹⁰⁶ Kedudukan propinsi dalam UU 22/99 ini, lebih mempertegas pada posisi propinsi sebagai wilayah administrasi. Sehingga propinsi kehilangan sebagian kekuasaannya dalam arti fungsi, hal semacam itu yang menjadikan hubungan pusat dan daerah acapkali

¹⁰⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Nusa Media, 2009) hlm. 5-6

¹⁰⁵ *Ibid. Hlm. 6*

¹⁰⁶ *Ibid. Hlm*

mengalami tarik ulur atau *spaning*. hubungan demikian itu berimbas pada banyaknya peraturan daerah (Perda) yang dinilai bermasalah.

Permasalahan produk hukum sebagaimana dimaksud nampak dari adanya sejumlah pembatalan Peraturan Daerah (Perda) oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) melalui mekanisme *eksekutif review* maupun pengujian melalui Mahkamah Agung atau dikenal dengan istilah *judicial review*. Pada konteks pengajuan (*review*) yang dilakukan oleh eksekutif maupun legislatif tersebut dapat dipahami bahwa regulasi ditingkat lokal masih menunjukkan adanya permasalahan hukum yang berdampak sistemik dan meluas terhadap penyelegaraan pemerintahan di daerah.¹⁰⁷ karena semakin banyaknya peraturan yang di “*review*”, menunjukkan buruknya sistem perundang-undangan baik di pusat atau pun di daerah.

Pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota) yang tidak ada hubungan herarkhis, juga diimbangi dengan prinsip-prinsip otonomi yang luas, penuh dan bertanggungjawab bagi daerah kabupaten/kota. Sedangkan otonomi ditingkatan propinsi berlaku terbatas hanya lintas kabupaten/kota. Propinsi sebagai daerah otonom juga wilayah administrasi dalam rangka asas desentralisasi, dekonsentrasi yang terbatas, dan sebagai daerah administrasi adalah wakil pemerintah. Berbeda dengan Undang-undang sebelumnya (UU No. 5 Tahun 1974) yang membagi daerah otonom

¹⁰⁷ Jazim Hamidi, *Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)*. Jurnal Hukum UII. Vol.18. No.3.18 Juli 2011. Hlm.339

menjadi herarkhis, dan terdiri tiga tingkatan, Pemerintah Daerah Tingkat I (Propinsi), Pemerintah Daerah Tingkat II (Kabupate/Kota), dan Pemerintah Daerah Tingkat III (Desa).

Selain daripada itu, dalam Pasal 18 dan 34 UU 22/99 mekanisme pemilihan dan pengangkatan kepala daerah masing-masing dipilih oleh DPRD. Jika Gubernur maka dipilih oleh DPRD Propinsi, sedangkan Bupati dan Walikota dipilih oleh DPRD kabupaten/kota. sedangkan khusus gubernur dalam Pasal 38 menyebutkan, nama-nama calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD dikonsultasikan dengan Presiden. mekanisme pemilihan dan pengangkatan kepala daerah pada dasarnya tidak mengalami perubahan yang signifikan dengan Undang-undang sebelumnya. Akan tetapi, yang menjadi pembeda dalam UU 22/99 ini hanya menambah penguatan fungsi peran legislatif daerah. hal demikian itu nampak jelas dengan adanya beberapa hak dan kewenangan DPRD, yang diantaranya memiliki hak untuk meminta laporan pertanggungjawab kepala daerah, atau kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Sedangkan dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah, Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden. sementra itu, dalam penyelenggaraan otonomi daerah di kabupaten/kota, bupati dan walikota bertanggungjawab kepada DPRD kabupaten/kota. dan berkewajiban memberikan laporan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dalam rangka pembinaan dan pengawasan.

Pada intinya UU No.22/99 membagi wilayah negara atas Propinsi, Kabupaten /Kota, dan Desa, serta menempatkan kecamatan selaku pemerintah daerah. propinsi ditempatkan selaku daerah otonom sekaligus wilayah administrasi. Undang-undang ini menyatakan pelaksanaan otonomi luas, utuh yang diletakkan pada kabupaten dan kota. sedangkan otonomi daerah propinsi merupakan otonomi terbatas, pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkat kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan kota tidak lagi ada wilayah administrasi.

Ditematkannya kabupaten/kota hanya sebagai daerah otonom, disatu sisi menghapus dualisme penyelenggaraan pemerintah daerah, dan disisi lain memberikan keleluasaan kabupaten/kota untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya. Berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1974 yang menempatkan daerah kabupaten dan kotamadya sebagai daerah otonom sekaligus wilayah administrasi. Berdasarkan UU 22/99, pada daerah kabupaten/kota hanya diterapkan asas desentralisasi, akan tetapi dalam UU 5/74 asas desentralisasi ditetapkan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi.¹⁰⁸

Sebagaimana telah disinggung di awal bahwa, otonomi merupakan hak untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah otonom secara mandiri. Penyelenggaraan otonomi daerah dengan

¹⁰⁸ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, (Yogyakarta, UII Press,2009) hlm. 63-64

prinsip luas, penuh, nyata, dan bertanggungjawab, nampaknya pemerintah masih setengah hati. Transisi dari sentralisasi menuju desentralisasi menjadikan titik temu dengan memberlakukan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagai jaminan hubungan pusat dan daerah dalam ikhwal kewenangan dan pengawasan.

2. Pemerintah Daerah Berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Perubahan UU No.22 Tahun 1999, dilakukan karena banyak kasus penyelenggaraan otonomi daerah yang tidak sesuai dengan tujuan dan maksud reformasi yang mendambakan perbaikan. Atas pertimbangan itu, MPR merekomendasikan kepada pemerintah agar ada undang-undang tersebut diganti. disamping adanya perubahan UUD NRI 1945, juga memperhatikan beberapa ketetapan MPR dan keputusan MPR, seperti Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2002, dan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 5/MPR/2003 Tentang Penugasan Kepada MPR-RI untuk menyampaikan saran Atas

Laporan Pelaksanaan Keputusan MPR-RI oleh Presiden, DPR, BPK, dan MA pada sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003.¹⁰⁹

Lebih lanjut Ateng Syafrudin mengungkapkan dasar pemikiran penggantian undang-undang yang lama, yakni UU No.22/99 terhadap UU 32/2004, terdapat pertimbangan dasar pemikiran. *Pertama*, sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. *Kedua*, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.¹¹⁰

Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan pemerintahan, kecuali kewenangan yang sudah ditentukan menjadi kewenangan pusat oleh undang-undang. Seperti bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal nasional dan agama.¹¹¹

¹⁰⁹ Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta; Hakikat Otonomi..... Op.Cit.* Hlm. 37-38

¹¹⁰ *Ibid.* Hlm. 34

¹¹¹ Pasal 10 (3) UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Terkait mengenai agama, sebagian kegiatannya adapat ditugaskan kepada pemerintah daerah sebagai upaya keikutsertaan daerah dalam menumbuh kembangkan kehidupan beragama. Ada kewenangan yang lain pula yang menjadi kewenangan pusat, seperti perencanaan nasional atau pengendalian pembangunan secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, dan pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi secara strategis, konservasi dan standarisasi nasional.¹¹² Dengan demikian, pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah juga menjadi pembagian kewenangan pula.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, pengertian pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut atau berdasarkan desentralisasi. Pemerintahan mengandung arti sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan pemerintah daerah dan DPRD. Ditinjau dari aspek wewenang, pemerintah daerah otonom menyelenggarakan dua aspek otonomi. *Pertama*, Penyerahan penuh adalah penyerah baik tentang asas-asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang cara menjalankan kewajiban (pekerjaan), semua diserahkan pada pemerintah daerah. Sedangkan penyerahan tidak penuh, hanya cara menjalankan saja, sedangkan asas-

¹¹² Bagir Manan, *Menyingsong Fajar Otonomi..... Op.Cit. Hlm.102*

asas atau prinsip-prinsipnya ditetapkan oleh pemerintah pusat. bentuk yang kedua ini disebut dengan tugas pembantuan (*medebewind* atau *zelfbestuur*)¹¹³

Pengertian pemerintah berdasarkan UU 32/2004, secara *positiefrechtelijk* dibedakan antara pemerintah pusat dan daerah. pemerintah pusat diartikan sebagai perangkat negara kesatuan republik Indonesia yang terdiri dari Presiden dan dibantu oleh Menteri-menteri. Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai eksekutif daerah. pengertian-pengertian yuridis tersebut menunjukkan satu persamaan. Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. Pengertian pemerintahan pusat dalam arti luas dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan negara pada umumnya. Pengertian itu berbeda jika dilihat dari perspektif hubungan pusat dan daerah. yakni pemerintah pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.¹¹⁴ Pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat Daerah lainnya, yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Kepala Daerah, dan Perangkat Daerah.¹¹⁵

Undang-undang selanjutnya yang merupakan turunan dari Pasal 18 UUD adalah UU No.32 Tahun 2004, terdapat prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah yaitu: a) digunakannya asas

¹¹³ Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta; Hakikat Otonomi dan..... Op.Cit.* hlm. 2-3

¹¹⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi.....Op.Cit.* hlm. 104

¹¹⁵ Deddy Supriyadi Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, (Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2004) hlm. 13

desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan; b) penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan diarahkan kabupaten dan kota; c) asas tunggal pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah propinsi, daerah kabupaten, daerah kota, dan desa; d) berdasarkan UU 32/2004 ini, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dan dalam undang-undang ini, membagi wilayah negara atas Propinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa. Sedangkan Institusi Kecamatan ditempatkan selaku daerah otonom sekaligus masih tetap ditempatkan selaku daerah otonom sekaligus wilayah administrasi. Kabupaten dan Kota adalah sebagai daerah otonom. Hal ini yang dikatakan ketentuan dalam UU 32/2004 tidak jauh berbeda dengan UU 22/99 secara struktur dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹¹⁶

Sedangkan dalam UU 32/2004 yang dimaksud hak dalam konteks otonomi daerah adalah hak-hak daerah yang dijabarkan pada Pasal 21 Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak: 1). Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. 2) Memilih pimpinan daerah. 3). Mengelola aparatur daerah. 4). Mengelola kekayaan daerah. 5). Memungut pajak daerah dan retribusi daerah. 6) Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber

¹¹⁶ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum...* dikuti dari Zayanti Mndasari, *Politik Hukum Pemerintahan Desa*. Tesis FH UII, Yogyakarta.2015. hlm.54

daya lainnya yang berada di daerah. 7) Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah. 8) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan wewenang dalam konteks otonomi daerah, maka daerah otonom, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat Pasal 1 (6) UU No 32 Tahun 2004, berhak mengurus urusan pemerintahannya, urusan pemerintahan yang tertulis pada Pasal 12 UU No 32 Tahun 2004 memberikan panduan, yaitu: (1) Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. (2) Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Dalam konstitusi (UUD 1945) Kepala Daerah Dapat dipilih secara demokratis. Landasan konstitusional dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah “demokratis” adalah pemilihan langsung. Dalam Pasal 24 (5) UU 32/2004 ini yang menyebutkan “Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu paangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”. Mekanisme pemilihan ini, tentu berbeda dengan

undang-undang sebelumnya, dimana sebelumnya (UU 22/99) kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dan diangkat melalui DPRD.

Adapun masa jabatan kepala daerah lima tahun, dan paling lama dua kali masa jabatan yang berturut-turut. Dan pada akhir jabatannya, kepala daerah menyampaikan laporan pertanggung jawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Ketentuan Kepala Daerah umumnya berlaku juga Kepada Wakil Kepala Daerah, kecuali pertanggungjawaban. Karena pertanggungjawaban Wakil Kepala Daerah kepada Kepala Daerah. hal demikian menjadi rancu menimbang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan satu paket diangkat dan dipilih secara bersamaan, serta tugas dan kewenangannya tidak ada pembedaan karena terkadang Wakil Kepala Daerah juga melakukan kesalahan seperti yang dilakukan Kepala Daerah.

Mengenai kedudukan kecamatan dan kelurahan dalam UU No.32 Tahun 2004 adalah menjadi organ otonomi dalam lingkungan kabupaten atau kota. Memang sebelumnya kedudukan kecamatan menjadi unsur dari dekonsentrasi. Sedangkan kelurahan merupakan organ pemerintahan di bawah kecamatan, dan kelurahan menerima pelimpahan wewenang dari kecamatan. Adapun lurah diangkat oleh Bupati atau Wali Kota atas usul

camat dan bertanggungjawab camat. Dengan demikian kelurahan bukanlah daerah atau kesatuan otonom seperti Desa.¹¹⁷

Pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintah memiliki hubungan dengan pemerintah dan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumberdaya lainnya. Hubungan tersebut menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antara susunan pemerintahan.¹¹⁸

Berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah, maka ada dua model hubungan. Hal ini pernah diungkapkan oleh Kevanagh dan M. Fauzan.¹¹⁹ Diantaranya:

1. Model pelaksana (*Agency Model*)

Dalam model ini, pemerintah daerah hanya menjadi pelaksana oleh pemerintah pusat. adapun ciri-ciri pokoknya adalah: “*central government has the power to create or abolish local government bodies and their power. In this model, the nation framework of policy is established centrally and local authorities, with little scope discretion or variation.*”

2. Model mitra (*partnership model*)

¹¹⁷ Djamilah, *Pelaksanaan Sistem Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Indragiri Hilir Setelah Berlakunya UU No.32 Tahun 2004*, (yogyakarta, Tesis, FH UII,2008) hlm. 46

¹¹⁸ *Ibid. Hlm.55*

¹¹⁹ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah; Kajian.... Op.Cit.* Hlm

Model ini mengatur bahwa pemerintah daerah memiliki suatu tingkat kebebasan tertentu untuk melakukan pemilihan di daerahnya. Ciri model ini adalah *“local government has its own political legitimacy, finance (from rate and service), resources and even legal powers, and the balance of power between the central and local, fluctuates according to the context. There is too much variation in local services to sustain the agency model, even though local authorities are clearly subordinate in the partnership.”*

C. Sistem Pemerintahan Desa

Ketika Soeharto dipaksa turun dari tampuk kekuasaannya, yang berkuasa kurang lebih dari 32 tahun lamanya, hal demikian itu adalah momentum yang tepat (*golden moment*) untuk mengawali era baru. Reformasi merupakan instrumen yang tepat untuk mereformasi semua aspek dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk mereformasi konstitusi yang begitu disakralkan oleh pemerintahan Orde Baru. Suatu hal yang paling memungkinkan untuk mengubah wajah Indonesia baru adalah dengan mereformasi konstitusi dengan melakukan perubahan terhadap UUD 1945 yang dilakukan empat tahap. Tahapan yang ke dua memprioritaskan dalam penataan pemerintahan di daerah. Hal demikian itu tampak pada Pasal 18 yang awalnya hanya terdiri satu Pasal dan ayat

saja, kini terdapat penambahan Pasal 18 (A,B) berikut dengan penambahan ayat-ayatnya.

Landasan konstitusional daerah dan desa untuk menjalankan pemerintahannya harus diimbangi dengan peraturan perundang-undangan dalam ranah pelaksanaan teknisnya. Sehingga beberapa bulan setelah reformasi lahirlah Undang-undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, dengan demikian secara otomatis menonaktifkan atau tidak berlakunya lagi Undang-undang sebelumnya, yakni UU No.5 Tahun 1974, Tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No.5 Tahun 1979, Tentang Desa. Di masa Orde Baru daerah dan desa tidak menjadi satu sistem pemerintahan, akan tetapi daerah dan desa menjadi kewenangan pemerintahan nasional secara mutlak yang bercorak sentralisasi. Sedangkan desa berkedudukan wilayah terendah di bawah kecamatan. Setelah reformasi keberadaan desa dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diakui secara konstitusional dalam Pasal 18B, yang menyatakan “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”. Menurut Pasal tersebut desa masuk sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Keberadaan desa yang masih eksis sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, dan

beserta hak-hak tradisionalnya di akui konstitusi.¹²⁰ Namun secara eksplisit dalam konstitusi UUD 1945, pengaturan tentang otonomi desa, cukup hanya berhenti di daerah.

Desa menunjukkan sebuah entitas kewilayahan yang memiliki sistem pemerintahan sendiri. Asal kata desa adalah “deshi” yang merupakan bahasa sansekerta yang berarti tanah kelahiran ataupun tanah tumpah darah. Dalam makna ini, desa diartikan asli atau orgin. Pengertian selanjutnya jika “desa” diartikan ke dalam bahasa Indonesia, maka desa berartikan wilayah hukum di jawa.¹²¹ Desa berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri di luar kota.¹²²

Istilah Desa tidak jauh berbeda dengan apa yang pernah disinggung oleh Koentjaraningrat¹²³. Desa diambil dari bahasa sansekerta yang berartikan tanah, tumpah darah. Sebutan Desa hanya dipakai di daerah-daerah Jawa dan Madura, sedangkan daerah selain Jawa dan Madura menggunakan istilah lain, seperti Gempong dan Meunasah di Aceh, Huta di Batak, Nagari di Sumantera Barat dan lain sebagainya. Artinya Desa hanya mengarah pada dua daerah saja, yakni Jawa dan Madura.

¹²⁰Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta, Erlangga, 2011). Hlm. 63

¹²¹Binarto, *Interaksi Desa-Kota*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1989) hlm. 11

¹²²Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, Hlm.258

¹²³Koentjaraningrat, *Masalah-Masalah Pembangunan: Bunga Rampai Antropologi Terapan*, dikutip dari Heny Setyowati, *kedudukan Peraturan Desa Sebelum dan Setelah Lahirnya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Desa*, Tesis UII, 2014, Hal. 28

Menurut H.A.W. Widjaja, Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Sedangkan landasan pemikiran dalam pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat.¹²⁴ Sedangkan menurut Hanif Nurcholis, memberikan pengertian tentang Desa adalah suatu wilayah yang ditingali oleh sejumlah orang yang saling mengenal, hidup bergotong royong, memiliki adat istiadat yang relatif sama, dan mempunyai tata cara sendiri dalam mengatur kehidupan kemasyarakatannya.¹²⁵ Dengan demikian Desa merupakan sekumpulan masyarakat hukum yang menempati di suatu wilayah tertentu yang memiliki sistem pemerintahan untuk mengatur, dan mengurus rumah tangganya sendiri secara mandiri dan partisipatif. Sedangkan Desa sendiri diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum semenjak pada masa kolonial.

Mengenai desa dalam perkembangannya, Hanif Nurkholis¹²⁶ membagi beberapa tipe tentang desa dalam perkembangannya, diantaranya:

1. Desa adat (*self-governing community*). Desa adat merupakan bentuk desa asli dan tertua di Indonesia. Konsep “otonomi asli” ini merujuk pada konsep desa adat ini. dan desa yang demikian tidak menjalankan tugas-tugas administrasi yang diberikan

¹²⁴ H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, (Bandung, PT Rajagrafindo, Hlm. 3

¹²⁵ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan.... Op.Cit.*, hlm. 4

¹²⁶ *Ibid. Hlm.*,65-66

negara. Dan negara hanya mengakui kedudukan, kewenangan asli, dan kekayaan desa adat. Contoh desa adat seperti Desa Pakraman di Bali., dan seterusnya.

2. Desa Administrasi (*local state government*) adalah desa yang merupakan satuan wilayah administrasi, yaitu satuan pemerintah terendah untuk memberikan pelayanan administrasi dari pemerintah pusat (pembantuan). Desa administrasi merupakan subsistem dari pemerintahan kabupaten/kota *the local state government*. Desa administrasi ini berubah status dan dikenal sebagai kelurahan.
3. Desa otonom (*local self-government*) adalah desa yang dibentuk berdasarkan desentralisasi dengan undang-undang. desa otonom mempunyai kewenangan yang jelas karena diatur dalam undang-undang pembentuknya.
4. Desa campuran (adat dan semiotonom), desa yang mempunyai kewenangan campuran antara otonomi asli dan semi otonomi formal. Disebut campuran karena otonomi aslinya diakui oleh undang-undang dan juga diberi penyerahan kewenangan dari kabupaten/kota. Disebut semi otonom karena model penyerahan urusan pemerintahan dari daerah otonom kepada satuan pemerintahan di bawahnya ini tidak dikenal dalam teori desentralisasi. Dalam teori desentralisasi dan otonomi daerah, penyerahan urusan pemerintahan hanya dari pemerintah

pusat. dalam UU 22/99 dan 32/2004 adalah model desa tipe campuran ini.

Desa sendiri dijadikan sebagai subsistem pemerintahan (pusat dan daerah), telah terjadi sebelum kemerdekaan. Hal itu terlihat pernyataan Moh. Yamin dalam sidang BPUPKI pada tanggal 29 Mei 1945, ia mengatakan:

“Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang diperbarui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintah Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja”¹²⁷.

“tetapi yang perlu ditegaskan disini, yaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, warga-warga dan lainnya tetaplah menjadi kaki Pemerintahan Republik Indonesia. Dan ditengah-tengah Pemerintahan atasan dan bawahan, kita putuskan Pemerintahan Daerah”¹²⁸.

Berdasarkan pandangan Yamin di atas, salah satu arsitek Undang-undang Dasar 1945. Bahwa konsep dan struktur pemerintahan terdiri dari tiga tingkatan, yakni Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah, dan Pemerintah Desa, sebagai struktur Pemerintahan paling bawah. Kesemua tingkatan pemerintahan tersebut dijalankan berdasarkan otonomi dan dijalankan secara demokratis. Dan hal yang terpenting lainnya adalah masih dalam bingkai NKRI.

¹²⁷ Moh. Yamin, “*Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*” dikutip dari Ni'matul Huda, “*Otonomi Daerah; Filosofi,.... , Op Cit* hlm.1

¹²⁸ Ibid., hlm. 2

Adapun istilah Desa dalam ketentuan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan pasca reformasi dapat dirangkum sebagai berikut:

“Desa atau 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”.¹²⁹

“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 Indonesia”.¹³⁰

“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”.¹³¹

Ketika melihat dari definisi desa berdasarkan peraturan perundang-undangan di atas maka, ada perbedaan pengakuan dari masing-masing Undang-undang tersebut. Dalam UU 22/99 dan UU 32/2004 desa merupakan “kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.” Dan kedudukan desa berada di bawah

¹²⁹ Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

¹³⁰ Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

¹³¹ Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Sedangkan istilah Desa dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, istilahnya sama. Dan dalam UU tersebut terdapat empat Pasal di dalamnya yang membahas tentang Desa.

pemerintahan daerah (kabupaten). Maka dengan demikian otonomi hanya berhenti pada kabupaten saja. Sedangkan dalam UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, merupakan penegasan dan pengakuan keberadaan desa yang selama ini dibayang-bayangi keberadaan pemerintah daerah. dapat dilihat dalam frasa “kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan,..”. Pengakuan keberadaan pemerintahan desa dalam struktur ketatanegaraan Indonesia adalah salah satu desain bahwa desa merupakan otonomi asli.

