

**POLITIK HUKUM HUBUNGAN KEPALA DESA DAN BADAN
PERMUSYAWARATAN DESA DALAM UNDANG-UNDANG YANG
MENGATUR TENTANG PEMERINTAHAN DESA PASCA REFORMASI**

TESIS



OLEH :

Nama Mahasiswa : Achmad Mudatsir R, S.H.
Nomor Pokok Mahasiswa : 14912058
BKU : HTN/HAN

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2017**

**POLITIK HUKUM HUBUNGAN KEPALA DESA DAN BADAN
PERMUSYAWARATAN DESA DALAM UNDANG-UNDANG YANG
MENGATUR TENTANG PEMERINTAHAN DESA PASCA REFORMASI**

T E S I S



OLEH :

**Nama Mahasiswa : Achmad Mudatsir R, S.H.
Nomor Pokok Mahasiswa : 14912058
BKU : HTN/HAN**

**Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Sabtu, 21 Oktober 2017**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2017**



**POLITIK HUKUM HUBUNGAN KEPALA DESA DAN BADAN
PERMUSYAWARATAN DESA DALAM UNDANG-UNDANG YANG
MENGATUR TENTANG PEMERINTAHAN DESA PASCA REFORMASI**

Oleh :

Nama Mahasiswa : Achmad Mudatsir R, S.H.
No. Pokok Mahasiswa : 14912058
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan **LULUS** pada Sabtu, 21 Oktober 2017
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing 1

Prof. Dr. Ni'mata Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 23/10-17

Anggota Penguji 1

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

Yogyakarta, 24/10-17

Anggota Penguji 2

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

Yogyakarta, 24/10-17

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



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

MOTTO

“Manusia yang bijak adalah manusia yang bisa membedakan antara mana sarana (*wasilah*) dan mana tujuan (*ghayah*)”.

(Disarikan dari berbagai ceramah para kyai)

“Your time is limited, so don't waste it living someone else's life. Don't be trapped by dogma - which is living with the results of other people's thinking. Don't let the noise of other's opinions drown out your own inner voice. And most important, have the courage to follow your heart and intuition. They somehow already know what you truly want to become. Everything else is secondary”.

(Steve Jobs, Co-Founder Apple Inc. Disampaikan saat acara wisuda Universitas Stanford, Amerika Serikat, pada tanggal 12 Juni 2005)

**SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR
MAHASISWA PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrahmanirrahim.

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama Mahasiswa : Achmad Mudatsir R, S.H.

No. Pokok Mahasiswa : 14912058

BKU : HTN/HAN

adalah benar-benar mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa tesis dengan judul: **POLITIK HUKUM HUBUNGAN KEPALA DESA DAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM UNDANG-UNDANG YANG MENGATUR TENTANG PEMERINTAHAN DESA PASCA REFORMASI.**

Karya Ilmiah ini sudah saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Tesis yang diselenggarakan oleh Program Magister Ilmu Hukum Program 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) serta bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiasi);
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 Fakultas Hukum UII, Perpustakaan Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII, dan Perpustakaan UII dan perpustakaan lainnya di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.
4. 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. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'majelis' atau 'tim' Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas UII.

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 : 22 Oktober 2017

Yang membuat pernyataan




ACHMAD MUDATSIR R

KATA PENGANTAR

Assalamu 'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Bismillahirrahmanirrahim.

Segala puji bagi Allah yang Maha Berkuasa atas alam semesta di dunia dan di hari akhir. Shalawat dan salam dihaturkan kepada haribaan junjungan Nabi Muhammad *shallallahu 'alaihi wa sallam*, Sang Pemberi Syafa'at di hari akhir yang dengan terutusnya Beliau kita bisa berusaha untuk melaksanakan tuntunan ajaran agama Islam yang menjadi kebaikan bagi alam semesta.

Selanjutnya, pada tanggal 22 Oktober yang bertepatan dengan Hari Santri Nasional (HSN) tahun 2017 ini, saya ingin menyampaikan ucapan terima kasih sebesar-besarnya kepada seluruh pihak yang telah berkontribusi bagi penulisan tesis ini, terutama kepada:

1. Ayah saya, H. Muhammad Robi', yang tidak henti-hentinya mendoakan serta memberikan nasehat untuk selalu produktif;
2. Almarhumah ibunda saya, Hj. Lathifah yang pada saat hari-hari terakhirnya sebelum diambil oleh Allah di tahun 2009 masih mendoakan dan memotivasi untuk melanjutkan studi pada program pascasarjana dan belajar sepanjang hayat. Alhamdulillah sekarang satu program pascasarjana sudah terlewati;
3. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. yang telah meluangkan waktu di sela-sela aktivitas akademik dan baktinya pada masyarakat, bangsa, dan negara sebagai guru besar UII;
4. Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag. dan Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. dua dosen UII yang luar biasa. Beliau berdua merupakan penguji yang bukan hanya sekedar penguji, tetapi juga motivator bagi murid-muridnya, serta beliau berdua memberikan sumbangsih berupa koreksi dan saran positif untuk sempurnanya penulisan tesis ini;

5. Seluruh saudara-saudari saya yang selalu memotivasi via grup *whatsapp* “Long-Ellongan”;
6. Seluruh keluarga besar Pondok Pesantren As-Salafiyah Pamekasan;
7. Seluruh anggota grup *whatsapp* “Jam’iyyah Bil Musthofa” dan grup “Terong – Kumpul Santri” yang mayoritas terdiri dari santri dan alumni Pondok Pesantren Krapyak Yogyakarta yang dengan *sharing* tulisannya menjadi inspirasi penulis, terutama tentang kajian hukum yang berbasis kearifan lokal (*local wisdom*); dan
8. Seluruh anggota grup *whatsapp* “The Jackal 125” yang telah dengan penuh kekeluargaan bisa saling tolong-menolong terkait transportasi;

Semoga atas segala bantuan, kritik, saran, dan motivasinya mendapatkan balasan berupa kebaikan yang melimpah dari Allah *subhanahu wa ta’ala*.

Saya menyadari, meskipun telah berusaha maksimal, akan tetapi sebagai hasil dari karya manusia biasa, tesis ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu masukan berupa kritik dan saran tetap diharapkan.

Wassalamu’alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Yogyakarta, 22 Oktober 2017

Achmad Mudatsir R

HALAMAN PERSEMBAHAN

Tesis ini saya persembahkan untuk:

1. Kebesaran nama almamater Universitas Islam Indonesia;
2. Sejarah ummat Islam di seantero Nusantara; dan
3. Sejarah bangsa Indonesia.

DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN DARI PENGUJI	iii
MOTTO	iv
SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA	v
KATA PENGANTAR	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xii
ABSTRAK	xiii
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar belakang	1
B. Rumusan masalah	9
C. Tujuan dan manfaat penelitian	10
1. Tujuan penelitian	10
2. Manfaat penelitian	11
a. Manfaat teoritis	11
b. Manfaat praktis	11
D. Orisinalitas penelitian	11
E. Definisi operasional	19
F. Teori dan doktrin	20
1. Tinjauan umum tentang politik hukum (<i>grand theory</i>)	20
a. Pengertian politik hukum	20
b. Hubungan konfigurasi politik dan karakter produk hukum	25
2. Tinjauan umum tentang otonomi desa (<i>middle theory</i>)	27
a. Pengertian desa	27
b. Karakteristik desa	32
c. Otonomi desa	34
3. Tinjauan umum tentang pemerintahan desa (<i>applied theory</i>) ..	37
a. Pengertian Pemerintahan Desa	37
b. Sejarah Pemerintahan Desa	40
c. Hubungan antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam undang-undang pasca reformasi	47
G. Metode penelitian	54
1. Obyek penelitian	54
2. Sumber bahan hukum	55
3. Jenis penelitian	56

4. Metode pendekatan	57
5. Metode analisis	58
6. Sistematika penulisan	59
BAB II : LANDASAN TEORITIK TENTANG POLITIK HUKUM, OTONOMI DESA, DAN PEMERINTAHAN DESA	
A. Teori politik hukum (<i>grand theory</i>)	60
1. Diskursus teori politik hukum	60
a. Perspektif etimologis	60
b. Perspektif terminologis	63
2. Politik hukum nasional	69
a. Cita hukum	73
b. Cita negara	76
c. Tujuan negara	78
B. Teori otonomi desa	80
1. Pengertian desa	80
a. Desa dalam pengertian umum	83
b. Desa dalam pengertian sosiologis	84
c. Desa dalam pengertian ekonomi	85
d. Desa dalam pengertian hukum dan politik	86
2. Sejarah desa di Indonesia	87
a. Era jaman feodal	91
b. Era penjajahan Belanda	97
c. Era pendudukan Jepang	99
d. Era kemerdekaan	100
3. Otonomi desa	106
C. Teori pemerintahan desa	115
1. Pengertian pemerintahan desa	115
2. Kepala desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di desa	121
a. Zaman penjajahan Hindia Belanda	121
b. Zaman pendudukan Jepang	125
c. Era kemerdekaan	126
3. Dinamika Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Indonesia	131
BAB III : PENYAJIAN BAHAN HUKUM DAN ANALISIS POLITIK HUKUM HUBUNGAN KEPALA DESA DAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM UNDANG- UNDANG YANG MENGATUR TENTANG PEMERINTAHAN DESA PASCA REFORMASI	
A. Penyajian bahan hukum	139

B.	Politik Hukum Hubungan Antara Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) dalam UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah	140
1.	Politik Hukum Badan Perwakilan Desa (BPD) dalam UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah	140
2.	Hubungan Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) dalam UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah	154
C.	Politik Hukum Hubungan Antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes) dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	159
1.	Politik Hukum Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes) dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	159
2.	Hubungan Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes) dalam Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	169
D.	Politik Hukum Hubungan Antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa	176
1.	Politik Hukum UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa	176
2.	Politik Hukum Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa	189
3.	Pola Hubungan Antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa	195
4.	Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa	198
BAB IV : PENUTUP		
A.	Kesimpulan	205
1.	Hubungan Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam undang-undang yang lahir pasca reformasi	205
2.	Politik hukum hubungan Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) undang-undang yang lahir pasca reformasi	206
B.	Saran	208

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

CURRICULUM VITAE

DAFTAR TABEL DAN GRAFIK

Tabel 1	: Pengaruh konfigurasi politik terhadap karakter produk hukum	27
Tabel 2	: Nama desa dan sebutan kepala desa	32
Tabel 3	: Perspektif desa lama vs desa baru	188
Tabel 4	: Perkembangan BPD dalam undang-undang sejak tahun 1979 sampai 2014	200
Tabel 5	: Perbandingan kedudukan dan fungsi BPD menurut UU No.32/2004 dan UU No.6/2014	204
Grafik 1	: Pasang surut hubungan BPD dan kepala desa	204

ABSTRAK

Dikeluarkannya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dari unsur “pemerintah desa” berimplikasi pada tampilnya kepala desa sebagai “pemain tunggal” di kancan pemerintahan desa. Hal ini justru menjadi pertanyaan, mengapa BPD tidak dikembalikan seperti masa-masa awal reformasi mengingat fungsinya akan semakin strategis karena besarnya dana desa yang dikucurkan kepada desa melalui payung hukum UU No.6 Tahun 2014 telah menyita perhatian besar publik. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyebutkan bahwa salah satu yang menjadikan desa sebagai wilayah yang “seksi” adalah karena rawannya desa ditunggangi kepentingan politis, mengingat desa relatif mudah dijadikan kantung suara dalam Pemilu atau Pilkada. Hal ini didukung oleh fakta bahwa 50,8% penduduk Indonesia hidup di desa. Fakta lain menyatakan bahwa akuntabilitas pengelolaan keuangan di daerah masih rendah. Pada tataran inilah harusnya BPD dimunculkan untuk mengimbangi kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Penting kiranya kita mengetahui bagaimana regulasi tentang hubungan antara kepala desa dan BPD pasca reformasi serta bagaimana sebuah konfigurasi politik tertentu bisa berpengaruh kepada pola hubungan antara keduanya. Pasca reformasi, berbagai konfigurasi setting regulasi telah dibuat, mulai dari Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa. Dengan pendekatan tiga teori, yakni “pisau bedah” teori politik hukum, teori otonomi desa, serta teori pemerintahan desa mengungkapkan bahwa berbagai setting regulasi tersebut tidak terlepas dari berbagai konfigurasi politik yang melatar belakungnya, dan setiap konfigurasi politik pasti akan berpengaruh pada “karakter produk hukum”. Undang-Undang No.22 Tahun 1999 yang lahir setahun setelah lengsernya Orde Baru memperlihatkan “karakter”nya yang sangat kuat dengan membuang seluruh anasir peninggalan orde sebelumnya, tidak terkecuali mengenai regulasi tentang hubungan Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD). Nuansa *checks and balances* di tingkat desa yang berlebihan dikritik habis-habisan ketika Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hadir. BPD dipreteli karena dianggap menjadi kompetitor dan menghambat laju kinerja Kepala Desa. Implikasi logisnya, BPD seperti “macan ompong” saat berhadapan-hadapan dengan Kepala Desa. Hal ini terus berlanjut sampai terbitnya Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengusung suasana yang lebih berimbang. Undang-undang ini mengeluarkan BPD dari bagian Pemerintah Desa namun fungsi kontrolnya kembali dipulihkan setelah “dipreteli” oleh Undang-Undang No.32 Tahun 2004.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

“Republik Desa” merupakan dasar yang menjadi pijakan dalam membentuk sebuah negara yang bernama Negara Republik Indonesia. Itulah uraian Soepomo mengenai Negara Republik Indonesia. Lebih lanjut Soepomo, sebagaimana dikutip A. Hamid S. Attamimi dalam disertasinya, menguraikan bahwa seluruh unsur dasar yang menjadi pembentuk Negara Republik Indonesia merupakan jelmaan dari konsep “Republik Desa” yang meliputi hakekat negara, cita negara, pembenaran adanya negara, proses terbentuknya negara, maupun tujuan Negara Indonesia. Semua hal tersebut sama dengan hakekat, cita, pembenaran, terbentuknya, dan tujuan dari Desa.¹

Attamimi mengemukakan bahwa teori bernegara bangsa Indonesia yang berdasar Cita Negara Indonesia sebagaimana tercermin dalam pemerintahan “Republik Desa” diimplementasikan oleh para penyusun UUD 1945 ke dalam sistem Pemerintahan Negara Indonesia yang modern. Jauh sebelum Indonesia merdeka, Tan Malaka (1924), Bung Karno (1932), dan Bung Hatta (1932) menghendaki bentuk negara republik yang telah ada dalam wujud nagari dan desa. Tentunya dengan menambahkan unsur-unsur lain yang merupakan tambahan, yaitu asas-asas negara modern, yakni wawasan negara berdasar hukum (*rechstaat*) dan wawasan penyelenggaraan pemerintahan berdasar konstitusi (*constitutionele*

¹ A. Hamid. S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktoral, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990. Hlm.101-102.

system) sehingga Negara Republik Indonesia benar-benar mempunyai sistem sendiri dan merupakan negara yang mempunyai sistem pemerintahan modern namun tetap mempertahankan ciri khasnya yang asli.²

Pemerintahan desa merupakan pemerintahan yang berada dalam hirarki terbawah dalam struktur pemerintahan di Indonesia. Sebagai hirarki yang langsung bersentuhan dengan masyarakat sipil, pemerintahan desa memainkan peranan yang cukup vital dalam pengelolaan negara serta menjadi ujung tombak pemberdayaan rakyat secara langsung. Dari sisi historis, desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum Negara Indonesia terbentuk. Struktur sejenis desa, masyarakat adat dan sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi. Menurut Taliziduhu Ndraha dalam bukunya “*Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*” desa adalah kesatuan organisasi pemerintahan yang terendah, mempunyai batas wilayah tertentu, langsung di bawah kecamatan, dan merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya.³

Jejak pengaturan tentang Desa dapat ditelusuri jauh sebelum Indonesia merdeka. Kumpulan masyarakat yang terikat pada adat tertentu hidup di Desa-Desa atau nama lain sesuai dengan karakteristik setempat. Dalam hubungan organisasi pemerintahan Hindia Belanda, Desa diakui sebagai suatu kesatuan

² *Ibid.* Hlm.103-104.

³ Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, (Jakarta: PT Bina Aksara), 1981, Hlm. 13

hukum yang berdasar pada adat. Hakim-hakim Desa diakui secara resmi pada tahun 1935.⁴

Era reformasi seakan memberikan angin segar bagi desa. Eksistensi desa kembali mendapat pengakuan. UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mengusung semangat otonomi daerah menyatakan tidak berlakunya UU No.5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah dan UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyadari bahwa penyeragaman nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan desa tidak sesuai lagi dengan semangat UUD 1945 dan perlunya menghormati hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa.⁵ Perbedaan struktur pemerintahan desa menurut UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.1 Tahun 1979 ialah.⁶

1. Pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Pemisahan ini mengandung konsekuensi bahwa kekuasaan itu dibagi antara kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemisahan ini membawa implikasi bahwa kekuasaan tersebut dibagi, dipisahkan dan dibatasi. Eksekutif tidak lagi menjadi “pusat kebijakan”, tetapi hanya sebagai “pelaksana” kebijakan yang harus bersedia dikontrol oleh BPD.

⁴ Mr. R. Tresna. *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*. (Amsterdam-Jakarta: NV. W. Versluys, 1957), Hlm.67-68

⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia sejak Kemerdekaan Hingga Era Formasi*, (Malang: Setara Press), 2015. Hlm.171-172.

⁶ Jaka Triwidaryanto, “Kinerja Pemerintahan Desa dan Demokrasi Desa”, dalam dalam Jamil Gunawan dkk (editors), *Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal*, (Jakarta: LP3ES), 2005, Hlm.367.

2. Hierarki yang terbatas. Pada era UU No.1 tahun 1979 desa merupakan sub-ordinat Pemerintah Kabupaten melalui Pemerintah Kecamatan. Sehingga Pemerintah Kabupaten memiliki kontrol yang kuat pada Pemerintah Desa. Sedangkan pada UU No.22 Tahun 1999 Kecamatan tidak lagi membawahi Desa. Pertanggungjawaban lurah desa tidak lagi pada bupati, namun beralih kepada BPD yang juga dipilih langsung oleh rakyat. Perkembangan selanjutnya, yakni pada era Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kepala desa tidak lagi bertanggungjawab pada rakyat langsung, akan tetapi bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota dengan menyampaikan laporan tahunan ataupun laporan akhir masa jabatan.

Thesis ini ditulis untuk mengkaji politik hukum pemerintahan desa dalam konteks hubungan antara kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Masyarakat desa yang dielu-elukan sebagai masyarakat yang bercorak asli Indonesia dan sudah eksis sejak Indonesia diproklamirkan dalam konfigurasiya telah melewati berbagai corak dan *setting* regulasi. Kajian ini secara terbatas akan fokus membahas struktur pemerintahan desa pasca reformasi.

Melihat *setting* undang-undang pasca reformasi, menurut Pasal 1 huruf o UU No.22 Tahun 1999 desa didefinisikan sebagai berikut:

“desa disebut dengan nama lain kesatuan masyarakat hukum yg memilih kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan adat istiadat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten”.

Kemudian dalam penjelasan Pasal 93 ayat (1) disebutkan bahwa istilah “*desa*” disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat seperti *nagari, kampong, huta, bori, dan marga*. Kekurangan UU No.22 Tahun 1999 adalah adanya ketidakjelasan pengaturan kewenangan pemerintahan daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Kemudian kekurangan UU ini diganti dengan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan pemerintahan desa dalam UU No.32 Tahun 2004 tidak mengalami perubahan yang signifikan dari UU No.22 Tahun 1999.

Meskipun seolah-olah telah lahir konsep “otonomi desa”, namun menurut Ari Dwipayana, pada hakekatnya desain politik desentralisasi dan otonomi yang diberikan pada desa di era reformasi masih bersifat ambigu. Ambiguitas ini dapat dilihat dari beberapa indikator, yaitu⁷:

- a. *Pertama*, adalah meyangkut pengakuan otonomi desa. Di satu sisi UU No.22 Tahun 2009 melakukan redefinisi desa dari yang semula “suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sbg kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi.Pemerintah terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dlm ikatan NKRI” menjadi “*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*

⁷ Ari Dwipayana dkk (Tim Penulis), *Promosi Otonomi Desa*, (Yogyakarta: IRE Press), 2004, Hlm.10-12.

Nasional dan berada di Daerah Kabupaten”. Secara sederhana, rumusan ini bisa diartikan sebagai keleluasaan desa untuk berkreasi dalam menyusun kebijakan desa yang disesuaikan dengan adat istiadat, kebutuhan, dan aspirasi warganya. Namun di sisi lain, UU No.22 Tahun 1999 justru bersikap setengah hati dalam memberi pengakuan terhadap otonomi desa. Penyebutan bahwa desa memiliki otonomi justru ditemukan di bagian penjelasan, bukan dalam batang tubuh UU tersebut.

- b. Kedua, masalah konsistensi dalam menerapkan prinsip non-hierarkis. Di satu sisi, UU No.22 Tahun 1999 menghapus hierarki pemerintahan dengan menjadikan daerah kabupaten/kota bukan sebagai bawahan provinsi. Namun dalam kaitannya dengan pola hubungan antara desa dan kabupaten UU ini justru menempatkan desa sebagai bawahan kabupaten.
- c. Ketiga, dalam penghargaan terhadap keanekaragaman dan otonomi asli. Di satu sisi UU No.2 Tahun 1999 berkeinginan untuk menghargai keanekaragaman dengan membuka peluang untuk munculnya nama lain selain desa, namun masih saja muncul pasal-pasal yang bernuansa penyeragaman dan homogenisasi format demokrasi dan demokratisasi pemerintahan desa dengan munculnya Badan Perwakilan Desa (BPD). Walaupun kehadiran BPD memungkinkan penyebaran kekuasaan di tingkat desa dari kekuasaan yang monolitik

di tangan kepala desa ke relasi kekuasaan yang lebih berimbang, tetapi dalam konteks keanekaragaman budaya yang ada, kehadiran BPD menjadi suatu eksperimen “asing” yang dicangkokkan serta-merta dalam struktur pemerintahan desa.

Berdasarkan penelusuran penulis, ketiga hal di atas terus berlanjut di era UU No.23 Tahun 2004 dan UU No.32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa.

UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan UU yang sangat beraroma politik. Perjalanan panjang telah dilewati UU ini guna menjadikan desa sebagai pusat baru pembangunan masyarakat. Lahir dengan *setting* politik yang kental, UU ini menjadi komoditas jualan partai politik di tahun politik 2014, semua partai mengkampanyekan bahwa UU ini adalah hasil perjuangannya. Terlepas dari pergulatan politik tersebut, UU yang ditetapkan belakangan ini memberikan payung hukum yang sangat kuat dibandingkan UU No.22 Tahun 1999 maupun UU No.32 Tahun 2004.

UU No.6/2014 menyorot perhatian masyarakat karena adanya dana desa yang sangat besar.⁸ Dana yang begitu besar tersebut jika tidak diimbangi dengan adanya

⁸ Data resmi dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan menyebutkan bahwa pada tahun 2015, besaran pendapatan desa mencapai angka 57,3 triliun rupiah pada 74.093 desa. Dengan rincian Alokasi Dana Desa (ADD) sebesar 33,8 triliun rupiah, bagi hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) sebesar 2,7 triliun rupiah, dan Dana Desa (DD) sebesar 20,76 triliun rupiah. Sehingga rata-rata desa mendapatkan 772 juta rupiah. Pada tahun 2016, besaran pendapatan desa meningkat menjadi 85,3 triliun rupiah dengan rincian ADD sebesar 35,5 triliun rupiah, bagi hasil PDRD sebesar 2,8 triliun rupiah, dan DD sebesar 46,98 triliun rupiah. Angka tersebut dibagi pada 74.754 desa sehingga satu desa mendapatkan 1,14 miliar rupiah. Anggaran besaran pendapatan desa ini kembali mengalami peningkatan pada tahun 2017 yang mencapai 97,2 triliun rupiah dengan rincian ADD sebesar 34,1 triliun rupiah, bagi hasil PDRD 3,2 triliun rupiah,

fungsi kontrol yang baik sangat berpotensi untuk diselewengkan. Selain karena faktor adanya dana desa, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyebutkan bahwa salah satu yang menjadikan desa sebagai wilayah yang “seksi” adalah karena rawannya desa ditunggangi kepentingan politis, mengingat desa relatif mudah dijadikan kantung suara dalam Pemilu atau Pilkada. Hal ini didukung oleh fakta bahwa 50,8% penduduk Indonesia hidup di desa. Hal ini ditopang dengan fakta lain bahwa akuntabilitas pengelolaan keuangan di daerah masih rendah.⁹

Kondisi yang seperti ini menuntut supaya seluruh elemen pemerintahan desa bersungguh-sungguh dalam pengelolaan keuangan desa untuk sepenuhnya digunakan bagi kepentingan masyarakat desa, termasuk BPD dan kepala desa. Pada poin inilah BPD sebagai legislator di tingkat desa dituntut juga untuk mengawasi jalannya pemerintahan yang dipimpin oleh kepala desa. Meskipun BPD dalam UU No.6/2014 bukanlah pemegang otoritas untuk mengelola keuangan desa karena “dikeluarkan” dari kategori “pemerintah desa”, akan tetapi BPD mempunyai fungsi-fungsi yang dominan. Hal ini dapat kita lihat dari banyaknya kewenangan BPD terkait dalam penyelenggaraan pemerintahan desa seperti diatur dalam Pasal 55 UU ini yang menyatakan bahwa Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

dan DD sebesar 60 triliun rupiah. Dan kesemuanya dialokasikan pada 74.954 desa sehingga estimasi per-desa mendapat 1,3 miliar rupiah. Lihat: *Kebijakan Pengelolaan Dana Desa: Pengalokasian, Penyaluran, Monitoring Dan Pengawasan*, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Hlm.5.

⁹ *Laporan Kajian Sistem Pengelolaan Keuangan Desa: Alokasi Dana Desa dan Dana Desa*, Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, 17 Jun1 2015. Hlm.3.

mempunyai fungsi: (a) membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, (b) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan (c) melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Dikeluarkannya BPD dari kategori pemerintahan desa tentu tidak terlepas dari arah kebijakan hukum (*legal policy*) dari UU No.6/2016 yang menurut penelusuran penulis merupakan kritik pada undang-undang sebelumnya, yakni terhadap pola hubungan antara BPD dan kepala desa dalam UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan pola hubungan BPD dan kepala desa dalam UU No.32/2004 sendiri merupakan koreksi atas pola yang telah berlaku sebelumnya, yakni dalam UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang lahir dalam kondisi politik yang terselimuti oleh euforia reformasi.

B. Rumusan masalah

Dalam penelitian hukum, harus ada kerangka konseptual dan landasan atau kerangka teoritis menjadi syarat yang sangat penting dalam penelitian hukum¹⁰. Dalam bukunya Peter Mahmud Marzuki mengatakan bahwa penelitian pada tataran teori hukum isu hukum harus mengandung konsep hukum yang dapat dirumuskan dalam suatu gagasan yang dapat direalisasikan¹¹. Penelitian undang-undang pasca reformasi yang mengatur hubungan antara kepala desa dengan BPD dikaji dari sudut pandang Hukum Tata Negara, terutama dari segi teori hukum perundang-

¹⁰ Soejono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada), 2006, Hlm. 7.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana), 2005, Hlm.72.

undangan serta konfigurasi politik hukum pembentukan undang-undang dan kekuasaan yang ada di dalamnya, sehingga ditemukan posisi kedudukan pemerintahan desa di era pasca reformasi. Karena itu, disusunlah rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana undang-undang yang lahir pasca reformasi mengatur hubungan kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa?
2. Bagaimana politik hukum hubungan antara kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam undang-undang yang lahir pasca reformasi?

C. Tujuan dan manfaat penelitian

1. Tujuan penelitian

- a. Untuk mengetahui undang-undang yang lahir pasca reformasi mengatur kepala dan Badan Permusyawaratan Desa.
- b. Untuk mengetahui politik hukum hubungan antara kepala desa dan BPD dalam undang-undang yang lahir pasca reformasi.

2. Manfaat penelitian

a. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini dapat menjadi sumbangan ilmu pengetahuan dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum tata negara, pemerintahan daerah, dan pemerintahan desa.

b. Manfaat praktis

Jika kita mau menghitung jumlah calon pengguna (*user*) penelitian ini maka akan ditemukan angka yang sangat fantastis, mengingat sampai saat ini di Indonesia sudah ada sekitar 73.000 desa dan 8.000 kelurahan. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi panduan bagi penggiat penelitian tentang pembangunan desa yang terdiri dari akademisi, mahasiswa, dan ahli. Penelitian ini juga dapat digunakan sebagai tambahan bahan kajian oleh praktisi pemerintahan desa yang terdiri dari Kepala Desa, Sekretaris Desa, anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Pengawas Dana Desa, dan seluruh elemen masyarakat yang peduli pada kemajuan dan kemakmuran desa.

D. Orisinalitas penelitian

Berbagai literatur telah diperiksa oleh penulis sebelum melakukan penelitian ini. Hasil pemeriksaan ke berbagai buku dan karya ilmiah menyatakan bahwa karya yang ditulis oleh penulis ini merupakan sebuah karya yang tidak terbantahkan orisinalitasnya. Memang, terdapat beberapa literatur yang secara garis besar juga membahas tentang pemerintahan desa, namun secara substansial tidak

ada satupun yang fokus kajiannya adalah politik hukum hubungan antara kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Berikut penulis akan uraikan satu-persatu.

Pada tahun 2006 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) pernah menerbitkan sebuah buku yang berjudul “Dinamika Demokratisasi Desa di Beberapa Daerah di Indonesia Pasca 1999” yang berfokus pada kajian tentang mekanisme pengawasan terhadap pemerintahan desa serta dinamika partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di desa pasca 1999.¹² Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa fungsi pengawasan justru menurun. Hal ini dikarenakan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur beberapa perubahan, seperti dihapuskannya BPD dan diganti dengan Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes), sedangkan peran dan kontrol Bamusdes dipangkas, dan hanya berfungsi menetapkan peraturan desa serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Tidak dimilikinya fungsi pengawasan oleh Bamusdes bermakna meniadakan kembali peran politik dan kontrol publik terhadap jalannya pemerintahan desa sehingga membuat proses demokratisasi de desa menjadi “hilang”. Selain itu, peneliti LIPI ini menyatakan bahwa dengan berlakunya UU No.32 2004, pemerintahan desa mengalami kemunduran signifikan dibandingkan dengan era UU No.22 Tahun 1999, dan dikatakan bahwa UU No.32 tahun 2004 dapat dianggap menutup demokratisasi lokal dan memperkuat desentralisasi pemerintahan tingkat desa.

¹² Heru Cahono (Peneliti Utama), dkk. *Dinamika Demokratisasi Desa di Beberapa Daerah di Indonesia Pasca 1999*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2006).

Buku berikutnya adalah buku yang ditulis oleh Kushandajani yang berjudul “Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial (Dalam Perspektif *Socio-Legal*)”. Buku ini menyebutkan bahwa untuk mewujudkan otonomi desa berbasis modal sosial tidaklah mudah. Kendala yang dihadapi adalah pada dasarnya setiap penyelenggaraan pemerintahan selalu didasarkan pada hubungan kekuasaan. Selain itu, juga tidak dapat dihindarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang menyangkut tata kehidupan di desa merupakan produk politik yang diputuskan oleh eksekutif dan legislatif padahal lembaga tersebut mencerminkan kontelasi kekuatan partai politik. Selain itu, desa sejak zaman kemerdekaan republik Indonesia sampai sekarang hanyalah dipandang sebagai bagian terkecil dari wilayah negara yang harus taat pada pemerintah di atasnya. Kondisi tersebut tidak menguntungkan bagi perkembangan dan pembaharuan di desa mengingat permasalahan di desa sangatlah kompleks. Seperti masalah pemerintahan desa, sosial, ekonomi, dan budaya. Dalam buku tersebut disimpulkan bahwa dalam pengaturannya cara pandang negara terhadap keberadaan desa harus segera diubah karena desa merupakan akar kehidupan masyarakat. Selain itu untuk menguatkan otonomi desa sangat dibutuhkan komitmen yang kuat dari berbagai pihak, khususnya pembuat peraturan. Oleh karena itu, pendekatan dalam buku ini memotret desa dari kacamata *socio-legal*.¹³ Pembahasan dalam buku hanya mengacu pada 1 (satu) undang-undang yaitu UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, sedangkan thesis ini akan

¹³ Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial (Dalam Perspektif Socio-Legal)*. Cetakan Pertama. (Semarang: FISIP Universitas Diponegoro, 2008).

membahas 3 (tiga) undang-undang sekaligus, yakni UU No.22 tahun 1999, UU No.32 tahun 2004, dan UU No.6 tahun 2014.

I wayan Wresna Astara juga membahas mengenai desa dalam bukunya “Pertarungan Politik Hukum Negara dan Politik Kebudayaan”. *Concern* buku tersebut adalah penggerusan kebudayaan desa adat khususnya desa adat yang ada di Bali. Dalam pembahasannya, ditemukan fakta bahwa ternyata peraturan yang ada di masa Orde Baru dan orde reformasi justru mendiskriminasi eksistensi desa khususnya desa adat di Bali (Desa Pakraman). Lebih khusus lagi pengaturan desa di era Orde Baru cenderung menyeragamkan struktur desa di semua wilayah yang berimplikasi pada ditekannya eksistensi desa adat oleh kepala desa, seperti tugas adat dan keagamaan diambil alih oleh kepala desa. Sebagai bagian politik keamanan negara tingkat desa, maka ditempatkan militer (tentara) dan polisi untuk menjaga keamanan, baik secara preventif maupun represif. Hal ini dianggap berlebihan dan “mematikan” desa adat di Bali.

Terdapat juga sebuah disertasi yang ditulis Khairuddin Tahmid berjudul “Dekonstruksi Politik Hukum Otonomi Desa dalam Peraturan Prundang-Undang di Indonesia”.¹⁴ Penelitian ini membahas pemaknaan hakekat otonomi desa yang dilacak dari aspek historis-kronologisnya menggunakan teori dekonstruksi. Hasil penelitian ini mengemukakan bahwa terdapat dua corak otonomi desa, yaitu: 1) Secara faktual-historis, yang berarti produk hukum otonomi desa semula desa dalam bentuk kesatuan hukum adat (*self-governing community*) menuju pada bentuk desa

¹⁴ Khairuddin Tahmid, *Dekonstruksi Politik Hukum Otonomi Desa dalam Peraturan Prundang-Undang di Indonesia*, Disertasi. (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2011)

sebagai unit pemerintahan terendah (*local self government*). 2) Secara ideal-filosofis, produk hukum pengaturan otonomi desa yang dicita-citakan adalah mengintegrasikan desa sebagai *self-governing community* dan *local self government* secara utuh sehingga otonomi desa yang diidealkan bersifat *cultural-pluralist*. Selain itu juga disebutkan bahwa produk hukum pengaturan otonomi desa dalam perjalanannya atau perkembangannya ke depan belum memiliki konstruksi yang dapat mewujudkan otonomi desa yang sesungguhnya atau yang diidealkan.

H. A.W. Widjaja dalam buku yang berjudul “Otonomi Desa (Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh)”,¹⁵ penulis fokus pada bahasan implementasi pedoman umum pengaturan mengenai desa. Dalam bahasan di buku tersebut ditemukan penjabaran otonomi desa yang dimaksud bukan pada tataran teoritik, melainkan pada tataran yang sangat teknis. Hal ini dikarenakan buku yang disusun berbarengan dengan kegiatan sosialisasi otonomi desa dan sosialisasi Peraturan Pemerintah Np.76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa. Sehingga isi buku ini menekankan pada penjabaran teknis peraturan perundang-undangan terkait desa.

Sebuah jurnal ilmiah, pada tahun 2012, terdapat sebuah tulisan dengan judul “Politik Hukum Pemerintahan Desa”,¹⁶ meskipun judul hampir sama dengan penelitian ini, materi yang dimuat dalam jurnal tersebut sangatlah berbeda. Karena

¹⁵ H. A.W. Widjaja, *Otonomi Desa (Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012).

¹⁶ M. Iwan Satriawan, *Politik Hukum Pemerintahan Desa*, Jurnal Konstitusi PSHK FH UII, Volume I No.1, November 2012.

tulisan dalam jurnal tersebut hanya memaparkan secara umum terkait politik hukum pengaturan desa dan tidak ada pembahasan yang mendalam tentang hubungan antara kepala desa dan BPD. Hal ini menjadi hal pembeda antara thesis ini dengan tulisan di jurnal tersebut.

Moch. Solekhan juga menulis buku berjudul “Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Membangun Mekanisme Akuntabilitas)”,¹⁷ buku tersebut membahas mengenai penyelenggaraan pemerintahan di desa yang menitikberatkan pada pentingnya melibatkan seluruh potensi yang ada di masyarakat sebagai bentuk partisipasi yang esensi, bukan yang teknis, hal ini dikatakan sangat penting karena penyelenggaraan pemerintahan di tingkat desa “berbeda” dengan penyelenggaraan pemerintahan yang ada di tingkat atasnya karena konsep kehidupan bersama dan gotong royong di desa masih sangat kuat.

Didik Sukriono menulis buku “Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi (Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah, dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi)”. Disebutkan bahwa dalam politik hukum (*legal policy*) pemerintahan desa dalam berbagai peraturan perundang-undangan terjadi ketidak-teraturan dan tumpang tindih sejak zaman kolonial hingga saat ini. Hal ini disebabkan adanya beberapa kelemahan dalam UUD 1945 yakni: (a) memberikan porsi kekuasaan besar kepada presiden, (b) UUD 1945 tidak memuat sistem *check*

¹⁷ Moch Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Membangun Mekanisme Akuntabilitas)*, Cetakan Pertama, (Malang: Setara Press, 2012).

and balances, (c) UUD 1945 memuat ketentuan yang tidak jelas atau multi tafsir (d) adanya penjelasan dalam UUD 1945 sebelum perubahan, dan (e) UUD 1945 memuat ketentuan yang harus diatur dalam undang-undang.¹⁸ Buku ini juga menyatakan bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi politik hukum pemerintahan desa adalah dinamika perubahan UUD Negara, yakni sejak UUD 1945 (periode pertama), Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950, UUD 1945 (periode kedua), tetapi tidak menyoroti perubahan UUD setelahnya pada periode 1999 sampai 2002, padahal dari proses perubahan tersebut dapat ditemukan mengapa akhirnya desa tidak lagi masuk dalam UUD 1945. Perbedaan rentang waktu obyek kajian dalam buku merupakan hal yang membedakan dengan thesis yang ditulis oleh penulis ini.

Zayanti Mandasari menulis karya yang berjudul “Politik Hukum Pemerintahan Desa (Studi Perkembangan Pemerintahan Desa di Masa Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi)”¹⁹. Jika dilihat sepintas judul karya tersebut hampir sama dengan yang ditulis oleh penulis, akan tetapi terdapat beberapa perbedaan sebagai berikut: (a) obyek kajian yang diangkat dalam karya Zayanti ini adalah seluruh undang-undang sejak orde lama, Orde Baru hingga orde reformasi, (b) buku ini tidak membahas secara spesifik tentang politik hukum hubungan kepala desa dan BPD seperti yang akan dikaji oleh penulis, melainkan mengupas hal-hal yang

¹⁸ Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi (Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah, dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi)*, (Malang: Setara Press, 2013), Hlm. 180-181.

¹⁹ Zayanti Mandasari, *Politik Hukum Pemerintahan Desa (Studi Perkembangan Pemerintahan Desa di Masa Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi)*. Tesis. (Yogyakarta: Program Magister Ilmu Hukum UII, 2015).

mendasar dan umum tentang pemerintahan desa, (c) perbedaan yang lain adalah metode pendekatan yang digunakan, jika dalam karya Zayanti hanya terdapat 2 (dua) metode pendekatan yakni pendekatan sejarah (*historical approach*) dan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) maka pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam menulis tesis ini ada 3 (tiga) yaitu pendekatan filsafat (*philosophical approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), dan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*). Ketiga perbedaan itu secara ilmiah sangatlah cukup untuk mengatakan bahwa tesis yang ditulis oleh penulis tidak terganggu orisinalitasnya.

Terdapat pula sebuah karya yang berjudul “Kelembagaan Legislatif Desa Berdasarkan UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah” yang ditulis oleh Riza Multazam Luthfy.²⁰ Pendekatan yang digunakan oleh Riza dalam menulis bukunya sama dengan yang dipakai oleh Zayanti yakni pendekatan sejarah (*historical approach*) dan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*). Fokus kajian dalam buku ini juga mengetengahkan tema tentang lembaga legislatif di desa dalam rentang waktu berlakunya UU No.22 tahun 1999 dan UU No.32 tahun 2004. Sedangkan undang-undang yang baru tentang desa yaitu UU No.6 tahun 2014 belum menjadi obyek penelitian dalam buku ini. Buku ini hanya mengupas tentang BPD yang meliputi posisi, fungsi, dan mekanisme perekrutannya dalam UU No.22 tahun 1999 dan UU No.34 tahun 2004 dan tidak sampai mengkaji arah kebijakan

²⁰ Riza Multazam Luthfy, *Kelembagaan Legislatif Desa Berdasarkan UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Tesis. (Yogyakarta: Program Magister Ilmu Hukum UII, 2013).

(*legal policy*) yang ada dalam kedua UU tersebut, apalagi sampai fokus pada politik hukum hubungan antara kepala desa dan BPD. Perbedaan-perbedaan ini secara ilmiah dapat dikatakan bahwa tesis yang ditulis oleh penulis ini orisinalitasnya tidak dapat disangkal.

E. Definisi Operasional

Untuk mempermudah pengertian terkait pemilihan istilah dalam tesis ini maka diperlukan sub-bab khusus yang membahas istilah-istilah tersebut. Adapun definisi operasional yang terkait dengan judul tesis ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Istilah "*Badan Permusyawaratan Desa*" atau yang disingkat BPD adalah istilah yang dipilih oleh penulis. Pemilihan istilah "*Badan Permusyawaratan Desa*" ini karena lebih *up to date* sehingga layak dijadikan istilah pakem dalam penulisan thesis ini. Sebelumnya, di UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, BPD merupakan akronim dari "*Badan Perwakilan Desa*" kemudian diganti dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi "*Badan Permusyawaratan Desa*". Penggunaan istilah "*Badan Permusyawaratan Desa*" ini berlanjut dalam undang-undang terbaru yakni UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa. Pengaturan tentang BPD dalam UU No.6 Tahun 2014 diatur dalam Pasal 55 dan Pasal 56.

- b. Penggunaan istilah “*Undang-Undang Yang Mengatur Tentang Pemerintahan Desa Pasca Reformasi*” bermakna seluruh aturan yang berupa undang-undang yang di dalamnya terdapat pengaturan tentang pemerintahan desa, meskipun undang-undang tersebut tidak mengatur secara khusus secara keseluruhan tentang pemerintahan desa seperti UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa. Terdapat 3 (tiga) undang-undang yang menjadi maksud penulis dalam penggunaan istilah “*Undang-Undang Yang Mengatur Tentang Pemerintahan Desa Pasca Reformasi*” yakni UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa. UU No.22/1999 dan UU No.32/2004 meskipun keseluruhan pasalnya tidak sepenuhnya memuat pengaturan pemerintahan desa, akan tetapi dalam beberapa pasalnya kita akan menemukan pengaturan tentang pemerintahan desa. Ketiga undang-undang ini dikutip oleh penulis pada halaman lampiran.

F. Teori dan doktrin

1. Tinjauan umum tentang politik hukum (*grand theory*)

a. Pengertian politik hukum

Sejauh yang dapat ditelusuri oleh Abdul Latif dan Hasbi Ali dalam bukunya yang berjudul *Politik Hukum*, terminologi “politik hukum” telah diperkenalkan oleh Lemaire pada tahun 1955 dalam bukunya *Het Recht in Indonesie* (Hukum

Indonesia)²¹. Politik hukum juga telah diutarakan oleh Utrech pada tahun 1966 dalam bukunya *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*²². Namun, politik hukum yang dijelaskan dalam pengantar ilmu hukum tersebut tidak ada kelanjutannya, dalam artian tidak ada buku khusus yang membahasnya secara lebih detail bagaimana dan apa sebenarnya politik hukum itu. Begitu juga dalam kepustakaan Belanda, istilah “politik hukum” hanya dibahas sepintas oleh Bellefroid pada tahun 1953 dalam bukunya *Inleiding tot de Rechtswetenschap in Nederland* tanpa ada pengembangan yang berkelanjutan.²³

Pada fase berikutnya, terdapat sejumlah ilmuwan yang membahas tentang politik hukum. Padmo Wahjono dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum* mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk²⁴. Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya yang berjudul *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, yang dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut

²¹ Lemaire WLG, *Het Recht in Indonesie*, (Bandung: NV Uitgeverij W. Van Hieve s’Gravenhage) 1955, Hlm.2-34 dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010, Hlm.3.

²² Utrecht E, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar), 1966, Hlm.74-75. dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Ibid.* Hlm.3.

²³ Abdul Latif dan H. Hasbi Ali, *Loc. Cit.*

²⁴ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cet. II, (Jakarta: Ghalia Indonesia), 1986, Hlm. 160.

dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri²⁵.

Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badanbadan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan²⁶. Pada buku lain yang berjudul *Hukum dan Hukum Pidana* dijelaskan, politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu²⁷.

Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* melihat politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan citacita bangsa Indonesia²⁸.

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat²⁹. Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik

²⁵ Padmo Wahyono, *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, Forum Keadilan, No. 29 April 1991, Hlm. 65.

²⁶ Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, (Bandung: Sinar Baru), 1983, Hlm. 20.

²⁷ Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni), 1986, Hlm.151.

²⁸ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni), 1991, Hlm. 1.

²⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet.III, (Bandung: Citra Aditya Bhakti), 1991, Hlm.352-353.

hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu³⁰.

Politik hukum juga dapat dilihat dari sudut lain yakni sebagai kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing dalam pemberlakuan hukum sehingga latar belakang politik tertentu dapat melahirkan hukum dengan karakter tertentu. Pandangan ini dapat dicarikan akar pengertiannya dari definisi politik hukum yang dikemukakan oleh Padmo Wahjono di atas.³¹

Berbagai definisi tersebut memudahkan kita untuk membuat rumusan sederhana bahwa politik hukum itu merupakan arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan berbangsa dan bernegara. Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara³².

Kajian tentang teori politik hukum ini menemukan konteksnya dalam pembahasan tentang desa sebagaimana diangkat dalam thesis ini. Hal ini dikarenakan karena masyarakat desa merupakan tatanan masyarakat yang dalam undang-undang disebutkan mempunyai nilai asal-usul dan nilai adat istiadat yang asli dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedua nilai tersebut erat kaitannya dengan politik hukum jika dikaitkan dengan masyarakat. Dalam satu sisi,

³⁰ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni), 1991, Hlm.1.

³¹ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, PT Rajagrafindo Persada, 2012. Hlm.15.

³² Mahfud MD, *Ibid.* Hlm.15-16.

hukum adalah alat perubahan masyarakat (*tool for social engineering*) dan dalam sisi yang lain hukum merupakan cerminan dari kehidupan masyarakat tersebut. Pertentangan ini, oleh Mochtar Kusumaatmadja dikatakan sebagai pertentangan dua aliran besar dalam ilmu hukum, yaitu aliran legisme (termasuk positivisme) dan aliran madzhab sejarah. Aliran legisme menghendaki bahwa pembuatan hukum dapat begitu saja dilakukan dengan undang-undang, namun aliran madzhab sejarah menyanggah penyamaan hukum dengan undang-undang sebab hukum itu tidak mungkin dibuat kecuali harus tumbuh dari kesadaran hukum masyarakatnya.³³

Aliran madzhab sejarah yang dimotori oleh Von Savigny mempunyai pengaruh yang cukup luas dalam membentuk aliran pemikiran hukum di Indonesia. Aliran madzhab sejarah menghendaki agar hukum adat yang merupakan cerminan asli kebudayaan Indonesia dipertahankan untuk mencegah terjadinya pembaratan yang sangat cepat dalam pranata hukum Indonesia. Di sisi lain politik hukum yang sebenarnya ditujukan untuk melindungi dan mempertahankan hukum asli pribumi itu juga membawa faktor negatif, yakni terisolasinya kaum pribumi dalam perkembangan hukum modern sehingga mengakibatkan keterbelakangan dan menimbulkan masalah. Misalnya, dalam sektor perdagangan kaum pribumi dapat mengalami problem ketika mereka harus bersaing dengan golongan-golongan yang berbeda.³⁴

³³ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Lembaga Pembinaan Hukum dan Kriminologi FH UNPAD, Bandung, Binacipta, 1976, dalam *Ibid.* Hlm.28.

³⁴ Sunaryati Hartono, "Fungsi Hukum, Pembangunan, dan Penanaman Modal Asing" dalam *Jurnal Prisma*, No.3 Tahun II. Hlm.48-49 dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Lembaga Pembinaan Hukum dan Kriminologi FH UNPAD, Bandung, Binacipta, 1976.

Pertentangan ini tidak perlu diterus-teruskan, melainkan harus ditemukan keseimbangan antara keduanya yakni antara hukum sebagai alat dan antara hukum sebagai cerminan masyarakat. Juga antara hukum sebagai alat untuk menegakkan ketertiban yang sifatnya konservatif (memelihara) dan hukum sebagai alat membangun (mengarahkan) masyarakat menjadi lebih maju³⁵.

b. Hubungan konfigurasi politik dan karakter produk hukum

Konfigurasi merupakan bermakna bentuk wujud (untuk menggambarkan orang atau benda)³⁶. Sedangkan Mahfud MD memberikan pengertian konfigurasi dengan susunan konstelasi politik³⁷. Kata "konstelasi politik" terdiri dari dua kata yaitu konstelasi dan politik. Kata konstelasi artinya gambaran; keadaan yang dibayangkan³⁸. Dalam negara demokratis, pemerintah sedapat mungkin mencerminkan kekuatan yang ada dalam masyarakat. Berdasarkan hal tersebut konstelasi politik adalah gambaran, atau rangkuman dari kehendak-kehendak politik masyarakat. Namun Mahfud MD tidak menjelaskan secara rinci tentang makna konstelasi politik. Konfigurasi politik menurut batasan yang diberikan oleh Mahfud itu tersirat pengertian bahwa konfigurasi politik dapat berubah-ubah atau

³⁵ Mahfud MD, *Op.Cit.* Hlm.28

³⁶ *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi keempat Departemen Pendidikan Nasional*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008, Hlm.723

³⁷ Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, LP3ES Kerjasama UII Press, 1989, Hlm. 76.

