

**PROBLEMATIKA HUKUM PENGATURAN DESA DALAM
KONSTITUSI
(Analisis Terhadap Pengaturan Desa Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD
NRI 1945)**

TESIS



OLEH :

NAMA MHS. : MUHAMMAD YASIN AL-ARIF, S.H
NO. POKOK MHS. : 15912090
BKU : HTN / HAN

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



**PROBLEMATIKA HUKUM PENGATURAN DESA DALAM
KONSTITUSI**

**(Analisis Terhadap Pengaturan Desa Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD
NRI 1945)**

Oleh :

Nama Mhs. : **Muhammad Yasin al-Arif S.H.**
No. Pokok Mhs. : **15912090**
BKU : **HTN / HAN**

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

Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing:

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

Yogyakarta, 09 Maret 2017

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

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

**PROBLEMATIKA HUKUM PENGATURAN DESA DALAM
KONSTITUSI**

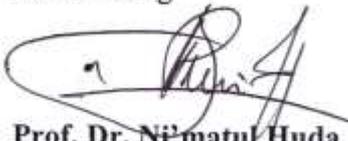
**(Analisis Terhadap Pengaturan Desa Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD
NR1945)**

Oleh :

Nama Mhs. : **Muhammad Yasin al-Arif S.H.**
No. Pokok Mhs. : **15912090**
BKU : **HTN / HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan
dinyatakan LULUS pada 17 Maret 2017
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

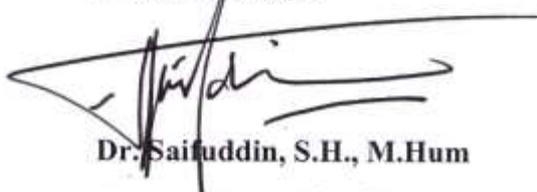
Pembimbing



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

Yogyakarta, 20 Maret 2017

Anggota Penguji I



Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 20 Maret 2017

Anggota Penguji II



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

Yogyakarta, 20 Maret 2017

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



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

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

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : **Muhammad Yasin al-Arif, S.H.**
No. Mahasiswa : **15912090**

Adalah benar-benar mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan Judul: **PROBLEMATIKA HUKUM PENGATURAN DESA DALAM KONSTITUSI (Analisis Terhadap Pengaturan Desa Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD NRI 1945)**

Karya ilmiah ini saya ajukan kepada TIM Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

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

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no. 1-dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. 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' Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/ terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

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

Tanggal: 8 Maret 2017

menbuat pernyataan



Munammad Yasin al-Arif, S.H

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Muhammad Yasin al-Arif, S.H
2. Tempat Lahir :Tunggul Pawenang, Kec. Adiluwih, Kab. Pringsewu, Lampung.
3. Tanggal Lahir : 05 Januari 1994
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Alamat Terakhir :Jl. Selokan Mataram, Dabag, Condongcatur, Depok, Sleman, Yogyakarta/Pondok Pesantren UII
6. Alamat Asal : Desa Tunggul Pawenang, Kec. Adiluwih, Kab. Pringsewu, Lampung.
7. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : H. Poniran Mislan Rois
Pekerjaan Ayah : Pensiun PNS
 - b. Nama Ibu : Hj. Sri Banar
Pekerjaan Ibu : Wiraswasta
Alamat Wali : Desa Tunggul Pawenang, Kec. Adiluwih, Kab. Pringsewu, Lampung

Riwayat Pendidikan

 - c. SD : MIMH Tunggul Pawenang
 - d. SLTP : MTs. Al-Hidayah Tunggul Pawenang
 - e. SLTA : MAN 1 (model) Bandar Lampung
8. Organisasi
 - a. Takmir Masjid al-Azhar FH UII sebagai kordinator PPSDM (Periode 2013-2014)
 - b. Forum Kajian dan Penulisan Hukum LEM FH UII sebagai staff PSDM (Periode 2012-2013); dan staff KADIS (Periode 2013-2014).
 - c. Dewan Perwakilan Mahasiswa FH UII sebagai Sekretaris Jenderal (periode 2014-2015)
 - d. Organisasi Santri Pondok Pesantren UII sebagai staff Ubudiyah (periode 2013-2014)

- e. Lembaga Pengabdian Masyarakat Ponpes UII sebagai staff Syiar dan dakwah (periode 2014-2015)
 - f. Ketua Ikatan Mahasiswa Magister Hukum Universitas Islam Indonesia (periode 2015-2016)
9. Prestasi
- a. Penerima Dana Hibah 2014 PKM DIKTI bidang Penelitian.
 - b. Juara 1 Musabaqoh Tilawatil Quran cabang Fahmil Quran tingkat kabupaten/kota di Yogyakarta.
 - c. Juara 2 Musabaqoh Tilawatil Quran cabang Fahmil Quran tingkat provinsi di Yogyakarta.
 - d. Lima besar Lomba Karya Tulis Ilmiah Piala Mahkamah Agung.
 - e. Sebagai pembicara Konferensi Ketatanegaraan Mahasiswa Hukum Indonesia di Universitas Brawijaya.
 - f. 3 Besar Kompetisi *Constitutional Drafting* dan Sidang Semu MPR RI di Universitas Padjajaran Bandung Tahun 2014.
10. Publikasi Ilmiah
- a. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No. 3 Vol. 21 Juli 2014: Bantuan Hukum Terhadap Kaum Difabel Korban Tindak Pidana Upaya Mewujudkan *Acces to Justice*,
 - b. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No. 2 Vol. 22 April 2015: Anomali Sistem Presidensial Pasca Amandemen UUD NRI 1945
 - c. Jurnal Yuridis, No. 2, Vol. 3 Desember 2016: Politik Hukum Calon Tunggal Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Terhadap Sistem Pilkada Serentak

Yogyakarta, 19 Maret 2017
Yang Bersangkutan,

Muhammad Yasin Al-Arif, S.H

MOTTO

Al-Harakah Barakah

(Bergeraklah selagi kamu masih mempunyai kesempatan, pasti akan
mendapatkan berkah atas apa yang kamu lakukan)

Life is Struggle

(Hidup adalah Perjuangan)

Berilmu Amaliah Beramal Ilmiah

Man lam yadzuq dzulla-tta'allumi saa'atan tajarra'a dzullal-jahli thuula hayatihi.
(Imam Syafi'i)

(Barang siapa belum merasakan kesullitan belajar walau sebentar maka ia akan
merasakan kebodohan yang menghinakan selam hidupnya.)