Sedangkan Bagir Manan¹³² memberi batasan tentang pengertian masyarakat hukum. Menurutnya masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat yang bersifat teritorial atau geneologis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau keluar 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.¹³³ pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisionalnya masih nyata ada dan berfungsi, dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Pembatasan ini perlu, untuk

¹³²Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi.... Op.Cit. Hlm.13*

¹³³Ni'matul Huda, “*Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*”, (Setara Press, Malang, 2015) hlm.105

mencegah seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan sudah berubah atau hapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Satuan masyarakat hukum atau sebutan pemerintahan lainnya adalah subsistem negara kesatuan, oleh karena itu harus tunduk pada prinsip-prinsip negara kesatuan.¹³⁴

Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus. Istilah *mengatur* dan *mengurus*, artinya desa mempunyai kewenangan yang bersifat mengatur dan membuat aturan (*policy regulation*), sedangkan mengurus, artinya bahwa desa memiliki kewenangan untuk membuat aturan pelaksanaan (*policy implementation*) dalam tujuan kesejahteraan dan pemberdayaan. Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus berarti kesatuan masyarakat hukum tersebut mempunyai otonomi, karena mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan yang sifatnya mengatur dan membuat aturan pelaksanaannya. Dengan demikian desa memiliki otonomi, namun otonomi desa bukan otonomi formal sebagaimana yang dimiliki oleh Propinsi, Kabupaten/Kota, akan tetapi otonomi desa berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat.¹³⁵ Otonomi tersebut ada jauh sebelum desa terbentuk bahkan negara ini terbentuk. Oleh karena itu otonomi desa bisa dinamakan pula sebagai otonomi asli. hal ini berbeda dengan otonomi di daerah (propinsi, kabupaten/kota), otonomi tersebut diberikan melalui undang-undang (*top down*), sedangkan desa

¹³⁴ *Ibid.*, Hlm.106

¹³⁵ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan...Op.,Cit.*, hlm.64

otonominya berasal dari asal-usul dan adat istiadat yang dikembangkan, dipelihara, dan dipertahankan sampai sekarang, serta diakui berdasarkan Undang-undang (*bottom up*).

Ketika dimasa Orde Baru, terdapat UU No. 5 Tahun 1979 yang mengatur Tentang Desa, dan lima tahun sebelumnya terdapat UU No.5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah. pengaturan desa dalam Undang-undang yang lahir di masa Orde Baru bercorak penyeragaman bentuk desa dan nama, atau penyeragaman organisasi pemerintahan desa, dan pemerintahan nasional yang bersifat sentralistik. Pengintegrasian desa ke dalam struktur pemerintahan nasional menempatkannya sebagai rantai terbawah dari sistem berokrasi pemerintahan yang sentralistik. Hal ini menjadikan desa sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah pusat dan subsistem dari negara, sehingga kedudukan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom dan otonomi asli semakin pudar dan terkikis dari jati diri desa sebenarnya.¹³⁶ Tidak hanya dalam penyeragaman sistem desa saja yang terdapat dalam UU No.5/79, akan tetapi menurut Mashuri Maschab¹³⁷, terdapat beberapa perubahan. Diantaranya, *Pertama*, organisasi pemerintahan yang terendah dipisahkan antara yang bersifat administratif yaitu kelurahan, dengan desa yang bersifat otonom. *Kedua*, pejabat dan pegawai organisasi pemerintahan yang terendah dipegang oleh pegawai negeri. *Ketiga*, penghapusan lembaga perwakilan masyarakat desa.

¹³⁶ *Ibid. Hlm.146*

¹³⁷ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, (Yogyakarta, Fisipol UGM, 2013) hlm.114

Keempat. Pengukuhan kepala desa sebagai pusat kekuasaan di desa. Penasehan dan badan pertimbangan desa hanyalah bersifat formalitas, dan kekuasaan sentral di desa terpusat pada kepala desa.

Ketika memasuki era Reformasi, sejalan dengan reformasi konstitusi dengan perubahan UUD 1945 1999-2002, format desa berubah tidak seperti Undang-undang sebelumnya. Dalam kurun 19 tahun lamanya, dan pada akhirnya lahirlah UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. kedudukan Desa tidak lagi di atur oleh pemerintahan nasional, melainkan desa menjadi bagian dari pemerintahan daerah.

1. Pemerintahan Desa Dalam Pengaturan UU No.22 Tahun 1999, Tentang Pemerintahan Daerah.

Pada mulanya Orde Baru mengatur Pemerintahan Daerah dengan menggunakan asas dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan secara bersamaan yang dinilai sebagai alat untuk mencapai program pembangunan nasional secara efektif. Demikian jauh berbeda dengan pemerintahan sebelumnya, yang menempatkan daerah dan desa dengan asas desentralisasi (hak otonomi) dan tugas pembantuan (*hak medebewind*), yang berorientasi pada demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat lokal.

Lahirnya UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintan Daerah, didasarkan pada lima dasar pemikiran. *Pertama*, sebagai upaya landasan hukum yang kuat bagi penyelenggara otonomi daerah dengan memberikan keleluasan kepada daerah untuk menjadikan daerah otonom yang mandiri

dalam rangka menegakkan sistem pemerintahan NKRI berdasarkan UUD 1945. *Kedua*, penyelenggaraan otonomi yang luas yang dilaksanakan dalam 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 pengemban demokrasi. *Keempat*, untuk mengantisipasi perkembangan keadaan, baik dalam negeri maupun tantangan 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 NKRI. Oleh karena itu, UU No.5 Tahun 1979 yang mengatur desa seragam diseluruh Indonesia, seperti desa ala Jawa. Sedangkan dalam UU No.22 Tahun 1999, desa tidak lagi diregalkan seperti desa Jawa, melainkan pengaturan mengenai desa serta hak asal-usulnya diserahkan kepada daerah yang akan diatur dengan peraturan daerah yang bersangkutan.¹³⁸

Berdasarkan UU No.22 Tahun1999, desa diatur dalam Bab XI yang terdiri dari 18 Pasal, dari Pasal 93 sampai dengan Pasal 111. Adapun desa dalam ketentuan umum diartikan sebagai berikut; Desa adalah Desa atau disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan

¹³⁸ Dadang Julianta, *Arus Bawah Demokrasi; Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Cet.I (yogyakarta, Laper Pustaka Utama,2000) hlm. 66-67

mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah Kabupaten. Melihat dari definisi tersebut, rumusan tentang desa merupakan terobosan yang luar biasa dibandingkan Undang-undang sebelumnya yang mendudukkan desa berada di bawah kecamatan. Karena menurut Zen Zanibar¹³⁹ tentang konsep desa di atas mengandung empat elemen pokok dalam istilah desa tersebut. *Pertama*, kesatuan masyarakat Hukum. *Kedua*, otonomi. *Ketiga*, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam pemerintahan nasional. Dan *keempat*, desa berada dalam daerah kabupaten.

Secara normatif UU No.22 Tahun 1999 ini, menempatkan desa tidak lagi sebagai pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desa. Walaupun desa tidak lagi berada di bawah kecamatan, akan tetapi dalam Undang-undang ini desa berada dalam kewenangan kabupaten. Implikasinya adalah desa berhak membuat regulasi desa sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan desa, sejauh belum diatur oleh kabupaten.¹⁴⁰ Walaupun desa diberi kewenangan mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, tetapi dalam sifatnya, desa tetap saja memperoleh sisa dari pemerintah kabupaten dan kecamatan.

¹³⁹Zen Zanibar MZ, *Otonomi Desa Dengan Acuan Khusus Pada Desa Di Provinsi Sumatera Selatan*, Desetrasi, (Jakarta, Program Pascasarjana FH UI,2003) Hlm. 399

¹⁴⁰ Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Sosial-Legal*, (Semarang, Jurusan Ilmu Politik FISIP UNDIP, 2008) hlm.483

Tentu UU 22/99 tidaklah sempurna sebagaimana yang dicita-citakan, terdapat banyak kekurangan di dalamnya, khususnya mengenai kedudukan desa. Jika desa dilihat dari desain desentralisasi, UU 22/99 hanya memberikan “cek kosong” pengaturan desa kepada kabupaten/kota, Undang-undang ini membuat kabur alias 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 22/99 ini dijalankan, tidak serta merta diikuti dengan pemulihan otonomi asli desa, terutama otonomi dalam rangka mengelola hak ulayat desa adat.¹⁴¹ Pada dasarnya keberadaan Undang-undang ini berada dalam posisi yang tidak diuntungkan, mengingat secara sosio-politik lahirnya Undang-undang tersebut dalam masa transisi politik. Konsep dari sentralisasi menuju desentralisasi sepertinya hanya mengubah nama dan bentuknya saja, tapi dalam sifatnya Undang-undang ini masih dalam bayang-bayang sentralisasi.

Dalam penjelasan UU 22/1999, yang menyatakan bahwa; landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Dengan demikian secara konsep tidak ada lagi penyeragaman baik itu nama, dan bentuk desa seperti halnya terjadi di

¹⁴¹ *Ibid.*, Hlm. 488

masa Orde Baru. Semua desa dikembalikan pada prinsip-prinsip keanekaragaman, berdasarkan asal-usul, dan adat istiadat setempat. Desa dijalankan berdasarkan otonomi asli. Sebagaimana telah disinggung di awal, bahwa pada implementasinya otonomi asli berbeda dengan daerah otonom (Propinsi, Kabupaten/Kota). sedangkan otonomi asli merupakan otonomi yang bersumber dari asal-usul, adat istiadat desa setempat. Dan kewenangan untuk mengatur dirinya sendiri sebagai kesatuan masyarakat hukum terbentuk jauh sebelum kemerdekaan, dan otonominya tidak atas pemberian dari pemerintah.

Selanjutnya, prinsip desa dalam Undang-undang 22/1999 adalah menjalankan prinsip demokratisasi. Penjelasan Undang-undang ini menyebutkan; sebagai perwujudan demokrasi, di desa dibentuk Badan Perwakilan Desa (BPD), atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan keputusan Kepala Desa. Yang membedakan dari Undang-undang sebelumnya (5/1979) tentang Desa adalah berdirinya Badan Perwakilan Desa. Adapun Kepala Desa bertanggungjawab kepada BPD (Badan Perwakilan Desa), dan selanjutnya laporannya disampaikan kepada bupati Pasal 102). Akan tetapi mengenai tugas dan wewenang, serta kedudukan BPD dalam Undang-undang tersebut kurang begitu detail, dan hanya diatur dalam dua Pasal, Pasal 104 dan 105.

Pasal 104

Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Pasal 105

- (1) Anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan
- (2) Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota
- (3) Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa
- (4) Pelaksanaan Peraturan Desa ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.

Di dalam UU 22/1999 yang membedakan dengan konsep Undang-undang sebelumnya adalah terjadinya pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Pemisahan kekuasaan tersebut membawa implikasi pembagian, pembatasan kekuasaan, dimana eksekutif tidak lagi menjadi kekuasaan sentral. Akan tetapi eksekutif berperan sebagai pelaksana sedangkan legislatif (BPD) sebagai kontrol dan membuat peraturan desa yang memiliki mandat langsung dari rakyat, karena BPD dipilih langsung oleh rakyat. Perbedaan selanjutnya adalah desa tidak lagi berada di bawah kecamatan, dan pertanggungjawaban kepala desa langsung kepada rakyata melalui BPD, baru kemudian menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada bupati. Sedangkan masa jabatan Kepala Desa sendiri lima tahun, dan atau dua kali masa jabatan.

Fungsi Badan Perwakilan Desa (BPD) yang meliputi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan

aspirasi masyarakat, serata BPD memiliki fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan yang dimiliki BPD yang meliputi, pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan keputusan Kepala Desa. Akan tetapi dalam pelaksanaannya keberadaan BPD kurang begitu efektif, dan hampir disemua desa peran Kepala Desa begitu sentral. Hal demikian menunjukkan bahwa, pengaturan tentang Desa kurang begitu serius dan terkesan gagap dalam pelaksanaannya, sehingga otonomi desa terkesan buram, dan jauh dari esesinya. dalam usia empat tahun Undang-undang ini mengalami evaluasi yang berujung pada lahirnya UU NO.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

2. Pemerintahan Desa Dalam Pengaturan UU No.32 Tahun 2004, Tentang Pemerintahan Daerah.

Berlakunya UU No.22 Tahun 1999 ternyata hanya mampu bertahan kurang lebih lima tahun. Dengan berbagai faktor dan pertimbangan, kemudian lahirlah hasil revisi UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Dearah. Selain mengatur pemda, terdapat juga pengaturan tentang pemdes yang berdasarkan Undang-undang tersebut, kedudukan desa masih di dalam cengkraman pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pasal 200 (1) menyebutkan, dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa dan badan permusyawaratan desa. Dengan demikian secara konsep kedudukan desa pada dasarnya tidak jauh berbeda

dengan Undang-undang sebelumnya, hanya saja dalam Undang-undang ini perubahan bersifat teknis dan evaluasi semata.

Pengaturan tentang Desa dalam UU 32/2004, diatur dalam Bab XI yang terdiri dari 16 Pasal (200-216). Dan selanjutnya pengaturan tentang desa diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa. Pengaturan Desa dalam UU 32/2004, yang meliputi meliputi Kedudukan Desa, Pemerintahan Desa, Keuangan Desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Lembaga Kemasyarakatan Desa, dan Kerjasama Desa. Pengaturan tersebut, tentu tidak jauh berbeda dan dalam hal Pasal lebih sedikit dibandingkan dengan UU 22/1999. Artinya pengaturan desa kurang mendapatkan perhatian yang serius dan terkesan setengah hati, sehingga pengakuan dan pelaksanaan otonomi yang merupakan otonomi asli di tingkat desa mejadi kabur dan bersifat formalis.

Pengertian desa berdasarkan UU No.32 Tahun 2004, 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 Indonesia. Sedangkan landasan pemikiran mengenai desa, sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan UU No.32 Tahun 2004, berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Dalam penjelasan pula disebutkan, kepala desa melalui pemerintah desa

dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu.

Sedangkan dalam Undang-undang ini pula memposisikan pemerintahan desa dikembalikan sesuai dengan jiwa Pasal 18 UUD 1945, dengan mengakui serta menghormati hak dan asal-usul daerah yang bersifat istimewa. Sehingga desa dapat diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten/kota.¹⁴² Desa dapat dibentuk, dihapus atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan pemerintah kabupaten dan DPRD. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 200 ayat (3) yang menyebutkan, Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan dengan Perda. Ketentuan bahwa desa dapat diubah menjadi kelurahan dinilai kurang tepat, karena tidak adanya penjelasan dan kriteria desa dapat diubah menjadi kelurahan, serta status dan asumsi tentang kelurahan dinilai lebih sesuai.

Dengan demikian pengaturan tentang desa dalam UU No.32 Tahun 2004 begitu lemah, disamping desain desentralisasi yang tidak jauh berbeda dengan Undang-undang sebelumnya, juga nihil dalam visi

¹⁴²H.A.W. Wijaya, *Pemerintahan Desa..... Op.Cit.* hlm.65

kesejahteraan, kemandirian, dan demokratisasi desa yang didasarkan pada akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi. Nilai-nilai tersebut belum tampak menjadi ruh dalam Undang-undang ini. Setidaknya dalam hal ini, ada beberapa penyebab yang mendasarinya. *Pertama*, pengaturan tentang desa yang diatur dalam Undang-undang tidak sepenuhnya mengembalikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berdasarakan asal-usul, adat istiadat setempat, dan desa sebagai otonomi asli. *Kedua*, beberapa komponen pengaturan desa dalam Undang-undang tersebut terlalu umum (universal), tidak terperinci dengan jelas, sehingga mengakibatkan ketergantungan penuh kepada pemerintahan di atasnya, terutama mengenai mengenai pengaturan dana desa sebagai tonggak kesejahteraan. Hal demikian terlihat pengaturan desa selanjutnya di atur dalam Peraturan Pemerintah (PP), dan beberapa bagian lain diatur dan diserahkan pada Peraturan Daerah (Perda) masing-masing yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. *Ketiga*, kedudukan desa yang menjadi subsistem dari pemerintah daerah kabupaten/kota, dan mengaburkan esensi desa yang meliputi makna, hakekat, fungsi, dan manfaat desa itu sendiri bagi rakyat, dan esensi desa apakah sebagai desa otonom atau desa adat. Serta lemahnya landasan yuridis “peraturan perundang-undangan” dalam pengaturan desa, sehingga mengakibatkan eksperimentasi otonomi desa di berbagai daerah masih bersifat parsial.

Bagian yang kedua mengulas tentang Pemerintahan Desa, dalam Pasal 202 ayat (1) menyebutkan, Pemerintah desa terdiri atas kepala desa

dan perangkat desa. (2). Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. (3). Sekretaris desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari pegawai negeri sipil (PNS) yang memenuhi persyaratan. Ketentuan sekretaris desa harus diisi dari unsur PNS akan menyebabkan ketidakpatuhan sekretaris desa kepada kepala desa, karena kepatuhan tersebut didasarkan pada kekuasaan dirinya sebagai PNS, yang jelas-jelas kekuasaannya didapatkan bukan dari kepala desa, melainkan dari pejabat di jajaran perangkat pemerintahan daerah.

Sebagai wujud demokratisasi di wilayah pemerintahan desa, dibentuklah Badan Permusyawaratan Desa (BPD), yang berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Dalam penjelasannya tentang fungsi desa disebutkan, selain menetapkan peraturan dan menyalurkan aspirasi masyarakat, BPD berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa. Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa. Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat Desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat

menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud.¹⁴³

Perbedaan mendasar dari UU No.32/2004 ini adalah perubahan nomenklatur BPD. Dalam UU 22/1999, BPD kepanjangan dari Badan Perwakilan Desa, sedangkan dalam UU 32/2004, BPD kepanjangan dari Badan Permusyawaratan Desa. Adanya BPD merupakan konsep adanya pemisahan kekuasaan atau pembatasan kekuasaan dalam pemerintahan desa, antara eksekutif “pelaksana” dan legislatif desa. Sehingga tidak ada lagi kekuasaan sentral dalam pemerintahan desa. Namun dalam kedudukan, pelaksanaan tugas dan fungsi tidaklah berbeda, hanya perubahan nama tapi esensinya sama. Akan tetapi pengaturan Badan Perwakilan Desa (BPD) dalam UU 22/1999 lebih tegas dan jelas dibandingkan dengan UU 32/2004 mengenai pengaturan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Perubahan lainnya dalam Undang-undang ini adalah penambahan masa jabatan kepala desa, dari lima tahun menjadi enam tahun. Sedangkan camat tidak lagi menjadi atasan desa, melainkan atasannya desa adalah bupati, karena pengangkatan, pemberian SK dan pelantikan kepala desa dilakukan oleh bupati. Pun demikian dengan

¹⁴³Penjelasan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

pelaporan pertanggungjawaban kepala desa tidak lagi kepada camat, melainkan kepada bupati.

Perubahan lain yang diatur dalam UU 32 Tahun 2004, tentang desa adalah pelimpahan kewenangan pemerintahan kepada desa, yang pada Undang-undang sebelumnya belum di atur secara resmi. Secara tegas Undang-undang ini menyatakan desa memperoleh penyerahan sebagian wewenang dari pemerintah, propinsi, dan atau pemerintah kabupaten/kota disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia. Dan mengenai wenang desa dan pelimpahan wewenang kepada desa diatur dalam Pasal 206, yang mencakup: 1). Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa. 2) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. 3) tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota. 4) urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Kemudian dilanjutkan dengan Pasal 207 yang menyatakan. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Sedangkan dalam Pasal 10 ayat (3) PP No.72 Tahun 2005 menyatakan, Desa berhak menolak melaksanakan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Akan tetapi disayangkan dalam Undang-undang ini atau dalam Peraturan Pemerintah (PP) ini, desa tidak

diberi kewenangan meminta dan menolak tugas pembantuan dari pemerintah, baik pemerintah provinsi, atau kabupaten/kota. Namun desa hanya bisa menolak tugas pembantuan apabila tidak terpenuhinya tiga hak di atas tadi.

Sebagai perwujudan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat, Undang-undang ini pula membahas tentang peningkatan kemampuan keuangan dan pengelolaannya yang bersumber dari PAD, APBD, dan APBN. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 212 ayat (3) yang menyatakan. Sumber pendapat desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang terdiri atas; 1) Pendapatan asli desa. 2) bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/desa. 3) bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota. 4) bantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. 5) hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.

Dari keseluruhan pengaturan tentang desa dalam UU 32/2004, tidak ada perubahan yang begitu signifikan, justru lebih banyak bersifat teknis daripada esensi. Pengakuan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri hanyalah bersifat formalistik belaka. Sedangkan menurut pendapat Sutoro Eko¹⁴⁴, UU 32/2004 cenderung menjauh dari UU 22/1999 yang bersifat devolutif-liberal, dan sebaliknya, semakin mendekat pada UU No.5/1974

¹⁴⁴ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini, dan Masa Depan Otonomi Desa*, dalam, Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Hingga Era Reomasi* (Setara Press, Malang, 2015) hlm. 189

yang bersifat sentralistik-otokratis-korporatis. UU No.32 Tahun 2004 tidak dimaksudkan untuk memperkuat desentralisasi dan demokrasi lokal, sebaliknya malah hendak melakukan resentralisasi, neokorporatisme dan rebirokratisme daerah dan desa.

Di dalam UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam kedua Undang-undang tersebut kedudukan Pemerintahan Desa masih belum jelas, justeru menjadi satu paket dengan Pemerintahan Daerah. Ditambah dengan tidak adanya format yang jelas pula hubungannya antara Daerah dan Desa sebagai pelaksanaan otonomi. Tidak hanya berhenti disitu saja, Desa yang ditempatkan seagai subsistem dalam Pemerintahan Daerah (Kabupaten/Kota) dapat menimbulkan dampak pada kewenangan Desa dalam tata kelola perencanaan keuangan, pembangunan dan lain sebagainya yang menjadi urusan rumah tangga Desa itu sendiri.

UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, secara garis besar terlalu umum mengatur tentang Desa, akibatnya pengelolaan Desa menjadi lamban karena harus menunggu Peraturan Pemerintah di atasnya. Pengaturan lebih lanjut tentang Desa hanya diatur dengan PP (Peraturan Pemerintah) No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. Di dalam PP tersebut, Desa memang diatur secara rinci, akan tetapi posisi Desa semakin tidak menemukan format antara hubungan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa, karena Desa hanya diatur melalui PP bukan diatur melalui Undang-undang.

BAB III

HUBUNGAN PEMERINTAHAN DAERAH DAN DESA PASCA REFORMASI

Runtuhnya rezim Orde Baru menuntut reformasi total terutama dibidang politik, hukum, dan ekonomi. Terdapat enam agenda pokok reformasi yang dicanangkan oleh kalangan reformis pada saat itu; 1) Penghapusan dwifungsi ABRI. 2) Amandemen UUD 1945. 3) Pemberantasan korupsi. 4) Penegakan Hukum. 5) Perluasan Otonomi Daerah, dan 6). Demokratisasi. Salah satu agenda reformasi adalah perluasan otonomi daerah. Akibat dari perluasan otonomi daerah, maka terbukanya pembentukan daerah otonom baru. Pada tahun 1999 hanya terdapat 27 provinsi di Indonesia, dan pada sampai tahun 2013 berjumlah 34 provinsi. Sedangkan untuk Kabupaten/Kota pada tahun 1999 hanya berjumlah 437 Kabupaten/Kota, dan pada tahun 2013 berjumlah 546 Kabupaten/Kota.

Dalam siklus kurang lebih lima belas tahun di era reformasi, pengaturan tentang pemerintahan daerah yang mencakup pengaturan tentang desa di dalamnya sudah empat kali mengalami perubahan. Mulai dari UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan yang terakhir pengaturan tentang Desa diatur secara tersendiri melalui UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa. Dan dalam kurun waktu yang panjang tersebut, desa hanya diatur melalui PP No.72 Tahun 2005 Tentang Desa. Itu

artinya, bahwa peraturan perundang-undangan yang selama ini mengatur pemerintahan daerah dan desa mengalami ketidak sesuaian, atau justru peraturan yang selama ini dinilai lamban, sehingga sulit untuk bisa menyesuaikan dengan persoalan baru. Kedudukan desa juga semakin buram dan tidak jelas, pun demikian dengan hubungan dengan daerah yang sebatas menjalankan sisa dari Pemerintahan. Hubungan dan kedudukan Desa jauh lebih baik ketimbang pengaturan desa di masa Orde Baru yang cenderung diseragamkan dan bersifat sentralistik. Ketika di awal reformasi lahirlah UU No.22 Tahun 1999, Undang-undang tersebut lahir karena adanya dorongan yang kuat atas terbukanya kran demokrasi seluas-luasnya yang cukup lama terkungkung, sehingga konsep dari UU No.22 Tahun 1999 bersifat devolutif-leberal.

Untuk mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab, sebagaimana tertuang dalam konsiderans UU No.22/99, diantaranya adalah melalui Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Adapun ketetapan MPR tersebut berisikan, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proposional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Disamping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan

keadilan, serta memperhatikan potensi dan keaneka ragaman masing-masing daerah.¹⁴⁵

Seiring berjalannya waktu, timbulah berbagai spekulasi kekhawatiran terhadap Undang-undang ini, karena dinilai terlalu liberal dan syarat dengat corak federalistik. Oleh karena itu muncul berbagai tuntutan terhadap perlemen untuk merevisi UU No.22 Tahun 1999. Sehingga pada tanggal 15 Oktober 2004, Undang-undang No.32 Tahun 2004, Tentang Pemerintahan Daerah, resmi diundangkan. dengan berlakunya Undang-undang tersebut, maka ke depannya terdapat dua Undang-undang yang secara otomatis tidak berlaku lagi, yaitu UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Namun, permasalahan tidak berhenti disitu saja, banyak permasalahan baru yang muncul terutama berkaitan dengan hubungan daerah dan desa. Jika mengingat kedudukan desa antara UU 22/1999 dan UU 32/2004 tidaklah ada perubahan yang begitu signifikan. Karena di dalam kedua Undang-undang tersebut tidak sepenuhnya menguntungkan kepada Desa. Hal semacam itu terjadi dikarenakan. *Pertama*, pengaturan tentang desa yang diatur dalam Undang-undang tidak sepenuhnya mengembalikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berdasarakan asal-usul, adat istiadat setempat, dan desa sebagai otonomi asli. *Kedua*, beberapa komponen pengaturan desa dalam Undang-undang tersebut terlalu umum (universal), tidak terperinci dengan jelas,

¹⁴⁵ M. Solly Lubis, *Hukum Tatanegara*, cet.V (jakarta, Mandar Maju,1992) hlm. 18-19

sehingga mengakibatkan ketergantungan penuh kepada pemerintahan di atasnya, terutama mengenai mengenai pengaturan dana desa sebagai tonggak kesejahteraan masyarakat desa. Hal demikian terlihat pengaturan desa selanjutnya di atur dalam Peraturan Pemerintah (PP), dan beberapa bagian lain diatur dan diserahkan pada Peraturan Daerah (Perda) masing-masing yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. *Ketiga*, kedudukan desa yang menjadi subsistem dari pemerintah daerah kabupaten/kota, dan mengaburkan esensi desa yang meliputi makna, hakekat, fungsi, dan manfaat desa itu sendiri bagi rakyat, dan esensi desa apakah sebagai desa otonom atau desa adat. Serta lemahnya landasan yuridis “peraturan perundang-undangan” dalam pengaturan desa, sehingga mengakibatkan eksperimentasi otonomi desa di berbagai daerah masih bersifat parsial.

Jika dilihat dari prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman oleh Undang-undang No.22 Tahun 1999, maka sebagaimana yang dikutip oleh Ni'matu Huda,¹⁴⁶ prinsip-prinsipnya sebagai berikut:

- 1) Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman Daerah.
- 2) Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab.

¹⁴⁶ Ni'matul Huda, “*Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*”, (Setara Press, Malang, 2015) hlm.172

- 3) Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan otonomi Daerah Provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- 4) Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah, serta antar Daerah.
- 5) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan pekotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonomi.
- 6) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan, maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- 7) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Provinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah.
- 8) Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada

Desa yang disertakan dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan memepertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Dengan demikian, dari prinsip-prinsip otonomi di atas, dan sendi-sendi otonomi yang meliputi pembagian kekuasaan (*shering of power*), pembagian pendapatan (*distribution of income*), dan kemandirian administrasi Pemerintahan Daerah (*empowering*), adalah bagian dari hubungan Pemerintah dan Daerah. dan khusus untuk Desa hubungan didasarkan atas asas tugas pembantuan baik dari Pemerintah, Daerah kepada Desa.

Secara garis besar perbedaan mendasar mengenai hubungan Pemerintahan Daerah dan Desa sebelum dan sesudah reformasi menurut Jaka Triwidaryanto, diantaranya; *Pertama*, pemisahan antara eksekutif dan legislatif. Pemisahan ini membawa implikasi bahwa pemisahan tersebut dibagi, dipisahkan, dan dibatasi. Eksekutif tidak lagi menjadi pusat kebijakan, akan tetapi hanya sebagai pelaksana kebijakan yang senantiasa harus siap dikontrol oleh BPD. Disamping itu, masyarakat desa memiliki struktur formal yang dapat dijadikan saluran aspirasi karena BPD dipilih langsung oleh rakyat sehingga pendeligan kekuasaan rakyat melalui BPD memberi peluang partisipasi bagi masyarakat desa. *Kedua*, herarki terbatas. Pada sama lalu desa merupakan bagian dari Kabupaten, sehingga kabupaten memiliki kontrol yang sangat kuat melalui kecamatan. Bahkan dalam banyak hal, camat dapat melakukan kontrol terhadap desa. Akan tetapi melalui UU No.22 Tahun 1999, kecamatan tidak lagi membawahi desa, bahkan hubungan Desa dan Kabupaten

lebih bersifat formal. Pertanggungjawaban Lurah Desa tidak lagi ke Bupati, tetapi kepada rakyat melalui BPD. Kondisi desa tersebut mengarah kepada kontrol dinamika desa oleh publik desa dan bukan oleh supradesa meskipun kabupaten memiliki pendelegasian untuk mengatur desa.¹⁴⁷

Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa memiliki kewenangan dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggungjawab kepada Badan Perwakilan Desa (BPD) dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu, Kepala Desa dengan persetujuan BPD mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.¹⁴⁸

Sebagai perwujudan demokrasi, di desa dibentuk Badan Perwakilan Desa (BPD) atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan belanja desa, dan keputusan Kepala Desa.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Jaka Triwidaryanto, *Kinerja Pemerintahan Desa dan Demokrasi Desa*, dalam Ni'matul Huda, *"Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi"*, (Setara Press, Malang, 2015) hlm.173

¹⁴⁸ *Ibid.* Hlm. 174

¹⁴⁹ *Ibid.* Hlm. 174

Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan desa lainnya sesuai dengan kebutuhan desa. Lembaga yang dimaksud merupakan mitra pemerintah desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa. Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa, bantuan pemerintah dan pemerintah daerah, pendapatan lainnya yang sah, sumbangan yang pihak ketiga dan pinjaman desa. Berdasarkan hak asal-usul desa yang bersangkutan, kepala desa mempunyai wewenang untuk mendamaikan perkara/sengketa dari para warganya. Dalam upaya meningkatkan dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat yang bercirikan perkotaan, dibentuk kelurahan sebagai unit pemerintah kelurahan yang berada di dalam daerah kabupaten/atau daerah kota.¹⁵⁰

Begitu juga dalam UU No. 32 Tahun 2004, dalam UU 32/2004, diatur dalam Bab XI yang terdiri dari 16 Pasal (200-216). Dan selanjutnya pengaturan tentang desa diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa. Pengaturan Desa dalam UU 32/2004, yang meliputi meliputi Kedudukan Desa, Pemerintahan Desa, Keuangan Desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Lembaga Kemasyarakatan Desa, dan Kerjasama Desa. Pengaturan tersebut, tentu tidak jauh berbeda dan dalam hal Pasal lebih sedikit dibandingkan dengan UU No. 22 Tahun 1999. Artinya pengaturan desa kurang mendapatkan perhatian yang serius dan terkesan setengah hati, sehingga pengakuan dan pelaksanaan otonomi yang merupakan otonomi asli di tingkat desa mejadi kabur dan bersifat formalis.

¹⁵⁰ *Ibid. Hlm. 174*

Sedangkan landasan pemikiran mengenai desa, sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan UU No.32 Tahun 2004, berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Dalam penjelasan pula disebutkan, kepala desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu.

Sedangkan dalam Undang-undang ini pula memposisikan pemerintahan desa dikembalikan sesuai dengan jiwa Pasal 18 UUD 1945, dengan mengakui serta menghormati hak dan asal-usul daerah yang bersifat istimewa. Sehingga desa dapat diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten/kota.¹⁵¹ Desa dapat dibentuk, dihapus atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan pemerintah kabupaten dan DPRD. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 200 ayat (3) yang menyebutkan, Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan dengan Perda. Ketentuan bahwa desa dapat diubah menjadi kelurahan dinilai kurang tepat, karena tidak adanya penjelasan dan kriteria desa dapat diubah menjadi kelurahan, serta status dan asumsi tentang kelurahan dinilai lebih sesuai.

¹⁵¹H.A.W. Wijaya, *Pemerintahan Desa..... Op.Cit.* hlm.65

Dengan adanya perbenturan Peraturan perundang-undangan yang silih berganti, maka dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, yang diharapkan dapat mengobati otonomi yang sedang sakit akibat peraturan perundangan yang kurang akomodatif. Berangkat dari pengalaman dengan pemberlakuan berbagai peraturan perundang-undangan tentang Otonomi Daerah yang menimbulkan implikasi konflik luar biasa di tengah masyarakat, maka dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, khususnya dalam Pemerintahan Desa dapat sedikit ada keselarasan antara Kepala Desa, perangkat Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD).

Sebagaimana diatur dalam Pasal 12 mengatakan bahwa yang dimaksud Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa, adapun Kepala Desa mempunyai kewenangan yang sangat riil terhadap Badan Perwakilan Desa yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Ayat (2) mengatakan bahwa: Kepala Desa dalam menyelenggarakan Pemerintahan Desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD, hal ini yang mengisyaratkan adanya keselarasan antara Kepala Desa dengan BPD, kalau dibandingkan Dengan Peraturan perundangan yang terdahulu. yaitu BPD dapat memberhentikan Kepala Desa atas dasar mosi tidak percaya. yang dikembangkan. Berdasarkan hal inilah seharusnya dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 para Anggota BPD dituntut sumber dayanya harus sejajar dengan Kepala Desa diharapkan dapat melaksanakan tugas pemerintahan Desa bersama-sama dengan Kepala Desa. dapat berjalan

dengan lancar. Dengan bergesernya penguatan kekuatan Lembaga Pemusyawaratan Desa tersebut seharusnya menimbulkan konsekuensi logis berupa tuntutan agar para anggota BPD memiliki kemampuan yang memadai dalam menjalankan fungsi utamanya dalam mewujudkan pemerintahan desa yang baik dan akuntabel serta menghasilkan kebijakankebijakan publik yang berkualitas dan berbobot yang berpihak pada kepentingan rakyat.

Dengan demikian pengaturan Desa yang ada dalam kedua Undang-undang tersebut, baik UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004, tidak sama sekali terdapat perubahan yang begitu signifikan. Pengaturan desa hanya diatur yang bersifat pokok semata. Selain aspek demokrasi yang menjadi landasan kedua Undang-undang tersebut, adalah aspek peningkatan administrasi desa. Menurut Mashuri Maschab,¹⁵² peningkatan administrasi sebagai upaya untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan Desa, dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka desa juga bisa diharapkan melaksanakan pengelolaan keuangan Desa dan kekayaan Desa dengan lebih baik. Karna sebagai kesatuan masyarakat yang otonom, desa memiliki sumber-sumber dan pendapatan sendiri. Pengaturan administrasi pemerintahan dan keuangan desa tersebut dimaksudkan agar sumber-sumber keuangan Desa yang terbatas tersebut bisa digunakan dengan lebih efektif dan efisien.

¹⁵² Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, cetakan I (Yogyakarta, PolGov Fisipol UGM, 2013) Hlm. 146

Lebih lanjut Mashuri¹⁵³ Menambahkan, perbedaan yang terdapat dari kedua Undang-undang tersebut hanya bersifat teknis, sehingga tidak dapat menimbulkan perbedaan yang prinsipil. Di antaranya sebagai berikut:

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

Selain yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Desa juga di atur dalam UU

¹⁵³ Ibid, Hlm.146

No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. akantetapi dalam Undang-undang ini, Desa hanya diatur dua Pasal saja. Pengaturan Desa diatur dalam BAB XVIII yang terdiri dari Pasal 371 dan Pasal 372.

Pasal 371

- (1) Dalam Daerah kabupaten/kota dapat dibentuk Desa.
- (2) Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Desa.

Pasal 372

- (1) Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dapat menugaskan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan kepada Desa.
- (2) Pendanaan untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Desa oleh Pemerintah Pusat dibebankan kepada APBN.
- (3) Pendanaan untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Desa oleh Pemerintah Daerah Provinsi dibebankan kepada APBD provinsi.
- (4) Pendanaan untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Desa oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dibebankan kepada APBD kabupaten/kota.

Melihat pengatur Pemerintahan Desa dalam UU No.23 Tahun 2014, Desa tidak terlalu banyak menjadi pembahasan. Hal ini dikarenakan pembahasan Undang-undang ini bisa dibilang secara bersamaan dengan Undang-undang Desa yang baru pada tahun yang sama. Dalam Undang-undang ini terdapat dua inti pokok pembahasan. *Pertama*, pembahsan mengenai kedudukan dan posisi Desa. *Kedua*, pembahasan mengenai tugas

pembantuan dari Pemerintahan di atasnya kepada Desa, berikut dengan mekanisme pendanaannya.

Jika dapat dipahami dalam Pasal (1) desa dimasukkan dalam pembahasan UU No.23 Tahun 2014, karena Desa berada dalam wilayah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu pada pasal selanjutnya mengenai pengaturan Desa diserahkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Desa. Mengenai kewenangan dan hubungan Desa dengan Daerah dalam Undang-undang ini, hanya berkaitan dengan tugas pembantuan. Dalam Pasal 372 ayat (1) Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dapat menugaskan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan kepada Desa. Yang menjadi menarik disini adalah hubungan tugas pembantuan yang diberikan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa “dapat” menugaskan sebagian urusan Pemerintahan. Dalam frasa “dapat” ini bisa dimaknai bahwa pemerintahan yang memberikan penugasan boleh memberikan, dan boleh tidak. Hal ini berbeda dengan Undang-undang sebelumnya. Dengan demikian dalam UU N0.23 Tahun 2014 ini, memberikan sinyal yang kuat untuk mengembalikan desa sebagai wilayah otonom asli, berdasarkan hak asal-usul, dan adat istiadat.

Begitu juga mengenai pendanaan untuk menjalankan penugasan dari pemberi tugas, dalam hal ini Pemerintah, atau Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa disertakan dan dibebankan pada APBN dan APBD. Apabila Desa melaksanakan Tugas Pembantuan urusan

Pemerintah, maka dibiayai melalui APBN. Sedangkan jika meliputi urusan Pemerintahan Provinsi maka pendanaannya dibebankan pada APBD Provinsi. Begitu juga dengan urusan pemerintah Kabupaten/Kota, maka pendanaannya dibebankan pada APBD Kabupaten/Kota.

D. Hubungan Daerah Dan Desa Sebelum Dan Sesudah UU No.6 Tahun 2014

Setelah penantian yang cukup lama atas lahirnya Undang-undang Desa yang mengatur Desa secara tersendiri, dan pada akhirnya pada tanggal 15 Januari 2014, lahirlah UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, resmi diundangkan. Walaupun proses lahirnya Undang-undang ini syarat dengan drama politik di Senayan yang begitu menguras energi, bahkan dalam proses pembahasannya mengenai konsep Undang-undang ini tarik menarik kepentingan. Belum lagi lahirnya UU No.6 Tahun 2014 ini lahir pada tahun Pemilu, dan Undang-undang tersebut cenderung dijadikan komoditas politik, sehingga hampir semua partai politik berlomba-lomba mengklaim bahwa Undang-undang Desa sebagai jerih payah dan pengorbanan dari partainya masing-masing. Terlepas dari itu semua, Undang-undang ini memberikan angin segar dalam kehidupan berdemokrasi, khususnya warga masyarakat Desa. Lahirnya UU No.6 Tahun 2014 memberikan payung hukum yang lebih kuat ketimbang pengaturan Desa yang diatur dalam Undang-undang sebelumnya.

Akan tetapiuforia masyarakat atas lahirnya UU No.6 Tahun 2014, baik itu yang didengungkan diberbagai media, forum seminar dan diskusi di

lingkungan akademisi dan penggiat Desa, hanya terpusat pada besaran alokasi dana yang diterima desa dari negara. Padahal dalam undang-undang tersebut tidak hanya persoalan dana semata, akan tetapi banyak hal yang lebih luas lagi yang menjadi fokus desa ke depan. Seperti Pemerintahan Desa, Pembangunan Desa, dan Pemberdayaan Masyarakat Desa, sumberdaya alam Desa, dan lain sebagainya.

Sebelumnya hubungan desa dengan daerah yang selama ini, melalui pengaturan UU No.22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah, kurang begitu jelas dan cenderung parsial. Walaupun desa dalam definisinya ditegaskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus urusan kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat. Akan tetapi Desa pada kenyataannya tetap dalam himpitan Pemerintahan Daerah dan tidak jarang Desa melaksanakan kewenangan sisa dari Pemerintahan Daerah. Meskipun Desa tidak lagi bertanggungjawab kepada Bupati melainkan kepada rakyat langsung melalui BPD, namun disisi lain di luar urusan pemerintahan, semisal yang berkaitan dengan pembangunan, pemberdayaan, dan pemanfaatan aset-aset sumber daya alam, Desa masih saja dapat dikendalikan pemerintahan di atasnya. Artinya desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mandiri dan otonom tidak sepenuhnya diberikan, karena Desa diatur dalam satu perturan yang bersamaan dengan Pemerintah Daerah. selama ini hubungan Desa hanya berhenti di daerah, hal demikian yang membedakan dengan UU No.6 Tahun 2014, yang mengatur hubungan

Desa tidak hanya di Daerah melainkan juga hubungan dengan pemerintah Pusat. misal hubungan kewenangan menjalankan tugas pembantuan Pemerintah, dan hubungan keuangan yang bersumber dari APBN.

Secara normatif UU No.22 Tahun 1999 ini, menempatkan desa tidak lagi sebagai pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desa. Walaupun desa tidak lagi berada di bawah kecamatan, akan tetapi dalam Undang-undang ini desa berada dalam kewenangan kabupaten. Implikasinya adalah desa berhak membuat regulasi desa sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan desa, sejauh belum diatur oleh kabupaten.¹⁵⁴ Walaupun desa diberi kewenangan mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, tetapi dalam sifatnya, desa tetap saja memperoleh sisa dari pemerintah kabupaten dan kecamatan. Tentu UU No.22 Tahun 1999, tidaklah sesempurna sebagaimana yang dicita-citakan, terdapat banyak kekurangan di dalamnya, khususnya mengenai kedudukan desa. Jika desa dilihat dari desain desentralisasi, UU No.22 Tahun 1999 hanya memberikan “cek kosong” pengaturan desa kepada Kabupaten/Kota, Undang-undang ini membuat kabur alias 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

¹⁵⁴ Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Sosial-Legal*, (Semarang, Jurusan Ilmu Politik FISIP UNDIP, 2008) hlm.483

bersifat simbolik dan nostalgia, ketimbang substantif. Setelah UU 22/99 ini dijalankan, tidak serta merta diikuti dengan pemulihan otonomi asli desa, terutama otonomi dalam rangka mengelola hak ulayat desa adat.

Di dalam UU No.22 Tahun 1999, yang mengatur tentang pembentukan dan penghapusan Desa. Bahwa desa dapat dibentuk, dihapus, dan/atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten dan DPRD.¹⁵⁵ Kemudian dasar demikian itu ditetapkan dengan Peraturan Daerah melalui Ayat (2) sebagaimana yang berbunyi; Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan Desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.¹⁵⁶ Dengan demikian kaitnya cengkaman daerah begitu terlihat, dan standar Desa dapat dihapus atau digabungkan, atau juga diubah menjadi status kelurahan tidak secara jelas dan detail dibahas dalam Undang-undang ini.