³⁸ *Kamus Besar Bahasa.....*Hlm.727.

bergerak sepanjang garis kontinum yang menghubungkan dua kutub dalam spektrum politik, yaitu kutub demokrasi dan kutub otoriter³⁹.

Istilah “karakter produk hukum” pertama kali dipopulerkan oleh Mahfud MD untuk menggambarkan pengaruh konfigurasi politik pada produk hukum⁴⁰. Menurut Mahfud MD, ada dua karakter produk hukum, *pertama*, produk hukum responsif/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kepada kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan kelompok-kelompok tersebut. *Kedua*, produk hukum konservatif yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivistik-instrumentalis, yakni menjadi menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara⁴¹.

Fungsi dan peran hukum sangat dipengaruhi oleh intervensi kekuasaan politik. Konfigurasi politik berkembang melalui tarik menarik antara yang demokratis dan otoritarian, sedangkan karakter produk hukum mengikutinya dalam tarik-menarik antara yang responsif dan konservatif. Hal ini digambarkan oleh Mahfud MD dalam tabel seperti di bawah ini⁴²:

³⁹ Mahfud MD, *Op.Cit.* Hlm.43.

⁴⁰ Abdul Latif dan H. Hasbi Ali, *Op.Cit.* Hlm.29.

⁴¹ Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia, Op.Cit.*.

⁴² Mahfud MD, *Ibid.* Hlm.15.

Tabel 1
Pengaruh konfigurasi politik terhadap karakter produk hukum

Konfigurasi Politik	⇒	Karakter Produk Hukum
Demokratis	⇒	Karakter produk responsif/ otonom
Non demokratis/ Otoriter	⇒	Konservatif / Ortodoks

Dengan demikian konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum yang sesuai konfigurasi yang digunakan. Hipotesis Mahfud MD tersebut mengatakan, bahwa jika suatu negara konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya akan terpengaruh menjadi produk hukum yang berkarakter responsif/ otonom. Sedangkan jika suatu negara yang konfigurasi politiknya otoriter, maka karakter produk hukumnya konservatif/ ortodoks.

2. Tinjauan umum tentang otonomi desa (*middle theory*)

a. Pengertian desa

Secara etimologi, kata “desa” berasal dari bahasa Sanskerta “*deshi*” yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran⁴³. Oleh karena itu, kata “desa” sering dipahami sebagai tempat atau daerah (sebagai tanah asalnya) tempat penduduk berkumpul dan hidup bersama menggunakan lingkungan setempat untuk mempertahankan, melangsungkan, dan mengembangkan kehidupan mereka⁴⁴.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, desa adalah kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga, yang mempunyai sistem pemerintahan

⁴³ Rustiadi dan Pranoto, *Agropolitan: Membangun Ekonomi Pedesaan*, Bogor, Crestpent Press, 2007, Hlm.33.

⁴⁴ Adon Nasrullah Jamaluddin, *Sosiologi Pedesaan*, Pustaka Setia, Bandung, 2015, Hlm.4.

sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa). Adapun perdesaan adalah daerah pemukiman penduduk yang sangat dipengaruhi oleh kondisi tanah, iklim, air, sebagai syarat penting bagi terwujudnya pola kehidupan agraris penduduk di tempat itu⁴⁵. Dari sisi geografis, desa atau *village* diartikan sebagai “*a clustered human settlement or community, larger than a hamlet but smaller than a town, with a population ranging from a few hundred to a few thousand*”⁴⁶. Sebuah desa adalah pemukiman manusia berkerumun atau komunitas, lebih besar dari dusun kecil tetapi lebih kecil daripada sebuah kota, dengan populasi mulai dari beberapa ratus hingga beberapa ribu.

Pengertian desa secara menyeluruh dapat dipahami dengan menguraikan berbagai pendapat ahli serta kutipan definisi desa dari undang-undang sebagai berikut:

1. Menurut Raharjo, secara umum, desa adalah gejala yang bersifat uniuersal yang terdapat di belahan bumi manapun di dunia ini. Sebagai suatu komunitas kecil yang terikat pada lokalitas tertentu, baik sebagai tempat tinggal (secara menetap), maupun bagi pemenuhan kebutuhannya, terutama bagi yang bergantung pada pertanian. Desa, di mana pun cenderung memiliki karakteristik tertentu yang sama⁴⁷.

⁴⁵ *Kamus Besar Bahasa Hlm.318.*

⁴⁶ <https://en.wikipedia.org/wiki/Village>, diakses 15 Oktober 2016.

⁴⁷ Raharjo, *Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Sosilogi Pertanian*, Yogyakarta, UGM Press, 1999, Hlm.28.

2. Egon E. Bergel menjelaskan bahwa desa selalu dikaitkan dengan pertanian dan desa sebagai pemukiman para petani (*peasants*). Sekalipun demikian, faktor pertanian bukan satu-satunya ciri yang melekat pada setiap desa⁴⁸.
3. Koentjaraningrat memberikan pengertian tentang desa melalui pemilahan komunitas dalam dua jenis, yaitu komunitas besar (seperti kota, negara bagian, dan negara) dan komunitas kecil (seperti desa, rukun tetangga, dan sebagainya). Koentjaraningrat mendefinisikan desa sebagai “komunitas yang menetap tetap di suatu tempat”. Beliau tidak memberikan penegasan bahwa desa secara khusus bergantung pada sektor pertanian. Dengan kata lain, masyarakat desa sebagai sebuah komunitas kecil dapat saja memiliki ciri-ciri aktivitas ekonomi yang beragam, tidak hanya sektor pertanian saja⁴⁹.
4. Paul H. Landis mengemukakan definisi desa dengan cara membuat tiga pemilahan berdasarkan pada tujuan analisis. *Pertama*, untuk tujuan analisis statistik, desa didefinisikan sebagai lingkungan yang penduduknya kurang dari 2.500 orang. *Kedua*, untuk analisis sosial-psikologi, desa didefinisikan sebagai suatu lingkungan yang penduduknya memiliki hubungan yang akrab dan serba informal di antara sesama warganya. *Ketiga*, untuk tujuan analisis ekonomi, desa

⁴⁸ Egon E. Bergel, *Urban Sociology*, New York, McGraw-Hill, 1995, Hlm.121.

⁴⁹ Koentjaraningrat (ed). *Masyarakat Desa di Indonesia*, Jakarta, Lembaga Penerbit FEUI, 2001, Hlm.162.

didefinisikan sebagai lingkungan yang penduduknya bergantung pada pertanian⁵⁰.

5. Menurut UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, desa didefinisikan sebagai Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵¹
6. Menurut UU No.32 Tahun 2004 dan UU No.32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, desa didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵²
7. Sedangkan menurut UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, desa diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat,

⁵⁰ Elly M. Setiadi dan Usman Kolip, *Pengantar Sosiologi: Pemahaman Fakta dan Gejala Permasalahan Sosial*, Jakarta, Kencana, 2011, Hlm.838.

⁵¹ Pasal 1 huruf a UU No.5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

⁵² Pasal 1 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 1 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵³

Beberapa definisi di atas dapat menggambarkan bahwa desa merupakan *self community*, yaitu komunitas yang mengatur dirinya sendiri dalam arti desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.⁵⁴

Terdapat beberapa konsep khusus yang perlu diketahui lebih lanjut untuk memahami pengertian desa. Seperti istilah *rural*, *urban*, *suburban*, serta *village*, *town*, dan *city*. Istilah *rural* secara umum diterjemahkan sebagai *perdesaan*, bukan desa (*village*). Demikian pula istilah *urban* secara umum diterjemahkan sebagai *perkotaan*, bukan *kota* (*town*, *city*). Adapun istilah *suburban* sering diartikan sebagai *pinggiran kota*, atau yang lebih tepat *suburban* merupakan bentuk antara (in-between) *rural* dan *urban*⁵⁵.

Dalam konteks Indonesia, keberagaman desa dapat dilihat dari berbagai aspek, baik fisik maupun non fisik. Penyebutan nama “desa” sendiri bervariasi di berbagai daerah. Berikut tabel penyebutan nama “desa” dan “kepala desa” tersebut⁵⁶:

⁵³ Pasal 1 ayat (1) UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁵⁴ Adon Nasrullah Jamaluddin, *Op.Cit.* Hlm.7.

⁵⁵ *Ibid.* Hlm.8.

⁵⁶ *Ibid.* Hlm.11.

Tabel 2
Nama desa dan sebutan kepala desa

No	Nama Daerah	Nama Desa	Sebutan Kepala Desa
1.	Nanggroe Aceh Darussalam	Kampung, Mukim, Gampong	Kepala Kampung
2.	Sumatera Utara	Timur: Kamoung Tapanuli: Negeri, Ori, Huta	Kepala Kapmpung, Kepala Negeri
3.	Sumatera Barat	Nagari	Wali Nagari
4.	Riau	Kampung	Kepala Kampung
5.	Sumatera Selatan	Marga	Pasirah/ Kepala Marga
6.	Jambi	Marga	Pasirah/ Kepala Marga
7.	Bengkulu	Marga	Pasirah/ Kepala Marga
8.	Lampung	Marga	Pasirah/ Kepala Marga
9.	DKI Jakarta	Kelurahan	Lurah
10.	Jawa Barat	Desa	Kepala Desa
11.	Jawa Timur	Desa	Kepala Desa
12.	Jawa Tengah	Desa	Kepala Desa
13.	DI Yogyakarta	Desa	Kepala Desa
14.	Kalbar	Kampung	Kepala Kampung
15.	Kalteng	Kampung	Kepala Kampung
16.	Kaltim	Kampung	Kepala Kampung
17.	Kalsel	Kampung	Kepala Kampung
18.	Sulawesi Tengah	Kampung	Kepala Kampung
19.	Sulawesi Tenggara	Desa	Kepala Desa
20.	Sulsel	Desa Gaya Baru	Kepala Desa Gaya Baru
21.	Bali	Desa/ Perbekel	Kepala Desa/ Kepala Perbekel
22.	Nusa Tenggara Barat	Desa	Kepala Desa
23.	Nusa Tenggara Timur	Desa Gaya Baru	Kepala Desa Gaya Baru
24.	Maluku Tengah	Negeri	Pemerintah Negeri
25.	Maluku Tenggara	Negeri	Pemerintah Negeri
26.	Maluku Utara	Kampung	Kepala Kampung
27.	Papua	Kampung	Kepala Kampung

b. Karakteristik desa

Terbentuknya suatu desa tidak terlepas dari insting manusia, yang secara naluriah ingin hidup bersama keluarga, suami/istri, dan anak, serta sanak familinya yang lazimnya memilih tempat kediaman bersama. Tempat kediaman dapat berupa

wilayah dengan berpindah-pindah, terutama pada kawasan hutan atau areal lahan yang masih memungkinkan keluarga tersebut berpindah-pindah. Gejala desa pertama terbentuk adalah desa pertanian. Setelah membuka hutan, sekelompok manusia tersebut mengolah lahan untuk ditanami tumbuhan yang menghasilkan makanan dan bahan kebutuhan lainnya. Selanjutnya, di tepi laut dan sungai-sungai besar terbentuk desa-desa pelayaran dan perikanan yang mata pencahariannya adalah menangkap ikan, mengelola tambak, dan jasa pelayaran⁵⁷.

Sifat dan karakteristik desa secara umum dapat dilihat dari keadaan alam dan lingkungan hidupnya. Karakteristik desa juga kerap dikontraskan dengan karakteristik kota. Menurut S. Roucek dan L. Warren karakteristik masyarakat desa adalah sebagai berikut:⁵⁸

- a. Besarnya peranan kelompok primer;
- b. Faktor geografis menjadi dasar pembentukan kelompok;
- c. Hubungan lebih bersifat intim dan awet;
- d. Homogen;
- e. Mobilitas sosial yang rendah;
- f. Keluarga lebih ditekankan fungsinya sebagai unit ekonomi; dan
- g. Populasi anak dalam proporsi yang besar dibandingkan masyarakat kota.

Secara sosiologis, desa menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan di mana mereka saling mengenal dengan baik karena corak kehidupan mereka relatif homogen dan memiliki hubungan yang intim dan awet. Lebih jauh, desa di Indonesia diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup secara sederhana,

⁵⁷ *Ibid.* Hlm.10.

⁵⁸ S. Roucek dan L. Warren, *Sociology an Introduction*, Terj. Sahat Simamora, Jakarta, Bina Aksara, 1984, Hlm.102-121.

ikatan sosial, adat, dan tradisi masih kuat, sifatnya jujur dan bersahaja, serta pendidikannya relatif rendah.⁵⁹

c. Otonomi desa

Istilah “otonomi” berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda) juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. Van Der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).⁶⁰

Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Di kalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian irisan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. Bagir Manan menyebut dengan istilah “sistem rumah tangga daerah”⁶¹. Josep Riwu Kaho memberi istilah “sistem dan prinsip”. Teknik yang dipergunakan untuk menetapkan bidang mana yang menjadi urusan pusat dan mana yang merupakan wewenang Pemerintah daerah membagi menjadi (1) sistem residu (teori

⁵⁹ Agusniar Rizka Luthfia, *Menilik Urgensi Desa di Era Otonomi Daerah*, Journal of Rural and Development Universitas Sebelas Maret, Volume IV Nomor 2, Agustus 2013. Hlm.137.

⁶⁰ Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, Jakarta, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, Hlm.161.

⁶¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum FH UII, 2011, Hlm.37.

sis), (2) sistem material, (3) sistem formal, (4) sistem otonomi riil, dan (5) prinsip otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggungjawab⁶². Mahfud MD memakai istilah “asas otonomi” yaitu asas otonomi formal, asas otonomi material dan asas otonomi riil⁶³. Meskipun istilah yang dipergunakan berbeda-beda, ternyata mereka berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran-ajaran (formal, material dan riil) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus pemerintahan antara pusat dan daerah.

“*Otonomi desa*” sendiri merupakan konsep yang masih samar. Dalam pandangan Sutoro Eko, sejauh ini belum ada definisi formal tentang otonomi desa yang dirumuskan dalam undang-undang. Namun, dalam wacana yang berkembang terdapat empat cara pandang tentang otonomi desa sebagai berikut⁶⁴: *pertama*, cara pandang legal formal yang sering dikemukakan oleh para 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 bermakna desa merupakan sebuah subyek hukum yang berhak dan berwenang melakukan tindakan hukum, membuat peraturan yang mengikat, menguasai tanah, membuat surat-surat resmi, berhubungan dengan pengadilan, melakukan kerjasama, dan lain sebagainya. Namun, persoalan otonomi bukanlah

⁶² Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, cetakan kedua, Jakarta, CV. Rajawali, 1991, Hlm. 15-19

⁶³ Mahfud MD, *Op.Cit*, 1989, Hlm.97

⁶⁴ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini, dan Masa Depan Otonomi Desa*, dalam Soetandyo Wignjosoebroto dkk (Tim Penulis), *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, (Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan Tifa), 2005, Hlm.527-529.

sekedar persoalan hubungan hukum, tetapi hubungan antara desa dan negara. Desa baru disebut otonom jika memperoleh pembagian kewenangan dan keuangan dari negara, sehingga desa berwenang untuk mengelola pemerintahan. *Kedua*, otonomi desa baru ditegaskan sebagai bentuk pengakuan negara terhadap eksistensi desa beserta hak asal-usul dan adat istiadatnya. Ini bermakna negara mengakui eksistensi desa sebagai entitas masyarakat yang umurnya lebih tua dari NKRI. Pengakuan adalah pijakan pertama, namun tentu saja tidak cukup. Lebih dari sekedar pengakuan, otonomi desa berarti pembagian kekuasaan, kewenangan, dan keuangan kepada desa. *Ketiga*, konsep *self-governing community* sering juga dirujuk sebagai padanan frasa “kesatuan masyarakat hukum”, tetapi sejauh ini belum ada elaborasi lebih lanjut yang memadai tentang konsep asing tersebut. *Keempat*, cara pandang romantik-lokalistik. Meskipun tidak ada rumusan “otonomi desa” dalam undang-undang, tetapi wacana resmi menegaskan bahwa desa mempunyai “otonomi asli” berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat. Konsep “otonomi asli” ini justru menjadi bias ketika banyak hal yang “asli” milik desa (termasuk sumber daya alam) sudah diambil negara dan dieksploitasi oleh investor. Perlindungan hukum konstitusi terhadap otonomi desa, secara implisit juga diatur dalam Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan “*identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban*”⁶⁵.

⁶⁵ Ni”matul Huda, *Op.Cit.* Hlm.51.

3. Tinjauan umum tentang pemerintahan desa (*applied theory*)

a. Pengertian Pemerintahan Desa

Kata “pemerintahan desa” terdiri dari dua suku kata, yaitu “pemerintahan” dan “desa”. Secara teoritis, Sadjijono menjelaskan “pemerintahan” memiliki dua arti, yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit⁶⁶. Pemerintahan dalam arti luas yang disebut *regering* atau *government*, yakni pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisiil atau alat-alat kelengkapan negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit (*bestuurvoering*), yakni mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Titik berat pemerintahan dalam arti sempit ini hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.

Philipus M. Hadjon memberikan pendapatnya mengenai Pemerintahan sebagai berikut⁶⁷:

Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian: di satu pihak dalam arti “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti “organisasi pemerintahan” (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan). Fungsi pemerintahan ini secara keseluruhan terdiri dari berbagai macam

⁶⁶ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta, Laksbang Pressindo, 2008, Hlm. 41.

⁶⁷ Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law) Cet. Kesembilan*, Yogyakarta, Gajahmada University Press, 2005, Hlm. 6-8.

tindakan-tindakan pemerintahan: keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-undangan dari penguasa politik dan peradilan oleh para hakim tidak termasuk di dalamnya.

Menurut Suhady, pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect.* Dalam bahasa Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah Negara, kota dan sebagainya. Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation, state, city, etc* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya⁶⁸.

Beberapa definisi di atas dapat menggambarkan bahwa pemerintahan adalah keseluruhan badan yang berwenang beserta fungsi-fungsinya dalam mengelola kebijakan yang diatur oleh negara. Pemerintahan desa dapat dimaknai sebagai keseluruhan badan yang berwenang berikut fungsi-fungsinya dalam mencapai tujuan bernegara di tingkat desa. Sedangkan “pemerintah” desa adalah sekelompok orang yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan desa tersebut.

UU No.22 Tahun 1999 menjelaskan bahwa fungsi pemerintahan di tingkat desa diselenggarakan oleh dua unsur, yaitu Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagaimana tertuang dalam Pasal 94 yang menyatakan “*di desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan*

⁶⁸ Ridwan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2009, Hlm. 197.

Pemerintahan Desa”. Tidak jauh beda, UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang pemerintahan desa dengan sedikit merubah nomenklatur “Badan Perwakilan Desa” menjadi “Badan Permusyawaratan Desa”. Hal ini termaktub dalam Pasa 1 200 ayat (1) yang menyatakan “*dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa*”. Fase berikutnya yaitu era UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sama sekali tidak merubah ketentuan pemerintahan desa yang sudah diatur dalam UU pendahulunya yaitu UU No.32 Tahun 2004. Sedangkan dalam UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, BPD dikeluarkan dari kategori “pemerintah desa”. Pasal 23 UU ini menyatakan “*pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa*”. Meskipun BPD tidak dianggap sebagai penyelenggara “pemerintahan desa”, akan tetapi BPD mempunyai fungsi-fungsi yang dominan. Hal ini dapat kita lihat dari banyaknya kewenangan BPD terkait dalam penyelenggaraan pemerintahan desa seperti diatur dalam Pasal 55 UU yang menyatakan bahwa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai fungsi: (a) membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama kepala desa, (b) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan (c) melakukan pengawasan kinerja kepala desa.

Secara teoritis, jika kita mengacu pada teori Sadjijono di atas, posisi BPD dalam UU No.6 Tahun 2014 termasuk pada bagian pemerintahan desa dalam arti luas dan tidak termasuk pemerintahan desa dalam arti sempit.

b. Sejarah Pemerintahan Desa

Sebagai pengantar kajian, ejak pengaturan tentang Desa dapat ditelusuri jauh sebelum Indonesia merdeka. Kumpulan masyarakat yang terikat pada adat tertentu hidup di Desa-Desa atau nama lain sesuai dengan karakteristik setempat. Dalam hubungan organisasi pemerintahan Hindia Belanda, Desa diakui sebagai suatu kesatuan hukum yang berdasar pada adat. Hakim-hakim Desa diakui secara resmi pada tahun 1935.⁶⁹

Fase selanjutnya, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan yang mengemukakan pembagian daerah di negara Republik Indonesia sebagai berikut:

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

Penjelasan Pasal 18 tersebut menyebutkan:

Dalam teritor negara Republik Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* seperti desa di “Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah tersebut memiliki susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak hak asal usul daerah tersebut”.

Dari uraian di atas, dapat dikatakan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, istilah “*desa*” tidak secara eksplisit tercantum dalam pasal-pasalnyanya, namun terdapat makna kalimat sebagai berikut:

⁶⁹ Mr. R. Tresna. *Loc.Cit.*

1. Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil;
2. Bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang;
3. Mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Tiga kalimat ini memberi mandat penyusunan undang-undang yang sesuai dengan spirit UUD 1945.

Pasal 18 ini dijelaskan dalam dua angka Romawi, angka Romawi I menjelaskan tentang daerah, sedangkan angka Romawi II mengemukakan tentang “*desa*”. Dalam penjelasan Pasal 18 tersebut, “*desa*” secara implisit dijelaskan dengan menyebutkan “dalam *teritoir negara Republik Indonesia terdapat lebih kurang 250 zelfbesturende landschappen dan volksgemeenschappen*”. Selanjutnya dikemukakan contoh-contohnya tentang desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau dan marga di Palembang. Contoh-contoh tersebut yang sudah tentu ditambah dengan yang tidak disebut secara eksplisit, hanya jumlahnya (kurang-lebih) dikategorikan sebagai daerah-daerah yang mempunyai susunan yang asli dan bersifat istimewa. Kalimat selanjutnya tidak kalah penting, yakni bahwa negara “*menghormati kedudukan*” daerah-daerah tersebut, sehingga apabila membuat peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan hal tersebut wajib mencantumkan “*hak-hak asal-usul daerah*”.

Pada masa kemerdekaan, *zelfbesturende landschappen* dikenal dengan istilah Swapraja. Dalam susunan pemerintahan Hindia Belanda, Swapraja termasuk

dalam *indirect bestuurgebeid*.⁷⁰ Sebagai daerah otonom, swapraja dan desa mempunyai urusan rumah tangga sendiri, tetapi akibat penjajahan, urusan rumah tangga swapraja dan desa mengalami perkembangan yang agak berbeda. Swapraja meskipun pada dasarnya diatur melalui hukum adat, terdapat juga peraturan Hindia Belanda yang pada dasarnya membatasi kebebasan swapraja untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangga daerahnya. Pembatasan itu dapat berbentuk pengawasan yang dibuat oleh swapraja (*preventief toezicht*) atau menyatakan swapraja tidak berwenang mengatur urusan tertentu sebagaimana urusan yang berkaitan dengan pertambangan dan memberikan tanah untuk usaha non-pribumi. Hal ini berbeda dengan desa yang dibiarkan untuk mengatur sendiri segala sesuatu mengenai kepentingan desa. Pertumbuhan dan perkembangan urusan rumah tangga desa bukan berasal dari penyerahan, melainkan tumbuh dan berkembang atas inisiatif sendiri. Inisiatif sendiri untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya inilah yang menjadi inti dari sistem rumah tangga desa.⁷¹

Selanjutnya, pada masa pasca kemerdekaan dan orde lama, pemerintah Republik Indonesia belum banyak melakukan tindakan untuk mengatur pemerintahan desa. Langkah yang dilakukan pemerintah hanya dengan mengubah seperlunya beberapa peraturan untuk menyesuaikan dengan keadaan dan asas kerakyatan dengan memberikan porsi pada masyarakat untuk lebih berperan aktif

⁷⁰ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, (Karawang: UNSIKA), 1993, Hlm.158.

⁷¹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994. Hlm.159.

dalam pemerintahan desa.⁷² Regulasi yang berupa undang-undang yang dilahirkan untuk mengatur pemerintahan desa kebanyakan menyatu dengan regulasi Pemerintahan Daerah. Terdapat setidaknya empat undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Desa, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan hanya ada satu undang-undang yang secara spesifik mengatur tentang desa, yakni Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja.

UU No.22 tahun 1948 Pasal 1 ayat (1) menyatakan “Daerah Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan: Provinsi, Kabupaten (Kota Besar), dan Desa (Kota Kecil, nagari, marga, dan sebagainya) yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”. Dengan melihat ketentuan ini, maka daerah Negara Republik Indonesia hanya mempunyai daerah-daerah otonom yang berhak mengatur rumah tangganya sendiri. Di luar itu, tidak terdapat lagi daerah Negara Republik Indonesia yang mempunyai daerah kedudukan (status) lain⁷³. Selanjutnya, menurut ketentuan UU No.1 Tahun 1957 wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Undang-undang ini juga menentukan bahwa daerah dibagi menjadi tiga tingkatan yaitu Daerah Tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya, Daerah

⁷² Ni”matul Huda, *Op.Cit.* Hlm.122.

⁷³ *Ibid.* Hlm.123.

Tingkat ke II, termasuk kotapraja, dan daerah tingkat III. Mengenai pembentukan daerah tingkat ke III, menurut UU No.1 Tahun 1957 harus dilakukan secara hati-hati, karena daerah tersebut merupakan batu dasar pertama dari susunan negara, sehingga harus diselenggarakan secara tepat pula karena daerah tersebut bertalian erat dengan masyarakat hukum Indonesia yang coraknya beragam dan sulit untuk dijadikan satu model.⁷⁴ Fase berikutnya, UU No.18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah secara spesifik menjelaskan tentang desa pada Pasal 1 ayat (4) bahwa

“... yang dimaksud dengan Desa atau daerah yang setingkat dengan itu adalah kesatuan masyarakat hukum dengan kesatuan penguasa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri seperti dimaksud dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945”.

Kemudian dalam Pasal 4 ayat (2) UU tersebut ditegaskan bahwa:

“... sesuatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat dengan desa dengan mengingat kehidupan masyarakat dan kemajuan perkembangan sosial ekonominya serta dengan memperhatikan peratiran-peratiran hukum adat dan susunan asli yang masih hidup dan berlaku, dapat dibentuk menjadi daerah tingkat III”.

Fase “modernisasi pemerintahan desa” terjadi sejak adanya UU No.19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Segala peraturan yang tata pedesaan yang masih mengandung unsur-unsur dan sifat kolonial harus diganti dengan yang baru. Hal ini merupakan efek domino dari kembalinya Negara Republik Indonesia kepada UUD 1945 yang lama. Menurut ketentuan Pasal 1 UU No,19 Tahun 1965 ini yang dimaksud dengan Desapraja ialah *kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-*

⁷⁴ Sutoro Eko, *Op. Cit.*, Hlm.459.

batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta benda sendiri. Penjelasan resmi Pasal 1 ini menyatakan

“Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang tercakup dalam pengertian Penjelasan UUD Pasal 18 “*volksgemeenschappen* seperti Desa di Djawa dan Bali, Negeri di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya”, yang bukan bekas-bekas swapraja, adalah Desapraja menurut Undang-Undang ini”.

Semua kesatuan masyarakat hukum yang telah ada dan memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 1 UU No.19 Tahun 1965 menjadi Desapraja. Kemudian di dalam Penjelasan Umum angka 33 UU No.19 Tahun 1965 dinyatakan bahwa sebagai “ancer-ancer” masa peralihan dari ketentuan-ketentuan masyarakat hukum menjadi Desapraja diharapkan akan selesai dalam jangka 2 (dua) tahun. Jadi diharapkan pada 1 September 1967 semua *volksgemeenschappen* di seluruh Indonesia sudah beralih menjadi Desapraja.⁷⁵

Konfigurasi regulasi tentang pemerintahan desa di era Orde Baru pada tahap berikutnya mengarah pada penyeragaman desa. UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa hadir menggantikan UU No.19 Tahun 1965 tentang Desapraja. UU No.5 Tahun 1979 melahirkan hal-hal baru terkait pemerintahan desa, diantaranya: (a) Secara resmi organisasi pemerintahan yang terendah dipisahkan antara yang bersifat administratif yaitu Kelurahan, dan yang bersifat otonom, yaitu Desa. (b) Untuk pertama kalinya secara nasional, pejabat dan pegawai pemerintahan yang terendah dipegang oleh pegawai negeri. (c) Penghapusan

⁷⁵ Ni”matul Huda, *Op.Cit.* Hlm.136.

lembaga perwakilan masyarakat desa. (d) Secara resmi, pengukuhan kepala desa sebagai pusat kekuasaan di desa. (e) Penyeragaman organisasi pemerintahan desa.

Melalui UU No.5 Tahun 1979, berbagai sebutan dari kesatuan masyarakat hukum yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dengan sebutannya yang khas sesuai dengan daerahnya diseragamkan menjadi “desa”. Isilah *Gampong* atau *Meunasah* di Aceh, *Huta* dan *Huria* di Sumatera Utara, *Nagari* di Sumatera Barat, *Marga* di Sumatera Selatan dan Lampung, *Kampung* di Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan lain-lain dihapuskan. Begitu juga sebutan bagi pemimpin-pemimpin desa diseragamkan dengan sebutan Kepala, hal ini mengakibatkan istilah *Keucik*, *Wali Negari*, *Lurah*, *Petinggi*, *Kuwu*, *Kepala Negeri*, *Pembekal*, *Pesirah*, *Klebun*, *Kepala Soa*, *Soa*, *Wanua*, *Demang*, dan lain sebagainya tidak lagi dipergunakan⁷⁶. Penyeragaman birokrasi desa melalui pemberlakuan UU no.5 Tahun 1979 ini telah menimbulkan efek negatif yang tidak kecil. Dalam strategi penyeragaman dan birokratisasi ini, meskipun “otonomi *desa*” meskipun juga disinggung-singgung setidaknya Pasal 18 UUD 1945 juga menjadi konsiderans UU No.5 Tahun 1979, *desa* tidak hanya diubah statusnya, yakni dari “masyarakat hukum” menjadi “sekumpulan orang yang tinggal bersama...” tetapi juga di dalamnya dicangkokkan sebuah institusi baru bernama “pemerintahan desa”⁷⁷.

⁷⁶ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, PolGov Fisipol UGM, Yogyakarta, 2013, Hlm.114-116.

⁷⁷ Yando Zakaria, *Pemulihan Kehidupan Desa dan UU No.22 Tahun 1999*, dalam Jamil Gunawan dkk (editors), *Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal*, LP3ES, Jakarta, 2005, Hlm. 325.

c. Hubungan antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam undang-undang pasca reformasi

1. Struktur Pemerintahan Desa

Konsepsi UU No. 32 Tahun 2004 pada Pasal 200 menyebutkan pemerintahan Desa adalah bagian dari pemerintahan daerah kabupaten/kota. Namun undang-undang ini dan UU No. 5 Tahun 1979 tidak memberikan penjelasan apa sebenarnya yang dimaksud dengan pemerintahan Desa. Hal berbeda terlihat dari UU No. 6 Tahun 2014 yang sudah memberikan definisi tentang pemerintahan Desa. Pemerintah Desa pada dasarnya lebih merujuk pada organ, sedangkan pemerintahan desa lebih merujuk pada fungsi.⁷⁸

Jika kita menelisik ke belakang, yaitu pada UU No.22 Tahun 1999, UU No.32 Tahun 2004, dan UU No.6 Tahun 2014 maka kita akan menemukan perbedaan yang signifikan antara pola hubungan antara kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pasal 95 ayat (1) UU No.22 Tahun 1999 menyebutkan

“Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat Desa”.

Sedangkan dalam Pasal 200 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004 disebutkan bahwa

“Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa”.

Jika kita amati, terdapat pergeseran posisi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam kedua undang-undang tersebut. BPD awal mulanya dalam UU No.22

⁷⁸ Bhenyamin Hossein, “Arah Kebijakan Pembangunan Hukum di Bidang Penyelenggaraan Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah)”, makalah pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, Jakarta, 29-31 Mei 2006, Hlm. 2.

Tahun 1999 bukanlah termasuk elemen yang menyatu dalam struktur pemerintahan bergeser menjadi bagian atau unsur Pemerintah Desa dalam UU No.32 Tahun 2004.

Perkembangan berikutnya, yakni pada UU No.6 Tahun 2014 BPD dikeluarkan kembali dari bagian Pemerintah Desa, namun dinyatakan memiliki fungsi pemerintahan. Hal ini tertuang jelas dalam Pasal 1 ayat (3) dan (4) UU No.6 Tahun 2014 yang menyatakan:

- (3) Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.
- (4) 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.

2. Tugas dan kewajiban Pemerintah Desa

Terkait dengan kewenangan Kepala Desa dalam Pasal 101 UU No.22 Tahun 1999 disebutkan bahwa tugas dan kewajiban Kepala Desa adalah: (a) memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa; (b) membina kehidupan masyarakat Desa; (c) membina perekonomian Desa; (d) memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa; (e) mendamaikan perselisihan masyarakat di Desa; dan mewakili Desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.

Sedangkan dalam Pasal 208 UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa tugas dan kewajiban Kepala Desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa diatur lebih lanjut dengan Perda berdasarkan Peraturan Pemerintah. Peraturan

Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005 tentang Desa dalam Pasal 14 sampai Pasal 16 yang mengatur tentang tugas Kepala Desa. Pasal 14 menyatakan bahwa Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan dengan kewenangan (a) memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD; (b) mengajukan rancangan peraturan desa; (c) menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD; (e) menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD; (f) membina kehidupan masyarakat desa; (g) membina perekonomian desa; (h) mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif; (i) mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan (j) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005 disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14, Kepala Desa mempunyai kewajiban: (a) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (b) meningkatkan kesejahteraan masyarakat; (c) memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat; (d) melaksanakan kehidupan demokrasi; (e) melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme; (f) menjalin hubungan kerja dengan seluruh

mitra kerja pemerintahan desa; (g) menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundangundangan; (h) menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik; (i) melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa; (j) melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa; (k) mendamaikan perselisihan masyarakat di desa; (l) mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa; (m) membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat; (n) memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa; dan (o) mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Adapun mekanisme pertanggungjawaban dan pelaporan penyelenggaraan pemerintahan desa diatur dalam Pasal 15 ayat (3) Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa (a) Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat, (b) laporan penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat 1 (satu) kali dalam satu tahun, (c) laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD disampaikan 1 (satu) kali dalam satu tahun dalam musyawarah BPD. (d) menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat yang dapat berupa selebaran yang ditempelkan pada papan pengumuman atau diinformasikan secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat desa, radio komunitas atau media lainnya, (e) laporan digunakan oleh Bupati/Walikota sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan sebagai bahan

pembinaan lebih lanjut, (f) laporan akhir masa jabatan Kepala Desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat dan kepada BPD.

Sedangkan pengaturan tentang tugas dan kewajiban BPD diatur dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah 72 Tahun 2005 tentang Desa yang menyatakan bahwa anggota BPD mempunyai hak untuk (a) mengajukan rancangan peraturan desa; (b) mengajukan pertanyaan; (c) menyampaikan usul dan pendapat; (d) memilih dan dipilih; dan (e) memperoleh tunjangan. Adapun kewajiban anggota BPD adalah sebagai berikut: (a) mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan; (b) melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa; (c) mempertahankan dan memelihara hukum nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (d) menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; (e) memproses pemilihan Kepala Desa; (f) mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan; (g) menghormati nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat; dan (h) menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan.

UU No.6 Tahun 2014 memuat pengaturan tentang tugas dan kewajiban Pemerintah Desa dalam Pasal 26 yang menyatakan bahwa Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Serta dalam melaksanakan tugas tersebut, Kepala Desa berwenang untuk: (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 ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa; (h) membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa; (i) mengembangkan sumber pendapatan Desa; (j) mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; (k) mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa; (l) memanfaatkan teknologi tepat guna; (m) mengoordinasikan 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; dan (o) melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak-hak Kepala Desa dalam UU No.6 tahun 2014 diatur dalam Pasal 26 ayat (3) yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugasnya kepala desa berhak untuk (a) mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa; (b) mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa; (c) menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan; (d) mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan (e) memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.

Terkait dengan tugasnya, kewajiban kepala desa diatur dalam ayat selanjutnya yaitu ayat (4) yang menyatakan bahwa 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; (c) meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; (d) memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa; (e) menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan; (f) melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender; (g) melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme; (h) menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa; (i) menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik; (j) mengelola Keuangan dan Aset Desa; (k) melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa; (l) menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa; (m) mengembangkan perekonomian masyarakat Desa; (n) membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa; (o) memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa; (p) mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan (q) memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

Sedangkan pengaturan mengenai mekanisme pertanggungjawaban dan pelaporan diatur dalam Pasal 27 yang menyatakan bahwa 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.

G. Metode penelitian

1. Obyek penelitian

Obyek penelitian ini adalah undang-undang pasca reformasi yang mengatur tentang hubungan antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Hubungan yang dimaksud dalam tesis ini adalah hubungan yang dibatasi pada 3 (tiga) hubungan, *pertama* hubungan struktural antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), *kedua* hubungan dalam arti pengawasan (*controlling*) Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terhadap Kepala Desa dan pola pertanggungjawaban Kepala Desa terhadap BPD, dan *ketiga* hubungan dalam penyampaian aspirasi rakyat oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) kepada Kepala Desa.

2. Sumber bahan hukum

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini diperoleh dari dokumen putusan peradilan dan penelitian kepustakaan (*library research*) yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁷⁹

1. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 sejauh yang berkaitan dengan permasalahan desa, dan 3 (tiga) undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan desa. Pengambilan undang-undang yang mengatur tentang desa dibatasi sejak masa reformasi. Masa reformasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah masa sejak runtuhnya pemerintahan Orde Baru yang dipimpin oleh H. M. Soeharto. Indikator pemilihan 3 (tiga) undang-undang tersebut adalah adanya pengaturan tentang hubungan antara kepala desa dan BPD. Ketiga undang-undang tersebut adalah:
 - a. Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
 - b. Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
 - c. Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa.
2. Bahan hukum sekunder berupa literatur/buku, jurnal, artikel, makalah dan hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan masalah penelitian. Buku-buku yang akan digunakan untuk melakukan penelitian ini adalah

⁷⁹ Penggunaan istilah bahan hukum merujuk pada Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004, Hlm.67.

sebagaimana telah disebutkan dalam kajian pustaka ditambah berbagai jurnal dan naskah lain yang dapat memperkaya penelitian ini.

3. Bahan hukum tersier berupa kamus, ensiklopedi, dan leksikon baik yang dari buku maupun internet yang dapat membantu memahami dan menganalisis masalah yang dikaji dalam penelitian ini.

3. Jenis penelitian

Para ahli membedakan penelitian hukum ke dalam dua jenis, yaitu penelitian hukum doktrinal dan penelitian hukum non-doktrinal. Penelitian hukum yang doktrinal dilakukan untuk menemukan jawaban-jawaban yang benar dengan pembuktian kebenaran yang dicari dari preskripsi-preskripsi hukum yang tertulis di dalam undang-undang. Sementara penelitian hukum yang non-doktrinal dilakukan guna menemukan jawaban-jawaban yang benar dengan pembuktian kebenaran yang dicari melalui fakta-fakta sosial yang bermakna hukum sebagaimana tersimak dalam kehidupan sehari-hari, atau telah terinterpretasi dan menjadi bagian dari dunia makna yang hidup di lingkungan masyarakat.⁸⁰ Penelitian dalam thesis ini memilih jenis penelitian doktrinal sebagaimana dalam pemaknaan di atas. Bernard Arief Sidharta menamakan penelitian jenis ini sebagai penelitian hukum normatif atau dogmatika hukum (*rechtsdogmatiek*) atau ilmu hukum positif menurut

⁸⁰ Soetandyo Wignjosoebroto, *Ragam-Ragam Penelitian Hukum* dalam Sulistyowati Irianto dan Sidharta Sukirno (ed). *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi Dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. 2009. Hlm.121.

Mochtar Kusumaatmaja dan Koesno, atau ilmu hukum dogmatik menurut Philipus M. Hadjon, atau ilmu hukum praktika menurut Visser 't Hooft.⁸¹

Menurut Bernard Arief Sidharta, ilmu hukum dogmatik adalah ilmu yang kegiatan ilmiahnya mencakup kegiatan menginventarisasi, memaparkan, menginterpretasi, dan mensistematisasi dan juga mengevaluasi keseluruhan hukum positif yang berlaku dalam suatu masyarakat atau negara tertentu yang keseluruhan kegiatannya itu diarahkan untuk mempersiapkan upaya menemukan penyelesaian yuridis terhadap masalah hukum yang terjadi di masyarakat.

4. Metode pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan dogmatik. Metode ini bertumpu pada kaidah-kaidah yang kepatuhannya dapat dipaksakan dengan menggunakan kekuasaan negara (normatif), berkiprah dalam dunia keharusan-keharusan (*das sollen*), dan produknya bersifat mengkaidahi. Penelitian ini akan mengembangkan tiga pola pendekatan yaitu pendekatan filosofis (*philosophical approach*), pendekatan kesejarahan (*historical approach*), dan pendekatan yuridis (*statue approach*). Pendekatan filosofis (*philosophical approach*) berfungsi untuk menguraikan penjabaran mendalam tentang hakekat kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) serta hubungan antara keduanya. Pendekatan kesejarahan (*historical approach*) berfungsi untuk memberikan gambaran pada kita tentang dua hal, *pertama* tentang gambaran pola hubungan antara kepala desa dan

⁸¹ Bernard Arief Sidharta, *Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal* dalam Sulistyowati Irianto dan Sidharta Sukirno (ed). *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi Dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. 2009. Hlm.142.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di masa lampau dan *kedua* gambaran tentang sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sehingga akan diketahui arah kebijakan politiknya (*legal policy*). Pendekatan yuridis (*statue approach*) berfungsi membedah undang-undang pasca reformasi yang mengatur tentang hubungan kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Tiga hal inilah yang menjadikan kajian thesis ini kaya dan mendalam, karena berbagai peraturan perundang-undangan akan dikaji aspek nilai-nilai yang melandasinya, sejarah pembentukannya, beserta isi atau substansinya.

5. Metode analisis

Analisis penelitian ini dilakukan dengan metode deskriptif kualitatif. Data yang merupakan bahan hukum primer akan digambarkan dan diuraikan diuraikan secara bermutu dalam kalimat yang teratur, runtut, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif. Setelah bahan hukum dinarasikan maka bahan hukum akan dianalisis menggunakan 3 (tiga) teori utama. *Pertama*, teori tentang politik hukum sebagai *grand theory*. *Kedua*, teori tentang otonomi desa sebagai *middle theory*. *Ketiga*, teori pemerintahan desa sebagai *applied theory*.

6. Sistematika penulisan

Tesis ini akan ditulis dalam 4 (empat) bab yang antara bab pertama hingga bab keempat akan disambungkan oleh satu alur pemikiran yaitu mencari persamaan dan perbedaan ketiga undang-undang pasca reformasi yang mengatur tentang pemerintahan desa. Pembabakannya adalah sebagai berikut:

1. Bab I merupakan kerangka pikir yang menjawab mengapa tesis ini disusun, teori apa yang digunakan, serta bagaimana tesis ini disusun hingga mencapai sebuah kesimpulan.
2. Bab II merupakan penjelasan teori politik hukum, teori otonomi desa, dan teori pemerintahan desa.
3. Bab III berisi deskripsi 3 (tiga) undang-undang dan kajian 3 (tiga) teori yang nantinya akan menjadi jawaban atas rumusan masalah yang telah diuraikan pada bab pertama.
4. Bab IV adalah petunutup yang berisi kesimpulan dan saran.

BAB II

LANDASAN TEORITIK TENTANG POLITIK HUKUM, OTONOMI DESA, DAN PEMERINTAHAN DESA

A. Teori politik hukum (*grand theory*)

Politik Hukum merupakan suatu kajian di dalam ilmu hukum yang terdiri dari dua disiplin ilmu yaitu ilmu hukum dan ilmu politik. hukum merupakan elemen yang tidak steril dari subsistem-subsistem elemen lainnya khususnya politik. politik mempengaruhi hukum pada saat pembentukannya sedangkan ilmu politik harus tunduk pada ilmu hukum saat berlakukannya.

1. Diskursus teori politik hukum

a. Perspektif etimologis

Politik Hukum terdiri dari dua kata, pertama “politik”, kedua”hukum”. Politik dalam bahasa arab disebut “*siyâsah*” yang kemudian dimaknakan siasat.⁸² Dalam Bahasa Indonesia, kata siasat bermakna muslihat, taktik, tindakan, kebijakan, akal untuk mencapai suatu tujuan atau maksud tertentu.⁸³

⁸² Kata “siyasah” berasal dari kata *ساسة* *ساسة* yang bermakna mengatur. Jika dihubungkan dengan *syar’iyyah* (ketentuan dari Allâh SWT. Dan Rasulnya) menyangkut masalah-maslah kekuasaan, fungsi dan tugas penguasa dalam pemerintahan Islam, serta hubungannya dengan kepentingan rakyat. Ahli Fiqih mengemukakan definisi *siyasah syari’yyah* sebagai wewenang penguasa dalam mengatur kepentingan umum dalam Negara Islam, sehingga terjamin kemaslahatan dan terhindar dari segala kemudharatan dalam batas yang ditentukan syara’ dan kaidah umum yang berlaku, sekalipun upaya ini tidak sejalan dengan *ijtihad* ulama. Kepentingan umum yang dimaksud adalah segala peraturan dan perundang-undangan Negara, baik yang berkaitan dengan hubungan negara dengan negara maupun negara dengan rakyat. Dalam *siyasah syar’iyyah*, pihak penguasa berhak untuk mengatur segala persoalan Negara Islam dengan sejalan dengan prinsip-prinsip pokok yang ada dalam agama (Lihat Abdul Aziz Dahlan, et.al. (ed) *Ensiklopedi Hukum Islam* (Jakarta: PT. Ikhtisar Baru, 2001), Cetakan Kelima, Qan-tas. 5, Hlm.1626).

⁸³ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua* (Jakarta: Balai Pustaka), 1995, Cet. Keempat, Hlm.935.

Politik juga biasa diartikan cerdas atau bijaksana dalam pembicaraan sehari-hari kita seakan-akan mengartikan sebagai suatu cara yang dipakai untuk mewujudkan tujuan, tetapi para ahli politik mengakui menghadapi kesulitan di dalam mendefinisikan politik.⁵ Asal mula kata politik itu sendiri berasal dari kata “polis” yang berarti “negara kota”. Politik ada hubungan khusus antara manusia yang hidup bersama. Dalam hubungan tersebut timbul hubungan aturan (hukum), kewenangan, kelakuan pejabat; legalitas keabsahan dan akhirnya kekuasaan.⁶

Aktivitas politik bukan pertama-tama karena kodrat social manusia, melainkan sesuatu yang diusahakan. Seperti dikatakan Hannah Arendt,⁷ politik merupakan seni untuk mengabadikan diri manusia. Dalam Kamus bahasa Belanda yang ditulis oleh Van Der Tas, kata “*politiek*” mengandung arti “*beleid*”. Kata *beleid* sendiri dalam bahasa Indonesia mempunyai arti kebijakan (*policy*). Dengan demikian bahwa politik hukum artinya kebijakan hukum yang disampaikan oleh yang berwenang atau berkuasa untuk itu. Kata “kebijakan” berasal dari kata “bijak” yang berarti selalu menggunakan akal budinya, pandai, mahir. Sementara “kebijakan” artinya kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan, garis haluan atau rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak tentang pemerintahan organisasi dan sebagainya khususnya dalam bidang hukum.⁸⁴

Istilah kebijakan (*policy*) ini ternyata memiliki keragaman arti yang berbeda-beda. Hal itu dapat kita lihat dari pandangan beberapa tokoh yang mencoba

⁸⁴*Ibid*, Hlm.115.

untuk menjelaskan apa sebenarnya kebijakan (*policy*) itu. Klein misalnya, menjelaskan bahwa kebijakan itu adalah tindakan secara sadar dan sistematis, dengan mempergunakan sarana-sarana yang cocok, dengan tujuan politik yang jelas sebagai sasaran, yang dijalankan langkah demi langkah.⁸⁵

Senada dengan Klein, Kuypers menjelaskan kebijakan itu adalah suatu susunan dari (1) tujuan-tujuan yang dipilih oleh para administrator publik baik untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan kelompok; (2) jalanjalan dan sarana-sarana yang dipilih olehnya; dan (3) saat-saat yang mereka pilih. Adapun Friend memahami bahwa kebijakan pada hakikatnya adalah suatu posisi yang sekali dinyatakan akan mempengaruhi keberhasilan keputusan-keputusan yang akan dibuat di masa datang.⁸⁶

Carl J. Friedrich menguraikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksana usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.⁸⁷ Dan, James E Anderson mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.⁸⁸

⁸⁵ A. Hoogerwef, *Isi dan Corak-corak Kebijakan*, dalam A. Hoogerwef (ed), *Overheidsbeleid*, diterjemahkan oleh R.L.L. Tobing (Jakarta: Erlangga), 1983, Hlm.7.

⁸⁶ J.K. Friend, J.M. Power dan C.J.L. Yewlett, *Public Planning: The Inter-Corporate Dimension* (London: Tavistock), 1974, Hlm.40.

⁸⁷ Carl J. Friedrich, *Man and His Government* (New York: McGraw Hill), 1963, Hlm.79.

⁸⁸ James E. Anderson, *Public Policy Making* (New York: Praeger Publishers), 1979, Hlm.3.