Semisal dalam hal kewenangan, dalam UU No.22 Tahun 1999, Kewenangan Desa terdapat tiga kewenangan. Diantara kewenangan tersebut meliputi; 1) kewenangan yang sudah ada berdasarkan ha asal-usul Desa. 2) kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah. 3) tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten.¹⁵⁷ Dalam Pasal ini terlihat hubungan Desa dan Daerah, bahwa Desa masih mendapatkan kewenangan sisa dari Pemerintah Daerah, selain tugas

¹⁵⁵ Pasal 93 Ayat (1) UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pmerintahan Daerah

¹⁵⁶ Pasal 93 Ayat (2) UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pmerintahan Daerah

¹⁵⁷ Pasal 99 huruf (a,b,c) UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pmerintahan Daerah

pembantuan dan kewenangan desa sendiri yang berdasarkan hak asal-usul Desa. Selain yang terdapat dalam UU No.22 Tahun 1999, juga terdapat pula dalam UU No.32 Tahun 2004, dan UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Terdapat perbedaan mendasar antara UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004. Dalam konteks otonomi desa, terdapat perubahan yang positif dalam UU No.32 Tahun 2004, lalu kemudian dilanjutkan dengan PP No.72 Tahun 2005. Perubahan tersebut meliputi; *Pertama*, ditentukannya pemilihan langsung bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Konsep pemilihan langsung tersebut merupakan pilihan paling logis dalam rangka demokrasi, dikarenakan aspirasi rakyat tidak mungkin lagi direduksi oleh kepentingan parpol. *Kedua*, pengaturan tentang kewenangan yang menurut Pasal 206 jo. Pasal 7 PP No.72 Tahun 2005, rasanya lebih komprehensif, karena implikasi yuridisnya juga diatur dalam Pasal 10 ayat (3) dimana desa mempunyai hak menolak pelaksanaan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia. *Ketiga*, dalam pengaturan UU No.32 Tahun 2004, menegaskan bahwa daerah akan mendapatkan bagian (alokasi). Hal demikian tentu berbeda dengan Undang-undang sebelumnya yang menggunakan istilah bantuan keuangan. Bagian keuangan desa secara relatif pasti telah ditentukan dalam Pasal 68 PP No. 72 Tahun 2005, yaitu sebesar minimal 10% dari hasil bagi pajak dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima Kabupaten/Kota.

Dengan demikian pada kesempatan ini, penulis mengulas bagaimana hubungan Daerah dan desa baik itu sebelum dan sesudah UU. No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, ini diberlakukan. Hubungan diantaranya yang meliputi hubungan sistem dan organisasi pemerintahan, hubungan kewenangan, dan hubungan keuangan.

1. Hubungan Sistem Dan Organisasi Pemerintahan

Seperti yang telah disinggung di atas, secara garis besar hubungan Desa dan daerah yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang ada masih terdapat tari menarik (*spaning*). Dengan demikian patut kiranya hubungan antara desa dan daerah dilihat dari susunan pemerintahannya. Berdasarkan landasan konstitusional, lahirnya Undang-undang pasca reformasi tidak jauh-jauh dengan semangat reformasi, terutama dibidang hukum, politik, dan ekonomi. Semisal UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, merupakan anak dari reformasi saat itu, sehingga konsep dan struktur pemerintahannya tentu bertolak belakang dengan rezim sebelumnya. Tuntutan otonomi seluas-luasnya merupakan embrio dari Undang-undang ini, yang semula dari arah otonomi yang sentralistik menuju otonomi yang terdesentralisasi.

Organisasi pemerintahan Daerah dan Desa dalam UU No.22 Tahun 1999. Dalam Undang-undang ini mengenai bentuk dari Pemerintahan daerah dibagi menjadi dua bagian; Pemerintahan Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota. dalam Pasal 4 disebutkan, dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun

Daerah Propinsi, Daerah kabupaten, dan daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.¹⁵⁸ Selanjutnya, daerah-daerah sebagaimana pada ayat (1) masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai herarki satu sama lain.

Sedangkan susunan Pemerintahan Daerah terdiri dari Pemerintahan Eksekutif dan Pemerintahan Legislatif. Sebagaimana dalam Pasal 14 Ayat (1,2) disebutkan, di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintahan Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. kemudian, Pemerintahan Daerah terdiri atas kepala daerah beserta perangkat lainnya.¹⁵⁹ Dan masing-masing badan memiliki tugas, wewenang yang berbeda-beda. Adapun tugas dan wewenang DPRD meliputi; a) memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Wali Kota. b) memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari utusan Daerah. c) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota. d) bersama dengan Gubernur, Bupati, Walikota, membentuk Peraturan Daerah. e) bersama dengan Gubernur, Bupati, Walikota menetapkan anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. f) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan daeran dan Peraturan Perundang-undangan lain, pelaksanaan

¹⁵⁸ Pasal 4 Ayat (1 dan 2) UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah, kebijakan pemerintah daerah, dan pelaksanaan kerjasama internasional daerah. g) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah, h) menampung dan menindak lanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.¹⁶⁰

Selain dari Badan Legislatif Daerah, Pemerintahan Daerah terdapat Badan Eksekutif Daerah yang menjadi pelaksana Pemerintahan daerah. Badan eksekutif Daerah dipimpin oleh Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. dan dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Badan Legislatif Daerah. Gubernur bertanggungjawab kepada DPRD Propinsi, sedangkan Bupati dan Walikota bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/Kota. sebagaimana Pasal 31 menyebutkan. 1) Kepala, Daerah Propinsi disebut Gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai wakil Pemerintah. (2) Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggungjawab kepada DPRD Propinsi. (3) Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan dengan Peraturan Tata Tertib DPRD sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah. (4) Dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah, gubernur berada di bawah dan bertanggungjawab kepada gubernur. (5) Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban, sebagaimana

¹⁶⁰ Pasal 18 Ayat (1) UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

dimaksud pada ayat. (4) ditetapkan oleh Pemerintah. Adapaun masa jabatan kepala daerah adalah lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan.

Selain Badan Eksekutif dan Badan Legislatif Daerah, dalam susunan Pemerintahan Daerah terdapat pula Perangkat Daerah, yang terdiri dari Sekretaris Daerah, Dinas Daerah, dan lembaga teknis Daerah lainnya, sesuai dengan kebutuhan Daerah. mengenai pertanggungjawaban tugas dari masing-masing perangkat daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah.

Adapun Pemerintahan Desa dalam struktur dan organisasi Pemerintahannya tidak jauh berbeda dengan susunan pemerintahan Daerahnya. Pasal 94 menyatakan. Di desa dibentuk Pemerintahan Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa. Lalu bagian kedua dijelaskan dengan Pasal yang berbeda. (1) Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat Desa. (2) Kepala Desa dipilih langsung oleh Penduduk Desa dari calon yang memenuhi syarat. (3) Calon Kepala Desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh Bupati.¹⁶¹ Adapun masa jabatan Kepala Desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan, dan Kepala Desa memiliki tugas dan kewajiban yang diantaranya; memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa, membina kehidupan masyarakat Desa, membina perekonomian Desa, memelihara ketentraman

¹⁶¹ Pasal 95 Ayat (1,2,3) UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

dan ketertiban masyarakat Desa, dan mendamaikan perselisihan masyarakat di Desa, dan mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya. Sedangkan dalam melaksanakan tugas dan kewajiban, Kepala Desa bertanggungjawab kepada rakyat Desa melalui Badan Perwakilan Desa (BPD). Sedangkan dalam pelaksanaan tugas, kepala desa menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada bupati.¹⁶² Sedangkan Badan Perwakilan Desa (BPD) atau disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Desa.

Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan antara Daerah dan Desa tidaklah sama, setidaknya dalam UU No. 22 Tahun 1999 ini terdapat beberapa perbedaan dalam sistem Pemerintahannya, diantaranya:

1. Kepala daerah dipilih oleh DPRD, sedangkan Kepala Desa dipilih langsung oleh rakyat Desa.
2. Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD, sedangkan Kepala Desa bertanggungjawab kepada rakyat Desa melalui DPD.
3. Fungsi, tugas dan wewenang DPRD lebih kuat ketimbang tugas dan wewenang Badan Perwakilan Desa (BPD).

Secara garis besar, kedudukan dan hubungan Desa dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999, tidaklah terlalu rinci dan lemah. Hal semacam itu,

¹⁶²Pasal 101-102 UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

tidaklah sesuai dengan cita-cita Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum, dan mengembalikan Desa sebagai otonomi asli yang berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat.

Selain dalam UU No.22 Tahun 1999, Hubungan antara Daerah dan Desa juga terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, pengertian pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut atau berdasarkan desentralisasi. Pemerintahan mengandung arti sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan pemerintah daerah dan DPRD. Ditinjau dari aspek wewenang, pemerintah daerah otonom menyelenggarakan dua aspek otonomi. *Pertama*, Penyerahan penuh adalah penyerah baik tentang asas-asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang cara menjalankan kewajiban (pekerjaan), semua diserahkan pada pemerintah daerah. Sedangkan penyerahan tidak penuh, hanya cara menjalankan saja, sedangkan asas-asas atau prinsip-prinsipnya ditetapkan oleh pemerintah pusat. bentuk yang kedua ini disebut dengan tugas pembantuan (*medebewind* atau *zelfbestuur*)¹⁶³

Pengertian pemerintah berdasarkan UU 32/2004, secara *positiefrechtelijk* dibedakan antara pemerintah pusat dan daerah. pemerintah pusat diartikan sebagai perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden dan dibantu oleh Menteri-menteri. Pemerintah daerah

¹⁶³ Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta; Hakikat Otonomi dan Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, (Yogyakarta, Citra media, 2006) hlm. 2-3

adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai eksekutif daerah. pengertian-pengertian yuridis tersebut menunjukkan satu persamaan. Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. Pengertian pemerintahan pusat dalam arti luas dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan negara pada umumnya. Pengertian itu berbeda jika dilihat dari perspektif hubungan pusat dan daerah. yakni pemerintah pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.¹⁶⁴ Pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat Daerah lainnya, yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Kepala Daerah, dan Perangkat Daerah.¹⁶⁵

Undang-undang selanjutnya yang merupakan turunan dari Pasal 18 UUD adalah UU No.32 Tahun 2004, terdapat prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah yaitu: a) digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan; b) penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan diranah kabupaten dan kota; c) asas tunggal pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah propinsi, daerah kabupaten, daerah kota, dan desa; d) berdasarkan UU 32/2004 ini, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dan dalam undang-undang ini, membagi wilayah negara atas Propinsi,

¹⁶⁴Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonom Daerah*. (Yogyakarta, PSH UII, 2001) hlm. 104

¹⁶⁵Deddy Supriyadi Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, (Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2004) hlm. 13

Kabupaten/Kota, dan Desa. Sedangkan Institusi Kecamatan ditempatkan selaku daerah otonom sekaligus masih tetap ditempatkan selaku daerah otonom sekaligus wilayah administrasi. 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 pemerinrah daerahnya.¹⁶⁶

Sedangkan sistem dan susunan Pemerintahan Desa dalam UU No. 32 Tahun 2004, tidak jauh berbeda dengan sistem Pemrintahan Desa yang ada dalam UU No. 22 Tahun 1999. Akan tetapi dalam Desa dalam UU No.32 Tahun 2004 terdapat sedikit perbedaan beberapa nomenklatur Pemerintahannya. Pasal 200 ayat (1) disebutkan, dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintahan desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Badan Legislatif di Desa yang semula Badan Perwakilan Desa berubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa, sedangkan tugas dan wewenangnya tetap sama. Dalam Pasal 202 (1) disebutkan, Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa. (2) perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Mengenai jabatan Kepala Desa yang semula maksimal sepuluh tahun dan dua kali jabatan, akan tetapi dalam UU N0.32 Tahun 2004, jabatan Kepala Desa enam tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum...* dikuti dari Zayanti Mndasari, *Politik Hukum Pemerintahan Desa*. Tesis FH UII, Yogyakarta.2015. hlm.54

¹⁶⁷ Pasal 204 UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Dengan demikian dalam UU No.32 Tahun 2004, pengaturan Desa, terutama struktur dan sistem pemerintahannya tidaklah jauh berbeda dengan Undang-undang sebelumnya, bahwa hubungan sistem Pemerintahan Daerah dan Desa di dalam kedua Undang-undang tersebut sebatas hubungan formal. Setelah UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Desa juga dibahas dalam Undang-undang terbaru Pemerintahan Daerah. yakni UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. akan tetapi Undang-undang ini tidaklah terlalu membahas secara rijit tentang Desa. Terdapat dua Pasal di dalamnya yang membahas kedudukan desa, dan penugasan Pemerintah, Pemerintah Daerah kepada Desa. Sehingga ketentuan yang berlaku dalam undang-undang ini hanya memberikan sinyal bahwa desa akan diatur, dikembalikan melalui peraturan perundang-undangan secara tersendiri.

2. Hubungan Kewenangan

Selain hubungan struktur pemerintahan pemerintahan antara Daerah dan Desa, terdapat hubungan kewenangan. Kewenangan yang diatur dalam UU No.22 Tahun 1999, UU No.32 Tahun 2004, UU No.23 Tahun 2014, dan yang terakhir hubungan yang diatur dalam UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Jika dalam UU No. 22 Tahun 1999, kewenangan Desa mencakup;

- a) kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa.
- b) kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum

dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah. c) tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan /atau Pemerintah Kabupaten. Sedangkan tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten kepada Desa disertai dengan pembiayaan, saran dan prasarana, serta sumberdaya manusia.¹⁶⁸ Sedangkan kewenangan yang meliputi kewenangan daerah dalam UU No.22 Tahun 1999 meliputi; (1) Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. (2) Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.¹⁶⁹ Kemudian dilanjutkan pasal selanjutnya mengenai kewenangan; (1) Kewenangan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. (2) Kewenangan Pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka

¹⁶⁸ Pasal 99 dan 100 UU No. 22 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

¹⁶⁹ Pasal 7 Ayat (1,2) UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut.¹⁷⁰

Melihat tiga kewenangan desa yang telah disebutkan di atas, diantaranya kewenangan berdasarkan hak asal-usul Desa, seperti gotongroyong, musyawarah desa, dan pelestarian adat istiadat, dan yang lainnya adalah merupakan kewenangan desa untuk selalu di jaga dan dilestarikan. Kemudian dua sisa kewenangan desa adalah erat kaitannya dengan hubungan Daerah. jelas terlihat Desa hanya menjalankan sisa dari pemerintahan di atasnya, baik dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi atau tugas pembantuan.

Sedangkan hubungan kewenangan Desa yang berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:¹⁷¹

- 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-perundangan diserahkan kepada desa.

Kemudian dalam hal urusan kewenangan yang meliputi tugas pembantuan yang menjadi kewenangan desa, maka Tugas pembantuan dari

¹⁷⁰ Pasal 8 Ayat (1,2) UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁷¹ Pasal 206 UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Melihat kewenangan desa di atas, maka hubungan daerah dan desa dalam hal kewenangan tidak jauh berbeda dengan Undang-undang sebelumnya. Desa hanya kepanjangan tangan dari pemerintah di atasnya, dan hubungannya sebatas hubungan penugasan semata.

Hal demikian berbeda jauh dengan kewenangan Desa dalam UU NO.6 Tahun 2014 Tentang Desa. kewenangan desa sebagaimana diatur dalam Undang-undang tersebut menjadi bab tersendiri, dalam Bab IV yang meliputi: 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.¹⁷² sedangkan Kewenangnya meliputi:¹⁷³

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

¹⁷² Pasal 18 UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

¹⁷³ Pasal 19 UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian dilanjutkan dengan Pasal selanjutnya; Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b diatur dan diurus oleh Desa.¹⁷⁴ Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa.¹⁷⁵ mengenai penugasan yang diberikan kepada Desa diatur dan disebutkan.¹⁷⁶

- 1). Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- 2). Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai biaya.

Dengan demikian kewenangan desa yang ada dalam UU No.6 Tahun 2014 ini, sedikit luas ketimbang Undang-undang sebelumnya. Hal demikian menunjukkan bahwa desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri secara mandiri. Bahwa desa dalam

¹⁷⁴ Pasal 20 UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

¹⁷⁵ Pasal 21 UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

¹⁷⁶ Pasal 22 Ayat (1,2) UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

upaya mensejahterakan, membangun, dan membina masyarakat Desa benar-benar akan terwujud desa yang demokratis, mandiri, dan partisipatoris.

3. Hubungan Keuangan

Dalam menjalankan sebuah sistem pemerintahan, maka hubungan keuangan merupakan sebuah elemen yang penting. Berdasarkan undang-undang yang sudah ada, sumber dan pendapatan Desa sangatlah minim dan tidak cukup untuk membangun, mensejahterakan dan membina masyarakat desa. Hal demikian yang menjadi penting bagaimana hubungan keuangan Daerah dan Desa melalui Peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Berdasarkan UU No.22 Tahun 1999, keuangan dan pendapatan desa bersumber dan terdiri dari (a). Pendapatan Asli yang meliputi;

- 1). Hasil usaha desa;
- 2) hasil kekayaan desa.
- 3) hasil swadaya dan partisipasi, 4) hasil gotong royong, dan 5) lain-lain pendapatan asli desa yang sah.

(b). Bantuan dari pemerintah kabupaten yang meliputi:

- 1). Bagian dari perolehan pajak dan distribusi daerah
- 2). Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh pemerintah kabupaten.

(c). Bantuan dari pemerintah dan pemerintah provinsi,

(d). Sumbangan dari pihak ketiga, dan (e) pinjaman Desa.

Sumber pendapatan yang dimiliki dan dikelola oleh desa tidak dibenarkan diambil alih Pemerintah atau Pemerintah Daerah. pemberdayaan potensi desa dalam meningkatkan pendapatan desa dilakukan antara lain dengan pendirian Badan Usaha Milik Desa, kerjasama dengan pihak ketiga, dan kewenangan melakukan pinjaman.

Sumber pendapatan desa dikelola melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. kegiatan pengelolaan APBDesa yang ditetapkan setiap tahun meliputi penyusunan anggaran, pelaksanaan tata usaha keuangan, dan perubahan serta perhitungan anggaran. Kepala Desa bersama Badan Perwakilan Desa menetapkan APBDesa setiap tahun dengan peraturan Desa. pedoman penyusunan APBDesa ditetapkan oleh Bupati. Tata cara dan pungutan objek pendapatan dan belanja desa ditetapkan bersama antara Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa. desa dapat memiliki badan usaha sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁷⁷

Mengenai keuangan Desa berdasarkan UU No.32 Tahun 2004, ini sedikit berbeda dengan pengaturan dalam Undang-undangnya. Pengaturan keuangan dalam Undang-undang ini lebih baik dan mempertimbangkan posisi Desa. Melalui Pasal 212 yang menyebutkan.¹⁷⁸

- 1). Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa

¹⁷⁷ Ni'matul Huda, "*Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*", (Setara Press, Malang, 2015) hlm.183

¹⁷⁸ Pasal 212 Ayat (1,2,3,4,5) UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.

- 2). Hak dan kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) menimbulkan pendapatan, belanja dan pengelolaan keuangan Desa.
- 3). Sumber pendapatan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
 - a. pendapatn asli Desa
 - b. bagi hasil pajak daerah dan retrebusi 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.
- 4). Belanja desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintah desa dan pemberdayaan masyarakat desa.
- 5). Pengelolaan keuangan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh kepala desa yang dituangkan dalam peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa.

Pengaturan keuangan dalam Undang-undang ini dalam rangka mensejahterakan masyarakat desa, pemberdayaan, dan pembangunan desa tidak hanya bersumber dari pendapatan asli desa semata. Akan tetapi bersumber dan bantuan yang lain, baik itu melalui Pemerintah (APBN) dan Pemerintah Daerah (APBN) sebagai wujud dari otonomi dan desentralisasi. Oleh karena itu, sama hal ini tidak jauh berbeda dengan pendapat Mashuri Maschab, bahwa dalam Pasal 212 ayat (3), desa mendapatkan bagian dari pajak daerah dan retribusi daerah serta bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota. dana yang diberikan kepada setiap dari APBN dan APBD kabupaten/kota yang disebut Alokasi Dana Desa (ADD) ini merupakan hak desa, sehingga sangat berbeda dengan program Bantuan Desa pada masa Orde Baru yang dikesankan sebagai kebaikan atau kemurahan Pemerintah.¹⁷⁹

Selain dari pada itu, pengaturan keuangan desa secara teknis diatur dalam PP No.72 Tahun 2005. Pasal 67 menyebutkan:¹⁸⁰

- (1) Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari anggaran pendapatan dan belanja desa, bantuan pemerintah dan bantuan pemerintah daerah.

¹⁷⁹ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa... Op.Cit.* hlm.165

¹⁸⁰ Pasal 67 ayat (1,2,3) PP No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa

- (2) Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- (3) Penyelenggaraan urusan pemerintah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari anggaran pendapatan dan belanja negara.

Kemudian secara teknis pengaturan sumber dana desa diatur dalam Pasal 68 yang menyebutkan:¹⁸¹

- (1) Sumber pendapatan desa terdiri atas :
 - a. pendapatan asli desa, terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah;
 - b. bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) untuk desa dan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi desa;
 - c. bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa;

¹⁸¹Pasal 68 ayat (1,2,3) PP No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa

- d. bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan;
- e. hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.

(2) Bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf d disalurkan melalui kas desa.

(3) Sumber pendapatan desa yang telah dimiliki dan dikelola oleh desa tidak dibenarkan diambil alih oleh pemerintah atau pemerintah daerah.

E. Implikasi Otonomi Desa Dalam UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004

Desa disebut sebagai otonomi asli diantara salah satunya adalah karena desa memiliki aparatur pemerintahan sendiri, keanekaragaman dan lain-lain. Adapaun susunan, tata cara diurus sendiri berdasarkan tradisi dan adat istiadat setempat. Berdasarkan definisi desa, terdapat tiga unsur pokok penting di dalamnya; *Pertama*, desa sebagai kesatuan masyarakat hukum. *Kedua*, desa memiliki hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa. *Ketiga*, diakuinya hak asal-usul dan adat istiadat masyarakat desa. dengan demikian dari ketiga unsur pokok penting tersebut, desa merupakan otonomi asli.

Ketika rezim Orde Baru berakhir, dengan di diangkatnya BJ. Habibie mejadi Presiden yang menggantikan Soeharto. Dikarenakan berbagai macam desakan untuk mereformasi diberbagai aspek, khususnya dibidang politik, hukum, dan ekonomi. Tidak berselang lama dari itu, terdapat tuntutan dari berbgai daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan seluas-luasnya, bahkan tidak jarang dari mereka menuntut untuk memisahkan diri dari NKRI. Tidak harus menunggu lama, akhirnya dikeluarkanlah dan ditetapkanlah UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Keluarnya Undang-undang tersebut yang mengatur Pemerintahan Daerah dan didalamnya juga mengatur tentang Desa, maka terdapat dua Undang-undang sebelumnya tidak aktif kembali, yakni UU No.5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, dan UU No.5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa.

Akibat penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, kemudian juga berimbas kepada penyelenggaraan Pemerintahan di Desa. karena sebelumnya Desa diatur melalui peraturan perundang-undangan tersendiri, maka karena ditetapkannya UU No.22 Tahun 1999, Desa menjadi satu paket di dalam Undang-undang tersebut. Maka salah satu implikasi dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah terbukanya ruang untuk pembentukan daerah otonom baru. Sebelum reformasi saja provinsi di Indonesia terdapat 27 Provinsi, akan tetapi sampai tahun 2013 Provinsi di Indonesia berjumlah 34 Propinsi, dan 546 kota/kabupaten.

Definisi Desa yang dirumuskan dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999 tersebut menegaskan kedudukan Desa sebagai lembaga yang otonom. Meski tidak secara eksplisit disebutkan bahwa Desa memiliki aparatur pemerintahan sendiri dan sumber-sumber pendapatan sendiri, tetapi dengan diakuinya hak asal-usul dan adat istiadat desa sudah berarti bahwa Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang otonom. Karena menurut Pendapat Mashuri Maschab¹⁸², karena desa suatu unit pemerintahan yang otonom, maka persyaratan pokok bagi Desa, hendaknya harus memiliki:

1. Aparatur sendiri, dimana kepala desa dan perangkat desa yang lain dipilih/diangkat dari kalangan warga dan oleh warga desa sendiri. Dan mereka bukan menjadi bagian dari unit pemerintahan kecamatan dan kabupaten.
2. Desa secara turun-temurun mempunyai urusan-urusan rumah tangga dalam kehidupan warga sendiri dan undang-undang memberikan wewenang untuk mengelolanya berdasarkan adat istiadat yang berlaku.
3. Desa memiliki sumber-sumber pendapatan sendiri yang berasal dari aset atau harta milik desa (berpa lahan yang bisa berupa tanah, pertanian, tambak, hutan, danau, dll. Dan bangunan atau harta bergerak lainnya) maupun yang beraal dari warga desa sesuai dengan adat istiat dan tradisi setempat sepanjang tidak

¹⁸² Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa... Op.Cit.* hlm.142

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Walaupun dalam UU No.22 Tahun 1999 mengatur desa dan mendefinisikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum dan seterusnya. Akan tetapi Undang-undang ini belum memberikan makna yang positif dalam arti bisa menjadi dasar bagi berkembangnya pemerintahan desa yang otonom. Karena Undang-undang ini mengatur tentang Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa dianggap sebagai Pemerintahan Daerah. oleh karena itu, pengaturan tentang Desa hanya berisikan ketentuan-ketentuan umum saja, dan tidak secara detail serta tidak menampakkan ciri-ciri Pemerintahan Desa.¹⁸³

Sebagaimana diulas pada bab sebelumnya, bahwa pengaturan Desa melalui UU No.22 Tahun 1999, dan UU No.32 tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah, tidak mengalami perubahan yang begitu signifikan. Walaupun desa dalam definisinya ditegaskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus urusan kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat. Akan tetapi Desa pada kenyataannya tetap dalam himpitan Pemerintahan Daerah dan tidak jarang Desa melaksanakan kewenangan sisa dari Pemerintahan Daerah. Meskipun Desa tidak lagi bertanggungjawab kepada Bupati melainkan kepada rakyat langsung melalui BPD, namun disisi lain di luar urusan pemerintahan, semisal yang berkaitan dengan pembangunan, pemberdayaan, dan pemanfaatan aset-aset sumber daya alam, Desa masih saja dapat dikendalikan pemerintahan di

¹⁸³ *Ibid., Hlm.142*

atasnya. Artinya desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mandiri dan otonom tidak sepenuhnya diberikan, karena Desa diatur dalam satu perturan perundnag-undangan yang bersamaan dengan Pemerintah Daerah.

Secara normatif Desa tidak lagi sebagai pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desa. Walaupun desa tidak lagi berada di bawah kecamatan, akan tetapi dalam Undang-undang ini desa berada dalam kewenangan kabupaten. Implikasinya adalah desa berhak membuat regulasi desa sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan desa, sejauh belum diatur oleh kabupaten.¹⁸⁴ Walaupun desa diberi kewenangan mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, tetapi dalam sifatnya, desa tetap saja memperoleh sisa dari pemerintah kabupaten dan kecamatan.

Desa sebagai subsistem dari Pemerintah dan Daerah atau Desa sebagai *self-governing-community* yang mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat yang berlaku, baik itu berdasarkan UU No.22 tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004, dalam rangka desentralisasi dan otonomi sejatinya bersifat setengah hati diberikan kepada Desa. Mengingat Desa merupakan wilayah “otonomi asli” walaupun secara eksplisit tidak dijelaskan di dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut, akan tetapi Desa lebih dulu ada dan berkembang ketimbang

¹⁸⁴ Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial...*, *Op.Cit.*
hlm.483

suatu gagasan NKRI. Dengan demikian perlunya pengakuan (rekognisi) dan subsidiaritas pada Desa dan Desa Adat yang masih berkembang di Indonesia. Sehingga nasib Desa dan Desa adat pasca reformasi, khususnya di bawah kedua Undang-undang tersebut masih terkatung-katung dan jauh dari mandat konstitusi UUD 1945.

Melihat pengaturan Desa dalam UU No.22 Tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004 secara demikian, tentu terdapat beberapa implikasi terhadap Pemerintahan Desa. adapun implikasi Undang-undang tersebut terhadap otonomi Desa, berimplikasi terhadap kedudukan, kewenangan, dan sistim keuangan Desa.

1. Kedudukan Desa

Di bawah UU No.22 tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004, kedudukan desa adalah kesatuan masyarakat hukum adat, hal ini sesuai dengan Pasal 18B ayat 2 UUD 1945. Akan tetapi di bawah UU No.32 Tahun 2004, menempatkan Desa di bawah kabupaten/kota. penempatan Desa di bawah kabupaten/kota berarti Desa menjadi subordinat kabupaten/kota dalam hubungan wilayah administrasi dan atau dekonsentrasi. Dengan demikian, Desa tidak jauh berbeda dengan kelurahan yang sama-sama berada di bawah kabupaten/kota. hal semacam ini pula tidak jauh berbeda dengan kedudukan Desa di bawah Undang-undang No. 5 Tahun 1979. Disamping itu kewenangan Desa menjadi tidak mempunyai arti apa-apa ketika urusan asal-usul dan adat-istiadat tidak bisa didefinisikan dan diidentifikasi secara jelas. Demikian halnya

dengan urusan yang berasal dari penyerahan kabupaten/kota, yang sampai sekarang tidak pernah diserahkan Kepada Desa.¹⁸⁵

Kedudukan Desa dibawah UU No.22 Tahun 1999, sedikit mengalami perubahan ketimbang Undang-undang Desa di masa Orde Baru, yang cenderung menyeragamkan Desa seperti Desa di Jawa, dan bersifat sentralisasi. Sedangkan di bawah UU No.22 Tahun 1999, posisi Desa tidak lagi demikian, melainkan Desa diberikan posisi begitu longgar mengikuti desain Pemerintahan Daerahnya. Sehingga asumsi yang berkembang Desa di bawah UU No.22 Tahun 1999 bersifat devolutif-liberal dan cenderung mengarah pada desain federalistik. Sedangkan menurut Sutoro Eko, substansi dari UU No.32 Tahun 2004 justeru lebih mendekat pada UU No.5 Tahun 1974, yang bersifat sentralistik-otokrasi-korporatis. Undang-undang ini bukan bermaksud untuk memperkuat desentralisasi dan demokrasi lokal, justeru Undang-undang ini mengarah pada resentralisasi, neokorporatisme dan rebirokratisasi terhadap daerah dan desa.

2. Kewenangan Desa

Jika kedudukan Desa di bawah UU No.22 Tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004, sama sekali tidak menguntungkan terhadap posisi desa, bagaimna dengan kewenangan Desa. dalam UU No. 22 Tahun 1999 kewenangan diatur dalam Pasal 99, yang kewenangan Desa mencakup: 1).

¹⁸⁵ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta, Erlangga, 2011) hlm.222

Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa. 2) kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah. 3) tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten.

Sedangkan hubungan kewenangan Desa yang berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:¹⁸⁶

- 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-perundangan diserahkan kepada desa.

Sekilas diamati, kewenangan desa yang ada dalam kedua Undang-undang tidak terdapat perubahan yang substantif, melainkan hanya penambahan redaksional. Itu artinya, peran dominan Pemerintah Daerah terlalu kuat. Melalui tugas pembantuan dalam rangka menjalankan asas desentralisasi dan demokrasi lokal, Daerah selalu menjadi bayang-bayang Desa dan Daerah mensubordinasi Desa. dengan demikian Desa tidak punya pilihan lain untuk menjalankan perintah Undang-undang, dan hal-hal yang belum diatur dalam Undang-undang tersebut memaksa Pemerintah untuk memeberikan jalur

¹⁸⁶ Pasal 206 UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

alternatif dengan mengeluarkan PP 72 Tahun 2005 Tentang Desa. Demikian itu terlihat dalam Penjelasan dalam Undang-undang ini yang menyebutkan; Pengaturan lebih lanjut mengenai desa seperti pembentukan, penghapusan, penggabungan, perangkat pemerintahan desa, keuangan desa, pembangunan desa, dan lain sebagainya dilakukan oleh kabupaten dan kota yang ditetapkan dalam peraturan daerah mengacu pada pedoman yang ditetapkan Pemerintah.

Sebagaimana di jelaskan di muka, Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Undang-Undang ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari Pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa di luar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.¹⁸⁷ Melihat dari penjelasan ini, mengembalikan Desa sebagai otonomi asli yang berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat, serta kewenangan Desa untuk mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat. Namun hal demikian bagi Desa sulit untuk bisa beradaptasi, menyesuaikan

¹⁸⁷ Penjelasan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

dengan aturan yang baru, karena Desa diatur di dalam peraturan perundang-undangan Pemerintahan Daerah.

Selain kewenangan yang sudah diatur dalam Undang-undang, terdapat kewenangan yang belum diatur dan seharusnya diatur dalam Peraturan Perundang-undangan. Baik itu dalam UU No.22 Tahun 1999, atau UU No.32 Tahun 2004, yakni kewenangan lokal Desa berskala Desa. menimbang dan mengingat bahwa, Desa dalam Undang-undang tersebut diakui dan diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum, serta mengakui keberadaan masyarakat hukum adat yang berdasarkan hak asal-usul. oleh karena itu kewenangan lokal berskala Desa haruslah ada. Yang dimaksud dengan kewenangan lokal berskala Desa adalah kewenangan mengatur dan mengurus masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakarsa masyarakat Desa, antara lain tambatan perahu, pasar Desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, Pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan Desa, dan jalan Desa.

Tidak adanya pengaturan tentang kewenangan tersebut, itu artinya setengah hati untuk mengakui keberadaan dan memberikan otonomi asli kepada Desa. padahal jika Desa diberikan kewenangan lokal berskala Desa tersebut, dapat dikatakan kewenangan yang efektif, karena lahir dan bersumber dari masyarakat desa, bukan kewenangan yang diberikan atau “di tugaskan” dari Pemerintah, dan atau Pemerintah Daerah seperti yang sudah-sudah, dan diamandatkan oleh Peraturan Perundang-undangan sebelumnya. Desa yang

merupakan otonomi asli, dan mengakui keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat yang berdasarkan hak usul-usul, semakin tidak terakomodir di bawah peraturan perundang-undangan yang ada. Dengan demikian, Kewenangan lokal berskala desa, dan kewenangan yang lainnya untuk bisa mengakomodir desa dan mengembalikan desa sebagaimana otonomi asli, maka melalui UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, diatur secara rijit dan detail. Tidak hanya itu saja, pengaturan keuangan dan alokasi pendapatan Desa menjadi lebih baik, dan sepertinya akan lebih transparansi, dan akuntabel.

3. Keuangan Desa

Implikasi dari otonomi Desa yang ketiga adalah keuangan Desa. sebagai tolak ukur pemberdayaan, pembangunan dan kesejahteraan masyarakat Desa adalah sumber pendapatan Desa. didalam UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004. terdapat tiga sumber pokok pendapatan dan alokasi dana Desa. 1) pendapatan asli Desa.¹⁸⁸ 2) Bantuan Pemerintah, Pemerintah Propinsi,

¹⁸⁸ Dalam Penjelasan UU No.22 Tahun 1999, disebutkan, sumber pendapatan yang telah dimiliki dan dikelola oleh Desa tidak dibenarkan diambil alih oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah. pemberdayaan potensi Desa dalam meningkatkan pendapatan Desa dilakukan, antara lain dengan pendirian Badan Usaha Milik Desa, kerja sama dengan pihak ketiga, dan kewenangan melakukan pinjaman. Sumber pendapatan Daerah yang berada di Desa, baik Pajak maupun retribusi yang sudah dipungut oleh Daerah Kabupaten, tidak dibenarkan adanya pungutan tambahan oleh Pemerintah Desa. ayat (2) kegiatan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang ditetapkan setiap tahun meliputi penyusunan anggaran, pelaksanaan tat usaha keuangan, dan perubahan serta perhitungan anggaran.

dan Pemerintah Kabupaten. 3)¹⁸⁹ hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.¹⁹⁰ Sedangkan perincian sumber pendapatan Desa dalam PP No.72 Tahun 2005 terdiri atas: a). Pendapatan asli Desa terdiri hasil usaha Desa, hasil kekayaan Desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah. b). Bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) untuk desa dan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi desa. c). Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa. d). Bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan. e). Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.

Mengenai pendapatan Desa baik dalam peraturan Perundang-undangan maupun Peraturan yang lain, tidak terdapat aturan mengenai jumlah dan besaran dana yang diterima oleh Desa. Pembagian hasil dari pajak dan retribusi saja yang terdapat besaran persennya (10%) untuk alokasi Desa. Sedangkan ketentuan pendapatan Desa dipengaruhi jumlah penduduk dan luas wilayah serta sumber daya alam dari masing-masing Desa. hal ini yang tidak terdapat dalam peraturan Perundang-undangan.

¹⁸⁹ Bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Kabupaten/kota adalah bantuan yang bersumber dari APBN, APBD Propinsi dan kabupaten/kota yang disalurkan melalui kas Desa dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

¹⁹⁰ Yang dimaksud dengan sumbangan pihak ketiga dalam ketentuan ini dapat berbentuk hibah, donasi, wakaf, dan atau lain-lain, sumbangan serta pemberian sumbangan dimaksud tidak mengurangi kewajiban-kewajiban pihak penyumbang.

Penyelenggaraan pemerintahan desa selama ini menggambarkan rendahnya dukungan sarana dan prasarana sehingga pelayanan di desa tak maksimal. Kantor desa bahkan secara umum tak berfungsi kecuali pada waktu-waktu tertentu. Dalam banyak hal desa harus diakui tertinggal dari berbagai aspek disebabkan rendahnya dukungan pemerintah daerah sekalipun dalam semangat otonomi. Sementara sumber keuangan yang berasal dari APBN dapat diarahkan bagi kepentingan pembangunan desa. Tentu saja selain alokasi pembangunan yang berasal dari pemerintah, desa dapat mempercepat pembangunan infrastruktur dalam jangka panjang sehingga terjadi pembangunan desa yang berkelanjutan. Realitas desa sejauh ini menunjukkan lemahnya pertumbuhan ekonomi, tingginya kemiskinan dan pengangguran sehingga menurunkan daya saing desa dibanding kota. Sumber keuangan negara setidaknya berpeluang mendorong laju pertumbuhan ekonomi desa sehingga tak jauh ketinggalan dibanding kota. Sekalipun demikian, alokasi APBN tidaklah merupakan wujud dari pendekatan *local state government* semata, tetapi lebih merupakan tanggungjawab negara yang diamanahkan konstitusi. Demikian pula alokasi APBD bukanlah merupakan manifestasi dari pendekatan *local self government* semata, namun perintah undang-undang pemerintahan daerah. Jadi, sekalipun desa dalam undang-undang ini bersifat *self governing community*, namun negara dan pemerintah daerah tetap bertanggungjawab untuk mengakui, menghormati dan memelihara keberlangsungan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di Desa.

BAB IV

DESAIN UU NO.6 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DESA BERDASARKAN KONSEP NKRI

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan keputusan final dari perdebatan bentuk negara Indonesia yang panjang. Kesepakatan para pendiri bangsa (*the founding fathers*) merupakan kesepakatan luhur, atau meminjam istilah dari Mahfud MD, adalah *modus vivendi* (kesepakatan luhur) dari segenap perdebatan yang dilewati bangsa ini. Pilihan politik Indonesia memilih bentuk negara kesatuan merupakan langkah yang logis dan konsekuen. Di muka (Bab II) sudah dijelaskan secara historis, bagaimana proses terbentuknya Negara Kesatuan, serta perjalannya sampai tahap pergolakan di dalam konstitusi UUD 1945. Indonesia sebagai negara kesatuan yang tersusun dari Pemerintahan Daerah telah diatur dalam UUD 1945.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik. Mengenai bahwa pilihan Indonesia berbentuk negara kesatuan itu sudah final dan tidak bisa diganggu gugat. Hal demikian diperkuat di dalam konstitusi pada perubahan keempat yang menyebutkan; khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.¹⁹¹ Dengan demikian negara kesatuan merupakan fondasi awal untuk membangun sistem

¹⁹¹ Bab XVI Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945

Pemerintahan Indonesia ke depan. Segala sesuatu yang berkaitan dengan desain dan sistem Pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan konsep negara kesatuan. Sedangkan lebih lanjut negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk. *Pertama*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. *Kedua*, Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh Pemerintahan Pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh Pemerintah Pusat.¹⁹² Sedangkan negara kesatuan dalam sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang dinamakan dengan daerah otonom. Dalam negara kesatuan, tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintahan Pusat. akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang menganut asas negara kesatuan yang terdesentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik. Hubungan tersebut melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.¹⁹³

Di dalam konstitusi UUD 1945, pembagian kekuasaan dari bentuk negara kesatuan diatur dalam Pasal 18 ayat (1) yang menyebutkan; Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten,

¹⁹² Fahmi Amrusyi, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan*, dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, (Jakarta, Media Sarana Press, 1987) hlm.56

¹⁹³ *Ibid.*, Hlm. 93

dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang. sedangkan dalam menjalankan pemerintahannya Pemerintahan Daerah dijalankan melalui dua asas, yakni asas otonomi luas dan tugas pembantuan. Disamping itu konstitusi UUD 1945 mengakui keberadaan Desa yang diistilahkan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Dalam Pasal 18B ayat (2) menegaskan: 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.

Secara eksplisit Desa tidak disebutkan dalam Undang-undang Dasar 1945. Termasuk Desa merupakan otonomi asli, tidak satu pun di dalam UUD 1945, bahwa desa dijalankan dengan asas otonomi. Otonomi dalam konstitusi UUD 1945 cukup berhenti di Pemerintahan Daerah. Terdapat dua alasan meneurut hemat penulis bahwa desa dan otonomi tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945. *Pertama*, setelah amandemen UUD 1945, pasca reformasi kedudukan Desa berada dan diatur dalam pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Sehingga setiap wilayah kabupaten dan kota dibentuk pemerintahan Desa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Kedua*, Desa selama ini dinegasikan atau disepadankan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, karena nomenklatur Desa sendiri berasal dari Jawa. konsep Desa sendiri hanya dipakai di Jawa dan Madura, sedangkan di luar Jawa yang digunakan sebagai istilah sepadan seperti Gampong, Nagari, Kampung, Marga, Dusun, dan lain sebagainya yang berkedudukan sama

dengan Desa. dengan begitu pengakuan konstitusi atas Desa mencakup kesatuan masyarakat hukum adat.

Sebelum lebih jauh membahas desain dari Pemerintahan Desa, lebih dahulu mendudukan apa itu masyarakat adat. Banyak sekali penelitian (*research*) tentang masyarakat adat atau komunitas adat, baik dari kalangan antropologis, sosiologis, dan para sarjana penggiat hukum adat. Dari berbagai definisi, maka penulis bersepakat dengan pendapat yang dikemukakan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), yang menyebut bahwa masyarakat adat sebagai sekelompok masyarakat yang hidup dengan tatanan adat. Atau istilah lain yaitu komunitas-komunitas yang hidup berdasarkan asul-usul leluhur, di atas wilayah adat, yang memiliki kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam, kehidupan sosial budaya yang diatur oleh hukum adat, dan lembaga adat yang mengelola keberlangsungan kehidupan masyarakat.¹⁹⁴

Terlepas dari kelemahan definisi dan konsep masyarakat adat, karena sejauh ini tidak dapat ditemukan konsep yang pas mengistilahkan masyarakat hukum adat. Akan tetapi dari berbagai disiplin ilmu dapat dua perspektif baru mengenai masyarakat hukum adat. *Pertama*, perspektif negara-sentris. Negara sentris pada umumnya beranjak pada membenaran yuridis berdasarkan hukum formal negara. Dalam hal ini masyarakat adat memang bukan entitas yang mendapat pengaturan secara resmi dalam struktur hukum

¹⁹⁴ Budi Baik Seregar, Wahono (penyunting), *Kembali Ke Akar; Kembali Ke Konsep Otonomi Masyarakat Asli*, (Jakarta, Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat, 2002) Hlm. 157-160

negara, sehingga negara tidak memiliki definisi yang resmi mengenai masyarakat adat. *Kedua*, perspektif etno-sentris. Perspektif ini dikembalikan kepada kelompok-kelompok atau komunitas adat setempat karena beranekaragam bentuk dan konsep dari masing-masing komunitas adat tersebut. Sehingga akan mendapatkan istilahnya akan lebih luas, semisal adat huta, gampong, dusun, kampung, nagari dan lain sebagainya. Istilah tersebut dikembalikan pada keunikan adat-istiadat, keunikan masing-masing komunitas adat tidak hanya terletak segi-segi ekologi (alam material) dan organisasi sosialnya (struktur) melainkan juga sistem maknanya (budaya).¹⁹⁵ Termasuk istilah konsep Desa yang merupakan pengambilan istilah yang bercorak negara-sentris, atau bahkan disebutkan bahwa Desa lebih pada Jawa-sentris. Sehingga konsep demikian menimbulkan pertanyaan kritis, kenapa negara yang menggunakan konsep Desa, kenapa bukan Gampong, Kampung, Nagari dan lain sebagainya. Akan tetapi dalam bab ini, penulis tidak bermaksud memperlebar diskursus tersebut, hanya akan menjadi catatan penting mengenai konsep Desa mendatang.