Dari pengertian-pengertian yang dikemukakan oleh beberapa ahli di atas, maka kita dapat mengemukakan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Bahwa konsep kebijakan itu sulit untuk dirumuskan dan diberikan makna yang tunggal, atau perkataan lain, sulit bagi kita untuk memperlakukan konsep kebijakan tersebut sebagai sebuah gejala yang khas dan konkrit, terutama bila kebijakan itu kita lihat sebagai suatu proses yang terus berkembang dan berkelanjutan mulai dari proses pembuatan sampai implementasinya. perbedaan pendapat di kalangan para ahli tentang pengertian kebijakan jelasnya tidak dapat dihindari. Namun demikian juga bukan bertentangan satu sama lain.
- b. Ada perbedaan “penekanan” tentang kebijaksanaan diantara para ahli. Sebagian dari mereka melihat kebijakan sebagai suatu perbuatan, sedangkan yang lain melihat sebagai suatu sikap yang direncanakan (suatu rencana), atau bahkan suatu rencana dan juga suatu tindakan.
- c. Para ahli juga berpendapat berkaitan dengan tujuan dan sarana. Ada yang berpendapat, bahwa kebijakan meliputi tujuan dan sarana, bahkan ada yang tidak lagi menyebut baik tujuan maupun sarana.⁸⁹

b. Perspektif terminologis

Menurut Mahfud MD, pengertian Politik hukum merupakan *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.⁹⁰ Dengan demikian, politik hukum merupakan suatu garis kebijakan hukum yang akan diterapkan pada suatu negara. Menurut Padmo Wahjono, politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk,⁹¹ sedangkan Soedarto, mendefinisikan

⁸⁹ Penjelasan lebih jauh, lihat Bambang Sugono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik* (Jakarta: Sinar Grafika), 1994, Cet. I, Hlm.14-15.

⁹⁰ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, *Op.Cit.*, Hlm. 1.

⁹¹ Padmo Wahjono, dalam Mahfud MD, *Ibid.*

politik hukum sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicitacitakan.⁹² Dari dua pengertian yang diberikan oleh para ahli maka politik hukum merupakan kebijakan pemerintah dalam mengatur rakyatnya melalui pembangunan hukum yang sistematis untuk mencapai tujuan bersama dalam bernegara. Dalam prakteknya politik hukum selalu diidentikkan dengan kebijakan berupa pembentukan peraturan perundang-undangan. Arah pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan politik hukum sebagai alat Negara mencapai tujuannya.

Abdul Hakim Garuda Nusantara memberikan definisi politik hukum sebagai berikut:⁹³

Politik hukum sebagai *legal policy* atau kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintah Negara tertentu yang meliputi: 1) pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada; 2) pembangunan hukum yang berintikan pembaharuan atas hukum yang telah ada dan pembuatan hukum-hukum baru; 3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum serta pembinaan terhadap para anggotanya; dan 4) peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elite pengambil kebijakan.

Dalam perpektif Satjipto Raharjo, politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan social dan hukum

⁹² Soedarto, dalam Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011) Hlm. 14.

⁹³ Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam Mahfud MD, *Ibid*, hal. 15

tertentu dalam masyarakat,⁹⁴ sedangkan Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* menjelaskan bahwa politik hukum itu tidak terlepas dari pada realita social dan tradisional yang terdapat di Negara kita, dan dilain pihak, sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak terlepas pula dari realita dan politik hukum internasional.⁹⁵ Hal ini artinya politik hukum tidak semata-mata dipengaruhi oleh masyarakat Negara di dalamnya, namun pembangunan hukum juga di pengaruhi oleh politik hukum internasional. Negara-negara kuat dan perkembangan teknologi. Sedangkan menurut F. Sugeng Istanto bahwa politik hukum sebagai bagian dari ilmu hukum dapat dibagi menjadi tiga kelompok yaitu politik hukum sebagai bagian terjemahan *rechts politiek*, politik hukum bukan terjemahan *rechts politiek*, dan politik hukum membahas *public policy*.⁹⁶ Sedangkan menurut Bellefroid bahawa politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum yang meneliti perubahan hukum yang berlaku yang harus dilakukan untuk memenuhi tuntutan baru kehidupan masyarakat.⁹⁷

Berdasarkan pengertian politik hukum yang telah diberikan oleh para ahli, maka dapat disimpulkan bahwa politik hukum merupakan kebijakan-kebijakan hukum pemerintah dalam yang akan dikeluarkan dalam bentuk kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan seperti undang-undang, Perppu, Peraturan Pemerintah,

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Penerbit Alumni) 1991. Hlm. 1.

⁹⁶ F. Sugeng Istanto dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika) 2010, Hlm.6.

⁹⁷ Bellefroid dalam Mahfud MD, *Op.Cit.*, Hlm.15.

Perpres, Perda. Pembentukan kebijakan hukum dijalankan oleh lembaga-lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan kebijakan hukum berdasarkan cita Negara, cita hukum dan tujuan Negara yang terdapat dalam konstitusi pada suatu Negara atau hukum dasar yang dijadikan dasar rujukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Banyaknya uraian di atas mengindikasikan tidaklah mudah untuk memberikan batasan atau pengertian mengenai politik hukum. Namun demikian, karena banyak hal dapat membingungkan tentang pemahaman apa itu politik hukum, ada beberapa definisi yang akan dapat dirumuskan oleh beberapa ahli hukum yang konsern terhadap ilmu ini.

Sunaryati Hartono, memberikan definisi bukan berarti bahwa ia tidak memperdulikan keberadaan politik hukum dalam sisi praktisnya. Akan tetapi beliau melihat politik hukum sebagai alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa.⁹⁸ Pernyataan menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki mengisyaratkan bahwa kerangka kerja politik hukum menurutnya lebih menitik beratkan pada dimensi hukum yang berlaku di masa yang akan mendatang, atau *ius constituendum* pendapat lain memberikan definisi bahwa politik hukum nasional secara harfiah dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*Legal Policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Dengan

⁹⁸ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* (Bandung: Alumni), 1991, Hlm.1.

demikian politik hukum nasional bisa berarti pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten, pembangunan hukum yang intinya adalah pembaruan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan yang dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat, penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya, dan meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pengambil kebijakan.

Apabila kita perhatikan, definisi politik hukum dari Garuda Nusantara merupakan definisi politik hukum yang paling komprehensif di antara definisi-definisi politik hukum yang dipaparkan sebelumnya. Ini disebabkan karena ia menjelaskan secara gamblang wilayah kerja politik hukum yang meliputi; *pertama*, teritorial berlakunya politik hukum dan *kedua*, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius constitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*. Lebih dari itu, ia menekankan pula pada pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum, suatu hal yang tidak disinggung oleh para ahli sebelumnya. Hasil dari elaborasi ragam definisi politik hukum yang telah dikemukakan di atas, penulis menyimpulkan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dan hidup di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Kata kebijakan di sini berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terinci dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum

menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat. Dan kesemuanya itu diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.⁹⁹

Hukum sebagai kaidah atau norma sosial tidak terlepas dari nilai-nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat, bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan dan konkretisasi dari nilai-nilai yang pada suatu saat berlaku dalam masyarakat.¹⁰⁰ Artinya, hukum sedikit banyak akan selalu mengikuti tata nilai yang menjadi kesadaran bersama masyarakat tertentu dan berlaku secara efektif dalam mengatur kehidupan mereka. Hal yang sama terjadi juga dalam politik hukum.

Sementara itu, politik hukum yang dimaksud dalam tulisan ini mengacu pada terminologi politik hukum yang diutarakan oleh Imam Syaukani sebagai sebuah kebijakan di bidang hukum.¹⁰¹ Terminologi tersebut merupakan bentukan dari dua kata, yakni *recht* (hukum) dan *politiek* (*beleid*/kebijakan).¹⁰² Mengutip apa yang dikemukakan oleh T.M. Radhie tentang makna politik hukum, bahwa politik

⁹⁹ Menurut Frans Magnis-Suseno tujuan negara adalah memajukan kepentingan masyarakat dalam kerangka keadilan, kebebasan, dan solidaritas bangsa. Apabila kita bertolak dari tugas negara untuk mendukung dan melengkapi usaha masyarakat untuk membangun suatu kehidupan yang sejahtera, di mana masyarakat dapat hidup dengan sebaik dan seadil mungkin, maka tujuan negara adalah penyelenggaraan kesejahteraan umum. Frans Magnis-Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama), 1994, Hlm.310-314.

¹⁰⁰ Soejono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999), 1999, Edisi, I, Cet. IX, Hlm.14.

¹⁰¹ Susi Dwi Harijanti, “Politik Hukum Keimigrasian Indonesia Menurut UU No. 9 Thn. 1992 dan UU No. 6 Tahun. 2011 tentang Keimigrasian”, Penelitian Unggulan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2013, Hlm. 7

¹⁰² Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar – Dasar Polik Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada), 2008, Hlm. 19.

hukum merupakan suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.¹⁰³ Berdasarkan pendekatan pada definisi politik hukum tersebutlah tulisan ini akan mencoba melihat arah perkembangan pengaturan mengenai pemerintahan desa.

2. Politik hukum nasional

Politik Hukum Nasional merupakan kebijakan para pemimpin bangsa ini yang sudah ada sebelum Indonesia merdeka yaitu pada zaman penjajah Belanda dan Jepang. Politik hukum yang pertama kali dibuat secara resmi oleh para pahlawan pendiri bangsa Indonesia adalah Pancasila yang mencerminkan keanekaragaman budaya dan adat istiadat bangsa ini yang disatukan oleh Negara kesatuan Republik Indonesia. Setelah Indonesia merdeka tepatnya tanggal 18 Agustus Tahun 1945 bangsa Indonesia yang diwakili oleh para pahlawan bangsa pada waktu itu mengesahkan Pembukaan dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dijadikan tujuan dan cita-cita bernegara. Undang-Undang Dasar 1945 terutama pembukaannya merupakan dasar rujukan dalam membuat undang-undang dan aturan dibawahnya. Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, Politik Hukum mencakup kegiatan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai.¹⁰⁴

¹⁰³ Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES), 2006, Hlm. 13.

¹⁰⁴ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, dalam Zen Zanibar, *Regulasi dan Konfigurasi politik di Indonesia suatu tinjauan dari sudut hukum tata negara*, Tesis, (Jakarta, Universitas Indonesia) 1997. Hlm 59

Berdasarkan pendapat di atas, maka Politik Hukum Nasional adalah pedoman pembentuk peraturan perundang-undangan supaya sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Sebelum terjadi reformasi tepatnya pada masa orde baru, arah pembangunan hukum Indonesia ditentukan oleh Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Garis Besar Haluan Negara ini, dibuat oleh MPR pada waktu itu, dalam GBHN, ditentukan arah dari pembangunan bangsa Indonesia baik itu pembangunan jangka menengah maupun pembangunan jangka panjang. Di dalam GBHN Tahun 1993, yaitu pada Bab II, E.5 (tentang Sasaran Bidang Hukum) yang berbunyi:¹⁰⁵ terbentuk dan berfungsinya sistem hukum nasional yang mantap, bersumberkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dengan memerhatikan kemajemukan tata hukum yang berlaku, yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan pertimbangan hukum yang mendukung pembangunan nasional, yang didukung oleh aparat hukum, saran, dan prasarana yang memadai serta masyarakat yang ada dan taat hukum.

Setelah terjadinya Reformasi, yang diikuti lengsernya Presiden Kedua Republik Indonesia yaitu Presiden HM. Soeharto pada tahun 1998. Indonesia membangun hukumnya berdasarkan tuntutan reformasi yaitu Reformasi Hukum nasional. Setelah reformasi tepatnya Tahun 2004 arah pembanguna Indonesia yang

¹⁰⁵ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia. Op.Cit.*, Hlm. 19.

sebelum reformasi ditentukan oleh GBHN dan setelah reformasi GBHN digantikan oleh Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).¹⁰⁶

Politik hukum memiliki dua sifat yaitu bersifat permanen dan bersifat temporer. Politik hukum yang permanen menjadi dasar keyakinan bagi pembentukan dan penegakan hukum.¹⁰⁷ Tiga subsistem dari sistem hukum nasional tersebut merupakan satu kesatuan yang integrasi dalam pembangunan di bidang hukum.

Permasalahan terhadap pembentukan sistem hukum nasional, tidak akan terlepas dari landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Bangsa Indonesia sebagai suatu negara yang merdeka tentu ingin membangun bangsanya sesuai dengan nilai-nilai yang dianggap baik dan ideal sesuai dengan falsafah yang diyakininya, yakni Pancasila. Pembentukan sistem hukum nasional harus mengacu kepada dasar falsafah-Pancasila. Karena Pancasila merupakan cita hukum Indonesia yang menjadi penentu arah kehidupan sebagai rakyat yang teratur, untuk membangun negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.¹⁰⁸

Landasan sosiologis dimaksudkan bahwa pembentukan sistem hukum nasional harus berpihak dan sekaligus berdiri di atas kepentingan rakyat secara

¹⁰⁶ Satya Arinanto, *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*, Artikel ini disampaikan dalam acara Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Aula Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia (Jakarta: 18 Maret 2006)

¹⁰⁷ Bagir Manan, "*Pemahaman mengenai Sistem Hukum Nasional*" disampaikan pada kuliah perdana Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, Oktober 1994 dalam Riri Nazriyah, *Peranan Cita Hukum dalam Pembentukan Hukum Nasional*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. No. 20 Vol. 9. Juni 2002, Hlm. 137.

¹⁰⁸ Ruslan Saleh, *Pembinaan Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional*, Majalah Hukum Nasional. Edisi khusus 50 Tahun Pembangunan Nasional 1995 Hlm.49 dalam Riri Nazriyah *Loc. Cit.*

keseiuruhan. Artinya, pembentukan sistem hukum nasional harus mampu menciptakan keadilan dan ketertiban dalam masyarakat luas. Landasan yuridis, yang meliputi kewenangan materi atau isi, dan sinkronisasi. Artinya, bahwa dalam pembentukan sistem hukum nasional harus jelas lembaga atau pejabat yang berwenang untuk membuatnya. Permasalahan di sekitar landasan filosofis, sosiologis dan yuridis mempunyai kaitan erat dalam pembentukan sistem hukum nasional. Oleh karena itu, penerapan berbagai landasan tersebut mempunyai arti yang sangat penting dalam upaya pembentukan sistem hukum nasional.¹⁰⁹

Berkaitan dengan pembentukan sistem hukum nasional dengan segala dinamika dan problematikanya, maka pembangunan sistem hukum nasional di era reformasi ini terasa sangat mendesak untuk segera dilakukan. Hal ini bukan saja karena pembangunan sistem hukum di masa Orde Baru terasa dikesampingkan oleh Pemerintah, namun juga tekad bangsa Indonesia yang sejak awal lahirnya negara mempunyai komitmen untuk hidup dalam wadah negara hukum yang sesuai dengan landasan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan kata lain, di era reformasi yang telah mengubah perjalanan bangsa Indonesia dari [anggam otoritarian menuju kepada langgam demokrasi, maka supremasi hukum diletakkan sebagai acuan bersama oleh bangsa Indonesia.¹¹⁰

Salah satu agenda penting yang telah dilakukan oleh Pemerintah di era reformasi ini dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar 1945, yang dianggap masih banyak mengandung keiemanan dan sudah tidak sesuai lagi dengan

¹⁰⁹ *Loc. Cit.*

¹¹⁰ *Ibid.* Hlm.138.

perkembangan zaman. Reformasi politik dan ekonomi yang bersifat menyeluruh tidak mungkin dilakukan tanpa diiringi oleh reformasi hukum. Reformasi hukum yang menyeluruh juga tidak mungkin dilakukan tanpa^didasari oleh agenda reformasi ketatanegaraan yang mendasar, dan itu berarti diperlukah adanya constitutional reform yang tidak setengah hati.¹¹¹

a. Cita hukum

Setiap negara pasti memiliki cita hukum yang menjadi ukuran dalam pembangunan hukumnya. Rudolf Stamler, menerangkan cita hukum adalah konstruksi pikir yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum kepada citacita yang diinginkan masyarakat.¹¹² Gustav Rudbruch menerangkan, bahwa cita hukum merupakan standar hukum yang harus dicapai dalam membangun negara menuju ke arah hukum yang adil dan bermanfaat bagi rakyat, selain itu juga berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif, artinya cita hukum menentukan bahwa tanpa cita hukum maka hukum akan kehilangan makna sebagai hukum.¹¹³ Cita hukum merupakan roh dalam arah pembangunan hukum yang dicita-citakan oleh suatu negara. Jika suatu negara tidak memiliki cita hukum, maka arah pembangunan kebijakan hukum negara tersebut akan tidak jelas dan akan terombang-ambing di dunia yang modern ini.

¹¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Undang Undang Dasar Kesatuan Indonesia: Pengantar Perubahan*. Makalah Pembukaan Kuliah Program Maglster Ilmu Hukum Ull. Yogyakarta. September 2001. Hlm. 2 dalam Riri Nazriyah, *Loc.Cit.*.

¹¹² Attamimi dalam Zen Zanibar M.Z., *Deregulasi dan Konfigurasi Politik di Indonesia Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara*, (Jakarta, Diseratsi Universitas Indonesia), 1997, Hlm. 9.

¹¹³ *Ibid.*

Hukum dan tata hukum (*rechtsorde*) diciptakan oleh manusia untuk mengorganisasi dan menata kebersamaan hidup antar manusia. Hukum dan tata hukum niscaya menyesuaikan diri dengan realitas manusia. Tiap realitas seperti apa adanya itulah yang merupakan kebenaran, bukan pendapat subjektif manusia mengenai realitas. Manusia yang satu selalu dalam relasi saling tergantung pada manusia yang lain dan pada lingkungan tempat dia hidup. Dalam hal ini Soepomo mengatakan sebagai berikut:¹¹⁴

"segala manusia sebagai seseorang, 'golongan manusia dalam satu masyarakat dan golongan-golongan lain dan tiap-tiap masyarakat dalam pergaulan hidup (dharma) sendiri-sendiri menurut kodrat alam dan segala-galanya ditujukan kepada kebahagiaan lahir batin."

"Manusia sebagai seseorang tidak pernah terpisah dari manusia lain atau dari dunia luar, dari golongan-golongan manusia, malah segala golongan makhluk segala sesuatu bercampur baur dan bersangkutan paut. Segala sesuatu berpengaruh dipengaruhi dan kehidupan mereka bersangkutan paut. Inilah ide totaliter, ide integralistik dari bangsa Indonesia, yang berwujud juga dalam susunan ketatanegaraan yang asli".

Eugen Ehrlich pelopor ilmu hukum sosiologis (*sociological jurisprudence*) menyatakan antara lain bahwa pusat perkembangan hukum bukanlah terletak pada badan-badan legislatif, keputusan-keputusan yudikatif ataupun ilmu hukum, akan tetapi justru terletak dalam masyarakat itu sendiri.¹¹⁵

Cita hukum Indonesia tercermin dalam Pancasila yang lima, Pancasila juga disebut sebagai ideologi bangsa. Adapun fungsi cita hukum bangsa Indonesia yang berfungsi sebagai "bintang pemandu" (*leitstern*) dalam tata kehidupan rakyat yang

¹¹⁴ Syafoedin Bahar. *Risalah Sidang BPUPKI*. (Jakarta: Sekretariat Negara), 1992, dalam dalam Riri Nazriyah. *Op.Cit.* Hlm.139.

¹¹⁵ Soejadi. *Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia*. Cet. Pertama. (Yogyakarta: Lukman Offset). 1999. Hlm. 57-58.

teratur.¹¹⁶ Menurut Hamid Attamimi cita hukum bangsa Indonesia seperti dimaksud dalam Penjelasan UUD 1945 yang menggariskan bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan merupakan Cita Hukum, maka pokok pikiran itu adalah Pancasila. Dengan demikian cita hukum itu adalah Pancasila.¹¹⁷

Sebagai dasar negara, Pancasila memiliki nilai-nilai ideal yang dijadikan sebagai cita hukum bangsa Indonesia yaitu menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar.¹¹⁸ Nilai-nilai Pancasila mempunyai fungsi regulatif, yaitu menentukan apakah hukum positif Indonesia merupakan hukum yang adil atau tidak. Dengan kata lain apakah produk-produk hukum apa pun substansinya sudah adil atau tidak. Jadi cita hukum merupakan dasar dari ukuran hukum yang baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemerintah yang sedang berkuasa tidak mungkin mengeluarkan hukum yang bertentangan dengan cita hukum jika memang dia berpegang pada dasar negara dalam membentuk aturan.

Secara umum nilai-nilai dasar cita-cita hukum bangsa Indonesia dapat dirumuskan sebagai berikut:¹¹⁹

1. Hukum nasional dibangun dengan mempertimbangkan kriteria rasional, dan menjunjung tinggi nilai-nilai spiritual, etik, dan moral untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.

¹¹⁶ Riri Nazriah, *Loc.Cit.*

¹¹⁷ *Ibid.* Hlm.310.

¹¹⁸ Zen Zanibar M.Z, *Loc.Cit.*

¹¹⁹ Oka Mahendra. *Proses Pemantapan Cita Hukum Dan Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional Masa Kini Dan Di Masa Yang Akan Datang*. Majalah Hukum Nasional. Edisi Khusus 50 Tahun Pembangunan Nasional 1. 1995. Hlm. 107 dalam Riri Nazriyah *Op.Cit.* Hlm.140.

2. Hukum nasional dibangun atas prinsip penghormatan harkat dan martabat manusia dengan memberikan jaminan hak asasi warga negara dan hak-hak sosial secara selaras, serasi, dan seimbang. Hukum nasional harus mampu mencegah timbulnya ketidakadilan dalam masyarakat. Disimpulkan dari sila kemanusiaan yang adil dan beradab dan pokok pikiran kedua dan keempat UUD 1945.
3. Hukum nasional melindungi segenap bangsa Indonesia. Seluruh tumpah darah Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur, memperkuat persatuan, dan kesatuan bangsa dimana hanya ada satu hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional. Disimpulkan dari sila Persatuan Indonesia dan pokok pikiran kesatu Pembukaan UUD 1945.
4. Hukum nasional dibentuk sesuai dengan prinsip negara yang berkedaulatan rakyat, artinya dengan persetujuan rakyat melalui permusyawaratan perwakilan, agar hukum nasional sesuai dengan aspirasi rakyat sehingga mampu menjadi sarana untuk mengembangkan kesadaran, tanggung jawab dan menggairahkan peran serta dalam pembangunan dan menumbuhkan dinamika kehidupan bangsa dalam suasana tertib dan teratur. Disimpulkan dari sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dan pokok pikiran ketiga Pembukaan UUD 1945.
5. Hukum nasional menengahkan nilai keadilan sosial dalam arti hukum nasional membuka jalan bagi terwujudnya pemerataan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Disimpulkan dari sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan pokok pikiran kedua Pembukaan UUD 1945.

b. Cita negara

Cita Negara menurut Openheim adalah hakekat paling dalam dari negara sebagai kekuatan yang membentuk negara (*de staats diepste wezen*).¹²⁰ Sementara A.Hamid S.Attamimi mengemukakan ¹²¹

¹²⁰ A.Hamid S.Attamimi, *Op.Cit.* Hlm 50.

¹²¹ *Ibid*

"cita negara sebagai hakekat negara yang paling dalam yang memberi bentuk negara, atau hakekat negara yang membentuk negara"

Dari batasan-batasan cita negara itu jelaslah bahwa cita negara menjadi dasar pembentukan negara dan dari cita negara pulalah prinsip-prinsip dasar negara bersumber atau dirumuskan. Dalam hubungannya dengan kekuasaan negara dan intervensi negara khususnya kekuasaan mengatur bagaimana kepentingan rakyat diwujudkan, maka pendapat Bierens de Haan tentang cita negara patut diketengahkan pula. Menurut Bierens de Haan "titik sentral dari cita negara ialah masalah kewibawaan pemerintah (*overheid gezag*)".¹²² Maksudnya bahwa kewenangan itu bersumber dari cita negara.

Schaper mengemukakan 8 (delapan) cita negara, yaitu:¹²³

1. Negara kekuasaan (*machtstaat*) dengan tokoh utamanya Machavelli;
2. Negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*) dengan tokoh utamanya John Locke;
3. Negara kerakyatan (*volkstaat*) dengan tokoh utamanya Jean-Jacques Rousseau;
4. Negara kelas (*klassestaat*) dengan tokoh utamanya Karl Marx;
5. Negara liberal (*liberalstaat*) dengan tokoh utamanya John Stuart Mill;
6. Negara totaliter kanan (*totalitaire staat van rechts*) dengan tokoh utamanya Hitler dan Mussolini;
7. Negara Totaliter kiri (*totalitaire staat van links*) dengan tokoh utamanya Marx, Engels, dan Lenin; dan
8. Negara kemakmuran (*welvaarstaat*) dengan tokoh utamanya para pemimpin negara yang bangkit dari Perang Dunia II.

Lalu bagaimana tentang cita negara bangsa Indonesia yang menjadi dasar pembentukan nagara Republik Indonesia dan menjadi sumber dari prinsip-prinsip

¹²² *Ibid.* Hlm.55.

¹²³ *Ibid.* Hlm.51.

penyelenggaraan negara. Tentang cita negara bangsa Indonesia sudah jelas dan gamblang dituangkan dalam penjelasan UUD 1945 angka II angka 1 yaitu:¹²⁴

Dalam "pembukaan" itu diterima aliran pengertian negara persatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya, jadi negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Negara menurut pengertian "pembukaan" itu menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. suatu dasar negara yang tidak boleh dilupakan.

Cita Negara persatuan inilah kemudian menjiwai sistem Pemerintahan Republik Indonesia sebagaimana dituangkan dalam UUD 1945, demikian menurut Hamid Attamimi.¹²⁵ Dalam pengertian sistem pemerintahan itu menurut UUD 1945 terkandung tujuh prinsip. *Pertama*, Indonesia, ialah negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*); *kedua*, sistem konstitusional; *ketiga*, kekuasaan negara tertinggi di tangan MPR; *keempat*, presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah Majelis; *kelima*, presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR; *keenam*, Menteri negara ialah pembantu Presiden. Menteri negara tidak bertanggung jawab kepada DPR; *ketujuh*, kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas.¹²⁶

c. Tujuan negara

Negara sebagai lembaga yang melindungi rakyat di dalamnya memiliki tujuan yang pada dasarnya sama yaitu memberikan tempat yang damai bagi

¹²⁴ Penjelasan UUD 1945.

¹²⁵ A. Hamid Attamimi, *Op cit.*, Hlm. 9.

¹²⁶ Penjelasan UUD 1945, lihat juga Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*; (Jakarta: Ghalia Indonesia) 1983, Hlm. 73.

rakyatnya. Indonesia sebagai Negara yang memiliki wilayah yang sangat luas dan memiliki penduduk banyak memiliki tujuan dalam membentuk negara. Sewaktu nusantara dijajah dan sebelum Indonesia dinyatakan merdeka, setiap daerah memiliki tujuan sendiri-sendiri bagi wilayahnya, tapi begitu semua daerah disatukan, kemudian masyarakat nusantara yang dijajah oleh belanda merasakan satu rasa penderitaan dijajah oleh Belanda. Setelah berjuang begitu lama kemudian akhirnya bangsa Indonesia menyatakan dirinya merdeka dan membentuk Negara yang bernama Republik Indonesia.

Sebelum merdeka, para pejuang yang memperjuangkan kemerdekaan telah memikirkan kemana arah Negara baru dibawa jika merdeka. Setelah perdebatan yang panjang dalam pembentukan dasar Negara, kemudian terbentuklah tujuan Indonesia ini dalam UUD 1945, hal ini dapat kita lihat pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 di alinea keempat yaitu yang mengatakan bahwa tujuan pembentukan Negara Indonesia adalah:

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. Memajukan kesejahteraan umum;
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan dan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sunario Waluyo dalam bukunya C.F.G. Sunaryati Hartono, mengatakan bahwa “idaman masyarakat adil-makmur dalam kehidupan bangsa Indonesia

merupakan masalah pokok sepanjang sejarah”.¹²⁷ Tujuan dibentuk Negara Indonesia pada dasarnya keadilan dan kemakmuran bagi setiap rakyat Indonesia, namun untuk mencapai tujuan adil dan makmur tersebut kemudia diberi jaminan bahwa setiap masyarakat harus mendapatkan pendidikan yaitu tujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Selain tujuan negara untuk mecerdaskan rakayatnya, Negara Indonesia yang merupakan salah satu Negara kancah internasional memiliki tujuan juga untuk menciptakan perdamaian dunia dengan menentang segala bentuk penjajahan.

B. Teori Otonomi Desa (*middle theory*)

1. Pengertian desa

Desa dalam kedudukannya tidak dapat dipisahkan dengan berbagai keberadaan daerah yang lain, baik itu propinsi atau kabupaten/kota. Pasal 1 ayat (1) UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik.¹²⁸ Keberadaan suatu negara Kesatuan pada hakekatnya menempatkan kekuasaan tertinggi dan penyelenggara segenap urusan negara yaitu pemerintah pusat. Hal tersebut terkait dengan adanya asas bahwa dalam Negara kesatuan segenap urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sehingga urusan-urusan negara dalam suatu negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan dan dipegang oleh pemerintah pusat.

¹²⁷ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Penerbit Alumni) 1991, Hlm. 2.

¹²⁸ J.R. Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Polgov Fisipol UGM), 2012. Hlm.10.

Terdapat beberapa pertanyaan yang mungkin timbul ketika kita mendengar kata “desa”, seperti apakah pada dasarnya desa merupakan konsep yang merujuk pada suatu wilayah geografis tertentu atau suatu golongan tertentu dengan ciri-ciri tertentu dalam masyarakat. Dari mana asal-usul kata “desa”? Apakah konsepsi desa pada era kekinian berbeda dengan konsep desa di masa lalu? Perubahan apa sajakah yang sudah berlangsung? Dan masih banyak pertanyaan yang lain.

Penyebutan kata “desa” sebenarnya lebih akrab bagi telinga orang Jawa, Madura, dan Bali. Sedangkan wilayah-wilayah atau suku bangsa lain di Indonesia mempunyai sebutan berbeda untuk kata ini. Seperti *dusun* dan *marga* (Sumatera Selatan), *dusu dati* (Maluku), *kuta*, *uta*, atau *huta* (Batak), *nagari* (Minangkabau) dan orang Aceh menyebut *gampong* dan *meunasah* untuk daerah hukum paling bawah. Penyebutan ini secara jelas menunjukkan karakter tersendiri yang bersesuaian dengan adat, bahasa dan kewilayahan.

Menurut P.J Zoetmulder dalam buku Ateng Syarifuddin, istilah “desa” secara etimologis berasal dari kata “swadesi” bahasa Sansakerta berarti wilayah, tempat atau bagian yang mandiri dan otonom.¹²⁹ Sedangkan, menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo kata “desa” sendiri berasal dari bahasa India yakni “swadesi” yang berarti tempat asal, tempat tinggal, negeri asal, atau tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan norma, serta memiliki batas yang jelas.¹³⁰ Sesuai batasan definisi tersebut, maka di Indonesia dapat

¹²⁹ Ateng Syarifuddin dan Suprin Na'a. *Republik Desa, Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa*, (Bandung: Alumni). Hlm.2.

¹³⁰ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, (Jakarta: PN Balai Pustaka), 1984. Hlm.15.

ditemui banyak kesatuan masyarakat dengan peristilahannya masing-masing seperti *dusun* dan *marga* bagi masyarakat Sumatera Selatan, *mati* di Maluku, *nagari* di Minang, *wanua* di Minahasa dan *nagori* di Simalungun. Pada daerah lain masyarakat setingkat desa juga memiliki berbagai istilah dan keunikan sendiri baik mata pencaharian maupun adat istiadatnya. Hal ini senada dengan yang ditulis Geertz dalam Suhartono bahwa desa merupakan sebutan lawan dari “negara” (nagara, nagari, negero). Desa memiliki arti daerah yang diperintah¹³¹.

Sedangkan dalam istilah lain desa diartikan adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.¹³²

Pengertian desa sangatlah beragam, sesuai dengan maksud dan sudut pandang yang hendak digunakan. Sebutan desa dapat berupa konsep tanpa makna politik, namun dapat juga bermakna sebagai suatu posisi politik dan sekaligus kualitas posisi di hadapan pihak atau kekuatan lain (supra desa). Burger dalam Suhartono mengatakan bahwa desa mempunyai iktan horisontal dan vertikal.

Guna menjamin kedalaman pembahasan “desa” dalam thesis ini akan diuraikan beberapa sudut pandang tentang desa, yakni dari perspektif ekonomi, sosiologis, serta hukum dan politik.

¹³¹ Suhartono, dkk., *Politik Lokal Parlemen Desa : Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Lapera). Cetakan I Juli 2000, Edisi Revisi 2001. Hlm.8.

¹³² HAW. Widjaja, *Op.Cit.* Hlm.3

a. Desa dalam pengertian umum

Mayoritas orang memahami desa sebagai tempat di mana bermukim sejumlah penduduk dengan peradaban yang agak terbelakang ketimbang kota. Biasanya disirikan dengan bahasa yang kental, tingkat pendidikan yang rendah, dan mata pencaharian yang umumnya adalah sektor pertanian. Bahkan terdapat kesan kuat bahwa pemahaman mayoritas orang memandang desa sebagai tempat tinggal para petani.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dikutip Suhartono disebutkan bahwa desa adalah (1) Sekelompok rumah di luar kota yang merupakan satu kesatuan; kampung; dusun; (2) Udik atau dusun (dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan kota); (3) tempat; tanah; daerah. Secara umum pengertian desa menurut orang awam selalu kontras dengan pemahaman mengenai kota yang menunjukkan beberapa ciri, yaitu (1) bahwa desa merupakan suatu lokasi pemukiman di luar kota dan sekaligus bukan kota. (2) desa adalah suatu komunitas atau kesatuan yang homogen (3) desa menunjukkan suatu sifat dari lokasi sebagai akibat dari posisinya yang berada di pedalaman atau udik (memuat arti terbelakang). Pengertian ini juga mengandung unsur sosiologis dimana terjadi bias yang sangat kentara yang hampir bisa dipastikan posisi desa yang marjinal dalam wacana merupakan konstruksi orang kota.¹³³

¹³³ Suhartono, dkk., *Op.Cit.*. Hlm.9.

b. Desa dalam pengertian sosiologis

Masyhuri Maschab dalam buku Suhartono menjelaskan bahwa dalam pengertian sosiologis, desa digambarkan sebagai suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertemat tinggal dalam suatu lingkungan di mana mereka saling mengenal, corak kehidupan mereka relatif homogen serta banyak bergantung pada alam.¹³⁴ Lebih jauh, Maschab menyebutkan bahwa dalam pengertian sosiologis desa yang diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup sederhana, pada umumnya hidup dari sektor pertanian, ikatan sosial, adat istiadat yang masih kuat, sifat jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif rendah, dan sebagainya.

Gambaran tersebut pada dasarnya menonjolkan desa, selain memuat segi-segi positif, seperti kebersamaan dan kejujuran, namun desa juga dipandang memiliki ciri negatif seperti kebodohan dan keterbelakangan. Pada umumnya, ciri keterbelakangan seperti sebagian buta huruf, masyarakatnya bertani, masih belum mengenal teknologi canggih, dan masih menggunakan bahasa pengantar selain Bahasa Indonesia menjadi citra dari desa. Bahkan dalam perbincangan umum masyarakat kota, sesekali terdengar julukan sinis *ndeso* pada seseorang yang dianggap kuno, bodoh, dan terbelakang menurut versinya. Sebutan itu pada dasarnya menggambarkan beberapa hal, yaitu (1) Adanya perbedaan antara penduduk kota dan penduduk desa, di mana desa dipersepsikan terbelakang dari pembangunan yang ditemukan di kota, (2) Adanya proses yang mendorong

¹³⁴ *Ibid.* Hlm.10.

perubahan desa yang umumnya disebut dengan “modernisasi”. Modernisasi di sini dipahami sebagai bentuk masuknya mesin-mesin berteknologi.

c. Desa dalam pengertian ekonomi

Pandangan ekonomi yang lebih menekankan sisi produksi memandang desa sebagai suatu komunitas masyarakat yang memiliki model produksi yang khas, hal ini dikemukakan oleh Wiradi dalam bukunya Suhartono.¹³⁵ desa mengandung arti tempat orang hidup dalam ikatan keluarga di suatu kelompok perumahan dengan saling ketergantungan yang dominan di bidang sosial dan ekonomi. Desa biasanya terdiri dari rumah tangga petani dengan kegiatan produksi, konsumsi, dan investasi sebagai hasil keluarga secara bersama.¹³⁶

Hatta sebagaimana dikutip oleh Tjiptoherianto dalam buku Suhartono¹³⁷ menyatakan bahwa model produksi itu pula yang menjadi dasar dari demokrasi khas desa. Di desa-desa sistem demokratis yang masih kuat dan hidup sehat adalah bagian dari adat-istiadat yang hakiki yang dasarnya adalah kepemilikan tanah komunal yaitu setiap orang merasa ada sebuah keharusan bertindak berdasarkan persetujuan bersama ketika melakukan sebuah kegiatan ekonomi.

¹³⁵ *Ibid* . Hlm.11.

¹³⁶ Hayami, Y., and M. Kikuchi, *Asian Villages at the Crossroads*, (Tokyo: University of Tokyo Press and Baltimore: Johns Hopkins University Press), 1997. Hlm.11.

¹³⁷ Suhartono, dkk., *Op.Cit*. Hlm.11.

d. Desa dalam pengertian hukum dan politik

Kartohadikoesoemo berpendapat jika kita melihat desa dari sudut pandang hukum dan politik yang berfokus pada peraturan perundang-undangan, maka desa dipahami sebagai suatu kesatuan daerah hukum di mana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa (memiliki wewenang) mengadakan pemerintahan sendiri.¹³⁸ Pengertian ini menekankan adanya otonomi untuk membangun tata kehidupan desa bagi kepentingan penduduknya. Pendapat ini juga memberikan penekanan bahwa kepentingan masyarakat desa hanya bisa diketahui dan disediakan oleh masyarakat desa itu sendiri, bukan oleh pihak lain.

Masyhuri Maschab menyatakan bahwa munculnya otoritas politik dalam suatu desa, secara internal mudah dipahami dengan memahami sejarah perkembangannya. Secara faktual, jumlah penduduk bertambah dan masalah yang berkaitan dengan masyarakat juga bertambah. Kenyataan tersebut sudah pasti memerlukan hal lain yang dapat mengatasi berbagai macam persoalan serta menyerap aspirasi dari masyarakat yang makin banyak itu. Dari situlah lahir kesatuan hukum yang mandiri, dan yang memimpin mereka adalah yang tertua atau yang memiliki kemampuan paling tinggi di antara mereka.¹³⁹

¹³⁸ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Op.Cit.*. Hlm.16.

¹³⁹ Suhartono, *Op.Cit.* Hlm.14.

2. Sejarah desa di Indonesia

Dari mana asal mula desa? Pertanyaan semudah ini cukup untuk membangkitkan perdebatan yang sengit atau uraian yang panjang. Di awal sudah diterangkan bahwa manusia mempunyai tempat tinggal bersama, hidup bersama, mendirikan rumah dalam kelompok besar kecil. Kelompok rumah demikian tidak saja terdapat di Indonesia tetapi juga di negara-negara lain pada masa lalu, misalnya di Inggris dimana tempat tinggal bersama itu disebut “*parish*”, di Belanda disebutnya “*waterschap*”, di Amerika Serikat dinamakan “*borough*”. Demikian pula di Indonesia terdapat beraneka nama untuk kelompok rumah-rumah misalnya *kampung* (Jawa-barat), *gampong* (Aceh), *huta* atau *kuta* (Tapanuli), “*marga*” (Sumatera selatan), “*negorij*” (maluku), *negeri* (minangkabau), *dusun* (lampung), *wanua* (minahasa), *gaukay* (makassar), dan sebagainya¹⁴⁰.

Burger¹⁴¹ menerangkan sebagai berikut :

“di dalam kehidupan masyarakat jawa pada jaman dahulu dapat dibedakan empat tahap, yaitu pertama raja-raja, kedua kepala-kepala propinsi (adalah kira-kira para bupati sekarang) ketiga kepala-Kepala Desa, dan keempat masa yang terdiri dari rakyat kampung. Singkatnya orang-orang Eropa telah berhubungan dengan raja-raja, pada permulaan abad ke-17, dan kira kira tahun 1800 dengan bupati-bupati dan dalam pertengahan abad yang lalu dengan kepala-kepala kampung dan dalam abad sekarang dengan masyarakat kampung”.

Keterangan singkat di atas menunjukkan bahwa rakyat Indonesia telah berkembang, dilihat dari segi ketatanegaraan. Jauh sebelum kedatangan orang

¹⁴⁰ Sutarjo Kartohadikoesoemo, *Op.Cit.*. Hlm.15.

¹⁴¹ Burger, *Structuurveranderingen In De Javaanse Saminleving*, (Indonesia: N.V. Uitgeverij W. Van Hoeve, s—Gravenhage), 1949, Hlm. 389 dalam B. Surianingrat, *Pemerintahan dan Administrasi Desa*, (Jakarta: Yayasan Beringin Korpri Unit Departemen Dalam Negeri), 1976. Hlm.2.

Eropa telah ada lembaga-lembaga pemerintahan yang pada dasarnya ada tiga tingkat, pertama *nasional*, kedua *tingkat kabupaten* dan ketiga tingkat “*desa*”.¹⁴²

Hidup bersama melahirkan tata aturan kehidupan yang pada fase tertentu aturan tersebut mengkristal sehingga ditaati oleh segenap anggota masyarakat. Adat adalah tidak lain dari hukum yang tidak tertulis, turun temurun sejak adanya nenek moyang. Hukuman bagi yang melanggarnya berupa sikap tindakan dari golongan yang bersangkutan. Oleh karena itu masyarakatnya disebut masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) dan daerahnya dinamakan daerah hukum (*rechtsgebied* atau *rechtssstreek*). Dengan demikian, maka tiap daerah mempunyai adat istiadatnya masing-masing, mengatur dan mengurus hidup bersama. Istilah “mengatur” berarti bahwa ada sekelompok orang yang mengatur dan terdiri dari satu atau lebih orang atau suatu lembaga. Istilah yang artinya lebih keras dari mengatur ialah “memerintah” dan lembaganya disebut pemerintah. Istilah mengatur yang lebih mengandung pembinaan ialah “mengemong” dan orang atau lembaganya disebut pengemong atau pamong. Dengan demikian pengatur atau pemerintah kampung, yang kemudian disebut “desa” dinamakan *pamong desa*.¹⁴³

Adanya berbagai istilah untuk kelompok tempat tinggal bersama itu menunjukkan bahwa apa yang disebut *desa* sekarang ini telah ada di Indonesia jauh sebelum orang Eropa ataupun bangsa lainnya datang. Betapapun sederhananya

¹⁴² B. Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, (Jakarta: PT Rineka Cipta), 1992. Hlm. 3.

¹⁴³ *Ibid.* Hlm.4.

desa pada waktu itu, konsep desa tidaklah berasal dari luar Indonesia, tetapi asli dan murni Indonesia.¹⁴⁴

Di dalam sejarah atau cerita-cerita rakyat sering didengar nama-nama jabatan pemerintahan, misalnya *bupati*, *patih*, *petinggi*, *ngabehi*, *lurah*, *wadana* dan sebagainya. Hal ini merupakan bukti telah adanya pemerintahan di daerah yang terorganiseer cukup baik. Nama-nama jabatan tersebut sampai sekarang masih hidup dan diterapkan karena oleh penjajah diperkenankan untuk dipakainya istilah-istilah adat seperti *bupati*, *patih*, *wedana*, *camat* dan beraneka ragam untuk Kepala Desa seperti *kuwu*, *lurah*, dan lain-lain.¹⁴⁵

Sekitar abad ke-4 masehi, tanah-tanah Indonesia mulai ditanami orang asing. Selain ingin bercocok tanam, mereka membawa agama dan budayanya masing-masing. Hubungan antara orang asing dan pribumi menimbulkan perkembangan agama dan budaya tersebut di Indonesia. Bahasa asing (*sanssekerta*) dipergunakan untuk hal-hal tertentu, meskipun tidak merupakan bahasa sehari-hari dari rakyat, tetapi banyak dipergunakan oleh kalangan tertentu, umpamanya kalangan tempat ibadat, kalangan pemerintahan dan sebagainya. Dari abad ke-4 lah pula di temukan beberapa pedagang pertama dan kerennanya tahun 400 masehi dapat dikatakan sebagai permulaan sejarah Indonesia. Sebelum tahun 400 masehi disebut jaman pra-sejarah, karena sejarah dimulai sejak adanya berita-berita tertulis.¹⁴⁶

¹⁴⁴ *Ibid.* Hlm.4.

¹⁴⁵ *Ibid.* Hlm.4.

¹⁴⁶ *Ibid.* Hlm.5.

Ulasan sejarah di atas adalah suatu bukti bahwa bahasa sansekerta sering dijumpai untuk menamakan berbagai kata kerja atau barang, kata “*deca*” adalah sebutan untuk tempat tinggal, kelompok-kelompok rumah rakyat. Bahasa sansekerta di pergunakan secara menyeluruh di pulau Jawa, oleh karenanya kalangan pemerintahan yang berkuasa pada waktu memakai istilah “*deca*” secara menyeluruh di Jawa dan Madura.¹⁴⁷

Memhami sejarah adalah menjawab pertanyaan bagaimanakah suatu desa terbentuk? Apakah perkembangan desa seperti sekarang ini sebagai akibat suatu proses internal atau akibat adanya persinggungan dengan kekuatan eksternal. Apabila desa dipahami sebagai sebuah organisasi kekuasaan yang pertama sebelum berkembang organisasi kekuasaan yang lebih besar seperti kerajaan, kekaisaran, maupun negara, maka desa merupakan hasil dari perkembangan individu menuju kelompok. Dimulai dari unit yang terkecil, yaitu keluarga. Ketika keluarga menjadi lebih banyak maka ada yang memisahkan diri dan membuat tempat tinggal sendiri. Tempat pemukiman pada akhirnya akan bertambah luas wilayah dan komunitasnya akan tambah banyak. Dari situlah kemudian lahir suatu kesatuan masyarakat hukum yang mandiri dan pemimpin mereka biasanya adalah yang tertua atau yang mempunyai kemampuan paling tinggi di antara mereka.¹⁴⁸

Pandangan ini nampaknya sejalan dengan model yang dikembangkan Sir Henry Maine, sebagaimana ditulis oleh Wiradi (1998) bahwa komunitas desa

¹⁴⁷ *Ibid.* Hlm.5.

¹⁴⁸ Mashuri Maschab, *Pemerintahan Desa di Indonesia*, PolGov Fisipol UGM, Yogyakarta, 1992 dalam Suhartono, dkk. *Parlemen Desa : Dinamika DPR Kalurahan dan DPRK Gotong Royong*. (Yogyakarta : Laper Pustaka Utama). 2000. Hlm.18.

semula terbentuk dari sekelompok orang yang masih mempunyai ikatan darah pada suatu lokasi tertentu setelah membuka tanah (bertani). Dari sanalah kemudian keluarga tersebut berkembang dan mengembangkan kekuasaan politik untuk pengaturan lebih lanjut, baik dalam mengatur komunitas atau mengatur sumberdaya yang terbatas. Sangat jelas bahwa logika yang dikembangkan pandangan ini hendak memperlihatkan proses perkembangan desa yang tumbuh dari dalam di mana pengaturan merupakan bagian dari kebutuhan internal, dan bukan hasil intervensi pihak luar. Pandangan ini sendiri tidak sepenuhnya bisa diterima, terutama oleh sejumlah bukti di mana banyak desa berkembang sebagai hasil rekayasa (buatan) dari kekuasaan besar yang sudah lebih dulu terbentuk. Dalam kasus Indonesia, banyak pula desa terbentuk sebagai bagian dari proses politik kerajaan. Sebaliknya, politik kolonial membentuk desa dalam ikatan administratif-teritorial untuk penarikan pajak dan tenaga kerja. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa proses tumbuh dan berkembangnya desa memiliki bentuk dan karakter tersendiri.¹⁴⁹

Jika kita ingin membahas tentang sejarah desa di Indonesia, maka setidaknya ada beberapa periodisasi yang akan mempermudah kita memahaminya, yakni masa jaman feodal, penjajahan Belanda, pendudukan Jepang, dan masa setelah Indonesia merdeka.

a. Era jaman feodal

Jaman feodal merupakan jaman dimana susunan masyarakat dan dinamikanya sangat ditentukan oleh pemilikan tanah dan kekuasaan politik

¹⁴⁹ *Ibid.*

ditentukan oleh akses pemilikan tanah. Rakyat adalah hamba sahaya dihadapan raja. Konsep ini diperkuat dengan menempatkan posisi raja sebagai wakil tuhan dibumi, sehingga tindakan raja tidak ada yang mengontrol, kecuali tuhan. Posisi raja tersebut berkait dengan klaim raja atas sumber – sumber agraria, tanah, bahwa raja pemilik tanah seluruh kerajajaan. Sebagaimana diketahui bahwa raja meskipun sebagai pemilik dan penguasa tanah, tetapi tidak berarti raja sanggup mengupayakan (membudidayakan) tanah tersebut, untuk keperluan produksi guna memenuhi kebutuhan material. Dengan demikian elit kerajaan dan priyayi memiliki keistimewaan karena mereka dapat menikmati hasil tanah tanpa harus mengerjakannya sendiri.¹⁵⁰

Untuk keperluan aktivitas kerajaan dan berbagai keperluan lainnya, para pangeran dan priyayi, diberi *lungguh* (*apanage*) – “ tanah gaji “⁶. Luas tanah yang diberikan tidak jelas dari segi ukuran , melainkan menggunakan satuan *cacah* – jumlah penduduk. Kekayaan dan kemakmuran golongan elit diukur menurut jumlah penduduk yang ada di kekuasaannya. Meskipun kedudukan tanah sangat penting, namun bagi golongan elit, tanah telah di ubah (transformasi) menjadi cacah manusia. Selanjutnya tanah tersebut dikerjakan oleh penggarap-petani , buruh tani susunan penguasaan tanah, dapat memanjang (bertingkat, dengan tingkatan yang hirarkis , sesuai dengan luas tanah dan kondisi tanah), dimana petani (penggarap) sebagai lapis bawah dari susunan tersebut.