Sebagaimana telah disinggung di muka, bahwa kelahiran UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, bertepatan dengan tahun politik. Bukan tidak mungkin Undang-undang tersebut dijadikan komoditas politik dalam kampanye pada Pemilu.¹⁹⁶ Disatu sisi kelahiran Undang-undang tersebut

¹⁹⁵ *Ibid. Hlm.160*

¹⁹⁶ Akan tetapi menurut Ahmad Muqowam (Ketua Pansus UU Desa) lahirnya Undang-undang Desa ini tidak ada sama sekali berkaitan apalagi berkepentingan dengan agenda politi nasional. Hal itu hanyalah bertepatan saja dengan momentum politik. Karena prosesnya saja yang butuh memakan waktu lama karena banyak perdebatan di dalam

membawa angin segar bagi masyarakat Desa setelah penantian sekian tahun menunggu kepastian dan nasib Desa ke depan. Di seluruh Indonesia samapai sekarang berjumlah 73.000 Desa dan sekitar 8.000 kelurahan, adapun pengaturan Desa selama ini sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman, terutama menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keragaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga dapat menimbulkan kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan lain-lain sehingga dapat mengganggu keutuhan NKRI. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan baru yang mengatur tentang Desa yang sesuai dengan perkembangan zaman.

Selain kepastian hukum, melalui UU No.6 Tahun 2014, mengubah wajah baru desa terutama yang menjadi gosib di media salah satunya adalah besaran dana yang diterima dari kas negara APBN yang berkisaran kurang lebih 1,4 M pertahun. Disamping itu terdapat pula semangat untuk membangun desa dengan jargon “Desa Membangaun”. Uforia demikian tidak berlangsung lama setelah ditetapkannya Undang-undang tersebut. Persoalan baru bermunculan termasuk kewenangan Kementerian yang menangani tentang Desa. Tarik ulur kewenangan terjadi antara Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi (PDTT). Ketegangan ini berlangsung selama enam bulan, sehingga Presiden Joko Widodo turun tangan dengan mengeluarkan dua Peraturan Presiden, yaitu Perpres No.11 Tahun 2015 Tentang Kementerian Dalam Negeri, dan Perpres

pembahasan, sehingga lahirnya Undang-undang tersebut mendekati momentum politik. (wawancara, 17 Desember Tahun 2015)

No.12 Tahun 2015 Tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi. Dua Perpres merupakan penegasan dari Perpres sebelumnya Perpres No.165 Tahun 2014. Yang semula kewenangan Desa berada dibawah Ditjen Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD) Kemendagri, akan tetapi sesuai mandat UU No.6 Tahun 2014, dan Perpres No.165 Tahun 2014, bahwa kewenangan Desa berada dibawah kementerian yang menangani Desa. Jalan tengah Jokowi akhirnya membuahkan hasil, kewenangan Desa yang terkait dengan persoalan administrasi pemerintahan menjadi kewenangan Kemendagri. Sedangkan mengenai urusan pembangunan, pembinaan, dan pemberdayaan masyarakat Desa menjadi kewenangan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.

Akan tetapi jalan tengah yang diambil Presiden Jokowi dianggap sebagai kompromi politik semata, sehingga menuai berbagai kritikan. Menurut Ismail Hasani, jalan tengah Jokowi memanglah tepat, akan tetapi akan menyisakan potensi masalah hukum, karena membonsai otonomi desa dengan tetap menjadikan desa sebagai unit pemerintahan paling rendah di bawah kemendagri yang menganut rezim hukum Pemerintahan Daerah. Padahal, rezim UU Desa tegas mengatakan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang otonom dalam NKRI.¹⁹⁷ Sedangkan masalah lain tidak hanya disitu saja, dan sebaiknya kewenangan Desa tetap berada di bawah Kementerian Desa, PDPT. Hal semacam itu sesuai dengan semangat UU No.6

¹⁹⁷ Ismail Hasani, *Mantra Membangun Desa*, Opini Kompas 22 April, 2015

Tahun 2014 dan Perpres No165 Tahun 2014, agar tidak terjadi kerancuan sistem di lapangan, serta membuat bingung aparat desa di lapangan.

Pengaturan Desa dalam UU No.6 Tahun 2014, diatur menjadi 16 Bab, yang terdiri dari 122 Pasal. Pengaturan tersebut diantaranya: Ketentuan Umum, Kedudukan dan Jenis Desa, Penataan Desa, Kewenangan Desa, Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Hak dan Kewajiban Desa, dan Masyarakat Desa, Peraturan Desa, Keuangan Desa dan Aset Desa, Pembangunan Desa dan Pembangunan Kawasan Pedesaan, Badan Usaha Milik Desa, Kerja Sama Desa, Lembaga Kemasyarakatan Desa Dan Lembaga Adat Desa, Ketentuan Khusus Desa Adat, Pembinaan dan Pengawasan, Ketentuan Peralihan, Ketentuan Penutup.

A. Kedudukan Dan Jenis Desa

Mula-mula di dalam konsiderans UU No.6 Tahun 2014, disebutkan. 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 1945. Kemudian dilanjutkan pada huruf b. Bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dari 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, dan sejahtera.

Pada Pasal 1 angka 1 Ketentuan Umum dijelaskan, “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”.

Melihat dari istilah Desa di atas, terdapat empat unsur pokok yang melandasi pengertian Desa. *Pertama*, yang dimaksud dengan desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain. Penggabungan antara desa dan desa adat merupakan terobosan baru yang luar biasa, karna belum ada sebelumnya. Dengan demikian dalam Penjelasan Umum UU No.6 Tahun 2014, kontruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government* menjamin suatu tatanan baru dalam kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini menjadi wilayah Desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat. Desa dan Desa Adat pada daarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketentraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli. *Kedua*, kesatuan masyarakat hukum. Mengenai istilah kesatuan masyarakat hukum, masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat yang bersifat teritorial atau geneologis yang memiliki

kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau keluar 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.¹⁹⁸ Dengan demikian pengakuan Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berada dalam struktur ketata negaraan Indonesia adalah bagian dari desain bahwa Desa merupakan otonomi asli yang berada dalam satu bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Ketiga, berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan hak tradisional. Kewenangan “*mengatur*” artinya desa memiliki kewenangan yang bersifat mengatur dan membuat aturan (*policy regulation*), sedangkan “*mengurus*” artinya kewenangan membuat aturan pelaksanaan (*policy implementation*). Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus berarti kesatuan masyarakat hukum tersebut mempunyai otonomi, karena mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan yang sifatnya mengatur dan membuat aturan pelaksanaannya. Dengan demikian, desa memiliki otonomi, hanya saja otonomi desa bukan otonomi formal sebagaimana yang dimiliki oleh Propinsi, Kabupaten/Kota,

¹⁹⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta, PSH UII, 2001) Hlm.13

akan tetapi otonomi desa berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat.¹⁹⁹

Dengan demikian bahwa otonomi yang dimiliki desa yang berdasarkan asal-usul dan adat istiadat merupakan otonomi asli. *Keempat*, dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penegasan selanjutnya bahwa Desa atau Pemerintahan Desa menjadi bagian dari Pemerintahan bukan dibawah Pemerintahan Daerah yang diakui oleh konstitusi dan tidak bertentangan dengan konsep NKRI.

Selanjutnya pada Pasal 3 diatur mengenai asas-asas Desa dalam UU No.6 Tahun 2014, yang diantaranya:

1. Rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal-usul Desa dan Desa Adat.
2. Subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan bersekala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa.
3. Keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
4. Kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di

¹⁹⁹ Hanif Nurcholiz, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta, Erlangga, 2011) hlm. 64

tingkat desa dan unsur masyarakat desa dalam membangun desa.

5. Kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun desa.
6. Kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat desa.
7. Musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan.
8. Demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat desa atau dengan persetujuan masyarakat desa serta keluhuran harjat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditaati, dan dijamin
9. Kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri.
10. Partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan.
11. Kesenjangan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran.
12. Pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa melalui penetapan kebijakan,

program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa.

13. Keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan desa.

Menegenai Kedudukan Desa dan Jenis Desa dalam UU No.6

Tahun 2014, khususnya dalam Pasal 5 disebutkan: Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota. secara wilayah dan teritori Desa berada di wilayah Kabupaten/Kota, akan tetapi secara Pemerintahan, Desa tidak lagi berada di bawah Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Lebih lanjut dalam Penjelasan Undang-undang ini dijelaskan, Desa yang berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota dibentuk dalam sistem pemerintahan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Begitu juga mengenai jenis Desa. bahwa Desa terdiri dari atas Desa dan Desa Adat. Selanjutnya, penyebutan Desa atau Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.²⁰⁰ Kemudian dalam Penjelasannya, ketentuan ini untuk mencegah terjadinya tumpang tindih wilayah, kewenangan, duplikasi kelembagaan antara Desa dan Desa Adat dalam satu wilayah, maka dalam satu wilayah hanya terdapat satu Desa atau Desa Adat. Untuk yang sudah terjadi tumpang tindih antara Desa dan Desa Adat dalam satu wilayah, harus dipilih salah satu jenis

²⁰⁰ Pasal 6 Ayat (1 dan 2) UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

Desa sesuai dengan ketentuan Undang-undang ini. Dengan demikian, penegasan bahwa di dalam satu wilayah tertentu tidak boleh terdapat dua jenis Desa atau Desa Adat, dengan ketentuan harus memilih salah satunya. Mengingat Desa dan Desa Adat merupakan satu istilah yang sama sebagai kesatuan masyarakat hukum yang diakui. Akan tetapi masyarakat hukum adat terbentuk melalui tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan gabungan antara genealogis dan teritorial. Jika demikian maka membuka peluang bagi Desa Adat untuk berubah menjadi Desa sesuai dengan perkembangannya.

Mengenai perubahan Desa menjadi Desa Adat diatur melalui Peraturan Pemerintah dengan memenuhi beberapa syarat, diantaranya: A). Luas wilayah tidak berubah. B). Jumlah penduduk: 1. wilayah Jawa paling sedikit 6.000 (enam ribu) jiwa atau 1.200 (seribu dua ratus) kepala keluarga. 2. wilayah Bali paling sedikit 5.000 (lima ribu) jiwa atau 1.000 (seribu) kepala keluarga. 3. wilayah Sumatera paling sedikit 4.000 (empat ribu) jiwa atau 800 (delapan ratus) kepala keluarga. 4. wilayah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara paling sedikit 3.000 (tiga ribu) jiwa atau 600 (enam ratus) kepala keluarga. 5. wilayah Nusa Tenggara Barat paling sedikit 2.500 (dua ribu lima ratus) jiwa atau 500 (lima ratus) kepala keluarga. 6. wilayah Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan paling sedikit 2.000 (dua ribu) jiwa atau 400 (empat ratus) kepala keluarga. 7. wilayah Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara paling sedikit 1.500 (seribu lima ratus) jiwa atau 300 (tiga ratus) kepala keluarga. 8. wilayah Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara paling

sedikit 1.000 (seribu) jiwa atau 200 (dua ratus) kepala keluarga. dan 9. wilayah Papua dan Papua Barat paling sedikit 500 (lima ratus) jiwa atau 100 (seratus) kepala keluarga. C). sarana dan prasarana pemerintahan bagi terselenggaranya pemerintahan desa. D). potensi ekonomi yang berkembang. E). kondisi sosial budaya masyarakat yang berkembang. dan F). meningkatnya kuantitas dan kualitas pelayanan.²⁰¹ Syarat Desa Adat berubah menjadi Desa, terutama pada poin C, D, E, dan F masih bersifat umum, ketentuan tersebut sama seali tidak ada barometer tertentu atau kalayakan sebuah Desa Adat menjadi Desa dalam Peraturan Pemerintah ini. Walhasil akan terjadi kerancauan tafsir dikemudian hari, terutama jika ketentuan tersebut diserahkan pada Pemerintahan kabupaten/kota setempat.

Adapun masalah pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status, dan penetapan Desa. diatur tersendiri pada bab III tentang Penataan Desa. Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa. Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan; a. Mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa. b. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa. c. Mempercepat meningkatkan kualitas pelayanan publik. d. Meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintah Desa, dan, e. Meningkatkan daya saing kota.²⁰² semua kewenangan yang berkaitan dengan pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status, dan penetapan

²⁰¹ Pasal 25 ayat (2) Peraturan Pemerintah. No.43 Tahun 2014 Tentang Desa

²⁰² Pasal 7 ayat (1, dan 3) UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

Desa menjadi kewenangan Pemerinta pusat dan Pemerintah Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota).

B. Kewenangan Desa

Dalam proses pembahasan RUU Desa, terdapat banyak usulan di parlemen terkait mengenai dasar pemikiran kewenangan Desa. salah satunya yang disampaikan beberapa Asosiasi Desa, diantaranya Relawan Pemberdayaan Desa Nusantara, Asosiasi Pemerintah Desa seluruh Indonesia, Asosiasi Kepala Desa, dan lain-lain. Pada dasarnya kewenangan desa dari cara perolehannya dapat dikategorikan sebagai kewenangan atributif dan kewenangan distributive. Kewenangan atributif berkaitan dengan hak yang telah ada pada suatu entitas baik kelompok (komunitas) maupun individu, yang sering disebut dengan kewenangan asli yang kemudian diakui melalui pencatumannya di dalam konstitusi. Dalam tinjauan hukum tata negara, selanjutnya kewenangan atribusi merupakan kewenangan yang bersumber dari konstitusi atau peraturan perundangan-undangan.²⁰³ Sedangkan kewenangan distributive adalah kewenangan yang diperoleh dari pelimpahan, pembagian sebagaimana kewenangan dari pihak lain yang timbul sebagai konsekuensi dari pengaturan di dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang timbul sebagai akibat pelimpahan, pembagian kewenangan tersebut lebih lanjut

²⁰³ Risalah Sidang Pansus RUU Tentang Desa, jenis Rapat Dengar Pendapat Umum, masa persidangan IV, Tahun 2011-2012, Ruang Pansus B, tempat NusantaraII It.3, DPR RI. Kamis, 24 Mei 2012

menurun pada dua bentuk kewenangan, yaitu kewenangan delegasi dan kewenangan mandat.²⁰⁴

Dalam tataran eksistensi desa sebagai entitas yang otonom, maka kewenangan-kewenangan tersebut dapat diidentifikasi kepada desa, namun tentu dengan penyesuaian-penyesuaian pada kebutuhan wacana otonomi dan desentralisasi desa. *Pertama*, kewenangan asli atau juga sering disebut dengan hak atau kewenangan asal-usul yang melekat pada desa sebagai kesatuan masyarakat hukum dalam banyak kesempatan juga disamakan dengan *property right* komunitas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sebagai konsekuensi dari otonomi asli. *Kedua*, dalam memposisikan desa sebagai entitas otonom, maka kewenangan delegasi harus ditempatkan pada pembagian bidang kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan kepada desa melalui penerapan secara ketat prinsip subsidiaritas. *Ketiga*, dalam konteks kewenangan mandat, yaitu dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan oleh desa. Kewenangan Desa berdasarkan UU No.6 Tahun 2014, meliputi; kewenangan dibidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan masyarakat Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan adat istiadat Desa.²⁰⁵

Selanjutnya, Kewenangan Desa meliputi: 1. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul. 2. Kewenangan lokal berskala desa. 3. Kewenangan

²⁰⁴ *Ibid.* Hlm 3

²⁰⁵ Lihat Pasal 18 UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa.

yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah kabupaten/Kota. 4. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁰⁶ Dalam Penjelasan Undang-undang ini, yang dimaksud dengan “kewenangan hak asal-usul” adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas Desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa. sedangkan yang dimaksud dengan “kewenangan lokal berskala Desa” adalah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan aktif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakarsa masyarakat Desa, antara lain tambatan perahu, pasar Desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta Perpustakaan Desa, embung Desa, dan Jalan Desa.

Kewenangan Desa berdasarkan hak asal-usul paling sedikit terdiri atas: a. Sistem organisasi masyarakat adat. b. Pembinaan kelembagaan masyarakat. c. Pembinaan lembaga dan hukum adat. d. Pengelolaan tanah kas Desa. e. pengembangan peran masyarakat Desa. sedangkan kewenangan lokal berskala Desa paling sedikit terdiri atas kewenangan: pengelolaan tambatan perahu, pengelolaan pasar Desa, pengelolaan tempat pemandian umum,

²⁰⁶ Lihat Pasal 19 UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

penelolaan jaringan irigasi, pengelolaan lingkungan permukiman masyarakat desa, pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu, pengembangan dan pemninaan sanggar seni dan belajar, peneglolaan perpustakaan desa dan taman bacaan, pengelolaan embung Desa, pengelolaan air minum berskala Desa, dan pembuatan jalan Desa antar permukiman ke wilayah pertanian.²⁰⁷ Selain menjalankan tugas pembantuan Pemerintah dan Pemerintah Daerah sebagai bagian dari hubungan, Desa juga mengatur hubungan keuangan yang bersumber dari APBN. Dengan demikian hubungan desa tidak cukup berhenti di Daerah, melainkan Desa menjalin hubungan dengan Pemerintah sebagai wujud desentralisasi, disamping Desa menjalankan asas rekognisi dan subsidiaritas. Selain kewenangan Desa yang diatur dalam UU No.6 Tahun 2014, PP.43 Tahun 2014 juga menagtur kewenangan lain selain yang diatur dlam Undang-undang Desa. Pasal 34 ayat (3) menyatakan; Menteri dapat menetapkan jenis kewenangan Desa sesuai dengan situasi, kondisi, dan kebutuhan lokal. Namun dalam hal ini tidak dijelaskan Kementerian yang mana, mengingat kementerian yang mempunyai kewenangan Desa, terdapat dua Kementerian. Yakni Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Tranmigrasi.

C. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

1. Pemerintahan Desa

²⁰⁷ Lihat Pasal 34 ayat (1 dan 2) Peraturan Pemerintah. No. 43 Tahun 2014 Tentang Desa.

Dalam ketentuan Umum, Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lebih lanjut, Pemerintahan Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain.²⁰⁸ Sebagai miniatur negara Indonesia, Desa menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (perangkat Desa). Di satu sisi, para perangkat Desa menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai daftar tugas kenegaraan, yakni menjalankan birokratisasi di level Desa, melaksanakan program-program pembangunan, pemberdayaan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat dan lain sebagainya.

Untuk menjalankan Pemerintahan Desa yang efektif, demokratis dan partisipatif, maka disusun pula asas-asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa. adapun asas-asas tersebut diantaranya:

- a. Kepastian hukum. yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa
- b. Tertib penyelenggaraan pemerintahan. yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan Pemerintahan Desa.\

²⁰⁸ Lihat Pasal 25 Undang-undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

- c. Tertib kepentingan umum. Yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. Keterbukaan. Yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Proporsionalitas. Yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- f. Profesionalitas. Yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Akuntabilitas. Yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Efektivitas dan efisiensi. Yaitu asas yang menentukan setiap yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat Desa. Sedangkan Efisiensi. Yaitu asas

yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus sesuai dengan rencana dan tujuan.

- i. Kearifan lokal. Yaitu asas yang menegaskan bahwa di dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat Desa.
- j. Keberagaman. Yaitu asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang tidak boleh mendiskriminasikan kelompok masyarakat tertentu.
- k. Partisipatif. Yaitu asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang mengikutsertakan kelembagaan Desa dan unsur masyarakat Desa.

2. Kepala Desa

Ketentuan pengaturan Kepala Desa dalam UU No.6 Tahun 2014, begitu detail dan rijit. Adapun pengaturan tentang Kepala Desa berjumlah 22 Pasal, berikut dengan bagian-bagiannya. Demikian merupakan jumlah terbanyak dibandingkan dengan Undang-undang sebelumnya. Pengaturan tersebut mengindikasikan bahwa ada terobosan baru untuk memperkuat dan mengefektifkan fungsi eksekutif Desa.

Dalam menyelenggarakan Pemerintahannya, Kepala memiliki tugas dan wewenang. Tugas Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. sedangkan wewenaganya, Kepala Desa berwenang; a. Memimpin penyelenggaraan

Pemerintahan Desa. b. Mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa. c. Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan aset Desa. d. Menetapkan peraturan Desa. e. menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa. f. Membina kehidupan masyarakat desa. g. Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat desa. h. Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa. i. Membangun sumber pendapatan desa. j. Mengusulkn dan menerima pelimpahan sebagai kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. k. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa. l. Memanfaatkan teknologi tepat guna. m. Mengkoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif. n. Mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. O. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁰⁹

Disamping tugas dan wewenang, Kepala Desa memiliki hak dan kewajiban. Adapun hak Kepala Desa diantaranya: a. Mengusulkn struktur organisasi dan tata kerja Pemerintahan Desa. b. Mengajukan rancangan dan menetapkan peraturan Desa. c. Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapatkan jaminan kesehatan. d. Mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang

²⁰⁹ Lihat Pasal 26 ayat (1 dan 2) Undang-undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa.

dilaksanakan. e. memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.²¹⁰

Sedangkan Kepala Desa mempunyai kewajiban, adapun dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Desa berkewajiban: a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. b. meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa. c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa. d. menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan. e. melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender. f. melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme. g. menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa. h. menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik. i. mengelola Keuangan dan Aset Desa. j. melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa. k. menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa. l. mengembangkan perekonomian masyarakat Desa. m. membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa. n. memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa. o. mengembangkan potensi sumber daya alam dan

²¹⁰ Lihat Pasal 26 ayat (3) Undang-undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

melestarikan lingkungan hidup. p. Memeberikan informasi kepada masyarakat Desa.²¹¹

Sedangkan dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban Kepala Desa wajib. a. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota. b. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota. c. memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan d. memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.²¹² Dengan demikian, pertanggungjawaban Kepala Desa tidak lagi BPD, melainkan langsung kepada Bupati/Walikota.