¹⁵⁰ Suhartono, dkk. *Parlemen Desa: Dinamika DPR Kalurahan dan DPRK-Gotong Royong*. (Yogyakarta: Laper Pustaka Utama), 2000. Hlm.42.

Berdasarkan penguasaan tanah, kalangan masyarakat lapis bawah dan pemayar pajak terberat (tradisional) dapat dibedakan menjadi:¹⁵¹

1. *Kulin kenceng atau kuli ngarep, kuli kuwat, kuli gogol, kulisikep*, ialah warga dwsa inti yang telah menerima bagian tanah milik desa atau tanah milik komunal.
2. *Kuli kendo atau kuli mburi, kulisetengah kenceng*, yang memiliki pekarangan dan rumah serta masih termasuk dalam daftar warga desa yang pada suatu saat (yaitu kalau ada lowongan) akan menjadi golongan penerima bagian tanah desa.
3. *Tumpang, indung atau pondok karang*, yang memiliki rumah ayng menumpang dihalaman atau pekarangan orang lain
4. *Tumpang tlosor atau pondok slosor*, yang sama sekali tidak memiliki rumah dan tinggal atau menumpang saja di rumahorang lain.

Gambaran struktur tersebut ada pada masyarakat Jawa, yang tentu saja berbeda dengan struktur sosial masyarakat di luar Jawa, seperti Kalimantan, Papua Barat, dan lain-lain. Dalam struktur masyarakat Jawa, ioperlihatkan bahwa raja dan pendukung dekat (orang-orang disekitar) raja, adalah pusat dari kekuasaan. Masalahnya adalah bagaimana agar rakyat bisa patuh (menuruti apa yang dikehendaki raja) dan tidak memberontak akibat ketidakadilan yang ditanggungnya? Untuk mengatasi hal tersebut diciptakanlah penguasa lokal (elit lokal), sampai pada tingkat yang paling bawah, *bekel*. *Bekel* atau lurah desa berfungsi sebagai organ kontrol, untuk mengawasi petani, agar setia dan bersedia membayar pajak. Fungsi Kepala Desa bukan saja pengumpul pajak (*tax collector*), tetapi juga *power holder*. Kepala Desa berhak mengeluarkan petani dari desa dalam masyarakat patrimonial, loyalitas rakyat juga merupakan syarat yang tidak dapat ditawar. Oleh karena itu ikatan patron-klien menjadi pengikat loyalitas rakyat.¹⁵²

¹⁵¹ *Ibid.* Hlm.43

¹⁵² *Ibid.* Hlm.44.

Desa merupakan wilayah kekuasaan raja yang berfungsi sebagai: *pertama*, penyedia barang kebutuhan material, sebagai penyetor pajak dari hasil kerja petani, *kedua*, sebagai penyedia tenaga kerja dan sekaligus pasukan, bila sewaktu-waktu raja membutuhkan. Elit lokal, bekel atau lurah desa, bukan berfungsi sebagai wahana penyalur kehendak rakyat, sebaliknya menjadi kaki tangan penguasa (raja), yang justru menekan rakyat. Dalam posisi yang demikian, apakah rakyat desa masih memiliki hak untuk berpendapat dan tidak setuju atau protes? Van Vollenhoven, sebagaimana dikutip Moertono¹⁵³, menyebut dua jenis protes kolektif oleh rakyat : *pertama* , hak desa untuk menempatkan diri di bawah yuridiksi seorang pejabat lain atau anggota-anggota tertentu dari suatu kelompok keluarga penguasa atau pemungut pajak lainnya. *Kedua*, hak untuk mengadu pada pejabat yang lebih tinggi dalam suatu arak-arakan yang bernama *nggogol*. Cara lain adalah dengan *pepe* di alun-alun. Jika dilihat dari struktur dan hak yang dimiliki oleh rakyat desa, dapat dikatakan bahwa rakyat desa merupakan sub-ordinat kekuasaan raja dan perubahan nasib rakyat desa sangat bergantung kepada kemurahan hati elit- dan bukan oleh perjuangan dari rakyat itu sendiri.

Rakyat (petani) di bawah sistem feodal, pada dasarnya hanya sebagai hamba sahaya. Posisi yang demikian, berkait erat dengan teori milik raja (*vorstendomein*) di mana dikatakan bahwa raja adalah pemilik seluruh tanah kerajaan dan dalam pemerintahannya dibantu oleh birokrat yang terdiri dari sentana dan narapraja.

¹⁵³ Soemarsaid Moertono, *State and Statecraft in Old Java: a Study of Later Mataram Period, 16th to 19th Century*, Revised, idn, (New York: Cornell Modern Indonesia Monograph Series), 1981. Hlm. 89 dalam Suhartono, *Ibid.* Hlm.44-45.

Mereka diangkat oleh raja berdasarkan status dan askripsi. Mereka diberi “tanah lungguh” sebagai gaji yang merupakan imbalan atas jasanya.¹⁵⁴ Para pejabat kerajaan tersebut tentu saja tidak mengerjakan langsung tanah yang mereka kuasai di sinilah para petani berperan sebagai penggarap. Posisi petani yang demikian membuat akses mereka terhadap hasil produksi menjadi sangat kecil, sebab sebagian dari hasil harus diberikan kepada raja dan pejabat kerajaan. Proses yang demikian tidak hanya menyangkut pembagian hasil dalam produksi pertanian melainkan juga telah memberikan pengaruh yang sangat kuat pada struktur dan kultur yang berkembang. Dalam laporan *Eerste Schipvaart* (“Pelayaran Pertama”) dikemukakan¹⁵⁵:

“Para petani di Jawa adalah mereka yang menyewa tanah dari bangsawan atau raja lain dengan pembayaran yang disetujui bersama dalam bentuk sejumlah pada atau *caxas* (*kepeng*) kalau mereka suka, mereka boleh bertempat tinggal di tempat lain asal membayar jumlah yang sama dan mereka dinamakan *captivos del rey*.... “orang-orang lain yang bekerja untuk tuan mereka” hanya mendapat pakaian dan makan, lain tidak.

Masih ada lagi orang-orang yang bekerja untuk tuan mereka enam hari dan untuk diri sendiri beserta keluarga enam hari, biarpun nelayan atau lainnya mereka harus setia, sebab jika mereka mendapat penderitaan yang besar yaitu dijual kepada orang lain atau dipasung. Para bangsawan, borjuis, dan saudagar mempunyai tanah-tanah di luar kota yang digarap oleh budak-budak mereka yang mengantarkan hasilnya, seperti buah-buahan, padi, dan ayam ke kota.

Kondisi yang demikian, sudah tentu membuat desa tidak bisa berkembang mengikuti kebutuhan warganya, melainkan bekerja sesuai dengan selera raja yang menguasai tanah desa. Terkadang terdapat desa-desa dibebaskan dari berbagai

¹⁵⁴ Suhartono, *Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920*. (Yogyakarta : Tiara Wacana). 1991. Hlm.28.

¹⁵⁵ Scheltema, (terjemahan), *Bagi Hasil di Hindia Belanda*, (Jakarta: YOI), 1985. Hlm.170-171.

kewajiban pada kerajaan yang dinamakan desa *perdhikan* (desa bebas) dengan hak-hak khusus. Hal ini tidak lepas dari kedudukan raja yang menguasai segalanya dalam kehidupan negara. Dengan demikian, segala perlengkapan dan sumber daya yang ada diarahkan untuk kepentingan kelanggengan kekuasaan. Melindungi dan mendorong kepatuhan terhadap agama merupakan cara yang penting dalam *njaga tentereming praja* (menjaga ketertiban dan ketenteraman negara). Oleh karena itu, biasanya raja memberikan perhatian khusus terhadap golongan agama seperti alim ulama dengan memberikan lokasi khusus yang kerap disebut *desa mutihan*.¹⁵⁶

Tidak jarang pula desa menjadi sasaran untuk mobilisasi tenaga kerja dan pasukan bagi keperluan kerajaan. Dalam hal ini, rakyat harus mempunyai kepatuhan yang tinggi, sebab raja adalah pemilik mereka. Cara rakyat melakukan protes dengan bentuk *pepe* (berjemur) di alun-alun (lapangan muka istana) merupakan suatu gambaran nyata tentang bagaimana posisi rakyat di hadapan raja. Protes rakyat hanya akan ditanggapi jika raja berkenan, sebaliknya bila raja tetap tidak berkenan maka apa yang diminta tidak akan oernah dipenuhi dan di sini rakyat hanya bisa memohon belas kasihan dari raja. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa gerak maju mundurnya suatu desa pada masa feodal sangat tergantung pada intervensi kekuasaan raja. Perubahan tidak dipandang sebagai sebuah proses yang wajar, melainkan berkah dari raja. Hal ini mendorong terbentuknya suatu kuktur feodal yang tidak kondusif bagi demokrasi.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Suhartono, *Op.Cit. Apanage dan Bekel*. Hlm.20-21.

¹⁵⁷ *Ibid.* Hlm.21.

b. Era penjajahan Belanda

Pada zaman penjajahan Belanda terdapat peraturan perundangundangan mengenai desa yaitu *Inlandshe Gemeente Ordonantie (IGO)* yang berlaku untuk Jawa dan Madura serta *Inlandshe Gemeente Ordonantie voor Buitengewesten* yang berlaku untuk daerah-daerah di luar Jawa dan Madura pada tahun 1906.¹⁵⁸ Aturan ini merupakan pelaksanaan dari Pasal 71 *Regerings Reglement (RR)* yang dikeluarkan tahun 1854 yang merupakan bentuk pengakuan terhadap adanya desa, demokrasi, dan otonomi desa. Pada tahun 1924, dalam perkembangannya *Regerings Reglement (RR)* diganti dengan *Indische Staatsregeling (IS)*. Kemudian pasal 71 R.R diganti menjadi Pasal 128 IS.¹⁵⁹

Berdasarkan Pasal 128 IS, desa-desa bumiputera dibiarkan memilih anggota-anggota pemerintahan desanya sendiri, dengan persetujuan penguasa yang ditunjuk untuk itu menurut ordonansi. Gubernur Jenderal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggarannya (Pasal 128 IS ayat (1)), selanjutnya Kepala Desa bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan Gubernur Jenderal, pemerintah wilayah dan residen atau pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi (Pasal 128 IS ayat (3)). Berdasarkan ketentuan tersebut yang terdapat di dalam Pasal 128 IS, desa dibiarkan sebagaimana adanya hanya diakui secara legal dalam hukum tata negara pemerintah kolonial Belanda. Meskipun diberi kebebasan

¹⁵⁸ B. Surianingrat, *Op.Cit.* 1992. Hlm. 69.

¹⁵⁹ H. Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Erlangga), 2011. Hlm. 46.

dalam otonomi aslinya tetapi desa tetap dikontrol secara ketat oleh pemerintah Hindia Belanda.

Soenardjo menjelaskan, berdasarkan ketatanegaraan Hindia Belanda sebagaimana terdapat dalam *Indische Staatsregeling*, pemerintah kolonial memberikan hak untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri kepada desa atau kesatuan-kesatuan masyarakat hukum pribumi dengan sebutan *Inlandsche Gemeente*. *Inlandsche Gemeente* didefinisikan sebagai:¹⁶⁰

“suatu kesatuan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, yang memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan kepada hukum adat dan peraturan perundang-undangan Hindia Belanda untuk hal-hal tertentu, dan pemerintahannya merupakan bagian terbawah dari susunan pemerintah kabupaten atau swapraja”.

Pada tahun 1941 pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan ordonansi atau Undang-undang desa yang terkenal dengan sebutan *Desa Ordonnantie*. Berdasarkan ordonansi tersebut status desa diperkuat sebagai kesatuan masyarakat hukum yang lebih otonom. Desa tidak lagi ditempatkan sebagai subordinat dari kekuasaan di atasnya tetapi diakui sebagai lembaga otonom pribumi yang berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri.¹⁶¹ *Desa Ordonnantie* pada tahun 1941 tidak sempat dilaksanakan karena Hindia Belanda dikalahkan Jepang dalam perang Asia Timur Raya. Sejak tahun 1942 kekuasaan beralih ke tangan tentara pendudukan Jepang.

¹⁶⁰ U. Soenardjo, *Tinjauan Singkat Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, (Bandung: Tarsito). 1984. Hlm. 14.

¹⁶¹ Suhartono, *Op.Cit. Politik Lokal, Parlemen Desa*. Hlm. 48-49.

c. Era pendudukan Jepang

Zaman Jepang sampai dengan menyerahnya Pemerintah Hindia Belanda kepada Jepang tahun 1942, tidak ada peraturan baru mengenai desa. Bala tentara Jepang yang memerintah Indonesia menggantikan Hindia Belanda dengan waktu yang singkat yaitu 3,5 tahun tidak sempat membuat kebijakan baru.¹⁶² Peraturan peninggalan Hindia Belanda yaitu IGO untuk desa-desa di Jawa dan Madura, dan IGOB untuk desa-desa di luar Jawa dan Madura masih tetap berlaku. Pemerintah Jepang dalam waktu yang singkat tidak banyak yang diperbuat dalam bidang pemerintahan desa, penyelenggaraan pemerintahan desa hanya sedikit mengalami perubahan.¹⁶³ Ketentuan tersebut dapat dilihat berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1942 yaitu di dalam Pasal 2 yang menyatakan:

“Pembesar Balatentara Dai Nipon memegang kekuatan pemerintahan militer yang tertinggi dan juga segala kekuasaan yang 9 dahulu ada di tangan Gubernur Jenderal”. Kemudian di dalam Pasal 3 yang berbunyi, “Semua badan-badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan Undang-undang dari pemerintah yang dahulu, tetap diakui sah untuk sementara waktu, asal saja tidak bertentangan dengan aturan pemerintahan militer”.

Dengan pengaturan tersebut maka desa tetap ada dan berjalan sesuai dengan peraturan sebelumnya. Satu-satunya peraturan mengenai desa yang dikeluarkan oleh penguasa Jepang adalah *Osamu Seirei* No. 7 tahun 1944. Peraturan ini hanya mengatur tentang pemilihan Kepala Desa (*ku-tyoo*) yang menetapkan masa jabatan Kepala desa menjadi empat (4) tahun. Menurut

¹⁶² H. Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Erlangga), 2011. Hlm. 50.

¹⁶³ B. Surianingrat, *Op.Cit.*. Hlm. 73.

Suhartono¹⁶⁴, pada zaman penjajahan Jepang desa ditempatkan di atas *aza* (kampung, dusun) yang merupakan institusi terbawah. Pemerintahan desa pada zaman Jepang lebih menekankan fungsi pengawasan, pengendalian dan pengerahan rakyat untuk kepentingan pemerintahan Jepang.

d. Era kemerdekaan

Kedudukan Desa di Negara Indonesia sejak awal kemerdekaan telah diakui keberadaannya dalam UUD 1945, setelah itu peraturan yang mengatur tentang Desa telah mengalami banyak perubahan semenjak kemerdekaan yang diuraikan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Pengakuan Indonesia terhadap kedudukan dan keberadaan Desa diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturrunde landschappen* dan *volksgeemenschappen*.¹⁶⁵ Pengakuan Negara Indonesia terhadap kedudukan dan keberadaan Desa juga dipertegas dalam ketentuan Pasal 18B (hasil amandemen II) yang berbunyi: (a) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undangundang. (b) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional sepanjang masih hidup dan

¹⁶⁴ Suhartono, *Op.Cit.*. Hlm. 49.

¹⁶⁵ Amin Suprihatini, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, (Klaten: Cempaka Putih) 2007, Hlm. 13

sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Pengakuan terhadap Desa di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah ini tercantum di dalam Pasal 1 yang menyebutkan bahwa Negara Indonesia disusun atas 3 tingkatan yaitu Provinsi, Kabupaten, (kota besar), dan Desa (kota kecil) Negara, Marga dan sebagainya yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Selanjutnya dalam aturan peralihan Pasal 46 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa “segala daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang telah berdiri menurut UU No 1 Tahun 1945 diantaranya Desa, Marga, Nagari, dan sebagainya berjalan terus sehingga diadakan pembentukan pemerintahan baru untuk daerahdaerah itu”.

3. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965

Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, yang dalam ketentuan Pasal 1 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Desapraja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri.

4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979

Pada tanggal 1 Desember 1979 Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dan sebagai pelaksana garis-garis besar haluan Negara

pengaturan tentang pemerintahan Desa, agar mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dalam menyelenggarakan administrasi Desa yang makin meluas dan efektif. Ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 Tentang Pemerintah Desa ini didasarkan atas politik stabilitas dan sentralisasi, sehingga menghambat demokratisasi masyarakat desa.¹⁶⁶ Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 yang bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum dan menyeragamkan kedudukan Pemerintah Desa dan ketentuan adat-istiadat yang masih berlaku, maka secara otomatis semua kesatuan pemerintahan Desa yang disebut marga dihapuskan dengan perangkat-perangkatnya yang ada dan sekaligus dibentuk Pemerintahan Desa yang lingkup kekuasaannya wilayahnya.

Secara substansial undang-undang ini sepenuhnya mencerminkan Stelsel dan pendekatan IGO dan IGOB yang memisahkan pemerintahan Desa dari pemerintahan Daerah, semestinya pemerintahan Desa menjadi bagian dari pemerintahan Daerah.¹⁶⁷ Problematika hukum lain yang prinsipal terdapat dalam Undang-undang No 5 Tahun 1979 yang mendapatkan kritikan adalah penyeragaman (uniformitas) nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan Desa, padahal dalam merumuskan arah kebijakan hukum pemerintahan Desa perlu pengakuan dan penghormatan terhadap asal usul yang bersifat istimewa pada eksistensi Desa, yakni dengan memperbolehkan penggunaan nama seperti dusun, marga, nagari, meunasah, gampong, negorij dan lain sebagainya yang mekanisme

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, 2010, *Republik Desa* (Bandung: Alumni) 2010, Hlm. 31.

pemerintahan didasarkan pada adat istiadat masing-masing.¹⁶⁸ Dalam sistem pemerintahan Desa menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 yang disebut dengan Pemerintahan Desa adalah Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa. Pemerintah Desa dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Perangkat Desa yang terdiri dari Sekretariat Desa dan kepala-kepala urusan yang merupakan staf membantu Kepala Desa dalam menjalankan hak wewenang dan kewajiban pemerintahan Desa. Sekretaris Desa sekaligus menjalankan tugas dan wewenang Kepala Desa sehari-hari apabila Kepala Desa berhalangan. Pemerintahan Desa juga dilengkapi dengan Lembaga Musyawarah Desa yang berfungsi menyalurkan pendapat masyarakat di Desa dengan memusyawarahkan rencana yang diajukan Kepala Desa sebelum ditetapkan menjadi ketetapan Desa.¹⁶⁹

5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam Undang-undang ini juga menyebutkan tentang Desa. Salah satu arah politik hukumnya adalah kembali memasukkan pengaturan tentang pemerintahan Desa sebagai satu kesatuan yang integral dalam undang-undang pemerintahan Daerah. Disamping itu, juga telah memperbolehkan penggunaan nama yang berbeda-beda tentang Desa.¹⁷⁰ Hal tersebut terdapat dalam Pasal 1 huruf (o) yang bunyinya: "Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut dengan Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan

¹⁶⁸ *Ibid.* Hlm.32.

¹⁶⁹ Widjaja, H. AW., *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada) 2002, Hlm. 4.

¹⁷⁰ Ateng Syarifuddin dan Suprin Na'a. *Op.Cit.* Hlm.33.

mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah hal-hal yang penting mengatur tentang Desa adalah sebagai berikut: a) Pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya; b) pengertian desa dan kawasan Perdesaan. c) pembentukan, pembangunan, dan/atau penghapusan desa; d) sistem penyelenggaraan pemerintahan desa dan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya; e) perangkat desa; f) keuangan desa; g) kerjasama desa; h) penyelenggaraan, pembinaan, dan pengawasan serta pemberdayaan masyarakat desa.

Ketentuan-ketentuan tentang Desa yang ada di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ini diperinci lagi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Pengertian tentang desa diatur di dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomo 72 Tahun 2005 tentang Desa yang bunyinya: “desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kestuan Republik Indonesia”. Salah satu yang menarik di dalam Undang-undang No 32 Tahun 2004 adalah persyaratan bagi pemangku

jabatan sekretaris harus diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS), sebuah persyaratan yang belum pernah dilakukan dalam sejarah hukum pemerintahan Desa di Indonesia, mutatis mutandis pada zaman Hindia Belanda dan masa penjajahan Jepang.¹⁷¹

7. Undang- Undang No 6 Tahun 2014

Lahirnya Undang-undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa masyarakat di Desa telah mendapatkan payung hukum yang lebih kuat dibandingkan pengaturan Desa di dalam Undang-undang No 22 Tahun 1999 maupun Undang-undang No 32 Tahun 2004. Pandangan sebagian besar masyarakat terhadap Undang-undang ini lebih tertuju kepada alokasi dana yang sangat besar. Padahal isi dari Undang-undang Desa tidak hanya mengatur perihal dana Desa tetapi mencakup hal yang sangat luas.¹⁷²

Pengertian tentang Pemerintah Desa di dalam Undang-undang ini terdapat di dalam Pasal 25 yang bunyinya : “Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh Perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain”. Dengan berlakunya Undang-undang No 6 tahun 2014 tentang Desa Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi telah merencanakan Nawa Kerja Prioritas yang akan menjadi target utama dalam masa jabatan tahun 2014-2019. Sebelumnya terjadi kekisruhan antara dua Kementerian dalam tanggung jawab pelaksanaan Undang-undang Desa tersebut, yaitu Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian

¹⁷¹ Ateng Syarifuddin dan Suprin Na'a. *Loc. Cit.*

¹⁷² Ni'matul Huda, *Op. Cit.* Hlm.206

Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Kekisruhan perebutan “kue” Undang-Undang Desa oleh dua kementerian tersebut di selesaikan oleh Pemerintah dengan jalan membagi kewenangan terkait Desa, urusan administrasi pemerintahan menjadi wewenang Kementerian Dalam Negeri sedangkan urusan pembangunan, pembinaan, dan pemberdayaan masyarakat Desa menjadi wewenang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Keputusan pembagian wewenang tersebut ditetapkan dalam rapat kabinet yang nantinya akan diatur dengan Peraturan Presiden.¹⁷³

3. Otonomi desa

Seperti yang sudah disebutkan di awal, bahwa “*otonomi desa*” sendiri merupakan konsep yang masih samar. Dalam pandangan Sutoro Eko, sejauh ini belum ada definisi formal tentang otonomi desa yang dirumuskan dalam undang-undang. Namun, dalam wacana yang berkembang terdapat empat cara pandang tentang otonomi desa sebagai berikut¹⁷⁴: *pertama*, cara pandang legal formal yang sering dikemukakan oleh para 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 bermakna desa merupakan sebuah subyek hukum yang berhak dan berwenang melakukan tindakan hukum, membuat peraturan yang mengikat, menguasai tanah, membuat surat-surat resmi, berhubungan dengan pengadilan, melakukan kerjasama, dan lain

¹⁷³ *Ibid*, Hlm. 209.

¹⁷⁴ Sutoro Eko, *Op.Cit.* Hlm. 527-529.

sebagainya. Namun, persoalan otonomi bukanlah sekedar persoalan hubungan hukum, tetapi hubungan antara desa dan negara. Desa baru disebut otonom jika memperoleh pembagian kewenangan dan keuangan dari negara, sehingga desa berwenang untuk mengelola pemerintahan. *Kedua*, otonomi desa baru ditegaskan sebagai bentuk pengakuan negara terhadap eksistensi desa beserta hak asal-usul dan adat istiadatnya. Ini bermakna negara mengakui eksistensi desa sebagai entitas masyarakat yang umurnya lebih tua dari NKRI. Pengakuan adalah pijakan pertama, namun tentu saja tidak cukup. Lebih dari sekedar pengakuan, otonomi desa berarti pembagian kekuasaan, kewenangan, dan keuangan kepada desa. *Ketiga*, konsep *self-governing community* sering juga dirujuk sebagai padanan frasa “kesatuan masyarakat hukum”, tetapi sejauh ini belum ada elaborasi lebih lanjut yang memadai tentang konsep asing tersebut. *Keempat*, cara pandang romantik-lokalistik. Meskipun tidak ada rumusan “otonomi desa” dalam undang-undang, tetapi wacana resmi menegaskan bahwa desa mempunyai “otonomi asli” berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat. Konsep “otonomi asli” ini justru menjadi bias ketika banyak hal yang “asli” milik desa (termasuk sumber daya alam) sudah diambil negara dan dieksploitasi oleh investor.

Perlindungan hukum konstitusi terhadap otonomi desa, secara implisit juga diatur dalam Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan “*identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban*”¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Ni'matul Huda, *Op.Cit.* Hlm.51.

Dalam pandangan Ateng Syarifuddin dan Suprin Na'a konsekuensi dari konsep atau gagasan hukum NKRI bukan hanya desentralisasi kewenangan kepada daerah otonom yang melahirkan otonomi daerah, melainkan lebih dari itu yakni pengakuan ataupun perlindungan terhadap adanya otonomi desa sebagai otonomi asli bangsa Indonesia sejak sebelum datangnya kolonial Belanda. Pengakuan ini dimaksudkan bukan hanya di atas kertas saja seperti kebebasan memberikan nama desa dan sebagainya, tetapi harus juga memberikan implementasi terhadap kewenangan-kewenangan desa, terutama kewenangan asli (*originair*) yang telah turun-temurun diketahui sebagai kewenangan desa. Dalam hal ini yang harus dijadikan patokan adalah adanya pengakuan atas "keanekaragaman" sebagai dasar pemikiran dalam desain otonomi desa.¹⁷⁶

Otonomi desa harus menjadi inti dari konsep NKRI. Dengan catatan bahwa otonomi desa bukan merupakan cabang dari otonomi daerah, karena yang memberi aspirasi adanya otonomi daerah yang khas NKRI adalah otonomi desa. Otonomi desa harus menjadi pijakan dalam pembagian struktur ketatanegaraan Indonesia mulai dari pusat sampai ke daerah yang kemudian bermuara pada regulasi otonomi desa yang tetap berpedoman pada keaslian "desa" sebagai kesatuan masyarakat hukum.¹⁷⁷

Perlindungan konstitusi terhadap otonomi desa, secara implisit juga diatur dalam Pasal 28I UUD 1945 yang menegaskan bahwa "identitas budaya dan hak

¹⁷⁶ Ateng Syarifuddin dan Suprin Na'a, *Op.Cit.* Hlm.10-11.

¹⁷⁷ *Ibid.* Hlm.11.

masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”.¹⁷⁸

Pengertian tentang kewenangan suatu daerah hukum yang dilukiskan dengan istilah asing “otonomi” dalam bahasa Indonesia, hak untuk mengatur dan mengurus ‘rumah tangga’ sendiri menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo dalam hukum adat sebenarnya tidak dikenal oleh bangsa Indonesia. Pengertian tentang otonomi desa itu adalah ciptaan bangsa Belanda waktu mereka masih memegang kekuasaan di Indonesia.¹⁷⁹

Dalam pengertian otonomi menurut tradisi tata negara asing itu, maka desa di Indonesia sebagai daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi yang sangat luas, lebih luas dari otonomi daerah-daerah hukum di atasnya yang menyusul di kemudian hari, baik yang dibentuk oleh desa-desa secara bersama-sama dengan sukarela maupun yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat. Oleh daerah-daerah hukum yang lebih tinggi itu kemudian otonomi desa itu mendapatkan batasan-batasan tertentu.¹⁸⁰

Lebih lanjut, Soetardjo menyatakan hak otonomi atau hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga desa sebagai daerah hukum yang diatur dalam hukum adata dalam kewenangan dan kewajiban yang tidak hanya berhubungan dengan kepentingan keduniawian, tetapi juga berkaitan dengan kepentingan kerohanian. Tidak hanya juga bertalian dengan kepentingan kenegaraan, akan tetapi juga

¹⁷⁸ Ni'matul Huda, *Op. Cit.* Hlm.51.

¹⁷⁹ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Op.Cit.* Hlm.281.

¹⁸⁰ *Ibid.* Hlm.282.

bertalian dengan kepentingan penduduk perseorangan. Teranglah bahwa otonomi desa menurut hukum adat adalah sangat luas.¹⁸¹

Senada dengan pandangan Soetardjo, Bayu Surianingrat bahwa otonomi desa merupakan hal yang sudah ada sejak desa itu terbentuk. Otonomi desa berlandaskan adat, mencakup kehidupan lahir dan batin penduduk desa, serta tidak berasal dari pemberian pemerintah.¹⁸²

Manurut Taliziduhu Ndraha, otonomi desa berbeda dengan otonomi daerah yang diatur dalam UU No.5 Tahun 1974. Perbedaan-perbedaannya antara lain: a) otonomi desa sudah ada sejak zaman dahulu; b) berdasarkan hukum adat; c) pada hakekatnya tumbuh dalam masyarakat; d) isinya seakan-akan tidak terbatas; e) isinya fleksibel, elastis, dan kenyal; f) diperoleh secara tradisional bersumber dari hukum adat; g) aspek “mengatur” semakin merosot, karena satu-persatu diatur oleh pemerintah yang lebih tinggi; h) bobotnya di wilayah perkotaan semakin “ringan”; i) lebih bersifat nyata dan materiil.¹⁸³

Pemaknaan otonomi desa dari perspektif sosiologis akan berbeda dari perspektif hukum. Istilah otonomi desa terasa kuat pemaknaan normologisnya dari sudut pandang hukum yang lebih menekankan pada aturan normatif, dimana desa lebih dipahami sebagai suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri.¹⁸⁴ Jika

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² Surianingrat, *Desa dan Kelurahan Menurut UU No.5 Tahun 1979*, (Jakarta: Metro Pos) 1980. Hlm.14.

¹⁸³ Taliziduhu Ndraha, *Op.Cit.*. Hlm.6-7.

¹⁸⁴ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Op.Cit.* Hl.3.

perspektif sosiologis lebih menekankan pada “kultur” komunitas atau masyarakat desa, maka sebaliknya perspektif hukum lebih menekankan pada “struktur” pemerintahan desa.¹⁸⁵

Pendapat yang agak berbeda dengan Soetardjo dikemukakan oleh Pratikno. Menurut Pratikno, otonomi desa yang penuh dan luas lebih merupakan intervensi Pemerintah Hindia Belanda pasca VOC. Dari keseluruhan peraturan perundang-undangan yang diterbitkan pemerintah Hindia Belanda tercermin tiga karakter pengaturan desa. *Pertama*, bersifat *legalistic* dan sekedar memberi legitimasi atau pengesahan terhadap penyelenggara pemerintahan desa. Peraturan-peraturan mana hampir tidak memberikan sesuatu yang baru dan bermanfaat bagi masyarakat desa. *Kedua*, bersifat statis dengan memelihara status *quo*. Peraturan-peraturan yang diciptakan Pemerintah Hindia Belanda relatif tidak memberikan sentuhan kemajuan bagi masyarakat desa. *Ketiga*, *locus* operasional peraturan tersebut bersifat lokal. Model pengaturan ini, satu sisi memberi kewenangan tidak terbatas pada elit desa dan memobilisasi sumber daya alam penduduk desa. Pada sisi lain, tidak merubah orientasi elit desa untuk lebih tunduk pada Pemerintah Hindia Belanda. Akibat lebih lanjut elit desa terlalu kuat di hadapan warganya sendiri. Sebaliknya lebih lemah terhadap pemerintah yang lebih tinggi.¹⁸⁶

Kajian hukum terhadap otonomi desa biasanya berkaitan dengan bagaimana negara memperlakukan desa. Dilihat dari makna pengaturan sebagaimana

¹⁸⁵ Kushandajani, *Otonomi Desa ... Op.Cit..* . Hlm.31.

¹⁸⁶ Pratikno, “Pergeseran Negara dalam Masyarakat Desa”, dalam Dandang Yuliantara (Penyunting), *Arus Bawah Demokrasi dan Pemberdayaan Desa*, Cetakan ke-2 (Yogyakarta: Lapera), 2000, Hlm. 136-140.

tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945 berikut penjelasannya, maka dapat dikatakan esensi dari pasal tersebut mencerminkan pengakuan negara terhadap apa yang disebut “otonomi desa” dewasa ini. lebih dari itu, dengan menyebutkan desa sebagai “susunan asli memiliki asal-usul” maka menurut UUD 1945 hanya desa yang dipastikan memiliki otonomi.

Ketika terjadi reformasi ditahun 1998, pengaturan tentang desa yang lebih demokratis dibanding dimasa orde baru muncul melalui UUD No.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Salah satu perubahan mendasar dalam pengaturan mengenai desa adalah munculnya Badan Perwakilan Desa (BPD) yang merupakan lembaga yang memiliki fungsi sangat luas seperti mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa , menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Ketua BPD tidak dirangkap oleh Kepala Desa sebagaimana diatur dalam UU No. 5 tahun 1979, tetapi dipilih dari anggota BPD sendiri.

Dalam pandangan Ari Dwipayana, rumusan yang pada awalnya memberi janji keluasan desa dalam berkreasi menyusun kebijakan desa sesuai dengan adat istiadat setempat menjadi ragu dalaam pelaksanaannya, karena UU No. 22 tahun 1999 masih setengah hati dalam memberikan pengakuan terhadap otonomi desa. Penyebutan bahwa desa memiliki otonomi asli justru termuat di bagian penjelasan, bukan dalam batang tubuh UU tersebut.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Ari Dwipayana, dkk. *Membangun Good Governance di Desa*, (Yogyakarta: IRE Press), 2003. Hlm.11.

Apalagi setelah ada perubahan UUD 1945, justru pengakuan bahwa desa memiliki otonomi asli tidak muncul secara tegas dalam pasal 18 ayat (1) maupun dalam pasal 18B ayat (2). Apabila ketentuan pasal 18 ayat (1) dihubungkan dengan pasal 18B ayat (2) dapat dipahami bahwa keberadaan masyarakat adat diakui secara konstitusional, namun eksistensi daerah-daerah yang mempunyai susunan asli yang dihuni masyarakat adat tidak mendapat jaminan. Tegasnya subyeknya diakui namun daerah tempat tinggalnya tidak mendapat pengakuan. Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 hanya membagi wilayah negara atas provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota yang dikelola menurut asas otonomi. Lebih jauh tentang masyarakat adat dalam pasal ini tidak ditemukan penjelasannya.

Kushandajani menyatakan bahwa terdapat kecenderungan kuat memaknai otonomi desa sebagai bagian dari otonomi daerah. Pemaknaan tersebut menciptakan cara pandang yang menyamakan desa sebagaimana pusat memandang daerah, yaitu sebagai “bagian dari wilayah negara” yang harus taat pada pemerintah di atasnya.¹⁸⁸ Pemahaman ini terus berlansung dan berakibat pada perlakuan pemerintah daerah pada desa. Pemerintah daerah (kabupaten) memandang desa hanya merupakan bagian dari pemerintah daerah, dimana kekuasaan membuat dan mengimplementasikan hal-hal yang berkaitan dengan desa berpusat pada Bupati, sehingga makna otonomi desa semakin kabur.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Kushandajani, “*Elit Desa Ditinjau dari Sumberdaya Kekuasaan*”, Thesis Magister Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 1991. Hlm.126-127 dalam Ni'matul Huda, *Op.Cit.* Hlm.53.

¹⁸⁹ Kushandajani, *Otonomi Desa, Op.Cit.* Hlm.2.

Unsur-unsur otonomi desa yang penting antara lain adalah: (1) adat tertentu yang mengikat dan ditaati oleh masyarakat; (2) tanah, pusaka, dan kekayaan desa; (3) sumber-sumber pendapatan desa; (4) urusan rumah tangga desa; (5) Pemerintah Desa yang dipilih oleh dan dari kalangan masyarakat desa yang bersangkutan, yang sebagai alat desa memegang fungsi “mengurus”; dan (6) lembaga atau badan “perwakilan” atau musyawarah, yang sepanjang urusan penyelenggaraan urusan rumah tangga desa memegang fungsi “mengatur”.¹⁹⁰

Sutoro Eko menyatakan bahwa perwujudan otonomi desa maupun kedudukan dan kewenangan desa tentu membutuhkan kebijakan desentralisasi dan *subsidiarity*. Prinsip dasar pertama desentralisasi desa adalah pengakuan desa yang beragam, meski solusi tentang kedudukan dan kewenangan desa bisa beragam juga. Pengakuan ini secara minimal bermakna mengukuhkan desa sebagai *self-governing community* atau kesatuan masyarakat hukum. Pada level yang lebih tinggi, desentralisasi desa membentuk *local-self government* atau “otonomi desa” seperti halnya “otonomi daerah” yang dimiliki provinsi dan kabupaten/kota. Otonomi desa yang dikukuhkan atau desa sebagai *local-self government* itu lebih dari sekedar “otonomi asli” yang sudah dimiliki desa sebagai *self-governing community*. Desa bermakna mempunyai kedudukan dan kewenangan yang jelas dalam struktur ketatanegaraan yang ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan, sekaligus memiliki keleluasaan, kekebalan, dan kemampuan untuk mengelola rumah tangganya sendiri secara otonom.¹⁹¹

¹⁹⁰ Taliziduhu Ndraha, *Op.Cit.* Hlm.8-9.

¹⁹¹ Ni'matul Huda, *Op.Cit.* Hlm.56.

Dalam konteks kelembagaan desa, tampaknya agenda demokratisasi, otonomi, dan desentralisasi merupakan faktor kunci yang penting agar dapat mengefektifkan peran dan fungsinya. Desentralisasi diperlukan sebagai bentuk pengakuan negara terhadap *self-governing community*. Di dalam desentralisasi desa atau *gampong*, dimungkinkan adanya pembagian kewenangan serta keuangan kepada desa/*gampong* untuk membuat desa/*gampong* bermakna *local self government*. Jika desentralisasi ditujukan untuk penataan kelembagaan model baru yang menggabungkan antara desa (*local self government*) dan adat (*self governing community*) maka hasilnya adalah: (1) penataan kelembagaan desa yang sesuai dengan adat dan kebijakan negara; (2) model *local self government* desa yang tetap mendasarkan dirinya pada prinsip *self governing community*; (3) terdapatnya batas-batas wilayah dan hak ulayat desa secara jelas; (4) pemulihan identitas lokal dan modal sosial; dan (5) pengalihan kewenangan dan keuangan kepada desa baru.¹⁹²

C. Teori Pemerintahan Desa (*applied theory*)

1. Pengertian pemerintahan desa

Kata “pemerintahan desa” merupakan gabungan dari dua kata, yaitu “pemerintahan” dan “desa”. Untuk memahami konsep pemerintahan desa maka perlu dikemukakan pengertian dari konsep pemerintahan terlebih dahulu.

Pemerintahan memiliki dua arti, yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas yang disebut *regering* atau *government*, yakni

¹⁹² Sutoro Eko dan Abdur Rozaki (eds), *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, (Yogyakarta: IRE Press) 2005. Hlm.45-46.

pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisiil atau alat-alat kelengkapan negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit (*bestuurvoering*), yakni mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Titik berat pemerintahan dalam arti sempit ini hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.¹⁹³

Philipus M. Hadjon memberikan pendapatnya mengenai Pemerintahan sebagai berikut: Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian:¹⁹⁴

di satu pihak dalam arti “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti “organisasi pemerintahan” (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan). Fungsi pemerintahan ini secara keseluruhan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan: keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-undangan dari penguasa politik dan peradilan oleh para hakim tidak termasuk di dalamnya.

Menurut Suhady, pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect.* Dalam bahasa Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah negara, kota dan sebagainya. Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a*

¹⁹³ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo), 2008, Hlm. 41.

¹⁹⁴ Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)* (Yogyakarta: Gajahmada University Press) Cet. Kesembilan, 2005, Hlm. 6-8

nation, state, city, etc yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya.¹⁹⁵

Lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat. Defenisi ini menggambarkan bahwa pemerintahan sebagai suatu ilmu mencakup 2 (dua) unsur utama yaitu: *pertama*, masalah bagaimana sebaiknya pelayanan umum dikelola, jadi termasuk seluruh permasalahan pelayanan umum, dilihat dan dimengerti dari sudut kemanusiaan; *kedua*, masalah bagaimana sebaiknya memimpin pelayanan umum, jadi tidak hanya mencakup masalah pendekatan yaitu bagaimana sebaiknya mendekati masyarakat oleh para pengurus, dengan pendekatan terbaik, masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, masalah keterbukaan juga keterbukaan yang aktif dalam hubungan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya.

Sedangkan kata “desa” sebenarnya lebih akrab bagi telinga orang Jawa, Madura, dan Bali. Sedangkan wilayah-wilayah atau suku bangsa lain di Indonesia mempunyai sebutan berbeda untuk kata ini. Seperti *dusun* dan *marga* (Sumatera Selatan), *dusu dati* (Maluku), *kuta, uta*, atau *huta* (Batak), *nagari* (Minangkabau) dan orang Aceh menyebut *gampong* dan *meunasah* untuk daerah hukum paling bawah. Penyebutan ini secara jelas menunjukkan karakter tersendiri yang bersesuaian dengan adat, bahasa dan kewilayahan.

¹⁹⁵ Ridwan, *Op.Cit.*, (Bandung: Citra Aditya Bakti), 2009, Hlm.197

Menurut P.J Zoetmulder dalam buku Ateng Syarifuddin Istilah “Desa” secara etimologis berasal dari kata “swadesi” bahasa Sansakerta berarti wilayah, tempat atau bagian yang mandiri dan otonom.¹⁹⁶ Sedangkan, menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo kata “desa” sendiri berasal dari bahasa India yakni “swadesi” yang berarti tempat asal, tempat tinggal, negeri asal, atau tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan norma, serta memiliki batas yang jelas.¹⁹⁷ Sesuai batasan definisi tersebut, maka di Indonesia dapat ditemui banyak kesatuan masyarakat dengan peristilahannya masing-masing seperti *dusun* dan *marga* bagi masyarakat Sumatera Selatan, *mati* di Maluku, *nagari* di Minang, *wanua* di Minahasa dan *nagori* di Simalungun. Pada daerah lain masyarakat setingkat desa juga memiliki berbagai istilah dan keunikan sendiri baik mata pencaharian maupun adat istiadatnya. Hal ini senada dengan yang ditulis Geertz dalam Suhartono, bahwa desa merupakan sebutan lawan dari “negara” (nagara, nagari, negero). Desa memiliki arti daerah yang diperintah¹⁹⁸.

Sedangkan dalam istilah lain desa diartikan adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Ateng Syarifuddin dan Suprin Na’a, *Op.Cit.* Hlm.2.

¹⁹⁷ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Op.Cit.* Hlm.15.

¹⁹⁸ Suhartono, *Op.Cit.* Hlm.8.

¹⁹⁹ HAW. Widjaja, *Op.Cit.* Hlm.3

Pengertian desa sangatlah beragam, sesuai dengan maksud dan sudut pandang yang hendak digunakan. Sebutan desa dapat berupa konsep tanpa makna politik, namun dapat juga bermakna sebagai suatu posisi politik dan sekaligus kualitas posisi di hadapan pihak atau kekuatan lain (supra desa). Burger dalam Suhartono, mengatakan bahwa desa mempunyai ikatan horisontal dan vertikal.

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo, desa adalah suatu kesatuan hukum dimana bermukim suatu masyarakat yang berkuasa dan masyarakat tersebut mengadakan pemerintah sendiri.²⁰⁰ Sedangkan definisi desa menurut Talizihudu Ndraha dalam bukunya “Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa”, adalah kesatuan organisasi pemerintahan yang terendah, mempunyai batas wilayah tertentu, langsung dibawah kecamatan, dan merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya.²⁰¹ Menurut Eddi Handono dalam bukunya *Membangun Tanggung Gugat Tentang Tata Pemerintahan Desa*, desa selalu diasosiasikan dengan dua gambaran utama, yaitu: (1) desa secara sosiologis dilihat sebagai komunitas dalam kesatuan geografis tertentu yang antar mereka saling mengenal dengan baik dengan corak kehidupan yang relatif homogen dan banyak bergantung secara langsung pada alam, sehingga masyarakatnya sebagian besar masih sangat tergantung dengan alam, dan (2) desa sering diidentikkan dengan organisasi kekuasaan. Melalui kacamata ini, desa dipahami sebagai

²⁰⁰ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Op.Cit.* Hlm. 280.

²⁰¹ Talizihudu Ndraha, *Op.Cit.* Hlm.13.

organisasi kekuasaan yang secara politis mempunyai wewenang tertentu dalam struktur pemerintahan negara.²⁰²

Pemerintahan Desa menurut HAW. Widjaja²⁰³ Pemerintahan Desa diartikan sebagai :

“Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan Subsistem dari sistem penyelenggaraan Pemerintah, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab kepada Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tersebut kepada Bupati”.

Berdasarkan uraian di atas, penulis dapat menarik kesimpulan bahwa pemerintahan desa adalah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa yaitu Kepala Desa dan perangkat yang ada pada suatu desa tertentu. Adapun kaitannya dengan definisi yang dikemukakan dalam buku Sadjiono terkait perbedaan antara pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit, maka Kepala Desa dapat dikualifikasikan sebagai penyelenggara pemerintahan desa dalam arti yang sempit. Sedangkan dalam arti yang luas maka termasuk di dalamnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bersama unsur-unsur penyelenggara pemerintahan yang lain di tingkat desa.

²⁰² Eddie B. Handono, *Kumpulan Modul APBDes Partisipatif: Membangun Tanggung Gugat Tentang Tata Pemerintahan Desa*, (Yogyakarta: FPPD), 2005, Hlm. 132.

²⁰³ HAW Wijaya, *Op.Cit.* Hlm.3

2. Kepala Desa sebagai sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di desa

a. Zaman pendudukan Hindia Belanda

Terdapat banyak istilah untuk menyebut Kepala Desa sebagai pimpinan yang berwenang dalam pemerintahan desa ialah kepala desa atau dengan istilah adat dengan sebutan *lurah*, *kuwu*, *bekel*, *petinggi* (Jawa Tengah); *mandor*, *lembur*, *kekolot* (Jawa Barat, Banten); *kejuron*, *pengulu suku*, *keucik*, *pentua* (Gayo, Alas, Aceh); *pengulu andiko* (Sumatera Barat); *penyimpang*, *kepala marga* (Sumatera Selatan); *orang kaya*, Kepala Desa (Ambon); *raja panusunan* (Sekitar Danau Toba); *kesair* (Karo Batak); *parek klian* (Bali); *marsaolaeh* (Gorontalo); *komelaho* (Bolang Mongondow, Sulawesi Utara).²⁰⁴

Pada masa berlakunya *Inlandshe Gemeente Ordonantie (IGO)* yang berlaku untuk Jawa dan Madura dan *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten (IGOB)* yang berlaku di luar Jawa dan Madura, ditetapkan bahwa yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan pemerintahan dan rumah tangga desa ialah Kepala Desa dengan bantuan orang-orang yang bersama-sama merupakan anggota Pemerintah Desa atau pamong desa. Mengenai berapa jumlah anggota pamong desa serta perincian tugas pembagiannya, ditetapkan oleh bupati kepala daerah sesuai dengan adat kebiasaan setempat berjumlah kurang lebih enam atau tujuh orang. Begitu juga pengangkatan dan pemberhentiannya seperti yang berlaku di Jawa

²⁰⁴ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa, Op.Cit.* Hlm.174-175.

Tengah dan Jawa Timur. Susunan anggota pamong desa terdiri antara lain dari beberapa orang , yakni:²⁰⁵

- a. *Kamituwa* yang bertanggungjawab atas masing-masing dukuh dan berfungsi sebagai wakil lurah;
- b. *Carik* yang mengerjakan administrasi desa,
- c. *Kebayan* yang bertugas menyampaikan instruksi Kepala Desa kepada seluruh penduduk;
- d. *Jagabaya* atau *polisi desa* yang mengurus keamanan desa;
- e. *Jagatirta* atau *ulu-ulu* yang bertugas mengatur masalah pengairan sawah-sawah warga desa; dan
- f. *Mandor Tani*, yang mengurus perihal masalah pertanian.

Kedudukan kepala desa pada zaman Hindia Belanda secara tradisional berakar pada ikatan-ikatan komunal dan ikatan-ikatan adat sehingga sangat dihormati dan disegani oleh rakyatnya dimana kepala desa dianggap sebagai penyalur dan pembela kepentingan rakyat.

Kedudukan kepala desa dilihat dari ikatan-ikatan komunal dan ikatan-ikatan adat berhubungan erat dengan posisi komando dalam hirarki pemerintahan desa yang dapat dijelaskan dengan kalimat di bawah ini:²⁰⁶

“Kedudukan Kepala Desa merupakan kedudukan yang paling disegani dan dihormati oleh rakyatnya. Letak penghormatan sebenarnya berkaitan erat dengan posisi komando dalam hirarki pemerintahan desa, yaitu kepada siapa masyarakat mengerahkan kewajiban-kewajibannya dalam rangka ikatan komunal seperti gotong royong untuk pekerjaan desa. Beberapa penyerahan kewajiban kadang-kadang disertai ikatan yang lebih kuat, seperti yang menyangkut hubungan atas tanah (peminjaman tanah) secara turun-temurun yang disebut tanah sikep.

²⁰⁵ Sumber Saparin, *Tata Pemerintahan Dan Administrasi Pemerintahan Desa*. (Yogyakarta: Fakultas Sosial dan Politik, Universitas Gadjah Mada), 1974. Hlm.33.

²⁰⁶ Budi Prasadja, *Pembangunan Desa dan Masalah Kepemimpinannya* (Jakarta: YIIS), 1986. Hlm.125.