3. Pemilihan Kepala Desa

Kepala desa dipilih secara langsung oleh dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan dengan masa jabatan 6 tahun dihitung sejak tanggal pelanntikan. Kepala Desa dapat menjabat paling banyak 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Sedangkan pengisian jabatan dan masa jabatan Kepala Desa Adat berlaku ketentuan hukum adat di Desa Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik

²¹¹ Lihat Pasal 26 ayat (4) Undang-undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

²¹² Lihat Pasal 27 Undang-undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

Indonesia yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Khusus mengenai pemilihan Kepala Desa dalam Undang-undang ini diatur agar dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota dengan dimaksud untuk menghindari hal negatif dalam pelaksanaannya.

Pemilihan Kepala Desa secara serentak mempertimbangkan jumlah Desa dan kemampuan biaya pemilihan yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota, sehingga dimungkinkan pelaksanaannya secara bergelombang sepanjang diatur dalam Peraturan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. sebagai akibat dilaksanakannya kebijakan pemilihan Kepala Desa secara serentak, dalam Undang-undang ini diatur mengenai pengisian jabatan Kepala Desa yang berhenti dan diberhentikan sebelum habis masa jabatan. Jabatan Kepala Desa Adat diisi berdasarkan ketentuan yang berlaku bagi Desa Adat. dalam hal terjadi kekosongan jabatan Kepala Desa Adat, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat menetapkan pejabat yang berasal dari masyarakat Desa Adat yang bersangkutan.²¹³

Selanjutnya mengenai proses dan tata cara pemilihan Kepala Desa dan hal-hal lainnya yang menyangkut dengan pemilihan Kepala Desa, diatur secara rinci di dalam Peraturan Pemerintah No.43 Tahun 2014, dari Pasal 40 sampai dengan Pasal 46. Sedangkan hal yang membedakan dengan Undang-undang sebelumnya adalah masa jabatan Kepala Desa yang semula 6 tahun dan dapat dipilih kembali dalam 1 kali masa jabatan, sedangkan dalam Undang-

²¹³ Lihat Penjelasan Umum Undang-undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

undang ini, masa jabatan Kepala Desa 6 tahun dan 3 kali masa jabatan berturut-turut atau tidak berturut-turut.

4. Perangkat Desa

Sebagaimana dijelaskan untuk menjalankan Pemerintahan Desa, Kepala Desa dibantu Perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain. Perangkat Desa²¹⁴ bertugas membantu Kepala Desa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Dalam Pasal 48 disebutkan; Adapaun perangkat Desa terdiri dari: Sekretaris Desa,²¹⁵ pelaksana wilayah²¹⁶, dan pelaksana teknis.²¹⁷ Kedudukan perangkat Desa sebagai unsur pembantu Kepala Des.

Denagn demikian yang disebut dengan penyelenggara pemerintahan Desa yaitu Kepala Desa atau sebutan nama lain yang dibantu oleh perangkat desa untuk menyelenggarakan pemerintahan Desa. bagaimana dengan kedudukan BPD (Badan Permusyawaratan Desa), BPD yang semula sebagai bagian dari penyelenggara Pemerintahan Desa, akan tetapi dalam Undang-undang ini BPD hanya lembaga yang melaksanakan fungsi

²¹⁴ Dalam Pasal 61 ayat (2) PP.43 Tahun 2014, bahwa perangkat desa berkedudukan sebagai unsur pembantu Kepala Desa.

²¹⁵ Lihat Pasal 62 PP. 43 Tahun 2014, disebutkan, Sekretaris Desa dipimpin oleh sekretaris Desa dibanti oleh unsur staf yang bertugas membantu kepala desa dalam bidang administrasi pemerintahan.

²¹⁶ Lihat pasal 63, PP. 43 Tahun 2014. Pelaksana wilayah merupakan unsur pembantu kepala desa sebagai satuan tugas kewilayahan. Adapun jumlah pelaksana kewilayahan ditentukan secara proporsional antara pelaksana kewilayahan yang dibutuhkan dan kemampuan keuangan desa.

²¹⁷ Lihat Pasal 64, PP.43 Tahun 2014. Pelaksana teknis merupakan unsur pembantu kepala desa sebagai pelaksana tugas operasional. Selanjutnya, pelaksana teknis paling banyak terdiri atas 3 seksi.

Pemerintahan Desa, yang anggotanya wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis, dan kedudukannya sejajar dengan Kepala Desa. Dengan demikian Kepala desa memiliki kedudukan yang strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Didalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, terdapat pula Musyawarah Desa. musyawarah Desa merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa untuk memusyawarahkan hal-hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. hal-hal yang bersifat srategis diantaranya; penataan Desa, perencanaan Desa, kerja sama Desa, rencana investasi yang masuk ke Desa, pembentukan BUM Desa, penambahan dan pelepasan Aset Desa, dan kejadian luar biasa.²¹⁸

5. Badan Permusyawaratan Desa

Dilihat dari kedudukannya, memang kepala desa selaku pemerintah desa dan BPD memiliki kedudukan yang sama, yakni sama-sama merupakan kelembagaan desa yang sejajar dengan lembaga kemasyarakatan desa dan lembaga adat. Dalam Undang-undang ini pun tidak membagi atau memisah kedudukan keduanya pada suatu hierarki. Ini artinya, keduanya memang memiliki kedudukan yang sama, namun dengan fungsi yang berbeda. Lebih lanjut dikatakan pula dalam penjelasan umum bahwa Kepala Desa/Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai peran penting dalam

²¹⁸ Lihat Pasal 54 ayat (1 dan 2) Undang-undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa.

kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat. Sedangkan BPD mempunyai fungsi penting dalam menyiapkan kebijakan pemerintahan desa bersama kepala desa. BPD harus mempunyai visi dan misi yang sama dengan kepala desa sehingga BPD tidak dapat menjatuhkan kepala desa yang dipilih secara demokratis oleh masyarakat desa.

Seperti yang dijelaskan dalam Undang-undang ini, Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Dalam penjelasan umum dijelaskan, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan badan permusyawaratan ditingkat Desa yang turut membahas dan menyetujui berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. dalam upaya meningkatkan kinerja kelembagaan ditingkat Desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, Pemerintahan Desa dan/atau Badan Permusyawaratan Desa memfasilitasi penyelenggaraan musyawarah Desa. Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah forum antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk memusyawarahkan dan menyetujui hal-hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan

Pemerintah Desa. hasil musyawarah Desa dalam bentuk kesepakatan yang dituangkan dalam keputusan hasil musyawarah dijadikan dasar oleh Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah Desa dalam menetapkan kebijakan Pemerintah Desa.

Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi, membahas dan menyepakati Rancangan peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa, melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.²¹⁹ Badan Permusyawaratan Desa memiliki hak, a. mengawasi dan meminta keterangan²²⁰ tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa. b. menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. c. Mendapat biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.²²¹ begitu juga Pasal 62, anggota BDP berhak; a. Mengajukan rancangan peraturan Desa; b. Mengajukan pertanyaan; c. Menyampaikan usul dan/atau pendapat; d. Memilih dan dipilih; e. mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Sedangkan Anggota Badan Permusyawaratan Desa wajib: a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika. b.

²¹⁹ Lihat Pasal 55 Undang-undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa.

²²⁰ Dalam penjelasannya, Yang dimaksud dengan “meminta keterangan” adalah permintaan yang bersifat informasi tentang penyelenggaraan Pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat Desa, bukan dalam rangka laporan Pertanggungjawaban Kepala Desa.

²²¹ Lihat Pasal 61 Undang-undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

Melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. c. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat Desa. d. Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/atau golongan. e. menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat Desa. f. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan Desa.²²² dengan demikian, badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Undang-undang ini, BPD tidak lagi seperti undang-undang yang sebelumnya, yang meminta laporan pertanggungjawaban Kepala Desa sebagai representasi masyarakat Desa.

Upaya membenahi kontrol dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa melalui BPD menurut UU No.6 Tahun 2014 memang patut diapresiasi, akan tetapi mengenai istilah dari “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. Jika mengacu pada konsep BPD pada UU No.22 Tahun 1999, maka BPD bukan sebagai permusyawaratan tetapi perwakilan. BPD yang dipilih langsung oleh masyarakat Desa merupakan implementasi dari gagasan pemisahan kekuasaan trias politika. Sehingga Pemerintahan Desa adalah Kepala Desa dan BPD.

²²² Lihat Pasal 62 Undang-undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

Pemaknaan BPD sebagai permusyawaratan dalam UU No.6 Tahun 2014, harus diimbangi dengan semangat BPD sebagai fungsi kontrol politik terhadap Kepala Desa yang sebagai eksekutif di Desa, sehingga harus diwujudkan dan berbentuk kesan pemahaman bagaimana caranya agar kontrol politik dapat berjalan secara sehat, bukan lagi bersifat rivalitas sehingga mendorong efektifitas dan efisiensi Pemerintahan Desa.²²³ bukan sebaliknya meningkatkan ketegangan antara kedua lembaga tersebut.

D. Keuangan Desa Dan Aset Desa

1. Keuangan Desa

Lahirnya UU No.6 Tahun 2014, selain mengembalikan Desa pada kesatuan masyarakat hukum yang sejatinya, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat, pembinaan kemasyarakatan, pembangunan, dan pengembangan, dan pemanfaatan aset lokal dan sumber daya alam yang ada di Desa. Undang-undang ini juga membawa angin segar bagi Pemerintahan Desa dan masyarakat Desa, untuk mewujudkan Desa dan masyarakat Desa menjadi lebih sejahtera. Melalui alokasi dana desa (ADD) yang sudah diatur berikut dengan sumber-sumber pendapatan Desa, tidak lain diperuntukkan untuk kemakmuran Desa dan masyarakat Desa. salah satu bagian dari ADD, ialah keuangan Desa. sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 71 ayat (1) Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan

²²³Dadang Julianta (penyunting), *Arus Bawah Demokrasi (Otonomi Dan Pemberdayaan Desa*, cetakan I (Yogyakarta, Laper Pustaka Utama, 2000) hlm. 207

kewajiban Desa. sedangkan pada Pasal selanjutnya bahwa yang dimaksud dengan hak dan kewajiban, suatu yang menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan Keuangan Desa.

Sedangkan pendapatan Desa sendiri diatur dalam Undang-undang ini, bersumber dari; a). Pendapatan asli Desa terdiri dari hasil usaha²²⁴, hasil aset, swadaya, dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa; b). Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);²²⁵ 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; g). Lain-lain pendapatan Desa yang sah.²²⁶ selanjutnya dalam pasal (2) Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan. (2) Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf c paling sedikit 10 % (sepuluh perseratus) dari pajak retribusi daerah. (4) Alokasi Dana Desa sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) huruf d paling sedikit 10%

²²⁴ Yang dimaksud dengan “hasil usaha” termasuk juga hasil BUMDes dan tanah bengkok.

²²⁵ Anggaran yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dihitung berdasarkan jumlah Desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan Desa

²²⁶ Lihat Pasal 72 Ayat (1) UU No.6 Tahun 20014 Tentang Desa.

(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.

Dengan demikian dari ketentuan keuangan, pendapatan dan belanja desa yang telah disebutkan di atas, maka melalui UU No.6 Tahun 2014 ini, akan memberikan alokasi dana 10% dari APBN yang nantinya akan disalurkan ke Desa-desa. Dengan anggaran tersebut, desa diberikan kewenangan untuk menggunakan anggaran yang ada demi mewujudkan desa yang sejahtera. Disamping itu, melalui UU No.6 Tahun 2014 ini pula memberikan jaminan bahwa desa tidak akan disandera oleh pemerintah di 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 oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Sedangkan di dalam Penjelasan Umum Undang-undang ini, Desa mempunyai sumber pendapatan Desa, yang terdiri atas pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, bagian dari

dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota, alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga.

Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/Kota kepada Desa diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Bantuan tersebut diarahkan untuk mempercepat pembangunan Desa. sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh Desa berasal dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar Desa, pengelolaan kawasan wisata berskala Desa, pengelolaan tambang mineral bukan logam dan tambang batuan dengan tidak menggunakan alat berat, serta sumber lainnya dan tidak untuk dijual belikan.

Bagian dari dana perimbangan yang diterima Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa. alokasi anggaran untuk Desa yang bersumber dari Belanja Pusat dilakukan dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan. Dalam Undang-undang ini, khusus mengenai Keuangan, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan alokasi dana Desa menjadi perhatian tersendiri. Semula

di awal-awal lahirnya UU No.6 Tahun 2014, selain rebutan kewenangan menangani Desa antara lintas Kementerian, juga sikap pesimistisnya berbagai kalangan tentang pertanggungjawaban dana yang diperoleh Desa-Desa dari khas langsung Negara (APBN). Oleh karena itu, khusus mengenai dana Desa selain diatur dalam Undang-undang ini, juga terdapat dalam PP.No.43 Tahun 2014, dan Peraturan Pemerintah yang khusus mengenai dana Desa, yakni PP. No.60 Tahun 2014, kemudian direvisi menjadi PP. No.22 Tahun 2015 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.²²⁷

Alokasi dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sesuai ketentuan Pasal 11 PP.No.22 Tahun 2015, berdasarkan, a. Alokasi dasar; b. Alokasi yang dihitung dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis desa setiap kabupaten/kota. Adapaun penyaluran dana Desa dibagi tiga tahap tiap tahun anggaran berikut dengan besaran dana yang diterima oleh masing-masing Desa.

Penyelenggaraan kewenangan Desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal bersekala Desa didanai oleh APBDes. Selain didanai oleh APBDes, juga dapat didanai oleh anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).^{228 - 229}

²²⁷ Khusus mengenai dana Desa yang didapat dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, diatur dalam Peraturan Pemerintah tersendiri. Mulai mekanisme dan prosedur transfer dana dari pusat sampai pada tingkatan Desa, dibahas secara detail dan rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 60, Tahun 2015. Dan direvisi menjadi PP. No. 22 tahun 2015 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

²²⁸ Lihat Pasal 90 ayat (1 dan 2) PP. No.43 Tahun 2014

Sedangkan pengelolaan keuangan Desa meliputi: perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban. Dan Kepala Desa merupakan pemegang kekuasaan pengelola keuangan Desa, serta Kepala Desa menguasai sebagian kekuasaannya kepada perangkat Desa.

2. Aset Desa

Mengenai aset Desa dalam UU. No.6 Tahun 2014, 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. sedangkan di dalam Pasal 76 ayat (1) dijelaskan; aset Desa bisa berupa tanah kas Desa, tanah ulayat, pasar Desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan Desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik Desa, mata air milik Desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik Desa. kemudian dilanjutkan dalam ayat (2) yang dimaksud dengan aset lainnya antara lain: a. Kekayaan Desa yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa; b. Kekayaan Desa yang diperoleh dari hibah dan sumbangan atau yang sejenis; c. Kekayaan Desa yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak dan lain-lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; d. Hasil kerja sama Desa; e. kekayaan Desa yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.

²²⁹ dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah disebutkan, penyelenggaraan kewenangan Desa yang ditugaskan oleh Pemerintah didanai oleh APBN. Dana APBN yang dimaksud pada ayat (3) dialokasikan pada bagian anggaran kementerian/lembaga dan saluran melalui suan kerja perangkat daerah kabupaten/kota.

Aset Desa tidak dapat dimiliki oleh pemerintah daerah baik kabupaten/kota. Namun terdapat pengecualian bagi aset Desa yang sudah digunakan sebagai fasilitas umum.²³⁰ Adapun pelaksanaan pengelolaan aset Desa didasarkan pada asas: kepentingan umum, fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai ekonomi.²³¹ Dengan demikian untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat Desa dan meningkatkan pendapatan Desa, maka pemanfaatan aset Desa kiranya menjadi tolak ukur kemandirian sebuah Desa. Sejauh mana desa mampu mengoptimalkan dan memanfaatkan potensi masing-masing Desa yang ada. Pengelolaan aset Desa dapat diimplementasikan berupa Desa wisata, Desa seni, dan lain sebagainya dengan memanfaatkan potensi alam, lingkungan, dan budaya setempat.

E. Pembangunan Desa dan Pembangunan Kawasan Perdesaan

Wujud implementasi dari UU No.6 Tahun 2014, yang mengamanatkan agar desa menjalankan pemerintahan yang mandiri, demokratis dan partisipatif, melakukan pelayanan publik skala Desa agar masyarakat mendapatkan keadilan sosial, menjalankan pembangunan dan pemberdayaan yang menjawab permasalahan ditingkat lokal serta menjalankan peran sinergis dalam pembangunan perdesaan dan kawasan sehingga tujuan

²³⁰ Lihat dalam Pasal 76 ayat (5) UU No. 6 Tahun 2014. Dan Paal 112 ayat (1) PP. No.43 Tahun 2014 Tentang Desa. yang dimaksud dengan fasilitas umum merupakan fasilitas untuk kepentingan masyarakat umum.

²³¹ Pengelolaan kekayaan milik Desa merupakan rangkaian kegiatan mulai dari perencanaan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan, pemeliharaan, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pelaporan, penilaian, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian kekayaan milik Desa.

pembangunan desa untuk kesejahteraan masyarakat, peningkatan kualitas hidup, dan penanggulangan kemiskinan dapat terwujud.

Menurut Bambang Hidayana, terdapat dua pendekatan dalam pembangunan desa dan kawasan perdesaan, yaitu “Desa Membangun” dan “Membangun Desa”. yang dimaksud dengan Desa membangun menurutnya, menekankan pada pembangunan lokal berskala desa dengan titik berat tugas pada Pemerintah Desa, Musyawarah Desa, dan partisipasi masyarakat, sedangkan pendekatan “membangun Desa” menitikberatkan pada pembangunan kawasan Perdesaan, yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota, Desa dan Kerja sama antar Desa.²³² Kedua pendekatan ini sama pentingnya, terutama peran pemerintah di atasnya, karena Desa bukan hanya sekedar unit administrasi dan komunitas lokal semata. Akan tetapi Desa merupakan basis pembangunan dan sekaligus institusi dengan model pembangunan wilayah secara terpadu.

Sebagaimana dijelaskan dalam UU No.6 Tahun 2014, Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.²³³ Mengenai pembangunan Desa, dalam prosesnya terdapat tiga tahap yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.

²³² Dikutip dari, Membangun Desa Membangun Indonesia; Procceding Seminar Nasional Problematika Implementasi UU No.6 Tahun 2014, (Jakarta, Setjen DPD RI, 2015) hlm.11

²³³ Lihat Pasal 78 ayat (1) UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

Adapun Pembangunan kawasan pedesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat desa di kawasan perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif.²³⁴

Dalam Penjelasan Umum Undang-undang ini dinyatakan, pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Untuk itu, Undang-undang ini menggunakan dua pendekatan, yaitu “Desa membangun” dan “membangun Desa” yang diintegrasikan dalam perencanaan Pembangunan Desa.

Sebagai konsekuensinya, Desa menyusun perencanaan pembangunan sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. dokumen rencana pembangunan Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa dan sebagai dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. perencanaan pembangunan Desa diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat Desa melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa. Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan pembangunan Desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), swadaya masyarakat Desa, dan/atau Anggaran

²³⁴ Lihat Pasal 83 ayat (3) UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat Desa. Pembangunan Desa dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan Masyarakat Desa dengan semangat gotong royong serta memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam Desa. pelaksanaan program sektor yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa dan diintegrasikan dengan rencana pembangunan Desa. Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi dan melakukan pemantauan mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa.

Sejalan dengan tuntutan dan dinamika pembangunan bangsa, perlu dilakukan Pembangunan Kawasan Perdesaan. Pembangunan Kawasan Perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar Desa dalam satu Kabupaten/Kota sebagai upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat Desa di Kawasan Perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif. oleh karena itu, rancangan Pembangunan Kawasan Perdesaan dibahas bersama oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa.

Salah satu dari perencanaan pembangunan Desa dengan ketentuan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. dengan ketentuan demikian menciptakan hubungan sinergitas antara Kabupaten/Kota dengan Desa. namun yang menjadi tantangan Desa kedepan adalah membangun sinergitas perencanaan pembangunan yang harus sesuai dengan keinginan Kabupaten/Kota. sebenarnya pola demikian kurang baik, karena akan semakin

menciptakan ketergantungan Desa kepada Kabupaten/Kota, terutama dalam Pembangunan Desa, bukankah Desa punya cara dan tatanan tersendiri berdasarkan kearifan lokal yang ada pada masing-masing Desa sesuai dengan perkembangan masyarakat setempat.

Disamping itu, Pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai keterbatasan ketika berhadapan dengan isu Desa. *Pertama*, Pemerintah Kabupaten/Kota telah terjerat dalam pendekatan sektoral dalam memandang dan membangun Desa. pendekatan ini memandang Desa dari sektor (kesehatan, pertanian, sosial, industri dan sebagainya), bukan memandang sektor dari sisi Desa. ketika cara pandang sektor ini dipaksakan maka Desa menjadi pasar proyek yang fregmentaris, selain juga menciptakan pemborosan anggaran. *Kedua*, Pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai dana yang terbatas. Sebagian besar APBD untuk membayar pegawai. Sisanya untuk membiayai pendidikan, kesehatan dan infrastruktur sudah kedodoran. Sektor pertanian, apalagi Desa, hanya memperoleh sisanya sisa (residualitas). Oleh karena itu, isu spesial dan sektor itu perlu ditata kembali, dengan basis cara pandang melihat sektor dari Desa, bukan melihat Desa dari sektor.²³⁵ Desa sebagai institusi lokal terpadu dan menyeluruh yang mempunyai tiga fungsi, Pertama, desa mendefinisikan cara orang-orang lokal atau masyarakat lokal saling berhubungan dan bertindak. Kedua, Desa mempengaruhi bagaimana, dimana,

²³⁵ Sunaji Zamroni, dkk. *Desa Mengembangkan Penghidupan Berkelanjutan*, (Yogyakarta, IRE, 2015) hlm.114

kan dan kepada siapa berbagai aset diakses, digunakan, dikontrol, dan diputuskan. Ketiga, Desa mempengaruhi strategi penghidupan.²³⁶

Perencanaan pembangunan Desa dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota meliputi; a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) untuk jangka waktu 6 (enam) tahun; b. Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa, merupakan penjabaran dari rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.²³⁷⁻²³⁸ Adapaun Musyawarah perencanaan Pembangunan Desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.²³⁹ kemudian pada Pasal selanjutnya, Prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dirumuskan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat Desa yang meliputi; a. Peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar; b. Pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia; c. Pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif; d. Pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan

²³⁶ *Ibid. Hlm. 114*

²³⁷ Lihat Pasal 79 ayat (2) UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa. perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79, diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat Desa.

²³⁸ Dalam Pasal 116 PP.43 Tahun 2014 dijelaskan, Dalam penyusunan RPJM dan RKP Desa, Pemerintah Desa melakukan musyawarah yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan unsur masyarakat Desa.