Kedudukan kepala desa juga dianggap sebagai “bapak” dan pemuka agama yang dihormati oleh seluruh rakyat desa dimana dianggap lebih daripada pemimpin, pemuka, dan kepala keluarga desa yang merupakan penjelmaan dari kesatuan lahir batin segenap keluarga desa. Kedudukan kepala desa yang secara tradisional mempunyai hubungan yang kuat dengan rakyat di desanya pada zaman Hindia Belanda ditetapkan secara yuridis dalam *Regeeringreglement* 1854 Pasal 71 yang menyatakan *pertama*, bahwa desa (*inlandische gemeenten*) atas pengesahan Kepala Daerah (residen) berhak memilih kepalanya dan Pemerintah Desanya; *kedua*, bahwa kepala desa itu mempunyai hak untuk mengatur rumah tangga desa dengan memperhatikan peraturan Gubernur Jenderal atau Kepala Daerah. Ketentuan tersebut menjadi dasar diundangkannya ordonansi *Inlandische Gemeente Ordonnantie* (IGO) yang berlaku di Jawa dan Madura, sedangkan di luar dua daerah tersebut berlaku *Inlandische Gemeente Ordonnantie Buitengewesten* (IGOB).²⁰⁷

Kedudukan kepala desa yang diatur oleh pemerintah Hindia Belanda ini tidak lain hanyalah bentuk pengukuhan peraturan yang termuat dalam “Revenue Instruction” yang dikeluarkan oleh Raffle pada tanggal 11 Februari 1814 yang antara lain menyatakan bahwa kepala desa diakui sebagai kepala rakyat yang berberkuasa mengurus rumah tangga desanya sendiri dan kepala desa ditetapkan sebagai perantara pemerintah dalam pemungutan pajak. Disamping itu kepala desa

²⁰⁷ Bayu Surianingrat, *Op.Cit.* Hlm.72.

mempunyai hak untuk melakukan pekerjaan dan kekuasaan sebagai pegawai polisi negeri.²⁰⁸

Pada zaman Hindia Belanda, kekuasaan kepala desa atau kekuasaan dewan adalah menggerakkan masyarakat untuk menunjang setiap peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah serta melaksanakan peraturan-peraturan tertulis di tingkat desa. Peraturan tersebut adalah Staatsblad 1908 No.83, Staatsblad 1910 No.591, Staatsblad 1913 No.253, Staatsblad 1919 No.217, Staatsblad 1925 No.378, Staatsblad 1928 No.295, dan Staatsblad 1929 No.227 yang meregulasi hak dan kewajiban kepala desa sebagai berikut:²⁰⁹

- a. Mengurus rumah tangga desa, yaitu keuangan desa dan semua harta benda desa dengan bantuan anggota-anggota Pemerintah Desa;
- b. Mengurus dan memelihara pekerjaan umum, seperti jalan umum di darat dan di air, jembatan, selokan, tanah lapang, waduk, pelabuhan perahu, dan bangunan-bangunan yang dipakai untuk kepentingan umum dengan tidak mengurangi tugas dan fungsi jawatan lain yang disertai tugas tersebut;
- c. Mengurus dan memelihara harta benda milik desa, seperti lumbung, balai desa, langgar, mesjid, dan bangunan lain, termasuk juga tanah desa;
- d. Mengurus dan memelihara yayasan desa, seperti sekolah desa, bank, pasar, dan pasar hewan;
- e. Melakukan pengawasan atas segala hal yang menyangkut kepentingan desa;
- f. Kepala desa mewakili desanya di dalam dan di luar hukum. Segala perintah dan pemanggilan yang dilakukan oleh pengadilan dan ditujukan kepada penduduk desa harus melalui kepala desa;
- g. Kepala desa bertanggungjawab atas segala kerugian desa yang disebabkan oleh kesalahannya, meskipun kesalahan tersebut adalah akibat yang timbul karena pendelegasian kewenangan kepala desa pada pihak lain; dan

²⁰⁸ Jan Willem Garand Dolii, *Pengangkatan Kepala Desa pada Masyarakat Minahasa*, Tesis di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada, 1990. Hlm.13.

²⁰⁹ *Ibid*, Hlm.23-24.

- h. Menjaga ketertiban, keamanan, dan ketenteraman dalam desa dengan bantuan pegawai dan penduduk desa.

b. Zaman pendudukan Jepang

Pada zaman pendudukan Jepang, kedudukan dan kekuasaan kepala desa sebagai penyelenggara pemerintahan di tingkat desa tidak banyak mengalami perubahan. Hal ini dikarenakan masa pendudukan yang hanya sekitar 4 (empat) tahun. Jadi pada masa antara tahun 1942 sampai 1945 tidak banyak hal yang diperbuat Jepang dalam bidang pemerintahan desa. Indikasinya dapat kita lihat dalam Pasal 3 Undang-Undang No.1 tahun 1942 yang menyatakan:²¹⁰

“Semua badan-badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum, dan undang-undang dari pemerintahan terdahulu tetap diakui sah buat sementara waktu, asal saja tidak bertentangan dengan aturan Pemerintah Militer.”

Perubahan yang bisa ditelusuri sangatlah sedikit. Misalnya pada zaman pendudukan Jepang terdapat *Osamu Serei* No.7 Tahun 1944 yang mengatur dan merubah pemilihan kepala desa (*ku-tyoo*). Dalam peraturan ini disebutkan jika perlu diadakan pemilihan kepala desa maka Pemerintah Jepang harus menentukan tanggalnya serta memberitahukan hal tersebut kepada semua pemilih selambat-lambatnya 20 (dua puluh) hari sebelum hari pemilihan. Calon kepala desa wajib mengajukan permohonan pencalonan pada Pemerintah Jepang selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum hari pencoblosan dan diumumkan sebagai calon kepala desa oleh Pemerintah Jepang selambat-lambatnya 1 (satu) hari sebelum hari pencoblosan. Jabatan kepala desa juga diatur menjadi 4 (empat) tahun terhitung

²¹⁰ *Ibid*, Hlm.41.

sejak penetapan kepala desa oleh Pemerintah Jepang. Perubahan masa jabatan ini merupakan hal yang paling menimbulkan reaksi keras dari masyarakat pribumi karena belum pernah diatur sebeumnya oleh Pemerintah Hindia Belanda.²¹¹

c. Era Kemerdekaan

Kedudukan kepala desa pada masa transisi dari pemerintah Hindia Belanda, ke Pemerintah Jepang, dan ke Pemerintah Indonesia secara yuridis masih diatur dalam peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda. Peraturan-peraturan Pemerintah Hindia Belanda tersebut secara yuridis tidak berlaku sejak terbitnya UU No.19/1965 Tentang Desapraja sebagai bentuk peralihan untuk mengakselerasi terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh wilayah Indonesia. Akan tetapi kemudian undang-undang ini ditinjau kembali oleh pemerintah karena pada tahun 1965 situasi ketatanegaraan Republik Indonesia berubah dan disesuaikan dengan perkembangan baru dalam rangka kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945 yang lama.²¹²

Peninjauan untuk tidak diberlakukannya UU No.19/1965 tercantum dalam Ketetapan MPRS No.XXI/MPRS/1966 tanggal 5 Juli 1966 dimana dalam Pasal 5 disebutkan:²¹³

“Bahwa Pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat harus segera meninjau kembali Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965, Undang-Undang Nomor. 19 Tahun 1965, Ketetapan MPRS

²¹¹ *Ibid*, Hlm.40-41.

²¹² *Ibid*,Hlm.43.

²¹³ *Ibid*,Hlm.43-44.

Nomor 11 tahun 1960 paragraf 392 Nomor 1 angka 4 dan menyesuaikan dengan perkembangan baru dalam rangka kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen”.

Dalam UU No.19/1965, kedudukan kepala desa diatur dalam Pasal 8 yang menyatakan:

“Kepala Desapraja adalah penyelenggara utama urusan rumah tangga desapraja dan sebagai alat pemerintah pusat. Kepala Desepraja mengambil tindakan dan keputusan-keputusan penting setelah memperoleh persetujuan Badan Musyawarah Desapraja”

Perkembangan berikutnya, kedudukan kepala desa menempati posisi dan peranan yang lebih strategis dalam mata rantai pembangunan,²¹⁴ hal ini diatur dalam pasal 10 UU No.5 /1979 yang menyatakan:

“Kepala Desa menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan desa yaitu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong-royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan desa.”

Selanjutnya pada era reformasi, kedudukan kepala desa diatur dalam Pasal 101 UU No.22 tahun 1999 yang menyatakan:

“Tugas dan kewajiban Kepala Desa adalah (a) memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa; (b) membina kehidupan masyarakat Desa; (c) membina perekonomian Desa; (d) memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa; (e) mendamaikan perselisihan masyarakat di Desa; dan (f) mewakili Desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.”

²¹⁴ *Ibid*, Hlm.46.

Undang-undang yang lahir berikutnya yaitu UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengatur secara jelas kedudukan kepala desa sebagai penyelenggara pemerintahan desa. Pasal 208 UU No.32/2004 mengamanatkan pengaturan tugas dan kewajiban kepala desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa pada Peraturan Pemerintah (PP). PP yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Pada Pasal 14 ayat (1) PP ini ini dijelaskan bahwa:

“Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.”

Selanjutnya, pada Pasal 14 ayat (2) diatur secara terperinci domain apa saja yang menjadi wewenang kepala desa dengan menyebutkan

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa mempunyai wewenang : (a) memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD; (b) mengajukan rancangan peraturan desa; (c) menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD; (d) menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD; (e) membina kehidupan masyarakat desa; (f) membina perekonomian desa; (g) mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif; (h) mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan (i) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Adapun penjelasan mengenai kewajiban kepala desa diatur dalam Pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang menyatakan:

“Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14, Kepala Desa mempunyai kewajiban: (a) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (b) meningkatkan kesejahteraan masyarakat; (c) memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat; (d) melaksanakan kehidupan demokrasi; (e) melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme; (f) menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa; (g) menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundangundangan; (h) menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik; (i) melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa; (j) melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa; (k) mendamaikan perselisihan masyarakat di desa; (l) mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa; (m) membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat; (n) memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa; dan (o) mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.”

Undang-undang paling mutakhir yang mengatur tentang kedudukan kepala desa adalah Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pengaturan kedudukan kepala desa dalam undang-undang ini termuat dalam Pasal 26. Pasal 26 UU No.6/2014 ini merinci wewenang, hak, dan kewajiban kepala desa secara terpisah pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) pasal tersebut dengan menyatakan:

- (1) Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), 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 ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa; (h) membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa; (i) mengembangkan sumber pendapatan Desa; (j) mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;

- (k) mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa; (l) memanfaatkan teknologi tepat guna; (m) mengoordinasikan 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; dan (o) melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berhak: (a) mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa; (b) mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa; (c) menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan; (d) mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan (e) memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.
- (4) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), 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 melestarikan lingkungan hidup; dan (p) memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

3. Dinamika Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Indonesia

Peraturan perundang-undangan pertama yang dibentuk untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan desa saat berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 adalah Undang-Undang Nomor. 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja. Dengan dibentuknya undang-undang ini maka semua peraturan perundangan yang berlaku sebelumnya seperti IGO dan IGOB dinyatakan tidak berlaku lagi. Adapun yang dimaksud dengan desa praja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri memiliki penguasa dan mempunyai harta benda sendiri.²¹⁵ Badan musyawarah desa praja adalah sebagai badan perwakilan dari masyarakat desa praja dan cara pemilihan dan pengangkatan anggotanya ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I.

Undang-undang ini tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, disebabkan terjadinya peristiwa G-30-S/PKI yang telah menimbulkan dampak berbagai macam kehidupan sehingga mengalami kesulitan untuk melaksanakannya. Seiring dengan itu, Pemerintahan Orde lama membuat kebijakan untuk menitik beratkan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah. Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 perlu ditinjau kembali sehubungan dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri No.29 Tahun 1966 tentang Penundaan Realisasi Pembentukan Desa Praja. Akibatnya ditunda berlakunya Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 daerah mengalami kesulitan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, terutama dalam pemilihan kepala desa. Agar ada pedoman secara nasional maka pada Tahun 1978

²¹⁵ Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta), 2005, Hlm.144 - 145.

ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1978 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan Pemberhentian Sementara dan Pemberhentian kepala desa.²¹⁶

Selanjutnya, pada era Orde Baru, Satu tahun setelah dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, dibentuk Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa. Pembentukan undang-undang ini didasarkan pertimbangan bahwa Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1965 tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dan perlu diganti. Undang-undang ini mengarahkan pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional menjamin terwujudnya demokrasi Pancasila secara nyata, dengan menyalurkan pendapat masyarakat dalam wadah yang disebut Lembaga Musyawarah Desa (LMD) Selanjutnya undang-undang ini mengatur dua organisasi pemerintahan terendah dibawah kecamatan, yakni desa dan kelurahan. Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah di bawah kecamatan dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk, mempunyai organisasi terendah langsung di bawah camat, dan tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.²¹⁷

²¹⁶ *Ibid.* Hlm.146.

²¹⁷ *Ibid.* Hlm.148.

Hal ini secara jelas disebutkan dalam konsideran menimbang dalam Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1979 bahwa“ Sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan Desa sejauh mungkin diseragamkan dengan mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku”. Namun upaya penyeragaman pengaturan masyarakat desa justru menghambat tumbuhnya kratifitas dan partisipasi masyarakat.²¹⁸

Dalam penjelasan Undang-Undang No.5 Tahun 1979 ini menyatakan, bahwa Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah pewarisan dari undang-undang yang lama yang pernah ada yang mengatur desa, yaitu *Inlandsche Gemeente Ordonantie* (IGO) yang berlaku untuk Jawa dan Madura, dan *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengwesten* (IGOB) yang berlaku diluar Jawa dan Madura. Peraturan perundang-undangan ini tidak mengatur desa secara seragam dan kurang memberikan dorongan kepada masyarakat untuk tumbuh kearah kemajuan yang dinamis. Akibatnya desa dan pemerintahan desa yang sekarang ini bentuk dan coraknya masih beraneka ragam. Masing-masing memiliki ciri-cirinya sendiri yang terkadang-kadang dianggap merupakan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensif guna peningkatan taraf hidup masyarakatnya.²¹⁹

Jadi, secara formal dan eksplisit, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 ditujukan untuk melakukan penyeragaman bentuk terhadap keanekaragaman tata

²¹⁸ Wasistiono Sadu, Irwan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, (Bandung: Fokusmedia), 2007. Hlm.20-21.

²¹⁹ HAW Wijaya, *Op.Cit.*, Hlm.10.

pemerintahan desa yang ada. Tujuan politisnya adalah untuk melakukan intervensi dan standarisasi yang diinginkan oleh rezim orde baru agar dapat mengendalikan semua level pemerintahan secara penuh. Kelemahan dari undang-undang ini adalah tidak adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif.²²⁰

Era reformasi membawa angin segar bagi pelaksanaan otonomi daerah, ketika desentralisasi dan demokrasi lokal mengalami kebangkitan, menyusul lahirnya Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Dari sisi desentralisasi Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999 secara signifikan memberi penghargaan terhadap keragaman lokal, membuka ruang bagi masyarakat lokal untuk menemukan identitas lokal yang telah lama hilang selama penerapan Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1979, mengurangi kontrol negara terhadap desa, serta sedikit banyak memberikan kewenangan untuk memperkuat eksistensi dan otonomi desa. Jika dibawah Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1979 desa ditempatkan sebagai unit pemerintahan terendah dibawah camat, maka di bawah Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999 desa ditempatkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak dan berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul.²²¹

Undang-Undang No.22 Tahun 1999 telah membuka ruang politik yang lebih inklusif serta memotong sentralisme dan ototiterisme di tangan “penguasa tunggal” kepala desa. Masyarakat desa sekarang jauh lebih kritis menuntut kinerja kepala

²²⁰ Maryuni, *Alokasi Dana Desa Formulasi dan Implementasi*, (Malang: Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya), 2002, Hlm. 10.

²²¹ Abdul Rozaki, dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, (Yogyakarta: IRE Pres) 2005, Hlm.11.

desa lebih akuntabel dan transparan dalam mengelola kebijakan dan keuangan desa. Keberadaan badan Perwakilan desa (BPD) menjadi aktor baru pendorong demokrasi. Masyarakat berharap bahwa kehadiran BPD menjadi dorongan baru bagi demokrasi desa, yakni sebagai artikulator aspirasi dan partisipasi masyarakat, pembuat kebijakan secara partisipasi masyarakat dan alat kontrol yang efektif terhadap Pemerintah Desa.²²²

Badan Perwakilan Desa (BPD) atau disebut dengan nama lain dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai lembaga legislatif desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat, bersama-sama Pemerintah Desa membuat dan menetapkan Peraturan Desa (Perdes), menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat kepada pejabat atau instansi yang berwenang serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Perdes, APBD serta keputusan kepala desa. Pelaksanaan fungsi BPD ditetapkan dalam Tata Tertib BPD sendiri dalam Pasal 1 Huruf b Kepmendagri No. 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa (selanjutnya disebut Kepmendagri No. 64/1999) dinyatakan secara tegas bahwa Pemerintah Desa adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan BPD. Dari ketentuan ini tampak jelas bahwa antara lembaga pemerintahan desa dan BPD merupakan lembaga yang terpisah yang mempunyai tugas dan kewenangan sendiri.²²³

Penggantian Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, khusus materi muatan tentang pemerintahan desa, membawa

²²² *Ibid*, Hlm.12.

²²³ HAW Wijaya, *Op.Cit.* Hlm.27.

implikasi terhadap terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa dalam rangka penyesuaian dengan isi Pasal 18 B UUD 1945 dan Kepala Daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD. Demikian pula kepala desa tidak lagi bertanggung jawab kepada BPD, tetapi cukup memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban (LKPJ) yang tidak membawa konsekuensi langsung pemberhentian kepala desa. Masa jabatan kepala desa selama 6 tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 kali masa jabatan berikutnya.²²⁴ Adapun Fungsi Badan Permusyawaratan Desa adalah menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk desa yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Pimpinannya dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa. Tata cara penetapan anggota dan pimpinan Badan Permusyawaratan Desa diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah. Di desa juga dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.²²⁵

Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang No.22 Tahun 1999, mengatur keberadaan Badan Perwakilan Desa (BPD) yang berganti nama menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Meskipun Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tidak memiliki fungsi pengawasan/kontrol terhadap kepala desa, tetapi dari sisi pelaksanaan partisipasi

²²⁴ Dasril Radjab, *Op.Cit*, Hlm.158.

²²⁵ Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Kata Hasta),2005, Hlm 263.

masyarakat dalam proses pembangunan masih terbuka dengan diberikannya dua fungsi kepada Badan Permusyawaratan Desa yang dulu dimiliki oleh BPD berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, yaitu berfungsi menampung dan menyalurkan aspirasi dan menetapkan Perdes, fungsi yang dimiliki Badan Permusyawaratan Desa merupakan sarana penting bagi pelebagaan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan desa.

Selanjutnya pada era UU No.6/2014 terdapat regulasi pada Pasal 55 UU No.6/2014 yang mengindikasikan bahwa fungsi pengawasan yang dimiliki legislatif desa kembali dipulihkan. Dari sini, dapat dimengerti pula bahwa kegelisahan masyarakat terhadap mandulnya BPD 2004 dijawab para legislator dengan mengembalikan sebuah fungsi yang sebelumnya telah dipereteli pada UU No. 32/2004. Mengingat, ketentuan dalam Pasal 209 UU No. 32/2004 menjadikan fungsi kontrol yang dimiliki lembaga legislatif desa sebagaimana diatur dalam Pasal 104 UU No. 22/1999 menjadi hilang.

Dikembalikannya fungsi kontrol pada legislatif desa, diharapkan BPD 2014 dapat menjalankan peran strategisnya dalam mengevaluasi kebijakan Pemerintah Desa. Apalagi, hal ini diperkuat dengan Pasal 61, yang menyatakan bahwa BPD 2014 memiliki hak untuk mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Pemerintah Desa. Dengan demikian, tidak hanya melihat sejauh mana kinerja kepala desa beserta perangkatnya, BPD 2014 juga bisa meminta keterangan dari mereka apabila diperlukan. Hal ini penting, mengingat BPD 2014 sebagai lembaga penyeimbang kekuatan politik di desa yang

harus menghindarkan masyarakat desa dari kesewenang-wenangan Pemerintah Desa²²⁶.

²²⁶ Riza Multazam Luthfy, *Fungsi Legislatif Desa Pasca Reformasi*, dalam Jurnal Yuridis, Volume 1 Nomor 1, (Yogyakarta: UPN Veteran), Juni 2014. Hlm.17.

BAB III

**BAHAN HUKUM DAN ANALISIS HUBUNGAN ANTARA KEPALA
DESA DAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) DALAM
UNDANG-UNDANG YANG MENGATUR TENTANG PEMERINTAHAN
DESA PASCA REFORMASI**

A. Penyajian bahan hukum

Dalam undang-undang No.22 Tahun 1999, norma yang mengatur hubungan antara Kepala Desa dan BPD terdapat dalam pasal 104 yang menyatakan:

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.

Sedangkan dalam undang-undang No.32 Tahun 2004, norma yang mengatur hubungan antara Kepala Desa dan BPD terdapat dalam pasal 209 yang menyatakan:

Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Sedangkan dalam undang-undang No.6 Tahun 2014, norma yang mengatur hubungan antara Kepala Desa dan BPD terdapat dalam pasal 55 yang menyatakan:

Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

- a. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Kemudian ketiga bahan hukum ini akan dianalisis secara mendalam dalam sub-bab berikut. Kajian yang akan disajikan berupa kajian dari perspektif politik hukum, kemudian diperjelas lagi menggunakan teori otonomi desa dan pemerintahan desa.

B. Politik Hukum Hubungan Antara Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) dalam UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

1. Politik Hukum Badan Perwakilan Desa (BPD) dalam UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Pembahasan tentang “desa” dalam pembahasan Rancangan UU No.22/1999 dilakukan pada rapat kerja ke-enam pada tanggal 23 Maret 1999. Dalam euforia reformasi yang masih menyeruak, terdapat banyak pemikiran terkait kelembagaan BPD, terutama kaitannya dengan lembaga yang sudah eksis sebelumnya, yakni Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Inisiatif pemerintah terkait penamaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) ingin memasrahkan penamaan tersebut pada masing-masing desa, hal ini dilakukan dalam rangka menghilangkan “penyeragaman” yang menjadi semangat pada undang-undang sebelumnya.²²⁷ Dalam konteks pemerintahan desa, semangat undang-undang ini mengusung semangat yang sama dengan pembahasan lain dalam undang-undang ini yang terkait pemerintahan daerah, yakni semangat otonomi daerah dan desentralisasi.

²²⁷ *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI), 2000. Hlm.1083.

Meskipun pemerintah berkehendak mempreteli “penyeragaman” yang ada dalam UU No.5/1979 namun dari Fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (FABRI) menanyakan eksistensi LKMD. Namun, dari pihak pemerintah mendapatkan perlawanan yang cukup sengit untuk “mempreteli” peninggalan Orde Baru tersebut. Perlawanan ini terlihat kentara dari jawaban pemerintah yang menyatakan:²²⁸

“..... Prinsipnya bahwa lembaga-lembaga yang selama ini kita tidak atur lagi dihilangkan, tapi tidak menutup kemungkinan kalau itu dianggap penting bagi desanya silahkan saja membentuk lagi dan ini memang dimungkinkan untuk dibentuk lembaga-lembaga di desa. Tapi kalau kita mau mempertahankan misalnya sudah ada BPD dan ada lagi LKMD maka ini akan membikin rancu di desa, diserahkan saja pada masing-masing desa.”

Pendapat yang “lebih moderat” diungkapkan oleh J.M. Nailiu anggota Fraksi Karya Pembangunan (FKP) yang menyatakan bahwa:²²⁹

“..... Jangan kita mempertahankan istilah Badan Perwakilan Desa ini langsung dan langsung menghapus apa yang selama ini sudah ada dan memang secara nasional juga ada rangkaiannya, ini jangan, saya berharap pemerintah kita agar berhati-hati. Mungkin sekarang ini dengan pemberdayaan masyarakat desa itu kita ganti dia punya nama, tapi merupakan motivasi untuk pembangunan di desa, apakah ini nanti diatur lagi dalam penjelasan, tapi supaya ada cantolannya ini, jangan dengan ketentuan peralihan langsung menghapus LKMD, kalau lembaga LKMD ini DPRD-nya desa barangkali ganti dengan yang ini, tapi kalau LKMD saya rasa ini suatu kalau dengan ketahanan nasional yang tidak boleh kita lupakan”.

Perlawanan pada FABRI Buttut R. Hutapea, anggota Fraksi Partai demokrasi Indonesia (FPDI) berpendapat bahwa eksistensi LKMD bukanlah suatu

²²⁸ *Ibid.*, Hlm.1089.

²²⁹ *Ibid.*, Hlm.1089.

lembaga ketahanan masyarakat desa karena sejatinya ketahanan desa itu bergantung kepada kondisi budaya masyarakat desa itu sendiri. Pendapat FPDI ini kemudian diamini oleh Aisyah Amini, anggota Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) yang menyebutkan contoh kasus di Minangkabau bahwa eksistensi LKMD berimplikasi pada hilangnya pengaruh adat Nagari sehingga rakyat tidak tahu lagi bagaimana harus menjaga pusakanya.²³⁰ Lebih lanjut, FPP menjelaskan pada intinya FPP mengusulkan bahwa di Desa harus dibentuk lembaga eksekutif dan legislatif. Akan tetapi FABRI tetap bersikukuh jika memang dibentuk lembaga eksekutif dan legislatif maka ketua LKMD yakni kepala desa merupakan eksekutif sedangkan Lembaga Masyarakat Desa (LMD) adalah legislatifnya. Hal ini mendapatkan respon keras dari pemerintah yang menyatakan bahwa pengangkatan LMD tidak demokratis sedangkan pemerintah menghendaki untuk membuka kran demokrasi di tingkat desa.²³¹

Pada sidang pendapat akhir fraksi-fraksi dalam sidang paripurna, semangat dan euforia otonomi dan desentralisasi kembali menyeruak. Dalam sidang yang berlangsung pada Rabu 21 April 1999 ini, Sunatra dari FKP menyatakan:²³²

“Semangat keseragaman yang sentralistik yang menjiwai UU No.5/1979 tentang Pemerintah Desa ternyata telah menyebabkan hilangnya lembaga, institusi setingkat desa beserta adat-istiadat yang bercorak lokal dan mempunyai sifat dan karakter yang sesuai dengan masyarakatnya. Hal tersebut telah menimbulkan hilangnya potensi dan sumber kreasi masyarakat dalam mengatasi masalah yang dihadapi. Berkaitan dengan itu, FKP sependapat dengan pengaturan masalah desa sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai

²³⁰ *Ibid.* Hlm.1089-1090.

²³¹ *Ibid.* Hlm.1090-1101.

²³² *Ibid.* Hlm.1965-1966.

susunan desa berdasarkan asal-usulnya. Dengan demikian maka keanekaragaman patut dihargai dan ditempatkan pada posisi yang tepat untuk dapat mengembangkan demokratisasi, partisipasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Untuk melaksanakan pengawasan terhadap peraturan desa dan anggaran dan pendapatan belanja desa serta sekaligus berfungsi sebagai badan legislasi, maka berdasarkan undang-undang ini pada setiap desa dibentuk Badan Perwakilan Desa.”

Adapun FABRI yang diwakili oleh Zawiyah Ramli sama sekali tidak menyebut satupun pembahasan terkait BPD. Justeru pidato pandangan akhir FPP yang diwakili oleh Hj. Chodijah ketika menyinggung terkait BPD menekankan pentingnya partisipasi masyarakat yang dilandasi semangat demokratisasi. Chodijah menyatakan:²³³

“Dalam RUU tentang Pemerintahan Daerah ini keberadaan pranata khas seperti nagari, huta, kampung, bori, dan marga dapat difungsikan kembali jika masyarakat setempat menghendakinya, diatur dalam Pasal 92 ayat (1) dan ayat (2), hal ini dilandasi pemikiran pengakuan dan penghargaan keanekaragaman, peningkatan peran dan partisipasi, otonomi masyarakat, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Peningkatan peran dan partisipasi masyarakat desa yang dilandasi semangat demokratisasi dapat mewujudkan dengan adanya Badan Perwakilan Desa (BPD). Mekanisme keanggotaan BPD dipilih dari dan oleh masyarakat. BPD merupakan itra kerja Kepala Desa dalam menetapkan peraturan desa maupun pengambilan keputusan-keputusan penting lainnya. Fungsi BPD sangat strategis untuk menumbuhkan prakarsa, perumusan kebijakan, pengawasan pelaksanaan keputusan dan tanggungjawab desa”.

Sedangkan Pasal 104 UU No.22/1999 yang mengatur esensi dan tugas pokok BPD malah tidak mendapat banyak sorotan dan tidak masuk kedalam Daftar Inventaris Masalah (DIM) dalam pembahasan RUU Pemerintahan daerah. Pasal 104 UU No. 22/1999 yang dimaksud menyebutkan:

²³³ *Ibid*, Hlm.1980.

“badan perwakilan desa atau yang di sebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.”

Frase “badan perwakilan desa atau yang di sebut dengan nama lain “ dalam pasal ini secara tersirat memberikan keleluasan, kebebasan, dan kelonggaran bagi setiap desa untuk menyematkan nama apa saja bagi lembaga legislatifnya. Disini ada semacam upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan demokratisasi. Apalagi dalam pasal 35 ayat (1) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa disebutkan:

“BPD sebagai badan perwakilan merupakan wahan unntttuk melaksanakan demokrasi berdasarkan pancasila”.

Walaupun hanya sekadar penentuan nama, hal tersebut mempunyai implikasi yang besar dan pengaruh signifikan dalam kehidupan kebangsa dan bernegara. Sudah banyak contoh kasus yang menerangkan bahwa penyeragaman nama lembaga atau kesatuan masyarakat oleh pemerintah dapat dengan mudah membuat rakyat menjadi berang, menimbulkan pergolakan dan protes di berbagai tempat. Seperti halnya terjadi kecelakaan sejarah, ketika pemerintah dengan sengaja mengadakan penyeragaman terhadap desa di seluruh Indonesia dengan diterbitkannya UU Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Tentu saja perlakuan pemerintah yang seenaknya menghapus keanekaragaman desa di berbagai penjuru daerah menyulut aksi perlawanan dari berbagai pihak, terutama para *stakeholders* dan kepala adat yang merasa dirugikan. Mereka menganggap

bahwa dengan penyeragaman tersebut, pemerintah seolah meletakkan diri sebagai pihak yang serba tahu menahu dengan urusan rakyat dan menganggap bodoh rakyat, sehingga untuk sekedar nama harus ditentukan. Bahkan, lebih dari itu, dalam kadar tertentu, mereka merasa harga diri mereka telah diinjak-injak sedemikian rupa, karena apa yang sebenarnya menjadi hak mereka ternyata direbut begitu saja pemerintah.²³⁴

Keputusan pemerintah untuk meregulasi keseragaman nama desa tanpa memperhatikan esensi atau keragaman nilai yang dikandung dalam perjalanannya merusak tatanan sosial dan kebudayaan yang sudah berakar bertahun-tahun. Apa yang dibangga-banggakan oleh kesatuan masyarakat adat harus hilang hanya untuk memenuhi kemauan pemerintah. Kekhasan yang dimiliki oleh mereka akhirnya terpaksa dikorbankan dalam rangka menunjukkan bahwa kepatuhan terhadap perintah dari “atasan” adalah suatu yang mutlak dan tidak boleh dibantah. Efisiensi yang menjadi tujuan awal pemerintah mengeluarkan kebijakan ini rupanya tidak berhasil dicapai. Akibatnya, muncul kecaman keras yang menyatakan bahwa pemerintah dalam hal ini Orde Baru telah berlaku sewenang-wenang dan bertindak secara serampangan dan destruktif.

Inisiatif Gus Dur mengembalikan nama Papua untuk Irian Jaya, walaupun terkesan remeh, namun apa yang dilakukan Gus Dur tersebut benar-benar telah membesarkan hati warga Papua. Dengan begitu, persoalan-persoalan politik dan sosial pada waktu itu mampu sedikit demi sedikit diredam hanya dengan menuruti

²³⁴ Riza Multazam Luthfy, *Op.Cit.*. Hlm.6.

apa kemauan mereka. Pendekatan budaya yang dilakukan Gus Dur telah turut serta meredam keinginan masyarakat Papua yang ingin melepaskan diri dari Indonesia.²³⁵

Kebebasan yang diberikan oleh pemerintah kepada desa untuk turut menentukan masa depan mereka sesuai dengan kemampuan dan kreatifitas yang dimiliki. Selain bermanfaat dalam membentuk rasa percaya diri bagi masyarakat desa, sudah barang tentu hal tersebut dalam perjalanannya akan menjadikan mereka semakin mandiri dan tidak menggantungkan diri kepada pemerintah. Hal ini dalam rangka melaksanakan proses demokratisasi dengan sebaik-baiknya, dimana kebebasan merupakan salah satu prinsip demokrasi yang berlaku universal.²³⁶

Adapun fungsi BPD sesuai pasal 104 UU No. 22/1999 yaitu

“mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Desa”

Fungsi pertama: mengayomi adat istiadat diperjelas dengan pasal 36 ayat

(1) Kepmendagri No. 64/1999, “mengayomi yaitu menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan,” (poin a).

Pada tataran implementasi, dengan ketentuan ini, BPD tidak lantas menjalankan fungsinya dengan maksimal. Nampaknya, apa yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan tidak selalu mudah untuk dipahami, apalagi dioprasionalkan. Bahasa hukum sering kali menimbulkan beragam tafsir, sehingga

²³⁵ *Ibid.* Hlm.7.

²³⁶ *Ibid.* Hlm.7.

dapat menimbulkan praktik yang berbeda. Tak ayal, bisa jadi timbul praktik yang jauh dari semangat undang-undang. Sebagai contoh, para anggota BPD mengalami kebingungan ketika mengalami (sekaligus menerapkan) fungsi mengayomi adat istiadat yang di rumuskan dalam UU, di daerah-daerah yang masih kental dengan adat lokalnya, fungsi ini tidak terlalu relevan karena adat bukan urusan parlemen lokal yang di bentuk oleh negara. Di Sumatera Barat, adat bukan menjadi urusan badan perwakilan Nagari, melainkan urusan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dan Majelis Adat Dan Syarak. Karena itulah, dalam rangka memberdayakan BPD, tidak cukup kiranya berpedoman pada kerangka regulasi. Harus ada *beyond* pada UU dengan masuk pada teorisasi yang lebih luas dan membumi pada konteks empirik. Tak heran, jika terdapat peraturan yang kurang relevan dengan konteks lokal, maka bisa dengan mudah melahirkan masalah serius dalam implementasinya.²³⁷

BPD juga mempunyai fungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat di jelaskan dengan ketentuan Kepmendagri No. 64/1999 poin d yang menyatakan:

“menampung aspirasi masyarakat yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang di terima dari masyarakat kepada pejabat atau instansi yang berwenang.”

Dalam menjalankan fungsinya ini, BPD sangat tergantung dengan seberapa besar tingkat kekritisian masyarakat. Apabila masyarakat bersedia berkolaborasi untuk menyampaikan keinginan mereka, maka tentu akan mempermudah BPD dalam menjalankan perannya. Karena pada dasarnya, posisi

²³⁷ Sutoro Eko, *Reformasi Politik Dan Pemberdayaan Masyarakat*, cetakan pertama (Yogyakarta: APMD Press) 2004, Hlm.313-314.

BPD memungkinkan rakyat untuk ikut serta dalam proses pengambilan beberapa kebijakan desa,²³⁸ karena otonomi daerah dan demokratisasi telah membuka ruang politik bagi warga untuk aktif dalam proses pemerintahan.²³⁹ Juga sebaliknya apabila BPD mampu menyerap dengan tangkas sejumlah aspirasi masyarakat, maka timbul harapan besar kehidupan di desa akan berjalan dengan lancar dan tertib. dengan penyampaian aspirasi masyarakat oleh BPD itu, Pemerintah Desa akan menindak lanjuti apa yang ingin di wujudkan dalam kehidupan desa. Jadi, hubungan BPD dengan masyarakat tidak bisa dipisahkan antara satu yang lainnya. Perbaruan eksistensi lembaga legislatif desa pasca reformasi perlu di sambut dengan cara memaksimalkan perannya. Mengutip pendapat Hans Antlov:²⁴⁰

“BPD diciptakan untuk memperdalam dan meragamkan pendapat-pendapat masyarakat desa. Suara warga akan menyeimbangkan kekuasaan Kepala Desa yang di masa lalu sangat kuat. Akan tetapi, melibatkan rakyat belum merupakan langkah yang memadai. Kita juga perlu melihat dari dekat siapa saja yang terlibat dan bagaimana keterlibatan mereka di jalankan siapa yang mengatur dan menguasai agenda BPD? Bagaimana keputusan-keputusan BPD dicapai? Apabila elit desa saja yang berpartisipasi di dalam forum baru ini dan apa bila kaum miskin dan kaum terpinggir yang hadir dalam pertemuan bersikap pasif di deretan belakang mengikuti pimpinan para patron, maka tidak banyak hal yang bisa diperoleh.”

Partisipasi masyarakat yang lemah dan kurang-pedulian mereka terhadap jalannya pemerintahan desa menjadi latar belakang mengapa Lembaga

²³⁸ Christiana, el, Al, *Jaman Daulat Rakyat Dari Otonomi Daerah Ke Demokrasi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta :Lapera Pustaka Utama) 2001, Hlm. 224

²³⁹ Hans Antlov, *Exemplary Centre, Administrative Periphery Rural Leadership and the New Order in Java*, Terjemah, Pujo Semedi, *Negara Dalam Desa : Patronase Kepemimpinan Lokal*, Cetakan Kedua (Yogyakarta : Lapera Pustaka Utama) 2003, Hlm..365.

²⁴⁰ *Ibid*, Hlm. 374.

Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) masih dipertahankan.²⁴¹ Bahkan, di sejumlah kabupaten di Sumatera Utara, LKMD sengaja dipertahankan, sebab didaulat sebagai wadah aspirasi desa. LKMD juga di anggap representatif dalam membentuk kebijakan-kebijakan desa, meskipun terbukti bias elit desa.²⁴² Selain itu, timbul dugaan bahwa dengan mempertahankan lembaga tersebut, kepala desa tetap mempunyai dukungan kekuatan dalam mengimbangi BPD.²⁴³

Formalisasi PBD cenderung menambah daftar panjang bias elit desa dalam demokrasi delegatif (demokrasi perwakilan). Kemampuan BPD dalam menggalang perbincangan dengan masyarakat desa menjadi persoalan tertentu. Inilah yang mengakibatkan apresiasi BPD belum tentu dapat diterima dan menjadi keinginan rakyat, sehingga terlebih dahulu harus dibicarakan dalam forum bersama.²⁴⁴

Apabila yang terjadi dalam suatu desa yaitu penganak-tirian terhadap warga desa, maka proses pemberdayaan masyarakat dinyatakan gagal. Mengingat unsur utama dari proses pemberdayaan masyarakat yaitu pemberian kewenangan dan pengembangan kapasitas masyarakat.²⁴⁵ Jadi, apabila ada kelas sosial dalam suatu desa kurang memiliki dua unsur tadi, maka bisa dikatakan mereka berada pada posisi marginal.

²⁴¹ Heri Kusmanto, et al, *Desa Tertekan Kekuasaan*, Cetakan Pertama (Medan: Bitra Indonesia) 2007, Hlm. 47.

²⁴² *Ibid*, Hlm. 46-47.

²⁴³ *Ibid*, Hlm. 47.

²⁴⁴ *Ibid*, Hlm. 46.

²⁴⁵ Soetomo, *Pemberdayaan Masyarakat : Mungkinkah Muncul Antitesisnya?* Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), 2011. Hlm. 88.

BPD juga berfungsi sebagai pembuat peraturan desa, hal ini diperjelas dengan Kepmendagri No.64/1999 poin b, “ legislasi yaitu merumuskan dan menetapkan peraturan desa bersama-sama Pemerintah Desa.“

Diundangkannya UU No. 22/1999 membawa perubahan yang signifikan, Desa, oleh pemerintah pusat desa diberi kewenangan devolutif, yaitu kewenangan yang harus melekat pada desa dalam posisinya sebagai pemerintahan (*local-self government*) kewenangan devolutif tersebut diantaranya berbentuk kewenangan pembuatan perdes. Hal yang tidak ditemui ketika Orde Baru berkuasa.²⁴⁶

Akan tetapi, kewenangan ini kurang dapat dimaksimalkan. Dalam membuat perdes, kinerja BPD diwujudkan hanya sebagai respons terhadap perda yang disusun oleh kabupaten. Fenomena ini tidak terlepas dari kenyataan bahwa lahirnya BPD selalau berhubungan dengan perda. Oleh karena itu, perda beserta juklak dan juknisnya menjadi referensi utama bagi BPD dalam mencetuskan keputusan. Tampaknya belum ada keinginan untuk mengajak serta masyarakat dalam proses pembuatan keputusan. Yang sering dilaksanakan hanyalah sebatas sosialisasi Rancangan Peraturan Desa (Raperdes), dengan memberitahukan ini raperdes yang sebelumnya dirancang bersama kepala desa tersebut kepada masyarakat, khususnya ketua RT dan tokoh masyarakat lainnya. Sayangnya, yang terjadi justru sosialisai tersebut cenderung bias elit, sebab tidakan membuka masukan dan perdebatan secara luas. Boleh dikatakan, eksistensi BPD tiada lain sebagai poligarki elit, yang lebih berkiblat dan mementingkan urusan negara

²⁴⁶ Gregorius Sahdan (Ed.), *Transformasi Ekonomi-Politik Desa*, Cetakan Pertama (Yogyakarta:APMD Press), 2005. Hlm. 122

ketimbang kepentingan masyarakat. Hal ini diperparah dengan kekurangan tanggapan dan kurang-kritisannya masyarakat terhadap problematika yang dihadapi, baik terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan desa maupun masalah-masalah sosial-ekonomi kemasyarakatan sehari-hari.²⁴⁷

Fungsi lain yang dimiliki BPD adalah melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa diatur dalam Kepmendagri No. 64/1999 poin c, “pengawasan yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa, Anggaran pendapatan dalam belanja desa serta keputusan kepala desa.”

Ketentuan Pasal 104 UU No. 22/1999 ini yang kemudian diperkuat dengan Kepmendagri No. 64/1999 poin c, berimplikasi bahwa BPD selain ditunjuk sebagai pembuat undang-undang (legislatif) pada level desa, BPD juga ditempatkan selaku menyambung lidah masyarakat, karena dapat dipercaya untuk menyampaikan pendapat dan keinginan mereka dalam rangka mengupayakan kesejahteraan. Lebih dari itu, pengawasan terhadap Pemerintah Desa agar kinerja kepala desa beserta perangkatnya bisa maksimal dan terarah, juga tercakup dalam wewenang BPD. Bila dibandingkan dengan LMD, maka lembaga produk Orde Baru tersebut berada dalam posisi yang pasifserta tidak bisa leluasa dan mandiri dalam menjalankan fungsi legislatifnya. Karena kekuasaannya digabung dengan lembaga eksekutif (kepala desa), maka apa saja yang menjadi pertimbangan dan keputusan selalu dibawah kendali kepala desa. Adapaun BPD merupakan istitusi yang dibekali dengan hak untuk mengontrol dan meminta pertanggungjawaban kepala desa.

²⁴⁷ R. Widodo Tripuro (ed.), *Pembaharuan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: APMD Press), 2005, Hlm.292.

Sehingga dapat dikatakan, di samping dapat kesempatan untuk turut serta dalam membuat kebijakan, BPD juga memperoleh kehormatan untuk mengawasi apakah kebijakan yang dibuat dan dirancang benar-benar dilaksanakan atau tidak. Dengan demikian, peran BPD bisa menyentuh hingga tataran evaluasi. BPD menjadi lebih kuat dan signifikan dalam rangka membeladan memperjuangkan kepentingan rakyat. Pemerintah Desa, dalam hal ini kepala desa beserta perangkatnya, tidak bisa berlaku sewenang-wenang dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, baik Peraturan Desa (Perdes), Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa (APBDes), maupun keputusan kepala desa mendapat kawalan ketat dari BPD, diharapkan Pemerintah Desa dapat menjalankan pemerintahan desa dengan sebaik-baiknya.²⁴⁸

Andaikan setelah mendapatkan peringatan, kepala desa masih bersikap acuh tak acuh, bahkan bersikap tidak adil, diskriminatif dan mempersulit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, BPD dapat mengusulkan pemberhentian kepala desa (pasal 17 Kepmendagri No. 64/1999 ayat 2) kepala bupati, karena dianggap telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (pasal 103 UU No.22/1999 ayat (1) dan (2) dengan demikian BPD berhak mengusulkan atas ketidak loyalan kepala desa dalam menjalankan pemerintahan desa serta melengserkan jabtannya apabila jelas-jelas terbukti menyalahi garis yang telah ditentukan. Untuk mempermudah supervisi terhadap jalannya perdes, maka terdapat kemudahan bagi BPD untuk mengetahui sejauh mana kepala desa menggunakan kapasitasnya sebagai lembaga eksekutif desa. BPD juga akan

²⁴⁸ Riza Multazam Luthfy, *Op.Cit. Fungsi Legislatif Desa Pasca Reformasi*, Hlm.11.

mengevaluasi implementasi perdes, apakah sudah berhasil dalam praktek sebagaimana yang diharapkan sebelumnya atau baru sekadar formalitas belaka. Posisi strategis BPD dalam mengawal perdes tidak terlepas dari kedudukan. BPD selaku lembaga legislatif desa yang berfungsi menetapkan perdes bersama dengan kepala desa (Pasal 166 UU No. 22/1999 ayat 3).²⁴⁹

Begitupula dalam hal pengawasan terhadap APBDes terhadap kebocoran, penyalahgunaan, penggelapan, korupsi, dan sudah dialokasikan sesuai perencanaan. Mengingat, setiap tahunnya BPD selalu terlihat dalam penetapan ABPdes (pasal 107 UU No. 22/1999 ayat 3) juga dalam penentuan tata cara pungutan objek pendapatan dan belanja desa (pasal 107 UU No. 22/1999 ayat 5). Kontrol BPD terhadap Pemerintah Desa mengharuskan kepala desa memberikan laporan pertanggungjawaban kepada rakyat melalui BPD harus disempurnakan dan dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari disampaikan kembali kepada BPD (pasal 19 Kepmendagri No. 64/1999 ayat 1). Lebih lanjut, pertanggungjawaban kepala desa yang telah disempurnakan ternyata ditolak untuk kedua kalinya, maka BPD dapat mengusulkan pemberhentian kepala desa kepada Bupati. (Kepmendagri No. 64/1999 ayat 2).²⁵⁰

Dengan demikian, BPD dipercaya sebagai representasi rakyat yang berhak menilai sejauh mana tingkat keberhasilan yang dicapai oleh Pemerintah Desa. Dengan mata BPD lah rakyat bisa mengerti apakah kepala desa yang dipilih benar-

²⁴⁹ *Ibid.* Hlm.11.

²⁵⁰ *Ibid.* Hlm.12.

benar telah berupaya sekuat tenaga untuk menyejahterakan masyarakat, menjalankan amanah dengan jujur dan adil, mengutamakan kepentingan umum, ataukah justru berharap egois dengan membela kepentingan orang-orang berkelas sosial tinggi serta mengkhianati kepercayaan yang dititipkan kepadanya.²⁵¹

2. Hubungan Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) dalam UU

No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 94 UU no. 22/1999 berbunyi,

“ di desa di bentuk Pemerintah Desa dan badan perwakilan desa, yang merupakan Pemerintah Desa”.

Ketentuan pasal ini secara tidak langsung memisahkan antara Pemerintah Desa dengan BPD. Meskipun sama-sama sebagai unsur Pemerintah Desa, keduanya memiliki posisi yang berbeda. Pemerintah yang terdiri dari atas kepala desa dan perangkat desa (pasal 95 UU No. 22/1999 ayat 1) berkedudukan sebagai lembaga eksekutif, sedangkan lembaga legislatif din perankan oleh BPD. Hal ini ditegaskan dengan Kepmendagri No. 64/1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa pada Pasal 41 yang melarang terjadinya rangkap jabatan anggota dan pimpinan BPD dengan kepala desa dan perangkat desa. Mirip dengan logika penghapusan sentralisme presiden dalam lingkup pemerintahan pusat, lahirnya pasal ini juga dalam rangka menggeser kedudukan kepala desa pada posisi yang lebih tepat. Sehingga, dua lembaga yang pada mulanya bergabung dalam pemerintahan desa tersebut, akhirnya dipisahkan.

²⁵¹ *Ibid.* Hlm.12.

Di samping bertujuan menciptakan keharmonisan dan menciptakan mekanisme *checks and balances*, ketentuan ini juga bertujuan menghindari adanya penyalahgunaan jabatan oleh kepala desa dalam meraih kepentingan pribadi dan golongan. Sebab, posisi strategis yang dimiliki kepala desa inilah pada akhirnya memudahkan terjadinya pelanggaran dijalankannya program-program yang bertendensi pada kepentingan pribadi maupun pada golongan semata. Aspek kesejahteraan yang semestinya mendapat perhatian, seringkali di kesampingkan, demi mengejar target-target yang berorientasi pada keuntungan. Aspirasi rakyat yang seharusnya diwujudkan, ternyata malah dikesampingkan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa di mata masyarakat, kuatnya kedudukan kepala desa dengan sendirinya mengantarkannya pada strata sosial yang tinggi. Dalam taraf tertentu masyarakat mengaggap kepala deasa sebagai sosok “bapak” yang menjadi pengayom dan pelindung. Menurut Abdur Rozaki,²⁵² anggapan yang terlalu “muluk” ini menjadi faktor utama mengapa relasi sosial politik desa berjalan secara timpang, karena terdapat budaya “*ewuh pakewuh*” dan *patron-client*, sehingga dalam perjalanannya menjadi penghambat tumbuhnya relasi sosial politik desa secara egaliter dan demokratis. Pada satu sisi, dengan adanya rasa “*ewuh pakewuh*” pada warga, segala titah dan perintah kepala desa lekkas dilaksanakan. Program-program yang dirancang mendapat sambutan dan antusiasme tinggi. Target dan tujuan yang ingin diraih dalam beberapa tahun kedepan memperoleh jalan, tanpa hambatan yang berarti. Akan tetapi, di sisi lain, juga menimbulkan

²⁵² Abdur Rozaki, dkk. *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, Cetakan Kedua (Yogyakarta : IRE Press, 2005), Hlm. 181.

dampak negatif. Di antaranya yaitu hilangnya daya kritis warga terhadap kebijakan yang dicetuskan oleh kepala desa. Apa yang keluar dari mulut kepala desa dengan sendirinya menjadi semacam sabda. Rasa “*ewuh pakewuh*” telah mematikan kemampuan berpikir warga. Mereka mempercayai keputusan kepala desa, karena di dalamnya terkandung kebenaran, sehingga mustahil untuk disalahkan atau diluruskan.

Kultus berlebih terhadap kepala desa bukanlah barang langka. Oleh karena itu, jika salah seorang anggota masyarakat kurang menaruh hormat, atau bahkan berbuat lancang pada kepala desa, maka mau tak mau ia harus menanggung risikonya. diaa bisa dicaci-maki oleh sesama atau dikucilkan dari pergaulan, sebagai bentuk sanksi sosial baginya. Fenomena ini diperparah dengan keyakinan yang beredar bahwa perangkat desa merupakan pamong desa yang diharapkan pengayom masyarakat, seringkali dalam pengelolaan publik maupun privat, ditokohkan, serta dipercaya sanggup memecahkan beragam persoalan. Dalam praktiknya, hubungan kedekatan secara personal antara warga dengan pamong desa terjalin melalui faktor kekerabatan dan ketetanggaan. Sayangnya, dua faktor ini lebih mengarah pada wilayah privat dari pada wilayah publik. Akibatnya, timbul kekaburan antara batas-batas urusan privat dan urusan publik. Dalam kondisi seperti inilah pengelolaan pemerintahan desa tergantung pada personifikasi masing-masing perangkat desa. Institusionalisasi menjadi mandul, sehingga akuntabilitas dan transparansi Pemerintah Desa semakin melemah.²⁵³

²⁵³ *Ibid*, Hlm. 181-182.

Pemisahan antara lembaga eksekutif dan legislatif merupakan perkembangan luar biasa, bila dibanding ketentuan yang digariskan undang-undang sebelumnya. Sebagaimana diketahui, UU No. 5/1979 menempatkan kepala desa dalam posisi yang *power full* dan “di atas angin”, bagaimana tidak disamping menjalankan kapasitas sebagai lembaga eksekutif, kepala desa juga untuk sebagai lembaga legislatif (LMD), bahkan berada pada pucuk pimpinan. Agak janggal memang ketika mendapati kebijakan tentang dua lembaga berlainan sangsi dipegang oleh orang yang sama, ketentuan aneh seperti ini tidak terlepas dari pasal yang mengatur bahwa Pemerintah Desa terdiri dari kepala desa dan lembaga musyawarah desa (Pasal 3 UU No. 5/1979 ayat 1). Dengan pasal ini, jelaslah bagaimana LMD yang seharusnya menjadi lembaga legislatif, digabung dalam lembaga eksekutif. Kehadiran BPD merupakan bentuk kritik terhadap keberadaan LMD, yang dinilai telah menutup secara perlahan-lahan pintu demokrasi di desa. Masyarakat, meskipun terbatas, ikut terlibat dalam pembentukan BPD. Berlainan dengan LMD di mana anggotanya ditunjuk langsung oleh lurah. Jika LMD merupakan lembaga korporatis yang dipimpin secara *ex officio* oleh kepala desa, sehingga dominasinya tampak begitu kentara. Adapun setelah lahirnya BPD, kepala desa diposisikan sebagai eksekutif yang terpisah dengan lembaga legislatif, yakni BPD.²⁵⁴

Diundangkannya UU No. 22/ 1999 merupakan momentum yang pas untuk menguatkan posisi lembaga perwakilan, sehingga mempunyai daya tawar politik.

²⁵⁴ Ade Chandra, et. al., *Manifesto Pembaharuan Desa: Persembahan 40 Tahun STPMD “APMD”*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: APMD Press), 2005. Hlm. 230

Mengingat sebelumnya LMD diposisikan sebagai lembaga yang begitu lemah, karena mau tidak mau dituntut untuk selalu menuruti perkataan kepala desa, yang menjadi pemimpinya. Apa yang menjadi hak dan kepentingan rakyat terpaksa dikorbankan, demi segelintir kepentingan penguasa. Dengan UU 22/1999, penguatan demokrasi desa betul-betul kelihatan, sementara pelemahan terhadap kekuasaan dan patronase Kepala Desa juga dilakukan. Dulu, terdapat pengendalian desa di bawah kendali pejabat lebih tinggi. Sebagai imbalan atas pengabdian pada atasannya, Kepala Desa diberikan keleluasaan menjalankan desa. Lahirnya BPD memberikan corak lain, karena dapat mengambil keputusan secara mandiri atas prioritas kebutuhan desa.²⁵⁵

Dengan undang-undang tersebut, baik kedudukan kepala desa maupun BPD dirombak besar-besaran. Agar tidak menjadi lagi pemanfaatan terhadap lembaga perwakilan oleh kepala desa, maka kedudukan BPD disejajarkan dengan Pemerintah Desa. Hal ini di tetapkan dalam pasal 35 Kepmendagri No. 64/1999 ayat 2, “ BPD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Desa”. Bahkan, agar kekuasaan kepala desa tidak terlalu besar, Hans Antlov²⁵⁶ menyimpulkan dari ketentuan UU No. 22/1999, bahwa setidaknya kepala desa harus melewati tiga lapis pemeriksaan. Pertama, mereka dipilih melalui pemilihan lima tahun sekali. Kedua, mereka menyampaikan laporan pertanggung jawaban kepada warga melalui BPD. Ketiga, mereka mempunyai keharusan untuk

²⁵⁵ R. Yando Zakaria, *Merebut Negara: Beberapa Catatan Reflektif tentang Upaya-upaya Pengakuan, Pengembalian dan Pemulihan Otonomi Desa*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Lapera bekerjasama dengan Karsa), 2004. Hlm. xvii.

²⁵⁶ Hans Antlov, *Op.Cit.*, Hlm. 368.

bertanggungjawab juga kepada camat setiap tahunnya. Dengan penyejajaran kedudukan ini, di harapkan kesewenangan kepala desa tidak kembali terulang. kepala desa harus “tahu diri” dan memposisikan diri hanya sebagai lembaga eksekutif.

C. Politik Hukum Hubungan Antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes) dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

1. Politik Hukum Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes) dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Penempatan Bamusdes selaku pemangku kekuasaan legislatif diharapkan pengalaman pahit masa lalu tidak terulang. Dualisme kepemimpinan kepala desa pada masa Orde Baru melahirkan dominasi yang berlebihan, sehingga membekukan demokratisasi di desa. Bagaimanapun juga, hal ini menjadi pelajaran penting dan berharga agar otoritarianisme Orde Baru tidak terjadi lagi di masa mendatang. Otoritarianisme yang dimaksud yaitu model korporatisme negara yang diselundupkan dalam berbagai kepentingan desa. Itulah mengapa di setiap desa di dirikan LKMD, RT, RW, PKK, Dasawisma, Karang Taruna, dan lain-lain. Untuk menjalankan organisasi-organisasi tersebut ditunjuklah kepala desa selaku pembina, sedangkan isteri kepala desa menjadi ketua penggerak PKK, dan tidak sedikit anak kepala desa yang ditunjuk menjadi ketua karang taruna. Keadaan seperti inilah yang menyebabkan meluasnya kekuasaan dan kewibawaan kepala desa. Pola klientalisme juga diwujudkan oleh negara, sehingga kepala desa dengan

mudah menumpuk kekayaan dan mengeruk keuntungan sebanyak banyaknya dari proyek-proyek pembangunan atau penguasaan sumberdaya desa semisal Koperasi Unit Desa (KUD). Banyak penelitian menunjukkan penguasaan kepala desa terhadap tanah lebih dominan dibanding warga desa lain. Dengan demikian, kepala desa beserta kerabatnya kelas sosial tinggi yang memiliki kekayaan lebih, mempunyai beraneka usaha, menguasai pengelolaan KUD, dapat keuntungan melimpah dari program-program yang diciptakan untuk rakyat. Selain itu, bertujuan menambah kehormatannya, sejumlah kepala desa mengawinkan anak perempuan mereka dengan kaum profesional kota dan pemilik tanah luas, menjodohkan anak laki-lakinya dengan anak kepala desa tetangga, memudahkan sanak kerabat mereka pada jabatan-jabatan strategis di level kecamatan atau kabupaten.²⁵⁷

Untuk mewujudkan *local democratic governance*, seharusnya kepala desa tidak lagi tampil sebagai sentrum kekuasaan formal yang memenopoli kekuasaan, sehingga segala keputusan dan kebijakan publik selalu berada ditangan mereka. Selaku pejabat lokal, kepala desa dituntut untuk bisa mentransformasikan kekuasaannya dengan memberi ruang seluas-luasnya kepada semua elemen masyarakat untuk berperan serta dalam proses politik dan kebijakan publik. Kekuasaan yang ada di desa harus dibagi pada tiga level, yaitu keatas pada pemerintah pusat, kesamping pada NGO dan swasta serta kebawah pada masyarakat lokal. Perlu adanya pengelolaan desentralisasi sebagai mekanisme kekuasaan formal dalam rangka merevitalisasi demokrasi lokal.²⁵⁸ Hal ini

²⁵⁷ Gregorius Sahdan (ed.), *Op.cit.*, Hlm. 19-20.

²⁵⁸ Gregorius Sahdan (ed.), *Op.cit.* Hlm. 19-20.

dilakukan dengan cara memadukan sebagai preferensi kepentingan yang ada di desa.

Pada hakikatnya, tujuan lahirnya Bamusdes adalah dalam rangka membuka lebar-lebar demokratisasi desa. Latar belakang pembentukannya yaitu memperbaiki lembaga keberadaan legislatif desa pada masa Orde Baru (LMD) yang di tetapkan dalam UUPD No. 5/1979. Kehadiran Bamusdes merupakan bentuk kritik terhadap keberadaan LMD yang di nilai telah mantap secara perlahan-lahan pintu demokrasi di desa, ataupun APBD yang dituduh serampangan dalam memanfaatkan wewenangnya.

Pembahasan tentang Desa dalam rapat ke-42 Panitia Kerja (Panja) Rancangan Undang-Undang (RUU) Perubahan atas UU No.22/1999 dilaksanakan pada tanggal 30 Juli 2004.²⁵⁹ Seperti pada rapat RUU pada umumnya, banyak hal yang menjadi sorotan dari undang-undang yang akan direvisi. Terkait dengan desa, kritik terhadap UU No.22/1999 mengemuka dalam rapat ini, mulai dari penataan kewenangan desa, kedudukan desa yang seolah-olah terpisah dari pemerintahan nasional karena luasnya wewenang Pemerintah Desa dalam menentukan, sampai pada eksistensi BPD di lapangan yang kurang berintegrasi dengan kepala desa, bahkan justeru menjadi kompetitor bagi kepala desa. Hal ini seperti diungkapkan oleh Ontarto Sudung Marwadi yang merupakan wakil dari pemerintah dan

²⁵⁹ *Risalah Rapat Panitia Kerja Rancangan Undang-Undang (RUU) Perubahan atas Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Rapat Ke-42 Panja Ke-9*, (Jakarta: Sekretariat Panitia Khusus - Sekretariat Jenderal DPR RI), 2004. Hlm.1-2.

menjabat sebagai Direktur Jenderal Otonomi Daerah Departemen dalam negeri yang menyatakan:²⁶⁰

“.... UU No.22/1999 itu memberikan suatu kondisi seolah-olah desa-desa di dalam pengertian secara administratif pemerintahan desa itu terpisah dengan pemerintahan nasional, gejalanya sudah cukup banyak seperti desa-desa mengatakan punya otonomi desa memunguti juga pengetahuan-pengetahuan terhadap suatu perusahaan-perusahaan atau pengusaha-pengusaha yang berlokasi di desa bersangkutan. BPD diinterpretasikan seolah-olah semacam juga DPRDnya di satu daerah pemerintahan atau pengaturan di dalam praktek kegiatannya itu sangat kurang berintegrasi dengan sistem Pemerintahan Nasional maka keterangan pengaturan menjelaskan dan menghierarki pemerintahan ini diperjelas kembali.... Ada sumber-sumber keuangan desa ini lebih diperjelas karena sering di dalam praktek komposisinya demikian di dalam proses pemilihan Kepala Desa ada kompetisi yang tidak berhasil untuk memenangkan pemilihan itu. Kemudian dengan menghimpun potensi yang ada terjadi masuk menjadi Kepala Desa ataupun pimpinan BPD. Karena spiritnya dan nuansanya itu adalah kompetisi antar individu, maka akibatnya di dalam praktek kerjasama antara BPD dengan Pemerintah Desa itu senantiasa tidak rukun dan tidak akur.”

Kritik juga dilontarkan oleh Ferry Mursyidan Baldan yang merupakan anggota Fraksi Partai Golkar (FPG), Ferry mengemukakan bahwa:²⁶¹

“Yang paling penting juga saya kira, di Pasal 144, syarat menggambarkan sebuah ketidakjelasan posisi Pemerintah Desa. Saya kira di bawah dia dijepit oleh BPD dan di atas harus menyampaikan laporan, dan ini adalah sebuah bentuk intervensi yang harusnya tidak dalam format seperti ini kita melakukan pola hubungan pemerintah desa dengan di atasnya. Dia harus mempertanggungjawabkan, bahkan konsekuensinya bisa diberhentikan.”

Sorotan pada eksistensi BPD juga dilontarkan oleh anggota FPG yang lain, yakni Mujib Rohmat yang menilai bahwa BPD bisa menjadi kaki tangan kekuasaan

²⁶⁰ *Ibid.*, Hlm.7-8.

²⁶¹ *Ibid.*, Hlm.12-13.

politik mengingat dalam undang-undang sebelumnya terdapat ketentuan yang memungkinkan BPD mengusulkan pemberhentian kepala desa pada Bupati. Hal ini menurut Mujib sangat dimungkinkan jika Bupati merupakan orang partai politik.²⁶²

Fakta yang mengejutkan disampaikan oleh Kohirin Suganda dari Fraksi Tentara Nasional Indonesia / Kepolisian Republik Indonesia (FTNI/Polri) yang menuturkan bahwa terjadi praktek-praktek yang tidak sehat dengan pola pengaturan hubungan antara BPD dengan kepala desa, beliau menuturkan:²⁶³

“... Akhirnya, BPD ini menjadi sebuah ajang, ada kekuasaan baru di desa, untuk katakanlah mumpung masih punya posisi, ada yang dipakai sebagai rivalitas kepada kepala desa terpilih. Bahkan di kampung kelahiran saya, Desa Karang Anyar baru pemilihan kepala desa terpilih, calon yang tidak terpilih masuk menjadi BPD kemudian mengajukan pemekaran desa.”

Kritik tentang BPD juga dikemukakan oleh Abdullah Al-Wahdi dari Fraksi Persatuan Daulat Ummat (FPDU) yang menyakatan bahwa dengan kewenangan BPD yang cukup besar dan bahkan lebih besar dari kepala desa maka yang akhirnya terjadi adalah tarik-menarik antara BPD dan kepala desa. Peraturan yang dibuat oleh Keala Desa tidak bisa dijalankan sebelum menjadi hasil keputusan rapat desa.²⁶⁴

Mengenai berubahnya nomenklatur BPD dari yang semula merupakan akronim dari Badan Perwakilan, kemudian berubah menjadi Badan

²⁶² *Ibid.*, Hlm.13-14.

²⁶³ *Ibid.*, Hlm.26.

²⁶⁴ *Ibid.*, Hlm.30.

Permusyawaratan Desa maka menarik kita mencermati argumentasi yang diajukan oleh pemerintah sebagai berikut.²⁶⁵

“Apakah nanti kita sebut Badan Permusyawaratan Desa atau istilah lain, atau Badan Perwakilan Desa. Kalau Badan Perwakilan Desa itu lebih berkonotasi pada kegiatan politik. Tapi kalau Badan Permusyawaratan Desa itu lebih bersifat kemitraan. Memang sejarahnya, Badan Perwakilan Desa itu semula dinamakan kalau di desa-desa tradisional itu adalah *rembuk desa*, yang mengkristal kemudian menjadi Lembaga Sosial Desa (LSD), kemudian LSD meningkat lagi dalam UU No.5/1979 menjadi Lembaga Musyawarah Desa.

Hanya dalam pemikiran alam reformasi kemarin, mohon maaf, kebetulan pada waktu itu saya juga sebagai fungsionaris Golongan Karya, kalau LSD/LKMD tidak konotasi jaket kuning, dia tidak boleh duduk di sana. Itulah upaya waktu itu dimana saya terlibat di dalamnya. Tetapi sekarang dalam alam demokrasi, itu harus dihapuskan, maka cara menghapuskannya tidak dimonopoli satu kekuatan partai politik tertentu, maka saya namakan Badan –mohon maaf karena waktu itu kami yang mengurus- Badan Perwakilan Desa.

Tetapi setelah menjadi Badan Perwakilan Desa begini prakteknya. Oleh karena itu seandainya bapak-bapak punya solusi terhadap pelaksanaan-pelaksanaan yang diakibatkan adanya komprehensi politik di tingkat *grassroot*, apa salahnya kita sepakat itu dinamakan Badan Musyawarah Desa. Jadi ini lebih *soft*, walaupun fungsi-fungsinya juga bisa mengkomodasidalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Demikian Bapak Pimpinan dan bapak-bapak yang kami hormati, terima kasih.”

Dari risalah persidangan di atas dapat kita simpulkan bahwa revisi regulasi hubungan BPD dan kepala desa lahir karena konsep “demokratisasi desa yang kebablasan” dalam UU No.22/1999. Hal ini diakibatkan oleh kentalnya euforia reformasi saat oenyusunan UU No.22/1999. Euforia tersebut kemudian melahirkan pola hubungan yang justeru kontra-produktif antara BPD dan kepala desa.

²⁶⁵ *Ibid.*, Hlm.33-34.

Memang, jika kita hanya melihat Pasal 200 UU No. 32/2004 ayat (1) yang menyatakan:

“dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk Pemerintah Desa yang terdiri dari Pemerintah Desa dan badan permusyawaratan desa”. (ayat 1)

maka kita akan berkesimpulan Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes atau BPD). Meskipun demikian, fungsi legislatif dan eksekutif tetap dipisahkan. Dalam pasal ini, Pemerintah Desa yang tersusun atas kepala desa dan perangkat desa (pasal 202 UU 32/2004 ayat 1) difungsikan sebagai lembaga eksekutif, sedangkan Bamusdes berposisi sebagai lembaga legislatif. Hal ini mirip sekali dengan ketentuan yang digariskan dalam UU No. 22/1999, yang memposisikan BPD pada lembaga legislatif dan sama sekali terpisah dengan lembaga eksekutifnya (kepala desa).

Pada ketentuan pasal ini, kita dapat membaca bahwa arena kekuasaan dan demokrasi desa melalui lembaga legislatif desa ingin tetap dipertahankan sebagaimana ketika UU No. 22/1999 diterbitkan. Sebagaimana BPD, kehadiran Bamusdes adalah dalam rangka menghapus kekuasaan yang begitu besar pada Pemerintah Desa. Jangan sampai kepala desa kembali pada posisi semula, yaitu pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif sekaligus. Hal begitu yang mencolok ketika UU No. 5/1979 diberlakukan. Kehadiran Bamusdes juga sebagai wujud dari bentuk penghapusan benturan antara lembaga legislatif desa dengan Pemerintah Desa, sebagaimana yang terjadi pada lembaga legislatif sebelumnya (BPD). Dengan beberapa kewenangan berada di tangannya, sering kali BPD menjadi momok menakutkan bagi Pemerintah Desa, sehingga keharmonisan yang semestinya

terbina dalam hubungan keduanya. Dengan lahirnya Bamusdes, diharapkan benturan antara lembaga legislatif desa dengan Pemerintah Desa dapat hilng dengan sendirinya.

Secara historis, pada satu sisi, sumbangsih BPD terhadap demokrasi desa senagatlah besar. Keberadaanya cukup berhasil membuka sedikit demi sedikit ruang kontrol dan keseimbangan kekuasaan di desa. Barang tentu hal ini menjadi angin segar bagi kepala desa yang memiliki *sense of legitimacy*. Mereka tentu merasa diuntungkan. Dukungan *partnership* dari BPD menyebabkan beban psiko-politik dalam melahirkan keputusan lebih ringan. Sebelumnya, kepala desa memegang dominasi dan monopoli dalam menerbitkan keputusan desa. Dengan hadirnya BPD, mereka bisa berbagi untuk memungkinkan tekanan-tekanan dari publik yang dihadapi semakin melemah.²⁶⁶ Selain itu, kehadiran BPD di beberapa desa juga membuat kepala desa senantiasa waspada dalam bertindak. Tanpa adanya pertimbangan matang, mereka enggan mengambil tindakan. Mau tidak mau, mereka harus bekerja lebih transparan dan bertanggungjawab, agar tidak mendapat peringatan atau bahkan rongrongan dari BPD.

Akan tetapi, pada sisi yang lain, di sejumlah desa lainnya, ternyata pelembagaan demokrasi desa yang dijalankan oleh PBD kurang memberikan sumbangan berarti. Parahnya, munculnya BPD mendatangkan problematika baru bagi Pemerintah Desa. Sebab menjalankan kewenangannya secara kebablasan, pertikaian dan perselisihan dengan Pemerintah Desa sulit dihindarkan. Terdapat

²⁶⁶ Ade Chandra, et, al., *Op.Cit.* Hlm. 231.

tanda-tanda agresifitas BPD terhadap Pemerintah Desa. Pengawasan yang dijalankan kurang ada keseimbangan, karena cenderung “egois” dan mengabaikan mekanisme yang tepat dan obyektif dalam mengukur kinerja Pemerintah Desa. Bahkan terdapat anggapan bahwa sikap provokatif tersebut tiada lain merupakan politik transaksional guna mencari keuntungan individu.²⁶⁷ Akibatnya, banyak kepala desa mengeluh dan melaporkan adanya ketidak-beresan dengan lembaga legislatif desa tersebut. BPD dituduh telah mendzalimi dan menekan mereka sedemikian rupa, sehingga tak heran apabila disematkan julukan “Badan Provokasi Desa”²⁶⁸ atau “Badan Pemborosan Desa”²⁶⁹ bagi BPD.

Apalagi, berbeda halnya dengan Bupati/Wali Kota yang bisa dengan mudah membungkam DPRD dengan uang, kepala desa tidak memiliki uang untuk melumpuhkan BPD.²⁷⁰ Menurut kepala desa, batas-batas kekuasaan yang digariskan telah dilanggar oleh BPD.²⁷¹ Kepala desa juga merasa keberatan apabila dibebani untuk menghidupi BPD. Padahal, sumber dan nilai nominal pendapatan desa dalam kenyataannya sukar berubah bahkan cenderung turun dari tahun ketahun, sedang lembaga formalnya selalu bertambah dan mesti membutuhkan pendanaan.²⁷²

²⁶⁷ Heri Kusmanto, et, al., *Op.Cit* , Hlm. 46.

²⁶⁸ Contohnya di Kalimantan Timur, Lihat Jamil Gunawan, et., al (ed), *Desntralisasi. Globalisasi, Dan Demokrasi Lokal*. Cetakan Pertama (Jakarta : LP3S : 2005), HLM. 409.

²⁶⁹ Contohnya di Bantul, Yogyakarta, *Ibid*, hlm 409.

²⁷⁰ *Ibid*,Hlm. 409

²⁷¹ Ade Chandra, et, al., *Op,cit*, Hlm. 231.

²⁷² Heri Kusmanto, et, al., *Op.Cit*, Hlm. 46.

Timbulnya ketegangan seperti ini kian memanas dengan adanya kepala desa yang khawatir kehilangan kekuasaan, sampai-sampai berbagi kekuasaan dengan BPD saja mereka enggan.²⁷³ Awalnya BPD dianggap teman, akan tetapi lama-kelamaan dianggap musuh berbahaya, yang dapat dengan mudah menggoyahkan kepercayaan diri kepala desa, mengancam kekuasaan, kewenangan dan kekuasaan mereka. Sebabnya antara lain karena porsi kekuasaan yang dilimpahkan kepada BPD terlalu besar dan merupakan hal baru bagi masyarakat desa, sehingga mereka merasa kesulitan untuk mengelola dan menggunakannya secara maksimal.

Implikasi yang ditimbulkan dari lahirnya BPD sangatlah besar. Yang paling nyata yaitu berlangsungnya pergeseran kekuasaan politik, sehingga dinamika politik desa tidak lagi berpusat pada kepala desa. Fungsi legislas, kontrol dan pengalaman aspirasi yang dimiliki BPD dapat menggeser posisi dan fungsi politik kepala desa.²⁷⁴ Akibatnya, di desa terjadi tarik-menarik politik yang syarat muatan dan kepentingan.

Meskipun secara ideal, BPD sanggup membawa cekrawala baru dalam pemerintahan desa serta merubah dinamika sosial dan politik desa yang sebelumnya cenderung sentralistis dan mengabaikan mekanisme checks and balances, namun kinerja BPD masih diselimuti problem-problem kontradiktif. Problematika tersebut berpotensi menjadi bumerang dan lambat laun akan menghancurkan nilai-nilai demokrasi yang ada di desa. Persoalan legal formal, basis sosial anggota BPD,

²⁷³ Abdul Ghaffar Karim (Ed.), Abdul, Gaffar Karim, ed., *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Kerja Sama Dengan Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL Universitas Gadjah Mada), 2006, Hlm. 267

²⁷⁴ Suhartono, *Op.Cit*, Hlm. 157-158.

dinamika internet maupun interaksinya dengan pihak-pihak luar menjadi permasalahan yang rumit dan kompleks. Kekurangmaksimalan peran BPD di tandai adanya ketidakmampuannya menyerap aspirasi masyarakat secara maksimal. Hal ini diperparah dengan belum berakhirnya problem elitisme. Sebagaimana DPRD, ternyata BPD hadir sebagai bentuk oligarki elit yang kurang peka dan peduli terhadap kehidupan masyarakat.²⁷⁵ Inilah yang menjadi latar belakang mengapa Badan Perwakilan Desa (BPD) dihapus dan digantikan dengan lembaga legislatif desa baru bernama Bamusdes.

2. Hubungan Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes) dalam Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 209 UU No. 32/2004 menyatakan bahwa “*Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat*”. Badan Permusyawaratan desa (Bamusdes) sesuai pasal 209 UU No. 32/2004 ini mempunyai fungsi untuk menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Dalam menjalankan fungsi penetapan peraturan desa (perdes) bersama kepala desa, Bamusdes cenderung elitis, karena rancangan perdes tidak berangkat dari proses artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat. Bahkan, kerap kali ditemukan pembuatan perdes dilakukan dengan tergesa-gesa dan menjiplak perdes

²⁷⁵ Syamsuddin Haris, et.al., *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, (Jakarta: LIPI Press), 2006,, Hlm. 59-60.

dari desa lain. Dengan demikian, alih-alih menghasilkan perdes yang partisipatif, kinerja Bamusdes hanya mampu melahirkan perdes yang kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Itulah mengapa kebijakan desa yang dihasilkan lebih bersifat elitis, ketimbang partisipatif.

Ruang-ruang komunikasi yang lebih elitaliter dan partisipatif terkadang justru ditemukan dalam kelompok-kelompok sosial sektoral semisal kelompok tani dan pengrajin. Hal ini disebabkan homogenitas dalam komponen dan kepentingan mereka serta tidak adanya jenjang vertikal. Pada awalnya, kelompok ini bergerak kedalam dengan mengimplementasikan demokrasi internal. Namun sebab adanya dorongan dari pihak tertentu, maka merekapun akhirnya mau menyampaikan problem dan aspirasi kepada pihak Pemerintah Desa, meski tidak semuanya direspon secara serius.²⁷⁶

Dalam menjalankan fungsinya untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, seharusnya Bamusdes menjadi corong bagi apa yang menjadi impian dan harapan masyarakat. Setiap anggota Bamusdes dituntut mampu membuka lebar-lebar telinga demi mendengarkan keluhan yang dirasakan oleh masyarakat, untuk selanjutnya disampaikan ke rapat atau forum bersama kepala desa. Bagaimanapun juga, posisi Bamusdes dalam pemerintahan desa mengharuskannya untuk peka dan bertindak cepat dalam merespons kehendak penduduk desa. Jangan sampai ada anggapan bahwa Bamusdes cenderung acuh tak acuh dan kurang tanggap apabila ada masukan untuk Pemerintah Desa. Apabila di temukan suara-suara miring dari

²⁷⁶ R. Widodo Triputro (ed), *Op.Cit.*, Hlm.299.

sebagian warga mengenai jalannya pemerintahan desa, harus disikapi dengan bijak. Hal ini merupakan bentuk kekritisan yang ditunjukkan oleh masyarakat, sehingga tidak layak jika seumpama anggota Bamusdes menilai mereka kurang menaruh hormat pada aparat pemerintah desa, sebab, apa yang mereka teriakan kebanyakan berasal dari hati nurani terdalam. Dengan berani mengetakan kelemahan dalam pelaksanaan pemerintahan desa, berarti ada sikap baik untuk memberitahukan agar kelemahan tersebut segera diatasi.

Adanya pemahaman Bamusdes terhadap kepentingan masyarakat sekaligus penyalurannya kepada Pemerintah Desa menggambarkan adanya kepastian mengenai skema desentralisasi berbasis pada paham kerakyatan, atau dikenal dengan istilah “desentralisasi kerakyatan”. Menurut Dadang Juliantara,²⁷⁷ konsep ini, “menyadari sepenuhnya bahwa mengatur rumah tangga sendiri, sesuai dengan lokalitas dan partisipasi komunitas, adalah hak bawaan”.

Perubahan nomenklatur Badan Perwakilan Desa (BPD) menjadi Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes) berimplikasi serius, karena derajat wewenang lembaga legislatif desa tersebut semakin menurun. Berbagai kewenangan yang dimiliki BPD “dipreteli” sedemikian rupa, sehingga kedudukan Bamusdes tidak jauh berbeda dengan LMD, meskipun pembentukannya dilakukan dengan cara musyawarah dan mufakat. Akhirnya, keterwakilan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan di desa mengalami penurunan drastis. Hilanglah sebutan parlemen desa yang sebelumnya tersemat pada BPD, karena Bamusdes cenderung

²⁷⁷ Dadang Juliantara, *Desentralisasi kerakyatan, dalam Dadang Juliantara, Pembaruan Kabupaten: Arah Realisasi Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta : Pembaruan, 2004), Hlm. 103.

dikelompokkan sebagai badan desa, sebagai akibat dari digugurkannya beberapa wewenangnya.

Ketentuan pasal 209 UU No. 32/2004 berimplikasi pada hilangnya fungsi kontrol yang dimiliki lembaga legislatif desa sebagaimana diatur dalam pasal 104 UU No. 22/1999. Wewenangnya berubah secara mendasar dan menjadi sangat terbatas. Peran Bamusdes hanya terbatas pada pembuatan kebijakan, tanpa mempunyai hak untuk mengadakan pengawasan apakah kebijakan tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah Desa kembali melemah seperti halnya LMD pada masa Orde Baru. Meskipun kedudukannya sebagai lembaga legislatif di pisahkan dengan Pemerintah Desa yang berlaku sebagai lembaga eksekutif, akan tetapi Bamusdes tidak lagi memiliki hak untuk mengontrol jalannya pemerintahan desa. Sebagai konsekuensinya, Bamusdes tidak berhak meminta pertanggungjawaban kepala desa. Laporan pertanggungjawaban (LPJ) kepala desa wajib disampaikan kepada Bupati/Wali Kota. Adapun Bamusdes hanya menerima laporan keterangan LPJ tersebut (Peraturan Pemerintah 72 Tahun 2005 tentang Desa Pasal 15 ayat 2).²⁷⁸

Sesuai penjelasan pasal 15 ayat 4 PP No. 72/2005, kapasitas Bamusdes membolehkannya untuk sekedar mengajukan pertanyaan-pertanyaan kritis atau laporan keterangan pertanggungjawaban kepala desa, tetapi tidak dalam kapasitas menolak atau menerima. Berbeda halnya dengan ketentuan UU No. 22/1999., dimana kepala desa diharuskan untuk memberikan laporan pertanggungjawaban kepada rakyat melalui BPD (Pasal 102). Ini menunjukkan bahwa lemahnya posisi Bamusdes selaku unsur pemerintahan desa semakin nampak. Karena fungsi

kontrolnya sudah hilang, maka Bamusdes hanya berhak mengusulkan pemberitahuan kepala desa apabila terbukti melanggar ketentuan undang-undang, yang disampaikan oleh pimpinan Bamusdes kepada bupati/wali kota melalui camat, berdasarkan keputusan musyawarah Bamusdes (PP No. 72/2005 Pasal 17 ayat 3). Itupun harus memenuhi persyaratan dan mekanisme yang berlaku. Di antaranya, musyawarah Bamusdes yang dimaksud harus dihadiri oleh 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota Bamusdes (pasal 17 PP No. 72/2005 ayat 4).

Secara substantif, UU No. 32/2004 adalah “reinkarnasi” dari UU No. 5/1979 yang menempatkan desa selaku kepanjangan tangan negara, dengan menetapkan beberapa ketentuan yang mengantarkan negara bisa secara semena-mena memaksa hadir dengan porsi berlebihan. Akhirnya desa yang sebelumnya merupakan pemerintahan otonom berubah menjadi unit administrasi semata.²⁷⁹ Hal ini membuat desa semakin bergantung kepada pemerintah supradesa. Langkah apa yang ingin di tempuh, harus melalui petunjuk dan intruksi dari atasan. Akibatnya, kemandirian desa dalam mengatur pemerintahannya sendiri otomatis berkurang. Keperluan apa yang dibutuhkan desa terlebih dahulu di komunikasikan.²⁸⁰

Adanya perubahan status desa dan hilangnya fungsi kontrol Bamusdes menimbulkan simbiosis mutualisme bagi pemerintah pusat dan kepala desa. Keduanya merasa sama-sama diuntungkan. Bagi pemerintah pusat, maka ia dengan sendirinya akan di angkat sebagai “anak emas”, sehingga dalam perjalanannya dapat menjalankan kekuasaan sesuai dengan yang diinginkan. Apalagi, jabatan

²⁷⁹ Tarli Nugroho, *Pembangunan Desa: dari Modernisasi ke Liberalisasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Satunama), 2007. Hlm.104.

²⁸⁰ Riza Multazam Luthfy, *Op.Cit.*. Hlm.14.

kepala desa bukan sekedar jabatan sosial atau prestise belaka, tetapi juga tergantung pada maksud terselubung perebutan kekuasaan akses sumber-sumber ekonomi yang ada di desa. Buktinya, jika pemilihan kepala desa (Pilkades) akan diadakan dalam suatu desa berkategori miskin, maka calon yang mendaftarkan diri sangatlah sedikit, bahkan bisa jadi pilkades ditunda karena tidak ada calonnya. Namun jika yang akan menyelenggarakan pilkades adalah desa dengan kategori subur atau kaya, maka berbondong-bondonglah para calonnya.²⁸¹ Dalam kondisi seperti ini, semestinya ada lembaga atau badan yang secara legal berfungsi menjadi “pengingat” atau “penegur” apabila suatu waktu kepala desa meyalahgunakan kewenangannya secara membabibuta. Akan tetapi, yang terjadi malah sebaliknya. Dengan diterbitkannya UU No. 32/2004, lembaga yang di maksud (Bamusdes) dipreteli kewenangannya, sehingga tidak memiliki fungsi kontrol terhadap jalannya pemerintahan desa.²⁸²

Masa-masa euforia demokratisasi dan otonomi pasca jatuhnya rezim Orde Baru tidak bergulir lama, sesaat setelah lahirnya UU No. 32/2004. Pasalnya, undang-undang tersebut telah mengadakan pembalikan secara besar-besaran. Celaknya lagi, spirit otonomi dan demokratisasi merupakan di antara hal- hal yang diganti, karena negara atau pemerintah pusat didudukkan kembali sebagai *super-body*.²⁸³

²⁸¹ R. Widodo Triputro (ed), *Op. Cit*, Hlm. 295.

²⁸² Riza Multazam Luthfy, *Op.Cit.*. Hlm.15.

²⁸³ Tarli Nugroho, *Op.Cit*, Hlm. 104

Pengurangan wewenang Bamusdes dalam undang-undang ini mempunyai latar belakang dan alasan. Diantaranya yaitu untuk mendudukkan Bamusdes pada tempat yang tidak begitu dominan, sebagaimana pengaturan dalam UU No. 22/1999. Dengan di keluarkannya undang-undang pada masa pemerintahan presiden BJ. Habibie tersebut, sepak terjang BPD dalam pemerintahan desa cenderung kebablasan. Bahkan, kepala desa menganggap BPD telah melebihi apa yang telah di gariskan kepadanya. BPD dituduh melanggar ketentuan legislasi. Oleh karena itu, dapat dimengerti, pengurangan terhadap Bamusdes bertujuan agar mekanisme *check and balances* bisa berwujud dan hubungan antara Pemerintah Desa dengan Bamusdes bisa lebih harmonis, tanpa perlu direcoki dengan berbagai problem yang menyebabkan pertikaian antara keduanya. Sayangnya, jalan ini malah membikin lemahnya posisi Bamusdes di hadapan Pemerintah Desa, dapat berlanggeng bebas, karena tidak ada lagi lembaga yang mengawasinya dalam menjalankan peran eksekutif di pemerintahan desa.²⁸⁴

Permasalahan selanjutnya adalah jika kita menghubungkan antara UU No. 32/2004 dengan peraturan pelaksanaannya, maka akan ditemui keganjilan. Dalam UU No. 32/2004 jelas-jelas disebut dua fungsi Bamusdes yaitu menetapkan peraturan desa serta menampung dan meyalurkan aspirasi masyarakat. Adapun dalam penjelasan PP No. 72/2005 disebutkan bahwa Bamusdes mempunyai fungsi “mengawasi pelaksanaan peraturan desa dalam rangka pemantapan pelaksanaan kinerja Pemerintah Desa”. Kejanggalaan ini dimantapkan dengan pasal 35 PP No.

²⁸⁴ Riza Multazam Luthfy, *Op.Cit.*. Hlm.15.

72/2005 dengan menyebutkan bahwa pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa merupakan salah satu wewenang Bamusdes. Kontradiksi semacam ini menyebabkan terjadinya kebingungan baik penafsir maupun pelaksana kedua undang-undang tersebut. Akan tetapi, karena yang menjadi pijakan utama adalah UU No. 32/2004, maka tersebar keyakinan bahwa fungsi Bamusdes hanya terbatas pada penetapan peraturan desa dan penyaluran aspirasi masyarakat.²⁸⁵

D. Politik Hukum Hubungan Antara Kepala Desa dan Badan Permasyarakatan Desa (BPD) dalam UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa

1. Politik Hukum UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa

UU No.6/2014 mengangkat kembali otonomi desa berbasis jati diri desa, mengakomodasi keanekaragaman serta keunikan budaya tiap desa, di dalam sebuah negara kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang 6 tahun 2014 tentang Desa menggambarkan itikad negara untuk mengotomikan desa, dengan berbagai kemandirian pemerintahan desa seperti pemilihan umum calon pemimpin desa, anggaran desa, semacam DPRD desa, dan kemandirian pembuatan peraturan desa semacam perda, menyebabkan daerah otonomi NKRI menjadi provinsi, kabupaten atau kota, dan desa. Reformasi telah mencapai akarnya, kesadaran konstitusi desa dan dusun diramalkan akan mendorong proses reformasi berbasis otonomi daerah bersifat hakiki.²⁸⁶

²⁸⁵ *Ibid.* Hlm.16.

²⁸⁶ <http://www.ksap.org/sap/desa/>, diakses 10 September 2017

Pada tanggal 15 Januari 2014 UU No.6/2014 ditetapkan. Dalam konsideran Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kemudian bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia. Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Konstruksi hukum terhadap struktur Pemerintahan desa, sebenarnya masih menggunakan konstruksi hukum yang diterapkan selama ini. Hal ini dapat ditelusuri dari bunyi pasal 1 angka 3 UU No.6/2014 yang menyatakan, bahwa Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pertanyaannya adalah apa yang dimaksudkan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, karena disini terdapat dua konsep, yakni *pertama*, Penyelenggaraan urusan pemerintahan, dan yang *kedua*, kepentingan masyarakat setempat. Untuk memahami ini, harus dipahami lebih dahulu apa yang dimaksud dengan desa.

Apabila memperhatikan secara cermat pasal 1 angka 1 memberikan batasan tentang Desa berikut

“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”.

Berdasarkan rumusan pasal 1 angka 1, terjawablah bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati oleh Negara. Yang dimaksud penyelenggaraan urusan pemerintahan adalah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat. Dasar yang digunakan adalah berdasarkan prakarsa masyarakat, berdasarkan hak asal usul atau hak tradisional.

Pertanyaan siapa yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat. Pertanyaan ini dijawab dalam rumusan pada Pasal 1 angka 3 yang menyatakan, bahwa

“Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur sekretariat Pergeseran pola penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan otonomi asli Desa”.

Hal ini berimplikasi terjadinya perubahan pola hubungan antara Pemerintahan Kabupaten dengan Pemerintahan desa. Pola hubungan yang terjadi bukanlah pola hubungan atasan dengan bawahan, akan tetapi lebih pada pola hubungan yang bersifat koordinatif. Peran Pemerintah Daerah hanya sebagai fasilitator, sehingga

relasi antara pemerintah dengan masyarakat Desa lebih ditekankan pada pola kemitraan (*partnership*).²⁸⁷

Derasnya tuntutan dari masyarakat desa dan pemerintahan desa terhadap keberadaan desa, telah membawa banyak perubahan di bidang politik dan pemerintahan, dengan terjadinya pergeseran paradigma dari sistem pemerintahan yang bercorak sentralistik ke arah sistem yang desentralistik. Salah satu instrumen pokok yang menandai pergeseran paradigma tersebut yang merupakan buah dari perjuangan seluruh komponen masyarakat dan perangkat desa di seluruh Indonesia adalah dengan telah ditetapkan dan diundangkannya UU No.6/2014 tentang Desa. Keberadaan Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa ini diharapkan dapat mewadahi dan menampung segala kepentingan, kebutuhan dan harapan masyarakat desa, selain itu pelaksanaan pengaturan desa agar disesuaikan dengan asal usul dan adat istiadat yang selama ini berlaku dan sesuai dengan perkembangan zaman, terutama yang menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, kemajuan dan pemerataan pembangunan di desa yang menggabungkan fungsi *self governing community* dengan *local self government*.²⁸⁸

UU No.6/2014 dalam ketentuan umumnya memberikan penjelasan tentang Desa sebagai berikut:

“Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan

²⁸⁷ Khaeril Anwar, *Hubungan Kerja Antara Kepala Desa Dengan Badan Permusyawaratan Desa (Bpd) Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*, Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan Magister Hukum Universitas Mataram, Volume.8, Agustus 2015. Hlm. 213.

²⁸⁸ *Ibid.* Hlm.214.

prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Kata “mengatur” memiliki arti kewenangan dalam membuat kebijakan yang bersipat mengatur (*policy regulatioan*) sedangkan kata mengurus memiliki arti kewenangan membuat aturan pelaksanaan (*policy implementation*). Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri berarti kesatuan masyarakat hukum tersebut mempunyai otonomi karena ia berwenang membuat kebijakan yang bersipat mengatur sekaligus membuat aturan pelaksanaannya. Dengan demikian Desa memiliki otonomi untuk mengatur dan mengurus kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa.²⁸⁹

Penyelenggaraan pemerintahan Desa memasuki babak baru dengan kewenangan pengaturan ada pada Pemerintahan Desa itu sendiri yang berasal dari asal usul dan adat istiadat yang dikembangkan, dipelihara dan dipertahankan masyarakat setempat dari dulu sampai sekarang. Hal ini berarti urusan yang secara adat telah diatur dan diurus diakui oleh undang-undang dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam melaksanakan pembangunan desa Peran serta masyarakat mutlak diperlukan dalam rangka kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan perdamaian dan keadilan sosial bagi masyarakat Desa. Kewenangan desa Meliputi, kewenangan berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala desa, kewenangan yang ditugaskan oleh

²⁸⁹ *Ibid.* 215

Pemerintah, Pemerintah daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁹⁰

Peraturan Menteri Desa, Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa merupakan peraturan turunan dari UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Berdasarkan Peraturan Menteri (permen) ini, kewenangan berdasarkan hak asal usul dibagi dalam ruang lingkup kewenangan hak asal usul Desa dan ruang lingkup kewenangan Desa adat. Ruang lingkup kewenangan berdasarkan hak asal usul Desa meliputi :²⁹¹

- a. Sistem organisasi perangkat Desa;
- b. Sistem organisasi masyarakat adat;
- c. Pembinaan kelembagaan masyarakat;
- d. Pembinaan lembaga dan hukum adat;
- e. Pengelolaan tanah kas Desa;
- f. Pengelolaan tanah Desa atau tanah milik Desa yang menggunakan sebutan setempat;
- g. Pengelolaan tanah bengkok;
- h. Pengelolaan tanah pecatu;
- i. Pengelolaan tanah titisara; dan
- j. Pengembangan peran masyarakat Desa.

Sedangkan kewenangan berdasarkan hak asal usul Desa adat meliputi :²⁹²

- a. Penataan sistem organisasi dan kelembagaan masyarakat adat;
- b. Pranata hukum adat;
- c. Pemilikan hak tradisional;
- d. Pengelolaan tanah kas Desa adat;
- e. Pengelolaan tanah ulayat;
- f. Kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa adat;
- g. Pengisian jabatan Kepala Desa adat dan perangkat Desa adat;

²⁹⁰ *Ibid*,216.

²⁹¹ Pasal 2 Peraturan Menteri Desa, Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa

²⁹² Pasal 3 Peraturan Menteri Desa, Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa

h. Masa jabatan Kepala Desa adat.

Sedangkan kriteria kewenangan lokal berskala Desa meliputi:²⁹³

- a. Kewenangan yang mengutamakan kegiatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat;
- b. kewenangan yang mempunyai lingkup pengaturan dan kegiatan hanya di dalam wilayah dan masyarakat Desa yang mempunyai dampak internal Desa;
- c. kewenangan yang berkaitan dengan kebutuhan dan kepentingan sehari-hari masyarakat Desa;
- d. kegiatan yang telah dijalankan oleh Desa atas dasar prakarsa Desa;
- e. program kegiatan Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dan pihak ketiga yang telah diserahkan dan dikelola oleh Desa; dan
- f. kewenangan lokal berskala Desa yang telah diatur dalam peraturan perundangundangan tentang pembagian kewenangan Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan kriteria kewenangan sebagaimana yang dijelaskan diatas, maka kewenangan lokal berskala desa meliputi bidang pemerintahan desa, bidang pembangunan desa, bidang kemasyarakatan desa dan bidang Pemberdayaan masyarakat desa.

Secara struktural, pemerintahan organisasi negara hanya diatur sampai tingkat kecamatan, sehingga organ di bawah kecamatan diklasifikasi sebagai organ masyarakat, sehingga masyarakat desa disebut sebagai masyarakat yang mengatur dirinya sendiri dan mendirikan pemerintahan desa yang mengatur dirinya sendiri sebagai sebuah otoritas lokal bertaraf desa, pada Perubahan UUD 1945 Pasal 18 B disebut sebagai otonomi khusus yang mendapat pengakuan dan penghormatan sebagai masyarakat hukum adat yang sesuai prinsip NKRI. Pengaturan desa pada UndangUndang Nomor 6 Tahun 2014 berdasarkan asas-asas rekognisi,

²⁹³ Pasal 5 Peraturan Menteri Desa, Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa

subsidiaritas, keberagaman, kebersamaan, kegotong-royongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan dan keberlanjutan. Hal itu tercantum dalam pasal (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Asas-asas pengaturan desa pasal (3) dan pengertiannya yaitu:²⁹⁴

- a. Rekognisi adalah pengakuan terhadap hak asal-usul
- b. Subsidiaritas adalah penetapan kewenangan berskala local dan pengambilan keputusan secara local untuk kepentingan masarakat desa.
- c. Keberagaman adalah pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku dimasyarakat desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
- d. Kebersamaan adalah semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan ditingkat desa dan unsure masyarakat desa dalam membangun desa.
- e. Kegotongroyongan adalah kebiasaan untuk tolongmenolong untuk membangun desa.
- f. Kekeluargaan adalah kebiasaan warga masyarakat desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat desa.
- g. Musyawarah adalah proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan.
- h. Demokrasi adalah sistem pengorganisasian masyarakat desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat desa atau dengan persetujuan masyarakat desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk tuhan yang maha esa diakui , ditata, dan dijamin.
- i. Kemandirian adalah suat/u proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri.
- j. Partisipasi adalah turut berperan aktif dalam suatu kegiatan.
- k. Kesetaraan adalah kesamaan dalam kedudukan dan peran.
- l. Pemberdayaan adalah upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa.

²⁹⁴ Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

- m. Keberlanjutan adalah suatu proses yang dilakukan secara terkordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan desa.