²³⁹ Lihat Pasal 80 ayat (3) Undang-undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

ekonomi; e. peningkatan kualitas ketertiban dan ketentraman masyarakat Desa berdasarkan kebutuhan masyarakat Desa.²⁴⁰

Disamping Pembangunan Desa terdapat pula Pembangunan Kawasan Perdesaan. Adapun Pembangunan Kawasan Perdesaan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 83, yang meliputi:

- a. Penggunaan dan pemanfaatan wilayah Desa dalam rangka penetapan kawasan pembangunan sesuai dengan tata ruang Kabupaten/Kota.
- b. Pelayanan yang dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan.
- c. Pembangunan infrastruktur, peningkatan ekonomi perdesaan, dan pengembangan teknologi tepat guna.
- d. Pemberdayaan masyarakat Desa untuk meningkatkan akses terhadap pelayanan dan kegiatan ekonomi.

Pembangunan Kawasan Perdesaan ini dibahas bersama oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa. dan dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah kabupaten/Kota melalui satuan kerja perangkat daerah (SKPD), Pemerintah Desa, dan/atau BUM Desa dengan mengikut sertakan masyarakat Desa. khusus mengenai pembangunan kawasan perdesaan yang berskala lokal Desa wajib diserahkan pelaksanaannya kepada Desa dan/atau

²⁴⁰ Lihat Pasal 80 ayat (4) Undang-undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

kerja sama antar Desa. dengan demikian kewenangan murni yang dijalankan Desa dalam pelaksanaan pembangunan kawasan perdesaan hanyalah pembangunan yang bersifat skala lokal Desa saja, dan tanpa melibatkan unsur Pemerintah lainnya.

Akan tetapi terlepas konteks ketentuan dia atas, menurut Bambang Hidayana terdapat beberapa problem dan hambatan dewasa ini dalam pembangunan kawasan perdesaan yang diantaranya. Pertama, terbatasnya lapangan pekerjaan disektor pertanian dan non-farm, karena pembangunan nasional dan daerah bias perkotaan. Kedua, rendahnya aset usaha yang dimiliki orang desa, dan tidak ada wirausahawan desa. Ketiga, rendahnya pelayanan sarana dan prasarana perdesaan dan rendahnya kuitas SDM. Keempat, meningkatnya konversi lahan sehingga mengancam aset lokal. Kelima, meningkatnya degradasi lingkungan hidup yang mengancam pembangunan berkelanjutan. Keenam, minimnya kerja sama antar desa sehingga desa-desa saling bersaing. Ketujuh, desa menjadi penyangga ekonomi perkotaan sehingga pembangunan ekonomi perdesaan lebih menguntungkan, dan membangun kawasan perdesaan identik dengan perluasan ekspansi kapitalisme sehingga desa dikuasai pasar.

Oleh karena itu, perlunya penguatan kapasitas desa dibidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa. serta perlunya pendampingan organisasi kewargaan Desa agar menjadi gerakan sosial pembangunan Desa, serta mengubah skema pembangunan Desa agar

berorientasi pada pemberdayaan masyarakat dan penguatan kedaulatan ekonomi.

F. Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUM Desa, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki Desa melalui pernyataan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.

Hadirnya Badan Usaha Milik Desa merupakan langkah baru dalam keseriusan pengaturan Desa di dalam UU No.6 Tahun 2014. Undang-undang sebelumnya Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) ini tidak pernah dimuat, hal demikian yang membuat Desa selama ini terkatung-katung dan menciptakan ketergantungan yang kuat terhadap pemerintah di atasnya. Dalam upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat Desa, memperkuat kemandirian ekonomi Desa, serta dalam upaya mengentaskan kemiskinan dan pelayanan dasar terhadap masyarakat Desa, maka hadirnya Badan Usaha Milik Desa menjadi penting dalam penataan ekonomi Desa yang lebih mandiri ke depannya.

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 87, BUM Desa²⁴¹ dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan. Dan BUM Desa dapat menajlankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 88 menyebutkan; Pendirian BUM Des disepakati melalui Musyawarah Desa. dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Hasil dari Usaha Milik Desa ini dimanfaatkan untuk, pengembangan usaha, Pembangunan Desa, pemberdayaan masyaraat Desa, dan pemberian bantuan untuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial, dan kegiatan dana bergulir yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.²⁴² sedangkan Pemerintah, Pemerintah daerah Provinsi, Pemerintah Daerah kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa mendorong perkembangan BUM Desa dengan; a. Memberikan hibah dan/atau permodalan;²⁴³ b. Melakukan pendampingan teknis dan akses ke pasar; c. Memprioritaskan BUM Desa dalam pengelolaan sumber daya alam di Desa.²⁴⁴

Dalam penjelasan Undang-undang ini bahwa BUM Desa dibentuk oleh pemerintah Desa untuk mendayagunakan segala potensi ekonomi, kelembagaan perekonomian, serta potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa. BUM

²⁴¹ Sebagaimana di jelaskan dalam PP No.43 Tahun 2014, Organisasi pengelola BUM Desa erpisah dari organisasi Pemerintahan Desa. pengelola BUM Desa ini diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Desa.

²⁴² Lihat Pasal 89 UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa.

²⁴³ Penyertaan modal yang berasal dari APBDes dapat bersumber dari; dana segar, bantuan pemerintah, dan aset Desa yang diserahkan kepada AMPDes

²⁴⁴ Lihat Pasal 90 UU No.6 tahun 2014 Tentang Desa

Desa secara spesifik tidak dapat disamakan dengan badan hukum seperti Perseroan terbatas (PT), CV, atau koperasi. Oleh karena itu, BUM Desa merupakan suatu badan hukum usaha bercirikan Desa yang dalam pelaksanaan kegiatannya disamping untuk membantu penyelenggaraan Pemerintah Desa, juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Desa. BUM Desa juga dapat melaksanakan fungsi pelayanan jasa, perdagangan, dan pengembangan ekonomi lainnya. Dalam meningkatkan sumber pendapatan Desa, BUM Desa dapat menghimpun tabungan dalam skala lokal masyarakat Desa, antara lain melalui pengelolaan dana bergulir dan simpan pinjam.

Ketentuan pendirian BUM Desa dalam Undang-undang ini hanya bersifat “dapat”, dalam frasa “dapat” bisa dikatakan boleh mendirikan dan boleh tidak. Jika demikian hal ini akan menjadi bumerang terhadap Desa mendatang sebagai upaya pemberdayaan masyarakat Desa dan pengentasan kemiskinan. Meningat peran penting dan kedudukan BUM Desa merupakan salah satu indikator baru berkembangnya suatu Desa dalam penguatan ekonomi Desa yang lebih mandiri. Akan tetapi sejauh ini, sejak berlakunya UU No.6 Tahun 2014, tidak semua atau hampir separuh Desa di Indonesia tidak mempunyai Badan Usaha Milik Desa. tercatat dari data Kementerian Desa, hanya 1.022 Desa yang memiliki BUM Desa dari sekitar 73.000-an Desa yang tersebar di seluruh Indonesia. Kepemilikan BUM Desa terbanyak hanya di Jawa Timur dengan total 287 BUM Desa, dan selebihnya tersebar di Sumantera. Itu artinya, BUM Desa sebagai penguat ekonomi lokal yang ada di Desa, serta dalam upaya pemberdayaan masyarakat Desa disektor ekonomi, harus menjadi

perhatian yang serius bagi Pemerintah untuk mendorong masing-masing Desa memiliki BUM Desa ke depannya.

G. Desa Adat

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 menagtur 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.

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

Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat agar dapat berfungsi dapat mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosila budaya lokal. Desa Adat memiliki hak asal-usul yang lebih dominan daripada hak asal-usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di

tengah masyarakat. desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal-usul. Pada dasarnya kesatuan masyarakat hukum adat terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu geneologis, teritorial, dan/atau gabungan geneologis dengan teritorial.²⁴⁵

Dalam UU No.6 Tahun 2014, ketentuan mengenai pembahasan Desa Adat dibahas dalam ketentuan khusus pada Bab XIII, yang diantaranya; Penataan Desa Adat, kewenangan Desa Adat, Pemerintahan Desa Adat, dan Peraturan Desa Adat. pengaturan terhadap Desa Adat dalam Undang-undang ini merupakan bentuk dan implimentasi dari pengakuan terhadap Desa dan Desa Adat sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan adat istiadat setempat.

Dalam penataan Desa Adat, Pemerintah, Pemerintah Daerah provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat. Dalam Pasal 97 penataan Desa Adat harus memenuhi syarat: a). kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional; b). kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan

²⁴⁵ Penjelasan Umum UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

perkembangan masyarakat; dan c). kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁴⁶

Lebih lanjut dalam ayat (3) disebutkan, Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila: a). keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral; dan b). substansi hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan dan masyarakat yang lebih luas serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.

Kemudian ayat (4) yang berbunyi; Suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum yang: a). tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan b). substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian dilanjutkan pada Pasal 98 yang menyebutkan, Desa Adat ditetapkan dengan peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pembentukan Desa Adat setelah

²⁴⁶ Lihat Pasal 97 Ayat (1) Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa.

penetapan Desa Adat dilakukan dengan memperhatikan faktor penyelenggara Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan masyarakat Desa, serta pemberdayaan masyarakat Desa dan sarana prasarana pendukung.

Selain kedudukan Desa Adat dalam Undang-undang ini dibahas pula mengenai status Desa diubah menjadi Desa Adat atau sebaliknya. Dalam Pasal 100 ayat (1 dan 2) menyatakan; (1) Status Desa dapat diubah menjadi Desa Adat, kelurahan dapat diubah menjadi Desa Adat, Desa Adat dapat diubah menjadi Desa, dan Desa Adat dapat diubah menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa masyarakat yang bersangkutan melalui Musyawarah Desa dan disetujui oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. (2) Dalam hal Desa diubah menjadi Desa Adat, kekayaan Desa beralih status menjadi kekayaan Desa Adat, dalam hal kelurahan berubah menjadi Desa Adat, kekayaan kelurahan beralih status menjadi kekayaan Desa Adat, dalam hal Desa Adat berubah menjadi Desa, kekayaan Desa Adat beralih status menjadi kekayaan Desa, dan dalam hal Desa Adat berubah menjadi kelurahan, kekayaan Desa Adat beralih status menjadi kekayaan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Adapun mengenai teknis dan tata cara perubahan Desa menjadi Desa Adat atau Desa Adat berubah menjadi kelurahan dan seterusnya, secara rinci dibahas dalam Peraturan Pemerintah No.43 Tahun 2014 Tentang Desa, mulai Pasal 25 samapai Pasal 27.

Sedangkan kewenangan Desa Adat tidak jauh berbeda dengan kewenangan Desa, sebagaimana kewenangan Desa yang telah dijelaskan di atas. Kewenangan Desa Adat dibahas dalam Undang-undang ini, yang menyebutkan; Kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a meliputi: a). pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli; b). pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat; c).²⁴⁷ pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat; d). penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah; e). penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; f). Pemeliharaan ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat, dan; g). Pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.²⁴⁸ lebih lanjut dalam Pasal 106 menyatakan; pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaannya kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota diurus oleh Desa Adat. penugasannya meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat, pelaksanaan Pembangunan Desa Adat, pembinaan kemasyarakatan Desa Adat, dan pemberdayaan masyarakat Desa Adat.

²⁴⁷ Lebih lanjut dalam penjelasannya disebutkan; yang dimaksud dengan “Susunan asli” adalah sistem organisasi kehidupan Desa Adat yang dikenal di wilayah masing-masing. Sedangkan yang dimaksud dengan “ulayat atau wilayah adat” adalah wilayah kehidupan suatu kesatuan masyarakat hukum adat.

²⁴⁸ Lihat Pasal 103 Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Selanjutnya selain kewenangan Desa Adat, dalam Undang-undang ini diatur pula Pemerintahan Desa Adat dan Peraturan Desa Adat. Pengaturan dan penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dilaksanakan sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di Desa Adat yang masih hidup serta sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁴⁹ Selanjutnya Pasal 108 dan 109 menyatakan; Pemerintahan Desa Adat menyelenggarakan fungsi permusyawaratan dan Musyawarah Desa Adat sesuai dengan susunan asli Desa Adat atau dibentuk baru sesuai dengan prakarsa masyarakat Desa Adat. Susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam peraturan daerah Provinsi.

Mengenai Peraturan Desa Adat dalam UU No.6 Tahun 2014, disebutkan; Peraturan Desa Adat disesuaikan dengan hukum adat dan norma adat istiadat yang berlaku di Desa Adat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 111 Ayat (1) Ketentuan khusus tentang Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 sampai dengan Pasal 110 hanya berlaku untuk Desa Adat. ayat (2) Ketentuan tentang Desa berlaku juga untuk Desa Adat sepanjang tidak diatur dalam ketentuan khusus tentang Desa Adat.

²⁴⁹ Lihat Pasal 107 Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Sejak penelitian ini dimulai dengan mengambil sebuah judul “*Hubungan Antara Pemerintah Daerah Dan Pemerintah Desa Dalam Konsep Otonomi Pasca Reformasi Di Indonesia*”. Maka berdasarkan rumusan masalah di depan yang telah dikemukakan, dapat diambil sebuah kesimpulan sebagai berikut:

1. Hubungan Desa dengan Daerah selama ini, melalui pengaturan UU No.22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, kurang begitu jelas dan cenderung parsial, karena diatur secara umum. Walaupun desa dalam definisinya ditegaskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus urusan kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat. Akan tetapi Desa pada kenyataannya tetap dalam himpitan Pemerintahan Daerah, dan tidak jarang Desa melaksanakan kewenangan sisa dari Pemerintahan Daerah. Hubungan sistem dan organisasi pemerintahan, hubungan kewenangan, dan hubungan keuangan hanya berhenti di Daerah. Melalui UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, mengembalikan hubungan Desa tidak hanya dengan Daerah, melainkan juga dengan Pemerintah. Adanya tugas pembantuan Pemerintah kepada Desa serta hubungan keuangan yang bersumber dari

APBN dan APBD, merupakan adanya hubungan antara Desa, Daerah, dan Pusat.

2. Desain UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, tidak bertentangan dengan konsep NKRI. Keberadaan Desa justru memperkuat sistem negara kesatuan dengan menghormati dan mengakui keberadaannya sebagai kesatuan masyarakat hukum. Keberadaan Desa dan Desa Adat sebagai kesatuan masyarakat hukum, serta otonomi asli yang bersumber dari hak asal-usul dan adat istiadat telah diakui dan memiliki landasan konstitusional. Kedudukan Desa bukan sebagai susunan Pemerintah terendah, melainkan sub sistem dari Pemerintah. Desa menurut Undang-undang ini adalah penggabungan dua unsur penting, yakni *self-local governing community* dan *local self government* yang dijalankan berdasarkan asas rekognisasi dan subsidiaritas.

B. Saran-Saran

1. Perlu adanya penguatan secara eksplisit dalam konstitusi UUD 1945, tentang Desa atau Desa Adat dan otonomi Desa (otonomi asli). karena dalam bentuk Negara kesatuan yang terdesentralisasi yang dijalankan dengan otonomi hanya berhenti di Daerah. Oleh karena itu perlu adanya pengakuan secara eksplisit tentang otonomi Desa.
2. Pengaturan tentang kewenangan Desa ke depan harus berada di bawah kewenangan satu Kementerian. Agar tidak ada lagi kerancuan sistem dan

aturan pelaksanaan yang saling berbenturan. Sehingga Desa ke depan tidak sibuk dengan urusan administrasi belaka.

DAFTAR PUSTAKA

- AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko, “*Membangun Good Governance Di Desa*” (IRE Press, Yogyakarta, 2003)
- Abdur Rozaki, dkk, “Desa, Otonomi dan Desentralisasi”, (Yogyakarta, IRE Press, 2005)
- Abu Daud Busroh, Ilmu Negara (Jakarta, Bumi Aksara, 1993)
- Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, (Bogor, Ghalia Indonesia, 2007)
- Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta; Hakikat Otonomi dan Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, (Yogyakarta, Citra media, 2006)
- Amarah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah* (Bandung, Alumi, 1978)
- Andi Mustaripide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, (Jakarta, Gaya Media Pratama, 1999)
- Bagir Manan, “*Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*”, Cetakan Pertama (Jakarta, Sinar Harapan, 1994)
-, “*Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*,” (Yogyakarta, PSH UII, 2001)
- Binarto, *Interaksi Desa-Kota*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1989)
- Budi Baik Seregar, Wahono (penyunting), *Kembali Ke Akar; Kembali Ke Konsep Otonomi Masyarakat Asli*, (Jakarta, Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat, 2002)
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, cetakan kedua, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985)
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia; Hukum Administrasi Daerah*, cetakan kedua (Jakarta, Sinar Grafika Offset, 2004)
- Dan Sugandha, *Masalah Otonomi dan Hubungan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Bandung, CV Sinar Baru)

- Dadang Julianta, *Arus Bawah Demokrasi; Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Cet.I (yogyakarta, Lapera Pustaka Utama,2000)
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002,
- Fahmi Amrusyi, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan*, dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, (jakarta, Media Sarana Press, 1987)
- G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, *Decentralization and Development*, (California, SAGE-Publications, 1983)
- H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, (Bandung, PT Rajagrafindo)
- Hanif Nurholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta, Erlangga, 2011)
- Hans Kalsen, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cet. ke-14 (Bandung, Nusa Media, 2014)
- Ina E. Slamet, dikutip dari Suhartono Dkk, “*Politik Lokal; Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah*”, (Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001)
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, (Jakarta, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994)
-, *Konstitusi dan Konstitualisme*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2006)
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Alumni, 2004)
- Koentjaraningrat, *Masalah-Masalah Pembangunan: Bunga Rampai Antropologi Terapan*, dikutip dari Heny Setyowati, *kedudukan Peraturan Desa Sebelum dan Setelah Lahirnya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Desa*, Tesis UII, 2014
- Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet ke-5 (Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH UI,1983)

- Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Sosial-Legal*, (Semarang, Jurusan Ilmu Politik FISIP UNDIP, 2008)
- Moh. Yamin, “*Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*” dikutip dari Ni’matul Huda, “*Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*” Cetakan Pertama (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005)
- Mohammad Hatta, dikuti dari, Suhartono Dkk, “*Politik Lokal; Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah*”, (Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001)
- Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, Gramedia, 2008)
- Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta, UII Press, 1993)
- Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, cetakan I (Yogyakarta, PolGov Fisipol UGM, 2013)
- M. Solly Lubis, *Hukum Tatanegara*, cet.V (Jakarta, Mandar Maju, 1992)
- Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah; Kajian Tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*, Yogyakarta, UII Press, 2006
- Ni’matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta, Grafindo Persada, 2005)
-, “*Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan I (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005)
-, “*Hukum Pemerintahan Daerah*”, (Bandung, Nusa Media, 2009)
-, “*Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*”, (Setara Press, Malang, 2015)
- Pratikno, “*Desentralisasi Pilihan Yang Tidak Pernah Final*” dalam buku “*Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*”, Editor. Abdul Gaffar Karim. Cet III (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011)
- Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*, cet, II (Yogyakarta, BPFE, 2004)

-, *Ilmu Negara* (Yogyakarta, Liberty, 2000)
- Sutoro Eko dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, (Yogyakarta, IRE Press, 2005)
- Sunaji Zamroni, dkk. *Desa Mengembangkan Penghidupan Berkelanjutan*, (Yogyakarta, IRE Press, 2015)
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, “*Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*”, (PT. Raja Grafindo Persada, 2003)
- Sri Soemantri M. *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*, (Jakarta, Rajawali Press, 1981)
- Syaukani HR, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002).
- The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-undang Tentang Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, (Yogyakarta, Karya Kencana, 1997)
- Tri Ratnawati, “*Desentralisasi Dalam Konsep Dan Implementasinya Di Indonesia Di Masa Transisi; Kasus UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*” dalam buku “*Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*”, Editor. Abdul Gaffar Karim. Cet III (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011)
- Tunmer, Mark and Hume, David, “*Governance, Administration and Development*”, (London, MacMillan LTD, 1990)

Referensi Peraturan Perundang-undangan

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

4. Undang-undang No.12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah perubahan kedua (revisi) atas Undang-undang sebelumnya.
5. Undang-undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
6. Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa
7. Peraturan Pemerintah (PP) No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa
8. Peraturan Pemerintah (PP) No. 43 Tahun 2014 Tentang Desa
9. Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara
10. Peraturan Pemerintah (PP) No. 22 Tahun 2015, (revisi) Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.

Referensi Penelitian, dan Jurnal

- Zen Zanibar, *Otonomi Desa Dengan Acuan Khusus Pada Desa Di Propinsi Sumantera Selatan*, Desertasi (FH Universitas Indonesia, 2003)
- Nukthoh Arfa Wie Kurde, *Peranan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Penguatan Integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia; Analisis Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Desertasi (Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2011)
- Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Desertasi, Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1993

Ita Iryanti “*Implementasi Otonomi Desa Menurut UU No. 32 Tahun 2004; Studi Kasus Penerapan Otonomi Desa di Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar Propinsi Riau*, Tesis, (yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2008)

Zayanti Mandasari, *Politik Hukum Pemerintah Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa di Masa Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi*, Tesis (Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2015)

Djamilah, *Pelaksanaan Sistem Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Indragiri Hilir Setelah Berlakunya UU No.32 Tahun 2004*, TESIS (yogyakarta, FH UII, 2008)

Ni'matul Huda, *Berkayuh Diantara Bentuk Negara Kesatuan Dan Federal*, Jurnal Konstitusi PSHK UII, Vol.1., No.01

Jazim Hamidi, *Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)*. Jurnal Hukum UII. Vol.18. No.3.18 Juli 2011.

Risalah Sidang

Risalah Sidang Pansus RUU Tentang Desa, jenis Rapat Dengar Pendapat Umum, masa persidangan IV, Tahun 2011-2012, Ruang Pansus B, tempat Nusantara II Lt.3, DPR RI. Kamis, 24 Mei 2012 .

Risalah Laporan Singkat Pansus RUU Tentang Desa, Jenis Rapat Dengar Pendapat Umum, masa persidangan I, Tahun 2013-2014, Ruang Pansus B, Gedung Nusantara II Lt.3, DPR RI. Selasa, 1 Oktober 2013.

Referensi Media

Aang Kusmawan, "*Mengukur Kemandirian Desa*", Opini Kompas 8 Mei
2015

Ismail Hasani, "*Mantra Membangun Desa*", Opini Kompas 22 April, 2015

"*Hentikan Berebut Dana Desa*", Republika, 6 Januari 2015