Kemudian tujuan dari pengaturan desa pada pasal (4) yaitu :²⁹⁵

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

Berbeda dengan perundangan desa sebelumnya, UU Desa No. 6/2014 telah menegaskan desa sebagai sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self-governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self-government*). Desa, sehingga desa berbentuk pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat. Konsekwensinya, desa jelas Sutoro Eko²⁹⁶ bermakna pemerintahan dan sekaligus masyarakat yang membentuk kesatuan (entitas) hukum. Desa tidak identik dengan pemerintah desa dan kepala desa. Desa

²⁹⁵ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

²⁹⁶ Sutoro Eko, et.al, *Desa Membangun Indonesia*, (Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), 2014, Hlm.35.

mengindikasikan pemerintahan dan masyarakat yang karenanya membentuk membentuk kesatuan (entitas) hukum. Desa merupakan organisasi pemerintahan yang paling kecil, paling bawah, paling depan dan paling dekat dengan masyarakat. Posisi sebagai sebagai masyarakat yang berpemerintahan (*self-governing community*) ini berdampak pada perubahan model pembangunan dari *community driven development* (CDD) atau pembangunan yang digerakkan masyarakat akibat implementasi program eksternal pemerintah pusat menjadi pembangunan yang digerakkan desa atau *village driven development* (VDD). Model pembangunan VDD ini menurut Sutoro Eko²⁹⁷ dapat dijelaskan sebagai berikut. Sebagai sebuah kesatuan kolektif yang menggabungkan antara pemerintah desa dan masyarakat, maka desa memiliki kemandirian yang didukung dengan kewenangan, diskresi dan kapasitas lokal. Kepala desa, makanya bertindak bukan sebagai kepanjangan tangan pemerintah, melainkan berdiri dan bertindak sebagai pemimpin masyarakat. Tidak heran, kalau otoritas dan akuntabilitas pemerintah desa mendapatkan legitimasi dari masyarakat.

Untuk itu, semua kepentingan dan kegiatan pemerintahan dan pembangunan diikat dan dilembagakan secara utuh dan kolektif dalam sistem desa. Desa dengan demikian memiliki pemerintahan yang kuat yang mampu menjadi penggerak potensi lokal yang mampu melindungi seluruh warga secara langsung termasuk kaum marginal dan perempuan. Pola pembangunan yang diterapkan hendaknya berbasis pada pemanfaatan aset lokal lewat pelembagaan perencanaan dan penganggaran secara inklusif dan partisipatoris. Agar proses dapat berjalan

²⁹⁷ *Ibid.* Hlm.45-46.

mulus, pelebagaan nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, partisipasi, inklusivitas dan kesetaraan gender menjadi keniscayaan. Hal ini akan dapat terlaksana kalau ada institusionalisasi mekanisme representasi dan deliberasi dan koalisi serta pertautan (engagement) antar segenap pemangku kepentingan di desa. Untuk itu diperlukan warga yang kritis, aktif dan terorganisir yang memiliki kesadaran politik terhadap hak dan kepentingan mereka yang selanjutnya ikut aktif berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Tatanan seperti ini diarahkan untuk mencapai keadilan sosial ekonomi yang makanya memerlukan dana Dana Alokasi Desa dari pemerintah sebagai bentuk redistribusi ekonomi dari negara. Dirancang seperti ini, desa makanya akan memiliki martabat budaya kuat untuk mengelola masyarakat dan sumberdaya lokal. Rekognisi papar Sutoro Eko²⁹⁸ berarti menghormati kesamaan status dan posisi; menghargai keberagaman atau keunikan yang diarahkan untuk mencapai keadilan sosial. Ini berarti tidak hanya memberikan pengakuan, penghormatan terhadap identitas kultural yang berbeda, tetapi harus dibarengi dengan redistribusi sosial ekonomi. Dengan demikian, rekognisi selalu bermuara pada keadilan budaya dan redistribusi ekonomi untuk menjamin keadilan ekonomi. Dengan kata lain, rekognisi berarti bukan campur tangan (intervensi), memaksa dan mematikan institusi (tatanan, organisasi, pranata, kearifan) yang telah ada, tapi bertindak memanfaatkan, mendukung dan memperkuat institusi yang sudah ada. Singkat kata, negara mengakui dan menghormati terhadap keragaman desa, kedudukan, kewenangan dan hak asal-usul

²⁹⁸ *Ibid.* Hlm.27.

maupun susunan pemerintahan. Tidak hanya itu, negara juga wajib melakukan redistribusi ekonomi dalam bentuk alokasi dana dari APBN maupun APBD. Transfer dana ini merupakan jalan keluar terhadap ketidakadilan sosial-ekonomi terhadap desa akibat intervensi, eksploitasi dan marginalisasi yang dilakukan oleh negara.

Tidak hanya itu, UU Desa lanjut Sutoro Eko²⁹⁹ juga melakukan proteksi kultural dan politik terhadap desa dari tindakan imposisi dan mutilasi yang dilakukan oleh supradesa, politisi dan investor. Asas subsidiaritas bertolak belakang dengan asas residualitas yang berarti kewenangan sisa setelah terbagi habis antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten. Tidak heran, kalau implementasi asas ini yang biasanya sebagai konsekwensi dari prinsip desentralisasi telah menempatkan desa hanya sebagai perpanjangan pemerintahan di atasnya; mendudukkannya sebagai pemerintahan administratif yang menerima limpahan kewenangan dari pemeritahan kabupaten/kota. Pemerintah menurut Sutoro Eko harus memberikan dukungan penuh dan fasilitiasi terhadap desa. Dengan kata lain, alih alih mencampuri urusan internal desa, pemerintah harus mendorong, memberikan kepercayaan dan mendukung prakarsa dan tindakan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.³⁰⁰ Ini selaras dengan dengan salah satu tujuan penting UU No. 6/2014, yakni memperkuat desa sebagai subjek pembangunan, yang mampu dan mandiri mengembangkan prakarsa

²⁹⁹ *Ibid.*, Hlm.30.

³⁰⁰ *Ibid.* Hlm.31.

dan aset desa untuk kesejahteraan bersama. Perbedaan desa lama dan baru dapat dilihat dari tabel di bawah ini.³⁰¹

Tabel 3 : Perspektif desa lama vs desa baru

Hal	Desa Lama	Desa Baru
Payung hukum	UU Pemerintahan Daerah No. 32/2004 dan PP No. 72/2005	UU Desa No. 6/2014
Asas utama	Desentralisasi-residualitas	Rekognisi-subsidiaritas
Kedudukan	Sebagai organisasi pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten kota (<i>local state government</i>)	Sebagai pemerintahan masyarakat, hybrid antara <i>self-governing community</i> dan <i>local self government</i>
Posisi dan peran kabupaten/kota	Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan besar dan luas dalam mengatur dan mengurus desa	Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan terbatas dan strategis dalam mengatur dan mengurus desa; termasuk mengatur dan mengurus bidang urusan desa yang tidak perlu ditangani langsung oleh pusat
<i>Delivery</i> kewenangan dan program	Target	Mandat
Politik Tempat	Desa : Sebagai lokasi proyek dari atas	Arena : Desa sebagai arena bagi orang desa untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan dan kemasyarakatan
Posisi dalam pembangunan	Objek	Subjek
Model Pembangunan	<i>Government driven development</i> atau <i>community driven development</i>	<i>Village driven development</i>
Pendekatan dan tindakan	Imposisi dan mutilasi	Fasilitasi, emansipasi dan konsolidasi

³⁰¹ *Ibid.* Hlm.11.

2. Politik Hukum Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa

Dalam proses awal masuknya RUU Desa ke DPR, Pemerintah secara tidak langsung mengakui bahwa BPD sudah diatur dalam perundang-undangan sebelumnya. Mengenai fungsi, misalnya, diatur dalam Pasal 209 UU No. 32/2004, yang menyebutkan:³⁰²

“BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung, dan menyalurkan aspirasi masyarakat”.

Naskah Akademik RUU Desa menggunakan istilah Badan Perwakilan Desa yang menjalankan fungsi artikulasi dan agregasi ke pentingan warga desa, fungsi legislasi, fungsi *budgeting*, dan fungsi pengawasan. Penyusun Naskah Akademik berharap BPD adalah lembaga yang bekerja penuh bukan sambilan.³⁰³

”Jika BPD hanya sebagai pekerjaan sambilan, maka ia hanya didominasi oleh kelompok tokoh masyarakat dan PNS, yang berarti tidak mencerminkan keterwakilan banyak kelompok dalam desa. Desain yang full time itu juga sebagai respons dan persiapan untuk menghadapi banyaknya kewenangan dan perencanaan yang didesentralisasi ke desa”.

Pada saat Naskah Akademik itu dituangkan ke dalam rumusan Daftar Inventaris Masalah (DIM), hanya ada dua fungsi BPD yaitu (a) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dalam rangka pelaksanaan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa; dan (b) memberikan masukan, saran, dan penyempurnaan dalam perumusan regulasi yang ditetapkan oleh kepala desa. Tetapi dalam proses pembahasan DIM, Fraksi PPP mengusulkan penambahan

³⁰² Muhammad Yasin, et.al. (Tim Penyusun) *Anotasi Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa*, (Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional / PATTIRO), 2015. Hlm.214-215.

³⁰³ *Ibid.* Hlm.215.

fungsi lain yakni pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa. Bahkan usulan mengenai fungsi BPD terus berkembang. Fraksi Partai Gerindra mengusulkan fungsi tambahan antara lain membentuk panitia pemilihan kepala desa, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa, dan menyampaikan hasil pengawasan beserta rekomendasinya kepada pemerintah daerah yang diusulkan. Pada saat menyampaikan Keterangan Pemerintah di DPR atas RUU tentang Desa pada tanggal 2 April 2012, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi menyebutkan:³⁰⁴

”Perubahan yang terkait dengan Badan Permusyawaratan Desa adalah lebih mendudukkan pada fungsi Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga permusyawaratan dan permufakatan dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat”.

Pandangan Fraksi Partai Golkar, seperti dibacakan Ali Wongso Sinaga, pada rapat 11 Desember 2013, mengapresiasi perubahan yang diusulkan pemerintah mengenai BPD. Bagi Golkar, penguatan BPD dan musyawarah desa adalah bagian dari penguatan demokrasi di desa.³⁰⁵

”Penguatan demokrasi di perdesaan dengan keberadaan Musdes dan kewenangan Badan Permusyawaratan Desa sebagai wujud perwakilan masyarakat desa yang berfungsi untuk membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa”.

Masuknya frasa *'atau yang disebut dengan nama lain'* dalam definisi BPD berkaitan dengan pembahasan di DPR, yang mengingatkan fakta lembaga-lembaga

³⁰⁴ *Ibid*, Hlm.215.

³⁰⁵ *Ibid*, Hlm.216.

sejenis di sejumlah daerah yang sudah dikenal selama ini. Otto Syamsudin Ishak, anggota Komnas HAM selaku pakar yang diundang, dalam RDPU 28 Juni 2012, mengatakan:³⁰⁶

Karena, ini hal kedua, bahwa perkembangan antardesa itu kan tidak sama seperti kita diskusi di Yogya ya kan, misalnya BPD, itu tidak masalah. Mereka evolusinya. KonYirmasinya itu mudah dari lembaga genuine, asli desa terus jadi LMD, LKMD, itu gampang, begitu. Terus berubah lagi jadi BPD, gampang itu. Tapi kalau daerah-daerah, itu tidak mudah. Jadi ini juga harus dipertimbangkan, begitu. Karena itu fokus utamanya harus jelas”.

Forum Wali Nagari (Forwana) Sumatera Barat juga meminta agar peran BPD tidak diamputasi karena akan menjadi penyeimbang atas kekuasaan kepala desa. H. Anwar Maksum, Ketua Forwana, menyampaikan pandangan dalam RDPU tanggal 10 Oktober 2012:³⁰⁷

”Penguatan pemerintahan desa merupakan suatu keharusan dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat; sementara kami melihat dalam draf RUU yang ada sekarang dihilangkannya klausula pemerintah yang ini berarti Badan Permusyawaratan Desa atau BPD bukan lagi penyelenggara bagi pemerintahan desa bersama dengan Kepala Desa, dan memposisikan Kepala Desa sebagai penguasa tunggal bagi desa. RUU ini memposisikan BPD sebagai lembaga kemasyarakatan yang hanya berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi untuk masyarakat. Kondisi ini sangat berbahaya bagi perkembangan demokrasi di tingkat desa. Gambaran RUU ini seakan mengembalikan semangat UU No. 5 Tahun 1979 yang sentralistik”.

Pada akhirnya, untuk mengatasi kekhawatiran amputasi kewenangan BPD, ditegaskan bahwa BPD adalah lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan (Pasal 1 angka 4). Pada Rapat Paripurna DPR 18 Desember 2013, Ketua Pansus

³⁰⁶ *Ibid*, Hlm.216.

³⁰⁷ *Ibid*, Hlm.217.

RUU Desa, Akhmad Muqowwam, kembali menyinggung fungsi BPD sebagai *'badan permusyawaratan di tingkat desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa'*.

Undang-Undang Desa bukan hanya mengatur hak dan kewajiban desa, tetapi juga hak dan kewajiban lembaga-lembaganya. Khusus mengenai hak dan kewajiban BPD, diatur dalam Pasal 61-63 UU Desa. Undang-Undang ini membedakan hak kelembagaan BPD dan hak personal pengurus-pengurusnya, serta kewajiban mereka.³⁰⁸

Pasal 61 menyatakan bahwa BPD berhak untuk:

- a. mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
- b. menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- c. mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pasal 62 menyatakan bahwa anggota BPD berhak:

- a. mengajukan usul rancangan Peraturan Desa;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan/atau pendapat;
- d. memilih dan dipilih; dan
- e. mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Sedangkan Pasal 63 menyatakan bahwa anggota BPD berkewajiban untuk:

- 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. melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa;

³⁰⁸ *Ibid*, Hlm.227.

- 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; dan
- f. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan Desa

Masuknya hak dan kewajiban BPD dan anggotanya adalah usulan dari Fraksi PPP saat pembahasan DIM. Fraksi PPP mengusulkan tambahan pasal-pasal baru yang mengatur hak, kewajiban, dan larangan bagi BPD, sebagaimana halnya konsep hak, kewajiban, dan larangan bagi kepala desa. Usul FPPP tak banyak mengalami perubahan karena fraksi-fraksi lain juga tak berkeberatan.³⁰⁹

Salah satu yang sempat disinggung dalam pembahasan adalah hak mengajukan Rancangan Perdes. Frenadin Adegustara, pakar yang diundang dalam RDPU tanggal 27 Juni 2012 menyatakan:³¹⁰

”Kemudian yang menarik lagi adalah tatkala desa itu ada pemerintahan desa, kemudian ada muncul lagi Badan Permusyawaratan Desa ya. Dia representasinya dari penduduk desa seolah-olah legislatifnya desa. Tetapi tidak mempunyai kewenangan untuk mengesahkan pembentukan peraturan perundang-undangan. Kalau begitu, apa demikian jelas bahwa makna daripada desa kita ya desa. Kita ini adalah desanya eksekutif ya karena peraturan desa yang dibuat itu cukup setelah mendengarkan paparan, masukan, selesai, langsung minta diajukan ke Bupati untuk disahkan. Selesai ya. Peran Badan Permusyawaratan ini apa, hanya memberikan pertimbangan?”

³⁰⁹ *Ibid.*Hlm.229.

³¹⁰ *Ibid.*Hlm.229.

Keseimbangan hak dan kewajiban antara BPD dan Kepala Desa dikemukakan Tri Ratnawati, pakar yang dihadirkan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) tanggal 13 Juni 2012. Ia menjelaskan: ³¹¹

”Saya pernah riset di salah satu desa di Bantul dimana Kepala Desanya sampai stroke karena Badan Perwakilan Desa (BPD). Waktu itu kan BPD mempunyai hak untuk menjatuhkan Kepala Desa. Kasarnya seperti itu toh. Jadi, semacam blackmail, kemudian ada semacam cara-cara yang menurut saya tidak etis dilakukan oleh BPD terhadap Kepala Desa. . . . Itu disembuhkan oleh UU No. 32 Tahun 2004 yang menyangkut mengenai desa. Nah, saya berharap nanti adanya undang-undang baru ini tidak akan menimbulkan hal-hal yang kontroversial lagi”.

Dalam Pandangan Mini Fraksi PPP menegaskan bahwa RUU ini mengatur hak-hak dan kewajiban masyarakat secara seimbang, dan mendorong agar masyarakat ikut serta secara aktif dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Desa.

Dari pemaparan di atas, jelas sekali bahwa politik hukum yang melatarbelakangi lahirnya regulasi mengenai hubungan BPD dan kepala desa merupakan koreksi terhadap kesemrawutan regulasi dalam UU No.32/2004. Pada UU No.6/2014, BPD dikeluarkan dari bagian “Pemerintah Desa”. Adanya pemisahan ini dalam rangka menguatkan BPD sebagai lembaga yang mandiri dan bersih dari intervensi kepala desa.

³¹¹ *Ibid.*Hlm.230.

3. Pola Hubungan Antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa

Untuk mempermudah memahami bagaimana pengaturan hubungan kerja antara kepala desa dengan Badan Permusyawaratan Desa menurut UU No.6/2014 dapat dijelaskan pengaturannya sebagai berikut:

- a. Kepala desa dan BPD membahas dan menyepakati bersama Peraturan Desa, diatur pada Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014.
- b. Kepala desa dan BPD memprakarsai perubahan status Desa menjadi Kelurahan melalui musyawarah Desa, yang diatur pada Pasal 11 ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014.
- c. Kepala desa memberikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa, hal ini diatur dalam Pasal 27 huruf (c) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014.
- d. Badan Permusyawaratan Desa memberitahukan kepada kepala desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan kepala desa secara tertulis enam bulan sebelum masa jabatannya berakhir, hal ini diatur dalam Pasal 32 ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014.
- e. Kepala desa mengajukan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan memusyawarahkannya bersama Badan Permusyawaratan Desa, dijelaskan pada Pasal 73 ayat 2 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014.

- f. Kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa membahas bersama pengelolaan kekayaan milik Desa, dijelaskan dalam Pasal 77 ayat 3 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014.

Pola hubungan kerja antara kepala desa dengan BPD adalah bersifat kemitraan, konsultatif dan koordinatif. Kemitraan dalam arti antara kepala desa dan BPD melakukan kerjasama dalam melaksanakan pemerintahan Desa hal dapat terlihat dari Pelaksanaan tugas Pemerintahan Desa yakni, kepala desa memimpin penyelenggaraan pemerintahan Desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama oleh Badan Permusyawaratan Desa, kepala desa menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama Badan Permusyawaratan Desa, kepala desa menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan Desa mengenai Anggaran Pendapatan Belanja Desa (RAPBDes) untuk di bahas dan ditetapkan bersama dengan BPD dan kepala desa memberikan laporan Keterangan Pelaksanaan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Badan Permusyawaratan Desa.³¹²

Sedangkan hubungan kerja kepala desa dengan BPD dalam bentuk konsultasi dilakukan dalam hal-hal tertentu, seperti kepala desa dalam pembentukan lembaga kemasyarakatan Desa, pengangkatan perangkat atau staf Desa, kegiatan atau peringatan hari-hari besar nasional atau keagamaan serta hal-halnya yang menyangkut pemerintahan Desa. Adapun hubungan kerja dalam bentuk Koordinasi antara kepala desa dengan BPD dapat terlihat dari pelaksanaan

³¹² Khaeril Anwar, *Op.Cit.*. Hlm. 215.

program atau kegiatan yang berasal dari Pemerintah, Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Desa, seperti program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin), Kartu Perlindungan Sosial (KPS), Kartu Indonesia Sehat (KIS), Kartu Indonesia Pintar (KIP) dan Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) atau program lainnya sebelum dilaksanakan terlebih dahulu dikoordinasikan dengan BPD untuk memudahkan dalam pelaksanaan dan pengawasannya.³¹³

Hubungan kerja antara kepala desa dan BPD dalam melaksanakan Pemerintahan Desa yang demokratis harus sejalan dan kompak karena demi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat Desa. Dalam mencapai pemerintahan yang demokratis antara kepala desa dan BPD serta kelembagaan Desa lainnya pola hubungannya harus seimbang dan berjalan professional sesuai dengan kedudukan, tugas dan fungsinya masing-masing serta dilakukan dengan iktikad baik. Kepala desa dan BPD harus tetap duduk bersama melakukan konsultasi dan koordinasi dan saling bekerja sama dengan cara mengadakan rapat atau musyawarah dalam hal penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa. musyawarah Desa merupakan perwujudan demokrasi permusyawaratan, yakni model pengambilan keputusan dengan menggunakan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam berbagai permasalahan yang dihadapi.³¹⁴

Musyawarah Desa merupakan forum tertinggi dalam mengambil keputusan atas masalah-masalah strategis desa. Dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa

³¹³*Ibid.* Hlm.215

³¹⁴ *Ibid.* Hlm. 216.

partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan sangat diharapkan. kepala desa dalam melaksanakan tugas pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat harus benar-benar memperhatikan saran dan masukan yang berasal dari Badan Permusyawaratan Desa ataupun masyarakat Desa. Untuk membangun pemerintahan yang demokratis antara kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa, harus bersinergi dengan baik, mempunyai pikiran yang sejalan. Untuk menciptakan suasana yang nyaman dan aman dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa kuncinya adalah pada kemitraan, konsultasi, koordinasi, keharmonisan dan sinergitas antara kepala desa dan BPD sehingga nantinya kebijakan, kegiatan maupun program pemerintahan Desa yang di hasilkan dapat di pertanggung jawabkan secara bersama untuk mewujudkan kemajuan, keadilan dan kesejahteraan masyarakat Desa.³¹⁵

4. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Undang-Undang

No.6 Tahun 2014 tentang Desa

Pasal 55 UU No.6/2014 menyebutkan bahwa fungsi BPD adalah:

“membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa”.

Undang-undang baru ini memiliki persamaan bila dibandingkan dengan dua undang-undang tentang desa sebelumnya, yaitu UU 22/1999 dan UU 32/2004. Persamaan yang dimaksud yaitu pengukuhan legislatif desa sebagai legislator serta

³¹⁵*Ibid.*

aspirator. Hal ini mengindikasikan bahwa keberadaan legislatif desa memang dirancang untuk menyusun peraturan tingkat desa serta menyalurkan aspirasi masyarakat. Meskipun demikian, dengan dimilikinya dua fungsi ini, elitisme BPD 1999 maupun BPD 2004 diharapkan tidak terulang.

Dalam pembahasan sebelumnya, telah diketahui bahwa dalam beberapa kasus, kinerja BPD 1999 hanyalah merupakan respon terhadap Perda kabupaten. Sebab lahirnya BPD 1999 selalu berkaitan dengan Perda, maka Perda beserta juklak dan juknisnya menjadi referensi utama bagi BPD 1999 dalam melahirkan Perdes. Dengan demikian, eksistensi BPD 1999 tiada lain merupakan oligarki elit, yang lebih berkiblat dan mementingkan urusan negara ketimbang kepentingan masyarakat. Begitu pula dengan BPD 2004 yang kurang memaksimalkan fungsinya sebagai lembaga legislator di tingkat desa. Hal ini bisa dilihat dari rancangan Perdes tidak berangkat dari proses artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat, sehingga Perdes yang dihasilkan kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.³¹⁶

Dalam era UU No.6/2014, fungsi dan peran seperti termaktub dalam UU No 32/2004 diperlemah dengan membatasinya sebatas pada legislasi dan perwakilan. Ini terjadi meski kedudukannya sejajar dengan kepala desa sebagai penyelenggara pemerintahan desa. Peran, fungsi dan posisinya semakin dipersempit pada UU No 6/2014. Di sini fungsi legislasi BPD dibatasi. Sekarang ia berada di luar struktur penyelenggara pemerintahan desa. Ini dapat dilihat dari pengertian BPD menurut Pasal 56 ayat (1) UU No.6/2014 yang menyatakan:

³¹⁶ Riza Multazam Luthfy, *Op.Cit.*. Hlm.16-17.

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.

Hal ini kemudian dipertegas dalam Pasal 26 ayat (1) yang menyatakan:

Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Ketentuan ini bertolak belakang dengan ketentuan UU No 32/2014 yang dipertegas dalam Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, bahwa

Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Berkaitan dengan sejarah perkembangan BPD dari tahun 1979 hingga 2014 dapat dilihat pada tabel berikut ini:³¹⁷

Tabel 4
Perkembangan BPD dalam undang-undang sejak tahun 1979 sampai 2014

Indikator	UU No.5/1979	UU No.22/1999	UU No.32/2004	UU No.6/2014
Istilah	Lembaga Musyawarah Desa	Badan Perwakilan Desa	Badan Permusyawaratan Desa	Badan Permusyawaratan Desa
Kedudukan	Sebagai pemerintah desa, berada dibawah	Sebagai penyelenggara Pemerintahan desa, sejajar	Sebagai penyelenggara Pemerintahan desa, sejajar	Bukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, tidak sejajar dengan

³¹⁷ Ardhiwinda Kusumaputra dan Ngesti Dwi Prasetyo, tanpa tahun terbit, *Model Penguatan Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Struktur Pemerintahan* dikutip dalam Rochmad Effendy, *Memperkuat Fungsi Dan Peran Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Melalui Advokasi Hak Warga Atas Informasi Publik Untuk Membangun Tata Kelola Pemerintahan Desa*, Publisia (Jurnal Ilmu Administrasi Publik) Universitas Merdeka Malang, Volume 1, Nomor 2, Oktober 2016. Hlm.51.

	Kepala Desa.	dengan Kepala Desa.	dengan Kepala Desa	Kepala Desa, berada di luar struktur pemerintahan desa
Fungsi	Musyawarah	Legislasi - Pengawasan Perwakilan Anggaran	Legislasi - Perwakilan	Legislasi (terbatas) Perwakilan Pengawasan
Penegasan dalam satu pasal UU/PP	Belum, masih melalui penafsiran dalam pasal tertentu.	Tidak ada, masih Melalui penafsiran dalam pasal tertentu.	Sudah ditegaskan, pasal 17 PP 72 2005	Tidak ada, masih Melalui penafsiran dalam pasal tertentu
Calon anggota	Kepala Dusun, Pimpinan lembaga kemasyarakatan, Pemuka masyarakat	Berasal dari kalangan tertentu, yang memenuhi syarat - adat - agama - organisasi sosial politik - golongan profesi - unsur pemuka masyarakat	Merupakan keterwakilan golongan tertentu, seperti: - Ketua RW - Pemangku adat - Golongan profesi - Pemuka agama - Tokoh atau pemuka masyarakat lain	Bebas asalkan memenuhi syarat, didasarkan pada keterwakilan wilayah
Pemilihan anggota	Musyawarah Kades dan Sekdes (<i>ex officio</i>) menjadi ketua dan wakil	Pemilihan langsung	Musyawarah dan mufakat	Pemilihan langsung atau musyawarah

Pengertian tersebut memberikan pemahaman bahwa BPD bukan merupakan unsur penyelenggara pemerintahan desa. Lembaga ini memang memiliki fungsi pemerintahan, tapi ia berdiri sendiri di luar struktur pemerintahan desa. Berada di luar struktur pemerintahan desa menurut Ardhiwinda³¹⁸ membuat fungsi dan peran BPD kurang optimal yang pada gilirannya akan mengurangi legitimasinya dalam penyelenggaraan fungsi tersebut.

³¹⁸ *Ibid.* Hlm.17.

Meski demikian BPD tetap memiliki peran strategis melaksanakan fungsi pemerintahan, terutama dalam menjalankan peran komunikasi politik dan komunikasi publiknya. UU Desa, makanya membekalinya dengan “panggung” politik berupa forum Musyawarah Desa untuk mengoptimalkan peran strategis tersebut. Sebagai aktor utama forum strategis yang dihadiri oleh Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat untuk menyepakati hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa ini, BPD dituntut untuk cakap dan piawai dalam mengelola forum untuk memainkan dua peran sekaligus yakni komunikasi politik dan komunikasi publik. Forum Musyawarah Desa ini menurut Sutoro Eko³¹⁹ dapat disebut sebagai perluasan dari peran politik BPD (*extended BPD*).

Kedudukan baru BPD ini berpotensi menurut Sutoro Eko³²⁰ mengakibatkan beberapa kemungkinan plus minus hubungan antara kepala desa, BPD dan masyarakat. *Pertama*, fungsi politik BPD yang menguat akan memperkuat kontrol dan legitimasi kekuasaan kepala desa. Pada saat yang sama musyawarah desa akan menciptakan kebersamaan antara pemerintah desa, BPD, lembaga kemasyarakatan dan unsur-unsur masyarakat untuk membangun dan melaksanakan visi-misi perubahan desa. Ini dapat bermuara pada terhindarinya konflik langsung antara kepala desa dan BPD. *Kedua*, memiliki kekuatan legal dalam menyelenggarakan pemerintahan seperti menetapkan APB Desa dan Peraturan Desa, kepala desa yang mempunyai hasrat menyelewengkan kekuasaan bisa saja mengabaikan kesepakatan yang dibangun dalam pembahasan bersama antara kepala desa dan BPD maupun

³¹⁹ Sutoro Eko, et.al, *Desa Membangun Indonesia, Op.Cit.* Hlm.165.

³²⁰ Sutoro Eko, *Loc.Cit.*

keepakatan dalam musyawarah desa. Tindakan ini dibenarkan secara legal tetapi tidak legitimate secara politik. Kalau ini terjadi, di sinilah diperlukan kecakapan politik BPD untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Berkaitan dengan relasi kedua pihak tersebut, Sutoro Eko³²¹ memaparkan ada empat jenis hubungan yakni dominatif, kolusif, konflikual, dan kemitraan. Dari keempat relasi tersebut, hubungan kemitraan menjadi alternatif pilihan terbaik. Lewat relasi ini akan tercipta kebijakan desa yang demokratis dan berpihak warga, jika dilakukan secara terbuka. Tapi relasi ini akan berubah menjadi persekongkolan kolusif ketika dilakukan secara tertutup dan tidak ada diskusi yang kritis.

Untuk mempermudah kita membaca posisi BPD berikut ini disajikan data perbandingan konten antara UU No 32/2004 dan UU No 6/2014 dilihat dari sisi kedudukan, fungsi politik dan hukum digambarkan pada tabel berikut:³²²

Tabel 5
Perbandingan kedudukan dan fungsi BPD menurut UU No.32/2004 dan UU No.6/2014

Komponen	UU No. 32/2004	UU No. 6/2014
Definisi	Lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa	Lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis

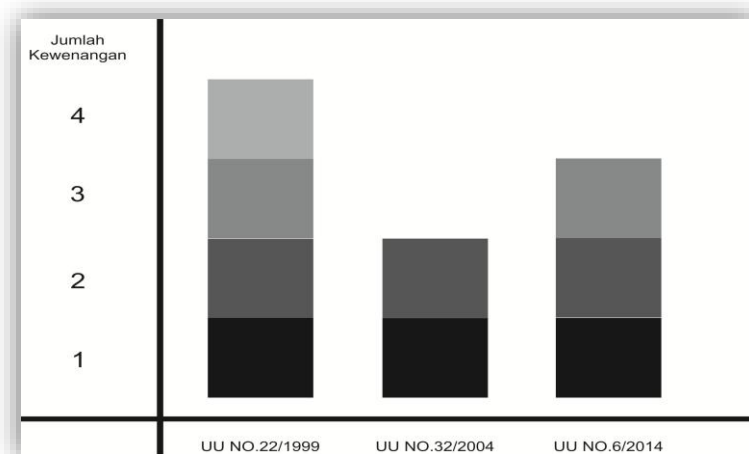
³²¹ *Ibid.* Hlm.167.

³²², Sutoro Eko, et.al., 2015, Modul Pelatihan Penyegaran; Buku 2 Lembar Informasi *Pendampingan Desa: Pengakhiran PNPM Mandiri Perdesaan dan Implementasi Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa Kemendesa Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, Hlm.189, dikutip dalam Rochmad Effendy, *Op.Cit.* Hlm.59.

Kedudukan	BPD Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. BPD berwenang dan ikut mengatur dan mengurus desa	Sebagai lembaga desa yang terlibat melaksanakan fungsi pemerintahan, tetapi tidak secara penuh ikut mengatur dan mengurus desa
Fungsi hukum	Fungsi hukum/legislasi kuat: Menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa	Fungsi hukum/legislasi lemah: Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
Fungsi politik	BPD sebagai kanal (penyambung) aspirasi masyarakat dan melakukan Pengawasan terhadap Pelaksanaan Peraturan Desa (Perdes) dan Peraturan Kepala Desa	Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa Menyelenggarakan musyawarah desa

Guna mempermudah kita menyimpulkan pembahasan di bab III thesis ini berikut disajikan grafik dan tabel perbandingan antara tiga legislatif desa pasca reformasi, yaitu BPD 1999, BPD 2004, dan BPD 2014.

Grafik 1.
Pasang surut hubungan BPD dan kepala desa



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Hubungan Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam undang-undang yang lahir pasca reformasi

Dalam UU No. 22/1999, “BPD” merupakan akronim dari Badan Perwakilan Desa yang dibekali dengan 4 (empat) fungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa sangatlah dominan. Akibatnya, pemerintahan desa berjalan timpang, karena legislatif desa menjadi ancaman bagi pemerintah desa.

Dalam UU No. 32/2004 “BPD” merupakan akronim dari Badan Permusyawaratan Desa yang telah dipreteli sedemikian rupa dari bentuk kelembagaan sebelumnya hingga seperti “macan ompong”, karena hanya diberikan 2 (dua) fungsi, yaitu menetapkan peraturan desa bersama kepala desa serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Tanpa adanya dua fungsi sebelumnya, eksekutif desa bisa menjalankan kehendaknya tanpa adanya pengawasan.

Sedangkan dalam UU No. 6/2014 “BPD” merupakan akronim dari Badan Permusyawaratan Desa yang kembali diperkuat dan “dipersenjatai” dengan 3 (tiga) fungsi membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan melakukan

pengawasan kinerja Kepala Desa. Dengan dikembalikannya fungsi kontrol, diharapkan mekanisme *checks and balances* di pemerintahan desa bisa diwujudkan.

2. Politik hukum hubungan Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) undang-undang yang lahir pasca reformasi

UU No.22/1999 lahir dalam euforia reformasi. Kritik habis-habisan ditujukan kepada pemerintahan Orde Baru yang dianggap sentralistik dan tidak demokratis dalam semua aspeknya, terutama terkait penataan dan penyeragaman pola Pemerintahan Desa melalui UU No.5/1979. Termasuk juga pola hubungan antara Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Inisiatif untuk membuka kran demokrasi secara besar-besaran sampai ke tingkat desa ini menjadi faktor utama penghapusan LMD dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) karena pola yang diusung di dalam UU No.5/1979 dianggap tidak demokratis. Oleh sebab itu dirasa perlu membentuk lembaga yang betul-betul baru dan dapat menjadi corong terbukanya kran demokrasi di tingkat desa, lembaga itu dalam UU No.22/1999 dinamakan Badan Perwakilan Desa (BPD) yang diberi 4 (empat) kewenangan guna mengontrol kinerja Kepala Desa serta melaksanakan *checks and balances* di tingkat desa.

Alih-alih menjadi motor penggerak pembangunan negara demokratis pasca reformasi, hubungan antara Kepala Desa sebagai eksekutif di tingkat desa dengan lembaga legislatifnya, yakni Badan Perwakilan Desa (BPD) atau yang disebut dengan nama lain, berjalan tidak harmonis. Regulasi dalam UU No.22/1999

menjadikan BPD sebagai kompetitor yang punya kecenderungan menghambat kinerja Kepala Desa. Pada akhirnya, wewenang BPD dipangkas habis dan hanya tersisa 2 (dua) fungsi, yakni menetapkan peraturan desa bersama kepala desa serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Posisi Bamusdes/BPD yang tidak begitu dominan dalam UU No.32/2004 menjadikannya seperti “macan ompong”. Momentumnya saat menjelang pemilihan umum tahun 2014 tuntutan masyarakat menguat untuk mengangkat kembali otonomi desa berbasis jati diri desa, mengakomodasi keanekaragaman serta keunikan budaya tiap desa, di dalam sebuah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kuatnya tuntutan ini direspon oleh DPR bersama Pemerintah dalam bentuk sebuah format baru regulasi yang mampu menata Pemerintahan Desa secara ideal dan tidak menimbulkan sengkaret. Lahirnya UU No.6/2014 tentang Desa merupakan gambaran itikad negara untuk mengotomikan desa, dengan berbagai kemandirian pemerintahan desa. Terkait hubungan antara Kepala Desa dan Bamusdes/BPD diformulasikan dalam format yang dianggap lebih ideal dibandingkan UU No.32/2004, yakni menempatkan Bamusdes/BPD sebagai bagian yang terpisah dari Pemerintahan Desa namun dengan 3 (tiga) fungsi yang dominan, yakni membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. Pada era UU No.32/2004 nama BPD tetap merupakan akronim dari “Badan Permusyawaratan Desa”.

B. Saran

Berdasarkan kajian dalam thesis ini, penulis melihat masih perlunya reformulasi pola hubungan antara Kepala Desa dan BPD mengingat luas dan beraneka ragamnya pola adat-istiadat masyarakat desa di Indonesia. Secara garis besar, UU No.32/2004 telah menunjukkan usaha maksimal negara untuk mengangkat martabat desa sebagaimana idealnya. Namun, sebagai sebuah hasil karya dan karsa manusia, sebuah undang-undang tidaklah bebas dari catatan. Dalam konteks BPD, sekalipun dinyatakan dalam undang-undang BPD berada diluar batasan pengertian pemerintahan desa, namun praktis BPD tak memiliki fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas kepala desa. Kekuatiran tersebut bukan tanpa alasan, sebab pertanggungjawaban akhir tahun anggaran dan akhir masa jabatan kepala desa disampaikan kepada kepala daerah, dan bukan kepada BPD. Tugas BPD selain berfungsi sebagai lembaga pemerintahan hanya melakukan pembahasan dan menerima laporan dari masyarakat, tanpa kewenangan yang bersifat punishment. Kondisi semacam itu dapat melemahkan BPD sekaligus pada saat yang sama menguatkan kepala desa (*executive heavy*).

Reformulasi hubungan BPD dan Kepala Desa ini sangatlah penting supaya dana yang dikelola oleh desa dengan jumlah yang sangat fantastis dan tidak pernah diatur dalam undang-undang sebelumnya tersebut tidak diselewengkan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab di tingkat desa sehingga dana tersebut dipergunakan sebesar-besarnya untuk mengangkat harkat, martabat, serta kemakmuran masyarakat desa.

DAFTAR PUSTAKA

❖ Buku

A. Hoogerwerf (ed). 1983. *Overheidsbeleid*, diterjemahkan oleh R.L.L. Tobing, Jakarta: Erlangga.

Abdul Hakim Garuda Nusantara. 1991. *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni.

Abdul Latif dan Hasbi Ali. 2010. *Politik Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.

Abdul Rozaki, dkk. 2005. *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*. Yogyakarta: IRE Press.

Abdul, Gaffar Karim, edt,. 2006. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Kerja Sama Dengan Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL Universitas Gadjah Mada.

Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Ade Chandra, Et, al,. 2005, *Manifesto Pembaharuan Desa : Persembahan 40 Tahun STPMD "APMD"*: Yogyakarta: APMD Press.

Adon Nasrullah Jamaluddin. 2015. *Sosiologi Perdesaan*. Bandung: Pustaka Setia.

Amin Suprihatini. 2007. *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*. Klaten: Cempaka Putih.

- Anderson, James E. 1979. *Public Policy Making*. New York: Praeger Publishers.
- Antlov, Hans. 2003. *Exemplary Centre, Administrative Periphery Rural Leadership and the New Order in Java*, terjemah, Pujo Semedi. *Negara Dalam Desa : Patronase Kepemimpinan Lokal*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: Laper Pustaka Utama.
- Ari Dwipayana dkk (Tim Penulis), 2004. *Promosi Otonomi Desa*. Yogyakarta: IRE Press.
- _____, dkk. 2003. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: IRE Press.
- Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, 2010. *Republik Desa*. Bandung: Alumni. 2010.
- Bagir Manan. 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*. Karawang: UNSIKA.
- _____. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- _____. 2011 *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII.
- Bambang Sugono. 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bergel Egon E.. 1995. *Urban Sociology*. New York: McGraw-Hill.

- Budi Prasadja. 1986. *Pembangunan Desa dan Masalah Kepemimpinannya*. Jakarta: YIIS.
- Burger. 1949. *Structuurveranderingen In De Javaanse Saminleving*. Indonesia: N.V. Uitgeverij W. Van Hoeve, s—Gravenhage.
- C.F.G. Sunaryati Hartono. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Christiana, el, al. 2001. *Jaman Daulat Rakyat Dari Otonomi Daerah Ke Demokrasi*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Laperu Pustaka Utama.
- Dadang Juliantara. 2004. *Desentralisasi kerakyatan, dalam Dadang Juliantara, Pembaruan Kabupaten : Arah Realisasi Otonomi Daerah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pembaruan.
- _____ (ed). 2000. *Arus Bawah Demokrasi dan Pemberdayaan Desa*. Cetakan ke-2. Yogyakarta: Laperu.
- Dasril Radjab. *Hukum Tata Negara Indonesia*. 2005. Jakarta: Rineka Cipta.
- Didik Sukriono. 2013. *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi (Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah, dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi)*. Malang: Setara Press.
- Eddie B. Handono. 2005. *Kumpulan Modul APBDes Partisipatif: Membangun Tanggung Gugat Tentang Tata Pemerintahan Desa*. Yogyakarta: FPPD.

- Elly M. Setiadi dan Usman Kolip. 2011. *Pengantar Sosiologi: Pemahaman Fakta dan Gejala Permasalahan Sosial*. Jakarta. Kencana.
- Frans Magnis-Suseno. 1994. *Etika Politik, Prinsip-prinsip Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Friedrick, Carl J. 1963. *Man and His Government*. New York: McGraw Hill.
- Friend, J.K., J.M. Power dan C.J.L. Yewlett. 1974. *Public Planning: The Inter Corporate Dimention*. London: Tavistock.
- Gregorius Sahdan (ed.). 2005. *Transformasi Ekonomi-Politik Desa*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: APMD Press.
- H. Nurcholis. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga.
- H.A.W. Widjaja. 2002. *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- _____. 2012. *Otonomi Desa (Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Hayami, Y., and M. Kikuchi. 1997. *Asian Villages at the Crossroads*. Tokyo: University of Tokyo Press and Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Heri Kusmanto, et. Al. 2007. *Desa Tertekan Kekuasaan*. Cetakan Pertama. Medan: Bitra Indonesia.

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

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari. 2008. *Dasar – Dasar Polik Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

J.R. Kaho. 1991. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Cetakan kedua Jakarta: CV. Rajawali.

_____. 2012. *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Polgov Fisipol UGM.

Jamil Gunawan dkk (editor). 2005. *Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal*. Jakarta: LP3ES.

Koentjaraningrat (ed). 2001. *Masyarakat Desa di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Penerbit FEUI.

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

- Laica Marzuki. 2006. *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*. Buku Kesatu. Edisi Revisi. Cetakan Kedua. Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Lemaire WLG. 1955. *Het Recht in Indonesie*. Bandung: NV Uitgeverij W. Van Hieve s'Gravenhage.
- Mahfud MD. 1989. *Politik Hukum Indonesia*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: LP3ES Kerjasama UII Press.
- _____. 2012. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Maryuni. 2002. *Alokasi Dana Desa Formulasi dan Implementasi*. Malang: Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya.
- Mashuri Maschab. 1992. *Pemerintahan Desa di Indonesia*. Yogyakarta: PolGov Fisipol UGM.
- Moch Solekhan. 2012. *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Membangun Mekanisme Akuntabilitas)*. Cetakan Pertama. Malang: Setara Press.
- Mochtar Kusumaatmadja. 1976. *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*. Lembaga Pembinaan Hukum dan Kriminologi FH UNPAD. Bandung: Binacipta.

- Mr. R. Tresna. 1957. *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*. Amsterdam-Jakarta: NV. W. Versluys.
- Muhammad Yasin, et.al. (Tim Penyusun). 2015. *Anotasi Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa*. Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional / PATTIRO.
- Ni'matul Huda. 2015. *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Formasi*. Malang: Setara Press.
- Padmo Wahyono. 1986. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Philipus M. Hadjon, dkk. 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)* Cet. Kesembilan. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- R. Widodo Triputro (ed). 2005. *Pembaharuan Otonomi Daerah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: APMD Press.
- Raharjo. 1999. *Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Sosilogi Pertanian*. Yogyakarta; UGM Press.
- Ridwan. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

- Roucek, S. dan L. Warren. 1984. *Sociology an Introduction*, terj. Sahat Simamora. Jakarta: Bina Aksara.
- Rustiadi dan Pranoto. 2007. *Agropolitan: Membangun Ekonomi Pedesaan*. Bogor: Crestpent Press.
- Sadjijono. 2008. *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Sarundajang. 2005. *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Kata Hasta.
- Satjipto Rahardjo. 1991. *Ilmu Hukum*. Cetakan ketiga. Bandung: Citra Adiya Bhakti.
- Scheltema. (terjemahan). 1985. *Bagi Hasil di Hindia Belanda*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Soedarto. 1983. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*. Bandung: Sinar Baru.
- _____. 1986. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.
- Soejono Soekanto & Sri Mamudji. 2006. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Soejono Soekanto. 1999. *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

- Soemarsaid Moertono. 1981. *State and Statecraft in Old Java: a Study of Later Mataram Period, 16th to 19th Century*. Revised. Idn. New York: Cornell Modern Indonesia Monograph Series.
- Soetandyo Wignjosoebroto dkk (Tim Penulis). 2005. *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan Tifa.
- Soetomo. 2011. *Pemberdayaan Masyarakat : Mungkinkah Muncul Antitesisnya?*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suhartono, dkk. 2000. *Parlemen Desa: Dinamika DPR Kalurahan dan DPRK-Gotong Royong*. Yogyakarta: Laperia Pustaka Utama.
- _____, dkk. 2001. *Politik Lokal Parlemen Desa : Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Laperia.
- _____. 1991. *Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Sulistiyowati Irianto dan Sidharta Sukirno (ed). 2009. *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi Dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sumber Saporin. 1974. *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*. Yogyakarta: Fakultas Sosial dan Politik, Universitas Gadjah Mada.

- Sunaryati Hartono. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni.
- Surianingrat. 1976. *Pemerintahan dan Administrasi Desa*. Jakarta: Yayasan Beringin Korpri Unit Departemen Dalam Negeri.
- _____. 1980. *Desa dan Kelurahan Menurut UU No.5 Tahun 1979*. Jakarta: Metro Pos.
- _____. 1992. *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Sutoro Eko dan Abdur Rozaki (ed). 2005. *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*. Yogyakarta: IRE Press.
- _____. 2004. *Reformasi Politik Dan Pemberdayaan Masyarakat* . Cetakan pertama. Yogyakarta: APMD Press.
- Syamsuddin Haris, et. al. 2006. *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*. Cetakan Pertama. Jakarta: LIPI Press.
- Talizihudu Ndraha. 1981. *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*. Jakarta: PT Bina Aksara.
- U. Soenardjo. 1984. *Tinjauan Singkat Pemerintahan Desa dan Kelurahan*. Bandung: Tarsito.
- Utrecht E. 1966. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Ichtiar.

Wasistiono Sadu dan Irwan Tahir. 2007. *Prospek Pengembangan Desa*. Bandung: Fokusmedia.

❖ **Tesis dan Disertasi**

A Hamid. S. Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Disertasi Doktoral Universitas Indonesia.

Jan Willem Garand Dolii. 1990. *Pengangkatan Kepala Desa pada Masyarakat Minahasa*. Tesis di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada.

Khairuddin Tahmid. 2011. *Dekonstruksi Politik Hukum Otonomi Desa dalam Peraturan Prundang-Undang di Indonesia*. Disertasi. Yogyakarta: Program doktoral Universitas Islam Indonesia.

Kushandajani. 1991. *Elit Desa Ditinjau dari Sumberdaya Kekuasaan*. Tesis. Jakarta: Magister Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Riza Multazam Luthfy. 2013. *Kelembagaan Legislatif Desa Berdasarkan UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Tesis. Yogyakarta: Program Magister Ilmu Hukum UII.

Zayanti Mandasari. 2015. *Politik Hukum Pemerintahan Desa (Studi Perkembangan Pemerintahan Desa di Masa Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi)*. Tesis. Yogyakarta: Program Magister Ilmu Hukum UII.

Zen Zanibar. 1997. *Regulasi Dan Konfigurasi Politik Di Indonesia Suatu Tinjauan Dari Sudut Hukum Tata Negara*. Tesis. Jakarta: Universitas Indonesia.

❖ **Makalah dan Jurnal**

Agusniar Rizka Luthfia. 2013. *Menilik Urgensi Desa di Era Otonomi Daerah*, Journal of Rural and Development Universitas Sebelas Maret, Volume IV Nomor 2 Agustus 2013.

Bhenyamin Hossein. *Arah Kebijakan Pembangunan Hukum di Bidang Penyelenggaraan Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah)*. Makalah pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen. Jakarta, 29-31 Mei 2006,

Khaeril Anwar. *Hubungan Kerja Antara Kepala Desa Dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan Magister Hukum Universitas Mataram. Volume.8. Agustus 2015.

Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Korupsi, *Laporan Kajian Sistem Pengelolaan Keuangan Desa: Alokasi Dana Desa dan Dana Desa*, , Jakarta, 17 Jun1 2015.

M. Iwan Satriawan. *Politik Hukum Pemerintahan Desa*. Jurnal Konstitusi PSHK Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Volume I No.1. November 2012.

Padmo Wahyono, *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*. Forum Keadilan. No. 29 April 1991.

Riri Nazriyah, *Peranan Cita Hukum dalam Pembentukan Hukum Nasional*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. No. 20 Vol. 9. Juni 2002.

Riza Multazal Luthfy. *Fungsi Legislatif Desa Pasca Reformasi*. Jurnal Yuridis. Volume 1 Nomor 1. Yogyakarta: UPN Veteran. Juni 2014.

Rochmad Effendy, *Memperkuat Fungsi Dan Peran Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Melalui Advokasi Hak Warga Atas Informasi Publik Untuk Membangun Tata Kelola Pemerintahan Desa*, Publisia (Jurnal Ilmu Administrasi Publik) Universitas Merdeka Malang, Volume 1, Nomor 2, Oktober 2016.

Satya Arinanto. *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*. Artikel ini disampaikan dalam acara Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Aula Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia di Jakarta tanggal 18 Maret 2006.

Sunaryati Hartono. *Fungsi Hukum, Pembangunan, dan Penanaman Modal Asing* dalam Jurnal *Prisma*, No.3 Tahun II.

Susi Dwi Harijanti. *Politik Hukum Keimigrasian Indonesia Menurut UU No. 9 Tahun. 1992 dan UU No. 6 Tahun. 2011 tentang Keimigrasian*. Penelitian Unggulan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran tahun 2013.

❖ **Peraturan Perundang-Undangan**

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang No.22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang-Undang No.1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang No.18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
5. Undang-Undang No.19 Tahun 1965 Tentang Desapraja;
6. Undang-Undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah;
7. Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
8. Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
9. Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa;
10. Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005 Tentang Desa;
11. Kepmendagri No. 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa;
12. Peraturan Menteri Desa, Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa;

❖ **Kamus dan Ensiklopedia**

Abdul Aziz Dahlan et.al. (ed). 2001. *Ensiklopedi Hukum Islam* (Jakarta: PT. Ikhtisar Baru, 2001), cet. Kelima, Qan-tas. 5

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1995. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*. Jakarta: Balai Pustaka.

❖ **Website**

<http://www.ksap.org/sap/desa/>, diakses 10 September 2017

Wikipedia, “*Village*”, di <https://en.wikipedia.org/wiki/Village>, diakses pada tanggal 1 September 2017.

LAMPIRAN 1

PASAL-PASAL YANG MENGATUR TENTANG PEMERINTAHAN DESA DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

BAB XI D E S A

Bagian Pertama Pembentukan, Penghapusan dan/atau Penggabungan Desa

Pasal 93

- (1) Desa dapat dibentuk, dihapus, dan/atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten dan DPRD.
- (2) Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan Desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Pasal 94

Di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa.

Bagian Kedua Pemerintah Desa

Pasal 95

- (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.

Pasal 96

Masa jabatan Kepala Desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan.

Pasal 97

Yang dapat dipilih menjadi Kepala Desa adalah penduduk Desa warga negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- c. tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam kegiatan yang mengkhianati Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, G30S/PKI dan/atau kegiatan organisasi terlarang lainnya;

- d. berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan/atau berpengetahuan yang sederajat;
- e. berumur sekurang-kurangnya 25 tahun;
- f. sehat jasmani dan rohani;
- g. nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ingatannya;
- h. berkelakuan baik, jujur, dan adil;
- i. tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana;
- j. tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
- k. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di Desa setempat;
- l. bersedia dicalonkan menjadi Kepala desa; dan
- m. memenuhi syarat-syarat lain yang sesuai dengan adat istiadat yang diatur dalam Peraturan Daerah.

Pasal 98

- (1) Kepala Desa dilantik oleh Bupati atau pejabat lain yang ditunjuk.
- (2) Sebelum memangkujabatannya, Kepala Desa mengucapkan sumpah/janji.
- (3) Susunan kata-kata sumpal/janji dimaksud adalah sebagai berikut:

"Demi Allah (Tithan), saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku Kepala Desa dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara; dan bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara setia segala peraturan perundang~undangan yang berlaku bagi Desa, Daerah, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Pasal 99

Kewenangan Desa mencakup:

- a. kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa;
- b. kewenangan yang oleh peraturan pcrundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan
- c. Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten.

Pasal 100

Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten kepada Desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.

Pasal 101

Tugas dan kewajiban Kepala Desa adalah:

- a. memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa;
- b. membina kehidupan masyarakat Desa;
- c. membina perekonomian Desa;
- d. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- e. mendamaikan perselisihan masyarakat di Desa; dan mewakili Desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.

Pasal 102

Dalam melaksanakan tugas dan kewajiban, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101, Kepala Desa:

- a. bertanggungjawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa; dan
- b. menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati.

Pasal 103

(1) Kepala Desa berhenti karena:

- a. meninggal dunia;
- b. mengajukan berhenti atas permintaan sendiri;
- c. tidak lagi memenuhi syarat dan/atau melanggar sumpah/janji;
- d. berakhir masa jabatan dan telah dilantik Kepala Desa yang baru; dan
- e. melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku izin/atau norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Desa.

(2) Pemberhentian Kepala Desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan oleh Bupati atas usul Badan Perwakilan Desa.

Bagian Ketiga Badan Perwakilan Desa

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.

Bagian Keempat Lembaga Lain

Pasal 106

Di Desa dapat dibentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Bagian Kelima Keuangan Desa Pasal 107

- (1) Sumber pendapatan Desa terdiri atas:
 - a. pendapatan asli desa 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 pemerintah kabupaten yang meliputi:
 1. bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah; dan
 2. bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh pemerintah kabupaten;
 - c. bantuan dari pemerintah dan pemerintah propinsi;
 - d. sumbangan dari pihak ketiga; dan
 - e. pinjaman desa.
- (2) Sumber pendapatan desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikelola melalui anggaran pendapatan dan belanja desa.
- (3) Kepala desa bersama Badan Perwakilan Desa menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa setiap tahun dengan peraturan desa.
- (4) Pedoman penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa ditetapkan oleh bupati.

- (5) Tatacara dan pungutan objek pendapatan dan belanja desa dan badan perwakilan desa.

Pasal 108

Desa dapat memiliki badan usaha sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Bagian Keenam Kerja Sama Antar Desa

Pasal 109

- (1) Beberapa Desa dapat mengadakan kerja sama untuk kepentingan Desa yang diatur dengan keputusan bersama dan diberitahukan kepada Camat.
- (2) Untuk pelaksanaan kerja sama, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat dibentuk Badan Kerja Sama.

Pasal 110

Pemerintah Kabupaten dan/atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah Desa menjadi wilayah permukiman, industri, dan jasa wajib mengikutsertakan Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasannya.

Pasal 111

- (1) Pengaturan lebih lanjut mengenai Desa ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten, sesuai dengan pedoman umum yang ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan undang-undang ini.
- (2) Peraturan Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat(1), wajib mengakui dan menghormati hak, asal-usul dan adat istiadat Desa.

LAMPIRAN 2

PASAL-PASAL YANG MENGATUR TENTANG PEMERINTAHAN DESA DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

DESA
Bagian Pertama
Umum

Pasal 200

- (1) Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.
- (2) Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan Desa dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat.
- (3) 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.

Pasal 201

- (1) Pendanaan sebagai akibat perubahan status desa menjadi kelurahan dibebankan pada APBD kabupaten/kota.
- (2) Dalam hal desa berubah statusnya menjadi kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan.

Bagian Kedua
Pemerintah Desa

Pasal 202

- (1) 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 yang memenuhi persyaratan.

Pasal 203

- (1) Kepala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1) dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.
- (2) Calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan sebagai kepala desa.
- (3) Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Pasal 204

Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Pasal 205

- (1) Kepala desa terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pemilihan.
- (2) Sebelum memangku jabatannya, kepala desa mengucapkan sumpah/janji.
- (3) Susunan kata-kata sumpah/janji dimaksud adalah sebagai berikut:

“Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku kepala

desa dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara; dan bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-Undang Dasar 1945 serta melaksanakan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya yang berlaku bagi desa, daerah, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pasal 206

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota;
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Pasal 207

Tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.

Pasal 208

Tugas dan kewajiban kepala desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa diatur lebih lanjut dengan Perda berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Bagian Ketiga

Badan Permusyawaratan Desa

Pasal 209

Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Pasal 210

- (1) Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.
- (2) Pimpinan badan permusyawaratan desa dipilih dari dan oleh anggota badan permusyawaratan desa.
- (3) Masa jabatan anggota badan permusyawaratan desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.
- (4) Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan badan permusyawaratan desa diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Bagian Keempat

Lembaga Lain

Pasal 211

- (1) Di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
- (2) Lembaga kemasyarakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa.

Bagian Kelima
Keuangan Desa

Pasal 212

- (1) Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.
- (2) Hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menimbulkan pendapatan, belanja dan pengelolaan keuangan desa.
- (3) Sumber pendapatan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
 - a. pendapatan asli desa;
 - b. bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota;
 - c. bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota;
 - d. bantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota;
 - e. hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.

- (4) Belanja desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan 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.
- (6) Pedoman pengelolaan keuangan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan oleh Bupati/Walikota dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Pasal 213

- (1) Desa dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa.
- (2) Badan usaha milik desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
- (3) Badan usaha milik desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melakukan pinjaman sesuai peraturan perundang-undangan.

Bagian Keenam

Kerja Sama Desa

Pasal 214

- (1) Desa dapat mengadakan kerja sama untuk kepentingan desa yang diatur dengan keputusan bersama dan dilaporkan kepada Bupati/Walikota melalui camat.
- (2) Kerjasama antar desa dan desa dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan kewenangannya.

- (3) Kerjasama desa dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (4) Untuk pelaksanaan kerja sama, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dapat dibentuk badan kerja sama.

Pasal 215

- (1) Pembangunan kawasan perdesaan yang dilakukan oleh kabupaten/kota dan atau pihak ketiga mengikutsertakan pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Perda, dengan memperhatikan:
 - a. kepentingan masyarakat desa;
 - b. kewenangan desa;
 - c. kelancaran pelaksanaan investasi;
 - d. kelestarian lingkungan hidup;
 - e. keserasian kepentingan antar kawasan dan kepentingan umum.

Pasal 216

- (1) Pengaturan lebih lanjut mengenai desa ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.
- (2) Perda, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib mengakui dan menghormati hak, asal-usul, dan adat istiadat desa.

LAMPIRAN 3
UNDANG-UNDANG NOMOR 6
TAHUN 2014 TENTANG DESA



UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 6 TAHUN 2014
TENTANG
DESA

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang :
- a. bahwa Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera;
 - c. bahwa Desa dalam susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan perlu diatur tersendiri dengan undang-undang;
 - d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang Desa;
- Mengingat :
- Pasal 5, Pasal 18, Pasal 18B ayat (2), Pasal 20, dan Pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG DESA.

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. 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.
2. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.
4. 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.
5. Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis.
6. Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUM Desa, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.

7. Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.
8. Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.
9. Kawasan Perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.
10. 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 kewajiban Desa.
11. 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.
12. Pemberdayaan Masyarakat Desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa.
13. Pemerintah Pusat selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
14. Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
15. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
16. Menteri adalah menteri yang menangani Desa.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Pasal 3

Pengaturan Desa berasaskan:

- a. rekognisi;
- b. subsidiaritas;
- c. keberagaman;
- d. kebersamaan;

- e. kegotongroyongan;
- f. kekeluargaan;
- g. musyawarah;
- h. demokrasi;
- i. kemandirian;
- j. partisipasi;
- k. kesetaraan;
- l. pemberdayaan; dan
- m. keberlanjutan.

Pasal 4

Pengaturan Desa bertujuan:

- a. memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- c. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
- d. mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
- e. membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
- f. meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
- g. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
- h. memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan

- i. memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

BAB II KEDUDUKAN DAN JENIS DESA

Bagian Kesatu Kedudukan

Pasal 5

Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota.

Bagian Kedua Jenis Desa

Pasal 6

- (1) Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat.
- (2) Penyebutan Desa atau Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.

BAB III PENATAAN DESA

Pasal 7

- (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa.
- (2) Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan hasil evaluasi tingkat perkembangan Pemerintahan Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan:
 - a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
 - b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa;
 - c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
 - d. meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan Desa; dan
 - e. meningkatkan daya saing Desa.
- (4) Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. pembentukan;
 - b. penghapusan;
 - c. penggabungan;
 - d. perubahan status; dan
 - e. penetapan Desa.

Pasal 8

- (1) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf a merupakan tindakan mengadakan Desa baru di luar Desa yang ada.
- (2) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat Desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat Desa, serta kemampuan dan potensi Desa.
- (3) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:
 - a. batas usia Desa induk paling sedikit 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan;
 - b. jumlah penduduk, yaitu:
 - 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. wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antarwilayah;
 - d. sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat Desa;

- e. memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung;
 - f. batas wilayah Desa yang dinyatakan dalam bentuk peta Desa yang telah ditetapkan dalam peraturan Bupati/Walikota;
 - g. sarana dan prasarana bagi Pemerintahan Desa dan pelayanan publik; dan
 - h. tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat Pemerintah Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Dalam wilayah Desa dibentuk dusun atau yang disebut dengan nama lain yang disesuaikan dengan asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat Desa.
 - (5) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui Desa persiapan.
 - (6) Desa persiapan merupakan bagian dari wilayah Desa induk.
 - (7) Desa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat ditingkatkan statusnya menjadi Desa dalam jangka waktu 1 (satu) sampai 3 (tiga) tahun.
 - (8) Peningkatan status sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dilaksanakan berdasarkan hasil evaluasi.

Pasal 9

Desa dapat dihapus karena bencana alam dan/atau kepentingan program nasional yang strategis.

Pasal 10

Dua Desa atau lebih yang berbatasan dapat digabung menjadi Desa baru berdasarkan kesepakatan Desa yang bersangkutan dengan memperhatikan persyaratan yang ditentukan dalam Undang-Undang ini.

Pasal 11

- (1) Desa dapat berubah status menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa melalui Musyawarah Desa dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat Desa.
- (2) Seluruh barang milik Desa dan sumber pendapatan Desa yang berubah menjadi kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi kekayaan/aset Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kelurahan tersebut dan pendanaan kelurahan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 12

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mengubah status kelurahan menjadi Desa berdasarkan prakarsa masyarakat dan memenuhi persyaratan yang ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Kelurahan yang berubah status menjadi Desa, sarana dan prasarana menjadi milik Desa dan dikelola oleh Desa yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat Desa.
- (3) Pendanaan perubahan status kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota

Pasal 13

Pemerintah dapat memprakarsai pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional.

Pasal 14

Pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, dan Pasal 11 atau kelurahan menjadi Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

Pasal 15

- (1) Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 yang telah mendapatkan persetujuan bersama Bupati/Walikota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diajukan kepada Gubernur.
- (2) Gubernur melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan urgensi, kepentingan nasional, kepentingan daerah, kepentingan masyarakat Desa, dan/atau peraturan perundang-undangan.

Pasal 16

- (1) Gubernur menyatakan persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 paling lama 20 (dua puluh) hari setelah menerima Rancangan Peraturan Daerah.
- (2) Dalam hal Gubernur memberikan persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1),

Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penyempurnaan dan penetapan menjadi Peraturan Daerah paling lama 20 (dua puluh) hari.

- (3) Dalam hal Gubernur menolak memberikan persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Rancangan Peraturan Daerah tersebut tidak dapat disahkan dan tidak dapat diajukan kembali dalam waktu 5 (lima) tahun setelah penolakan oleh Gubernur.
- (4) Dalam hal Gubernur tidak memberikan persetujuan atau tidak memberikan penolakan terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang dimaksud dalam Pasal 15 dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bupati/Walikota dapat mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah tersebut serta sekretaris daerah mengundangkannya dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah.
- (5) Dalam hal Bupati/Walikota tidak menetapkan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui oleh Gubernur, Rancangan Peraturan Daerah tersebut dalam jangka waktu 20 (dua puluh) hari setelah tanggal persetujuan Gubernur dinyatakan berlaku dengan sendirinya.

Pasal 17

- (1) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa diundangkan setelah mendapat nomor registrasi dari Gubernur dan kode Desa dari Menteri.
- (2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai lampiran peta batas wilayah Desa.

BAB IV KEWENANGAN DESA

Pasal 18

Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.

Pasal 19

Kewenangan Desa meliputi:

- 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 Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 20

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.

Pasal 21

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.

Pasal 22

- (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.

BAB V PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA

Pasal 23

Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa.

Pasal 24

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan asas:

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggaraan pemerintahan;
- c. tertib kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efektivitas dan efisiensi;
- i. kearifan lokal;

- j. keberagaman; dan
- k. partisipatif.

Bagian Kesatu Pemerintah Desa

Pasal 25

Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain.

Bagian Kedua Kepala Desa

Pasal 26

- (1) Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), 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 ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
 - h. membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
 - i. mengembangkan sumber pendapatan Desa;
 - j. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
 - k. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
 - l. memanfaatkan teknologi tepat guna;
 - m. mengoordinasikan 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; dan

- o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berhak:
- a. mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
 - b. mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
 - c. menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
 - d. mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
 - e. memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.
- (4) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), 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 melestarikan lingkungan hidup; dan
- p. memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

Pasal 27

Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Kepala Desa wajib:

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

Pasal 28

- (1) Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.
- (2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Pasal 29

Kepala Desa dilarang:

- a. merugikan kepentingan umum;
- b. membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu;
- c. menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya;
- d. melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;
- e. melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat Desa;
- f. melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- g. menjadi pengurus partai politik;
- h. menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;

- i. merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundangan-undangan;
- j. ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah;
- k. melanggar sumpah/janji jabatan; dan
- l. meninggalkan tugas selama 30 (tiga puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Pasal 30

- (1) Kepala Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.
- (2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Bagian Ketiga Pemilihan Kepala Desa

Pasal 31

- (1) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota.
- (2) Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan Kepala Desa serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Menteri berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Pasal 32

- (1) Badan Permusyawaratan Desa memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir.
- (2) Badan Permusyawaratan Desa membentuk panitia pemilihan Kepala Desa.

- (3) Panitia pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bersifat mandiri dan tidak memihak.
- (4) Panitia pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas unsur perangkat Desa, lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat Desa.

Pasal 33

Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan:

- a. warga negara Republik Indonesia;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- d. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;
- f. bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa;
- g. terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di Desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran;
- h. tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara;
- i. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang;
- j. tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- k. berbadan sehat;
- l. tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan; dan
- m. syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah.

Pasal 34

- (1) Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa.
- (2) Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
- (3) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahap pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan.

- (4) Dalam melaksanakan pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dibentuk panitia pemilihan Kepala Desa.
- (5) Panitia pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bertugas mengadakan penjurian dan penyaringan bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan, melaksanakan pemungutan suara, menetapkan calon Kepala Desa terpilih, dan melaporkan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa.
- (6) Biaya pemilihan Kepala Desa dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 35

Penduduk Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) yang pada hari pemungutan suara pemilihan Kepala Desa sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah menikah ditetapkan sebagai pemilih.

Pasal 36

- (1) Bakal calon Kepala Desa yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ditetapkan sebagai calon Kepala Desa oleh panitia pemilihan Kepala Desa.
- (2) Calon Kepala Desa yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan kepada masyarakat Desa di tempat umum sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa.
- (3) Calon Kepala Desa dapat melakukan kampanye sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 37

- (1) Calon Kepala Desa yang dinyatakan terpilih adalah calon yang memperoleh suara terbanyak.
- (2) Panitia pemilihan Kepala Desa menetapkan calon Kepala Desa terpilih.
- (3) Panitia pemilihan Kepala Desa menyampaikan nama calon Kepala Desa terpilih kepada Badan Permusyawaratan Desa paling lama 7 (tujuh) hari setelah penetapan calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Badan Permusyawaratan Desa paling lama 7 (tujuh) hari setelah menerima laporan panitia pemilihan menyampaikan nama calon Kepala Desa terpilih kepada Bupati/Walikota.

- (5) Bupati/Walikota mengesahkan calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi Kepala Desa paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan Kepala Desa dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota.
- (6) Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Pasal 38

- (1) Calon Kepala Desa terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah penerbitan keputusan Bupati/Walikota.
- (2) Sebelum memangku jabatannya, Kepala Desa terpilih bersumpah/berjanji.
- (3) Sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sebagai berikut:

“Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku Kepala Desa dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara; dan bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta melaksanakan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya yang berlaku bagi Desa, daerah, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pasal 39

- (1) Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan.
- (2) Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Bagian Keempat Pemberhentian Kepala Desa

Pasal 40

- (1) Kepala Desa berhenti karena:
 - a. meninggal dunia;
 - b. permintaan sendiri; atau
 - c. diberhentikan.
- (2) Kepala Desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:

- a. berakhir masa jabatannya;
 - b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
 - c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon Kepala Desa; atau
 - d. melanggar larangan sebagai Kepala Desa.
- (3) Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Bupati/Walikota.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 41

Kepala Desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan register perkara di pengadilan.

Pasal 42

Kepala Desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah ditetapkan sebagai tersangka dalam tindak pidana korupsi, terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara.

Pasal 43

Kepala Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42 diberhentikan oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pasal 44

- (1) Kepala Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42 setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak penetapan putusan pengadilan diterima oleh Kepala Desa, Bupati/Walikota merehabilitasi dan mengaktifkan kembali Kepala Desa yang bersangkutan sebagai Kepala Desa sampai dengan akhir masa jabatannya.
- (2) Apabila Kepala Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah berakhir masa jabatannya, Bupati/Walikota harus merehabilitasi nama baik Kepala Desa yang bersangkutan.

Pasal 45

Dalam hal Kepala Desa diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42, sekretaris Desa melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Desa sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pasal 46

- (1) Dalam hal sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 tidak lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagai penjabat Kepala Desa sampai dengan terpilihnya Kepala Desa.
- (2) Penjabat Kepala Desa melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan hak Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.

Pasal 47

- (1) Dalam hal sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagai penjabat Kepala Desa.
- (2) Penjabat Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan hak Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 sampai dengan ditetapkannya Kepala Desa.
- (3) Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipilih melalui Musyawarah Desa yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33.
- (4) Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan paling lama 6 (enam) bulan sejak Kepala Desa diberhentikan.
- (5) Kepala Desa yang dipilih melalui Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) melaksanakan tugas Kepala Desa sampai habis sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 48

Perangkat Desa terdiri atas:

- a. sekretariat Desa;
- b. pelaksana kewilayahan; dan
- c. pelaksana teknis.

Pasal 49

- (1) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.
- (2) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati/Walikota.
- (3) Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertanggung jawab kepada Kepala Desa.

Pasal 50

- (1) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 diangkat dari warga Desa yang memenuhi persyaratan:
 - a. berpendidikan paling rendah sekolah menengah umum atau yang sederajat;
 - b. berusia 20 (dua puluh) tahun sampai dengan 42 (empat puluh dua) tahun;
 - c. terdaftar sebagai penduduk Desa dan bertempat tinggal di Desa paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran; dan
 - d. syarat lain yang ditentukan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48, Pasal 49, dan Pasal 50 ayat (1) diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Pasal 51

Perangkat Desa dilarang:

- a. merugikan kepentingan umum;
- b. membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu;
- c. menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya;
- d. melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;
- e. melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat Desa;

- f. melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- g. menjadi pengurus partai politik;
- h. menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;
- i. merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
- j. ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah;
- k. melanggar sumpah/janji jabatan; dan
- l. meninggalkan tugas selama 60 (enam puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Pasal 52

- (1) Perangkat Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.
- (2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Pasal 53

- (1) Perangkat Desa berhenti karena:
 - a. meninggal dunia;
 - b. permintaan sendiri; atau
 - c. diberhentikan.
- (2) Perangkat Desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
 - a. usia telah genap 60 (enam puluh) tahun;
 - b. berhalangan tetap;
 - c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai perangkat Desa; atau
 - d. melanggar larangan sebagai perangkat Desa.
- (3) Pemberhentian perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati/Walikota.

- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Bagian Keenam Musyawarah Desa

Pasal 54

- (1) Musyawarah Desa merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- (2) Hal yang bersifat strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. penataan Desa;
 - b. perencanaan Desa;
 - c. kerja sama Desa;
 - d. rencana investasi yang masuk ke Desa;
 - e. pembentukan BUM Desa;
 - f. penambahan dan pelepasan Aset Desa; dan
 - g. kejadian luar biasa.
- (3) Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling kurang sekali dalam 1 (satu) tahun.
- (4) Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Bagian Ketujuh Badan Permusyawaratan Desa

Pasal 55

Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

- a. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Pasal 56

- (1) Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis.
- (2) Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji.

- (3) Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Pasal 57

Persyaratan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. 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;
- c. berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah pernah menikah;
- d. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. bukan sebagai perangkat Pemerintah Desa;
- f. bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa; dan
- g. wakil penduduk Desa yang dipilih secara demokratis.

Pasal 58

- (1) Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan jumlah gasal, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang, dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan Keuangan Desa.
- (2) Peresmian anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota.
- (3) Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebelum memangku jabatannya bersumpah/berjanji secara bersama-sama di hadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/ Walikota atau pejabat yang ditunjuk.
- (4) Susunan kata sumpah/janji anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagai berikut:
”Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku anggota Badan Permusyawaratan Desa dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara, dan bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta melaksanakan segala peraturan

perundang-undangan dengan selurus-lurusnya yang berlaku bagi Desa, daerah, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pasal 59

- (1) Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa terdiri atas 1 (satu) orang ketua, 1 (satu) orang wakil ketua, dan 1 (satu) orang sekretaris.
- (2) Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa secara langsung dalam rapat Badan Permusyawaratan Desa yang diadakan secara khusus.
- (3) Rapat pemilihan pimpinan Badan Permusyawaratan Desa untuk pertama kali dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota termuda.

Pasal 60

Badan Permusyawaratan Desa menyusun peraturan tata tertib Badan Permusyawaratan Desa.

Pasal 61

Badan Permusyawaratan Desa berhak:

- a. mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
- b. menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- c. mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pasal 62

Anggota Badan Permusyawaratan Desa berhak:

- a. mengajukan usul rancangan Peraturan Desa;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan/atau pendapat;
- d. memilih dan dipilih; dan
- e. mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pasal 63

Anggota Badan Permusyawaratan Desa wajib :

- 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. 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; dan
- f. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan Desa.

Pasal 64

Anggota Badan Permusyawaratan Desa dilarang:

- a. merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat Desa, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat Desa;
- b. melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- c. menyalahgunakan wewenang;
- d. melanggar sumpah/janji jabatan;
- e. merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan perangkat Desa;
- f. merangkap sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundangan-undangan;
- g. sebagai pelaksana proyek Desa;
- h. menjadi pengurus partai politik; dan/atau
- i. menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang.

Pasal 65

(1) Mekanisme musyawarah Badan Permusyawaratan Desa sebagai berikut:

- a. musyawarah Badan Permusyawaratan Desa dipimpin oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa;
- b. musyawarah Badan Permusyawaratan Desa dinyatakan sah apabila dihadiri oleh paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa;

- c. pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah guna mencapai mufakat;
 - d. apabila musyawarah mufakat tidak tercapai, pengambilan keputusan dilakukan dengan cara pemungutan suara;
 - e. pemungutan suara sebagaimana dimaksud dalam huruf d dinyatakan sah apabila disetujui oleh paling sedikit $\frac{1}{2}$ (satu perdua) ditambah 1 (satu) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa yang hadir; dan
 - f. hasil musyawarah Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan keputusan Badan Permusyawaratan Desa dan dilampiri notulen musyawarah yang dibuat oleh sekretaris Badan Permusyawaratan Desa.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Permusyawaratan Desa diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bagian Kedelapan Penghasilan Pemerintah Desa

Pasal 66

- (1) Kepala Desa dan perangkat Desa memperoleh penghasilan tetap setiap bulan.
- (2) Penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari dana perimbangan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diterima oleh Kabupaten/Kota dan ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.
- (3) Selain penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa dan perangkat Desa menerima tunjangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
- (4) Selain penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa dan perangkat Desa memperoleh jaminan kesehatan dan dapat memperoleh penerimaan lainnya yang sah.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai besaran penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan tunjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) serta penerimaan lainnya yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

BAB VI HAK DAN KEWAJIBAN DESA DAN MASYARAKAT DESA

Pasal 67

- (1) Desa berhak:

- a. mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
 - b. menetapkan dan mengelola kelembagaan Desa; dan
 - c. mendapatkan sumber pendapatan.
- (2) Desa berkewajiban:
- a. melindungi dan menjaga persatuan, kesatuan, serta kerukunan masyarakat Desa dalam rangka kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat Desa;
 - c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
 - d. mengembangkan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
 - e. memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat Desa.

Pasal 68

- (1) Masyarakat Desa berhak:
- a. meminta dan mendapatkan informasi dari Pemerintah Desa serta mengawasi kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa;
 - b. memperoleh pelayanan yang sama dan adil;
 - c. menyampaikan aspirasi, saran, dan pendapat lisan atau tertulis secara bertanggung jawab tentang kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa;
 - d. memilih, dipilih, dan/atau ditetapkan menjadi:
 - 1. Kepala Desa;
 - 2. perangkat Desa;
 - 3. anggota Badan Permusyawaratan Desa; atau
 - 4. anggota lembaga kemasyarakatan Desa.
 - e. mendapatkan pengayoman dan perlindungan dari gangguan ketenteraman dan ketertiban di Desa.
- (2) Masyarakat Desa berkewajiban:
- a. membangun diri dan memelihara lingkungan Desa;
 - b. mendorong terciptanya kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa yang baik;
 - c. mendorong terciptanya situasi yang aman, nyaman, dan tenteram di Desa;

- d. memelihara dan mengembangkan nilai permusyawaratan, permufakatan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan di Desa; dan
- e. berpartisipasi dalam berbagai kegiatan di Desa.

BAB VII PERATURAN DESA

Pasal 69

- (1) Jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa.
- (2) Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.
- (4) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa.
- (5) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota.
- (6) Dalam hal Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Kepala Desa wajib memperbaikinya.
- (7) Kepala Desa diberi waktu paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi.
- (8) Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya.
- (9) Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa.
- (10) Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa.
- (11) Peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Berita Desa dan Lembaran Desa oleh sekretaris Desa.
- (12) Dalam pelaksanaan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaannya.

Pasal 70

- (1) Peraturan bersama Kepala Desa merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dari 2 (dua) Desa atau lebih yang melakukan kerja sama antar-Desa.
- (2) Peraturan bersama Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perpaduan kepentingan Desa masing-masing dalam kerja sama antar-Desa.

BAB VIII KEUANGAN DESA DAN ASET DESA

Bagian Kesatu Keuangan Desa

Pasal 71

- (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 kewajiban Desa.
- (2) Hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan Keuangan Desa.

Pasal 72

- (1) Pendapatan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) bersumber dari:
 - a. pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
 - b. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - c. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
 - d. alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
 - e. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
 - f. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
 - g. lain-lain pendapatan Desa yang sah.
- (2) Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan.
- (3) Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c

paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah.

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

Pasal 73

- (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa terdiri atas bagian pendapatan, belanja, dan pembiayaan Desa.
- (2) Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa diajukan oleh Kepala Desa dan dimusyawarahkan bersama Badan Permusyawaratan Desa.
- (3) Sesuai dengan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala Desa menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa.

Pasal 74

- (1) Belanja Desa diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang disepakati dalam Musyawarah Desa dan sesuai dengan prioritas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah.
- (2) Kebutuhan pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi, tetapi tidak terbatas pada kebutuhan primer, pelayanan dasar, lingkungan, dan kegiatan pemberdayaan masyarakat Desa.

Pasal 75

- (1) Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa.
- (2) Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menguasai sebagian kekuasaannya kepada perangkat Desa.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai keuangan Desa diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Bagian Kedua Aset Desa

Pasal 76

- (1) Aset Desa dapat 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.
- (2) Aset lainnya milik Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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; dan
 - e. kekayaan Desa yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.
- (3) Kekayaan milik Pemerintah dan Pemerintah Daerah berskala lokal Desa yang ada di Desa dapat dihibahkan kepemilikannya kepada Desa.
- (4) Kekayaan milik Desa yang berupa tanah disertifikatkan atas nama Pemerintah Desa.
- (5) Kekayaan milik Desa yang telah diambil alih oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dikembalikan kepada Desa, kecuali yang sudah digunakan untuk fasilitas umum.
- (6) Bangunan milik Desa harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib.

Pasal 77

- (1) Pengelolaan kekayaan milik Desa dilaksanakan berdasarkan asas kepentingan umum, fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan kepastian nilai ekonomi.
- (2) Pengelolaan kekayaan milik Desa dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat Desa serta meningkatkan pendapatan Desa.
- (3) Pengelolaan kekayaan milik Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibahas oleh Kepala Desa bersama Badan

Permasyarakatan Desa berdasarkan tata cara pengelolaan kekayaan milik Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.

BAB IX PEMBANGUNAN DESA DAN PEMBANGUNAN KAWASAN PERDESAAN

Bagian Kesatu Pembangunan Desa

Pasal 78

- (1) 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.
- (2) Pembangunan Desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.
- (3) Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial.

Paragraf 1 Perencanaan

Pasal 79

- (1) Pemerintah Desa menyusun perencanaan Pembangunan Desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.
- (2) Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun secara berjangka meliputi:
 - a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun; dan
 - 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.
- (3) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Desa.
- (4) Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa.

- (5) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa merupakan pedoman dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.
- (6) Program Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah yang berskala lokal Desa dikoordinasikan dan/atau didelegasikan pelaksanaannya kepada Desa.
- (7) Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan salah satu sumber masukan dalam perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.

Pasal 80

- (1) Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat Desa.
- (2) Dalam menyusun perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Desa wajib menyelenggarakan musyawarah perencanaan Pembangunan Desa.
- (3) 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.
- (4) 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 ekonomi; dan
 - e. peningkatan kualitas ketertiban dan ketenteraman masyarakat Desa berdasarkan kebutuhan masyarakat Desa.

Paragraf 2 Pelaksanaan

Pasal 81

- (1) Pembangunan Desa dilaksanakan sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Desa.
- (2) Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dengan melibatkan seluruh masyarakat Desa dengan semangat gotong royong.
- (3) Pelaksanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam Desa.
- (4) Pembangunan lokal berskala Desa dilaksanakan sendiri oleh Desa.
- (5) Pelaksanaan program sektoral yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa untuk diintegrasikan dengan Pembangunan Desa.

Paragraf 3

Pemantauan dan Pengawasan Pembangunan Desa

Pasal 82

- (1) Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa.
- (2) Masyarakat Desa berhak melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa.
- (3) Masyarakat Desa melaporkan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa kepada Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.
- (4) Pemerintah Desa wajib menginformasikan perencanaan dan pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Rencana Kerja Pemerintah Desa, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa kepada masyarakat Desa melalui layanan informasi kepada umum dan melaporkannya dalam Musyawarah Desa paling sedikit 1 (satu) tahun sekali.
- (5) Masyarakat Desa berpartisipasi dalam Musyawarah Desa untuk menanggapi laporan pelaksanaan Pembangunan Desa.

Bagian Kedua

Pembangunan Kawasan Perdesaan

Pasal 83

- (1) Pembangunan Kawasan Perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar-Desa dalam 1 (satu) Kabupaten/Kota.
- (2) Pembangunan Kawasan Perdesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat Desa di Kawasan Perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif.

- (3) Pembangunan Kawasan Perdesaan 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; dan
 - d. pemberdayaan masyarakat Desa untuk meningkatkan akses terhadap pelayanan dan kegiatan ekonomi.
- (4) Rancangan pembangunan Kawasan Perdesaan dibahas bersama oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa.
- (5) Rencana pembangunan Kawasan Perdesaan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan oleh Bupati/Walikota sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

Pasal 84

- (1) Pembangunan Kawasan Perdesaan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan/atau pihak ketiga yang terkait dengan pemanfaatan Aset Desa dan tata ruang Desa wajib melibatkan Pemerintah Desa.
- (2) Perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pendayagunaan Aset Desa untuk pembangunan Kawasan Perdesaan merujuk pada hasil Musyawarah Desa.
- (3) Pengaturan lebih lanjut mengenai perencanaan, pelaksanaan pembangunan Kawasan Perdesaan, pemanfaatan, dan pendayagunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 85

- (1) Pembangunan Kawasan Perdesaan dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melalui satuan kerja perangkat daerah, Pemerintah Desa, dan/atau BUM Desa dengan mengikutsertakan masyarakat Desa.
- (2) Pembangunan Kawasan Perdesaan yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan pihak ketiga wajib mendayagunakan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia serta mengikutsertakan Pemerintah Desa dan masyarakat Desa.

- (3) Pembangunan Kawasan Perdesaan yang berskala lokal Desa wajib diserahkan pelaksanaannya kepada Desa dan/atau kerja sama antar-Desa.

Bagian Ketiga

Sistem Informasi Pembangunan Desa dan Pembangunan Kawasan Perdesaan

Pasal 86

- (1) Desa berhak mendapatkan akses informasi melalui sistem informasi Desa yang dikembangkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mengembangkan sistem informasi Desa dan pembangunan Kawasan Perdesaan.
- (3) Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi fasilitas perangkat keras dan perangkat lunak, jaringan, serta sumber daya manusia.
- (4) Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi data Desa, data Pembangunan Desa, Kawasan Perdesaan, serta informasi lain yang berkaitan dengan Pembangunan Desa dan pembangunan Kawasan Perdesaan.
- (5) Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelola oleh Pemerintah Desa dan dapat diakses oleh masyarakat Desa dan semua pemangku kepentingan.
- (6) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menyediakan informasi perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota untuk Desa.

BAB X

BADAN USAHA MILIK DESA

Pasal 87

- (1) Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa.
- (2) BUM Desa dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan.
- (3) BUM Desa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 88

- (1) Pendirian BUM Desa disepakati melalui Musyawarah Desa.
- (2) Pendirian BUM Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Pasal 89

Hasil usaha BUM Desa dimanfaatkan untuk:

- a. pengembangan usaha; dan
- b. Pembangunan Desa, pemberdayaan masyarakat Desa, dan pemberian bantuan untuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial, dan kegiatan dana bergulir yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pasal 90

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa mendorong perkembangan BUM Desa dengan:

- a. memberikan hibah dan/atau akses permodalan;
- b. melakukan pendampingan teknis dan akses ke pasar; dan
- c. memprioritaskan BUM Desa dalam pengelolaan sumber daya alam di Desa.

BAB XI KERJA SAMA DESA

Pasal 91

Desa dapat mengadakan kerja sama dengan Desa lain dan/atau kerja sama dengan pihak ketiga.

Bagian Kesatu Kerja Sama antar-Desa

Pasal 92

- (1) Kerja sama antar-Desa meliputi:
 - a. pengembangan usaha bersama yang dimiliki oleh Desa untuk mencapai nilai ekonomi yang berdaya saing;
 - b. kegiatan kemasyarakatan, pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat antar-Desa; dan/atau
 - c. bidang keamanan dan ketertiban.
- (2) Kerja sama antar-Desa dituangkan dalam Peraturan Bersama Kepala Desa melalui kesepakatan musyawarah antar-Desa.
- (3) Kerja sama antar-Desa dilaksanakan oleh badan kerja sama antar-Desa yang dibentuk melalui Peraturan Bersama Kepala Desa.
- (4) Musyawarah antar-Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) membahas hal yang berkaitan dengan:
 - a. pembentukan lembaga antar-Desa;
 - b. pelaksanaan program Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang dapat dilaksanakan melalui skema kerja sama antar-Desa;

- c. perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan program pembangunan antar-Desa;
 - d. pengalokasian anggaran untuk Pembangunan Desa, antar-Desa, dan Kawasan Perdesaan;
 - e. masukan terhadap program Pemerintah Daerah tempat Desa tersebut berada; dan
 - f. kegiatan lainnya yang dapat diselenggarakan melalui kerja sama antar-Desa.
- (5) Dalam melaksanakan pembangunan antar-Desa, badan kerja sama antar- Desa dapat membentuk kelompok/lembaga sesuai dengan kebutuhan.
- (6) Dalam pelayanan usaha antar-Desa dapat dibentuk BUM Desa yang merupakan milik 2 (dua) Desa atau lebih.

Bagian Kedua Kerja Sama dengan Pihak Ketiga

Pasal 93

- (1) Kerja sama Desa dengan pihak ketiga dilakukan untuk mempercepat dan meningkatkan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- (2) Kerja sama dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimusyawarahkan dalam Musyawarah Desa.

BAB XII

LEMBAGA KEMASYARAKATAN DESA DAN LEMBAGA ADAT DESA

Bagian Kesatu Lembaga Kemasyarakatan Desa

Pasal 94

- (1) Desa mendayagunakan lembaga kemasyarakatan Desa yang ada dalam membantu pelaksanaan fungsi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- (2) Lembaga kemasyarakatan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan wadah partisipasi masyarakat Desa sebagai mitra Pemerintah Desa.
- (3) Lembaga kemasyarakatan Desa bertugas melakukan pemberdayaan masyarakat Desa, ikut serta merencanakan dan melaksanakan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat Desa.

- (4) Pelaksanaan program dan kegiatan yang bersumber dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan lembaga non-Pemerintah wajib memberdayakan dan mendayagunakan lembaga kemasyarakatan yang sudah ada di Desa.

Bagian Kedua Lembaga Adat Desa

Pasal 95

- (1) Pemerintah Desa dan masyarakat Desa dapat membentuk lembaga adat Desa.
- (2) Lembaga adat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga yang menyelenggarakan fungsi adat istiadat dan menjadi bagian dari susunan asli Desa yang tumbuh dan berkembang atas prakarsa masyarakat Desa.
- (3) Lembaga adat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas membantu Pemerintah Desa dan sebagai mitra dalam memberdayakan, melestarikan, dan mengembangkan adat istiadat sebagai wujud pengakuan terhadap adat istiadat masyarakat Desa.

BAB XIII KETENTUAN KHUSUS DESA ADAT

Bagian Kesatu Penataan Desa Adat

Pasal 96

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat.

Pasal 97

- (1) Penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 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 perkembangan masyarakat; dan

- c. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya yang masih hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus memiliki wilayah dan paling kurang memenuhi salah satu atau gabungan unsur adanya:
 - a. masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok;
 - b. pranata pemerintahan adat;
 - c. harta kekayaan dan/atau benda adat; dan/atau
 - d. perangkat norma hukum adat.
 - (3) 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.
 - (4) 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.

Pasal 98

- (1) Desa Adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Pembentukan Desa Adat setelah penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan faktor penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, serta pemberdayaan masyarakat Desa dan sarana prasarana pendukung.

Pasal 99

- (1) Penggabungan Desa Adat dapat dilakukan atas prakarsa dan kesepakatan antar-Desa Adat.
- (2) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memfasilitasi pelaksanaan penggabungan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 100

- (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.

Pasal 101

- (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa Adat.
- (2) Penataan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Peraturan Daerah.
- (3) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disertai lampiran peta batas wilayah.

Pasal 102

Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 ayat (2) berpedoman pada ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pasal 8, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, dan Pasal 17.

Bagian Kedua Kewenangan Desa Adat

Pasal 103

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. 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 ketenteraman 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.

Pasal 104

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b serta Pasal 103 diatur dan diurus oleh Desa Adat dengan memperhatikan prinsip keberagaman.

Pasal 105

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 Adat.

Pasal 106

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

Bagian Ketiga Pemerintahan Desa Adat

Pasal 107

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.

Pasal 108

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.

Pasal 109

Susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam peraturan daerah Provinsi.

Bagian Keempat Peraturan Desa Adat

Pasal 110

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

- (1) Ketentuan khusus tentang Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 sampai dengan Pasal 110 hanya berlaku untuk Desa Adat.
- (2) Ketentuan tentang Desa berlaku juga untuk Desa Adat sepanjang tidak diatur dalam ketentuan khusus tentang Desa Adat.

BAB XIV PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Pasal 112

- (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- (2) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah.

- (3) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memberdayakan masyarakat Desa dengan:
 - a. menerapkan hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, teknologi tepat guna, dan temuan baru untuk kemajuan ekonomi dan pertanian masyarakat Desa;
 - b. meningkatkan kualitas pemerintahan dan masyarakat Desa melalui pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan; dan
 - c. mengakui dan memfungsikan institusi asli dan/atau yang sudah ada di masyarakat Desa.
- (4) Pemberdayaan masyarakat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan Pembangunan Desa dan Kawasan Perdesaan.

Pasal 113

Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi:

- a. memberikan pedoman dan standar pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. memberikan pedoman tentang dukungan pendanaan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa;
- c. memberikan penghargaan, pembimbingan, dan pembinaan kepada lembaga masyarakat Desa;
- d. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
- e. memberikan pedoman standar jabatan bagi perangkat Desa;
- f. memberikan bimbingan, supervisi, dan konsultasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permasyarakatan Desa, dan lembaga kemasyarakatan;
- g. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permasyarakatan Desa, dan lembaga kemasyarakatan Desa;
- h. menetapkan bantuan keuangan langsung kepada Desa;
- i. melakukan pendidikan dan pelatihan tertentu kepada aparatur Pemerintahan Desa dan Badan Permasyarakatan Desa;
- j. melakukan penelitian tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa tertentu;
- k. mendorong percepatan pembangunan perdesaan;
- l. memfasilitasi dan melakukan penelitian dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa; dan
- m. menyusun dan memfasilitasi petunjuk teknis bagi BUM Desa dan lembaga kerja sama Desa.

Pasal 114

Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi:

- a. melakukan pembinaan terhadap Kabupaten/Kota dalam rangka penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang mengatur Desa;
- b. melakukan pembinaan Kabupaten/Kota dalam rangka pemberian alokasi dana Desa;
- c. melakukan pembinaan peningkatan kapasitas Kepala Desa dan perangkat Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan;
- d. melakukan pembinaan manajemen Pemerintahan Desa;
- e. melakukan pembinaan upaya percepatan Pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis;
- f. melakukan bimbingan teknis bidang tertentu yang tidak mungkin dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
- g. melakukan inventarisasi kewenangan Provinsi yang dilaksanakan oleh Desa;
- h. melakukan pembinaan dan pengawasan atas penetapan Rancangan Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dalam pembiayaan Desa;
- i. melakukan pembinaan terhadap Kabupaten/Kota dalam rangka penataan wilayah Desa;
- j. membantu Pemerintah dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa; dan
- k. membina dan mengawasi penetapan pengaturan BUM Desa Kabupaten/Kota dan lembaga kerja sama antar-Desa.

Pasal 115

Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi:

- a. memberikan pedoman pelaksanaan penugasan urusan Kabupaten/Kota yang dilaksanakan oleh Desa;
- b. memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa;
- c. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
- d. melakukan fasilitasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- e. melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa;
- f. menetapkan pembiayaan alokasi dana perimbangan untuk Desa;

- g. mengawasi pengelolaan Keuangan Desa dan pendayagunaan Aset Desa;
- h. melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- i. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat;
- j. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat;
- k. melakukan upaya percepatan pembangunan perdesaan;
- l. melakukan upaya percepatan Pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis;
- m. melakukan peningkatan kapasitas BUM Desa dan lembaga kerja sama antar-Desa; dan
- n. memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB XV KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 116

- (1) Desa yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku tetap diakui sebagai Desa.
- (2) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menetapkan Peraturan Daerah tentang penetapan Desa dan Desa Adat di wilayahnya.
- (3) Penetapan Desa dan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.
- (4) Paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini berlaku, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bersama Pemerintah Desa melakukan inventarisasi Aset Desa.

Pasal 117

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang sudah ada wajib menyesuaikannya dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Pasal 118

- (1) Masa jabatan Kepala Desa yang ada pada saat ini tetap berlaku sampai habis masa jabatannya.
- (2) Periodisasi masa jabatan Kepala Desa mengikuti ketentuan Undang-Undang ini.

- (3) Anggota Badan Permusyawaratan Desa yang ada pada saat ini tetap menjalankan tugas sampai habis masa keanggotaannya.
- (4) Periodisasi keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa mengikuti ketentuan Undang-Undang ini.
- (5) Perangkat Desa yang tidak berstatus pegawai negeri sipil tetap melaksanakan tugas sampai habis masa tugasnya.
- (6) Perangkat Desa yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil melaksanakan tugasnya sampai ditetapkan penempatannya yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

BAB XVI KETENTUAN PENUTUP

Pasal 119

Semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan Desa wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya dengan ketentuan Undang-Undang ini.

Pasal 120

- (1) Semua peraturan pelaksanaan tentang Desa yang selama ini ada tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.
- (2) Peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Pasal 121

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Pasal 200 sampai dengan Pasal 216 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548) dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara

Republik Indonesia Nomor 4844) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 122

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.
Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal 15 Januari 2014
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

DR. H. SUSILO BAMBANG
YUDHOYONO

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,

AMIR SYAMSUDIN

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR ...

CURRICULUM VITAE

Update 22 Oktober 2017

Nama : **ACHMAD MUDATSIR R**
Tempat/Tgl Lahir : Pamekasan / 3 Januari 1990
Alamat : Komplek PP. As-Salafiyah Jl. Raya Waru No.34 Sumber Duko,
Kecamatan Pakong, Kabupaten Pamekasan, Provinsi Jawa Timur.
Kode Pos: 69352.
Mobile Phone : 0877-3885-4116
Email : bungdassir@gmail.com
Twitter : @achmadmudatsir
Motto : *Persaudaraan adalah panglima kemajuan ummat.*

RIWAYAT PENDIDIKAN

PENDIDIKAN FORMAL	
1	TK Al-Qur'an As-Salafiyah Sumber Duko Pamekasan
2	Sekolah Dasar Negeri Pakong VII Pamekasan
3	Madrasah Diniyah As-Salafiyah Ula Sumber Duko Pamekasan
4	Madrasah Diniyah As-Salafiyah Wustha Sumber Duko Pamekasan
5	Madrasah Diniyah Salafiyah Putera PP Al-Munawwir Komplek L Krapyak Yogyakarta
6	Madrasah Tsanawiyah As-Salafiyah Sumber Duko Pamekasan
7	Madrasah Aliyah Mambaul Ulum Bata-Bata Pamekasan
8	Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
9	Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
PENDIDIKAN NON-FORMAL	
1	Pondok Pesantren As-Salafiyah Sumber Duko Pamekasan
2	Pondok Pesantren Al-Munawwir Krapyak Yogyakarta
3	Pondok Pesantren Al-Islah Lasem Rembang
4	Pondok Pesantren Mambaul Ulum Bata-Bata Pamekasan
5	Radiant English Course Pamekasan
7	Global English Pare Kediri
8	Markaz Tarqiyah Al-Lughah Al-Arabiyah Pamekasan

PENGALAMAN KERJA

DARI	SAMPAI	INSTANSI	JABATAN
2013	sekarang	Yayasan As-Salafiyah Sumber Duko Pamekasan	Ketua

PENGALAMAN ORGANISASI

ORGANISASI	JABATAN	WAKTU
OSIS MTs As-Salafiyah Sumber Duko Pamekasan	Ketua	2003-2004
Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) FH UII	Kepala Unit Pers	2010-2011
Lembaga Pers Mahasiswa (LPM) "Keadilan" FH UII	Litbang	2010-2011
Korps Alumni HMI (KAHMI) Universitas Islam Indonesia	Media & Jaringan	2015-sekarang
Gerakan Pemuda ANSOR Pimpinan Cabang Kabupaten Pamekasan	Wakil Ketua	2016-sekarang