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan pemikiran sederhana ini khusus kepada:

Ke-dua orang tua tercinta yang tak lelahnya memberikan nasehat betapa pentingnya orang berilmu, memberikan motivasi dikala lelah dalam pengembaraan pencarian ilmu dan memberikan suri tauladan dalam kehidupan serta selalu mendoakan adinda.

(Bapak H. Poniran Mislan Rois & Ibu Hj. Sri Banar)

Kupersembahkan pula pemikiran sederhana ini kepada:

- ✓ *Generasi Muda Pecinta Ilmu Pengetahuan*
- ✓ *Almamater tercinta, Universitas Islam Indonesia*
- ✓ *Pondok Pesantren Universitas Islam Indonesia*

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. W

Tiada kata yang pantas untuk penulis ucapkan selain rasa syukur kepada Allah SWT Tuhan Semesta Alam yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah berupa tesis yang berjudul “**Problematika Hukum Pengaturan Desa dalam Konstitusi (Analisis Terhadap Pengaturan Desa Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD NRI 1945)**”. Tak lupa shalawat beserta salam selalu penulis curahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW yang dengan penuh kesabaran dan perjuangan menyalakan api tauhid hingga seluruh penjuru dunia.

Tesis ini disusun untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 2 (S2) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagaimana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisan tesis ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Kedua orang tuaku tercinta, H. Poniran Mislani Rois dan Ibu Hj. Sri Banar yang selalu memotivasi dan mendoakan penulis untuk berjuang dalam menuntut ilmu dan meraih prestasi yang tinggi;
2. Kakak-kakak ku tercinta, yuk Intik, mba Hindun, mba Umi, mba Nurul, Mba Asiyah, dan mba Kiptiyah yang selalu memberi dukungan kepada penulis untuk terus berprestasi serta kepada adikku tercinta Ana Mahmudah yang saat ini sedang menyelesaikan studinya di Institut Ilmu Qur'an (IIQ) semoga menjadi hafidzhoh dan mencapai prestasi yang tinggi;
3. Tunanganku Ida Faridatul Hasanah yang selalu menghiasi hari-hari penulis dengan penuh kebahagiaan dan penulis ucapkan terimakasih atas kesabaran

dan kesetiaan adinda dalam menjalin hubungan ini, semoga Allah menyatukan kita dalam ikatan yang kuat nan suci (*mitsaqon ghalidzo*);

4. Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum selaku dosen pembimbing penulis yang dengan sabar dan ketekunan memberikan pengarahan kepada penulis dalam mengerjakan Tesis serta dengan ikhlas memberikan pelajaran hidup kepada penulis untuk terus berjuang dengan ikhlas;
5. Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang selalu menasehati penulis dan memotivasi penulis untuk terus semangat dalam belajar;
6. Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D selaku Direktur Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
7. Dr. Syaifuddin, SH., M.Hum; Sri Hastuti Puspita Sari, SH.,M.H dan; Anang Zubaidy, SH., M.H selaku orang tua ke-dua ketika berada diperantauan yang berhasil menjadi pendidik bukan saja didalam kelas tetapi juga diluar kelas bagi penulis;
8. Keluarga besar Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) FH UII Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H, Bpk. Dr. Saifudin, S.H., M.H, Pak Anang Zubaidy, S.H., M.H, Mas Jamaludin Ghafur, S.H.,M.H, Ibu Erlina S.H., M.H, Mba Desy Ariani S.H., M.H, Mas Ali Ridho S.H, Mas Nasef S.H. Mas Sadzali, L.C., Bang Despan, S.HI., M.H., Aulia Rifky, S.H., Maryam Nur Hidayati, S.H., Adlina Adelia, S.H., Raisa Rizani, S.H., Mbak Sari Astuti, Mba Dian Kus Pratiwi., S.H., M.H., Retno, Agus Maulidi, Yuniar, Yolana, Ida Elsa, Saleh, Deo, atas dorongan dan motivasinya penulis dapat menyelesaikan studi S2;
9. Kerabat, teman seperjuangan dalam mengurus Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Pak Hasbi dan Mba Melisa yang telah penulis repotkan karena disambi dengan kuliah;
10. Teman-teman seperjuangan dan satu angkatan di Ponpes UII Musaddad, Amin. Latif, Azizi, Arsyad, Hanif, mas Ali, mas Rosyid, Aan;
11. Keluarga Besar Pondok Pesantren Universitas Islam Indonesia yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, tetapi berada dilingkungan kalian

memberikan pelajaran penting untuk terus berikhtiar menghidupkan kalimat Allah sebagai syiar kehidupan;

12. Keluarga kecil pengembal amanah di Ikatan Mahasiswa Magister Hukum UII yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, Terimakasih telah berkenan menjadi tempat belajar bagaimana rasanya menjadi seorang *leader*, seorang sahabat dan seorang keluarga untuk kalian semua;
13. Seluruh sahabat-sahabat Magister Hukum Universitas Islam Indonesia angkatan 35 yang tidak dapat satu persatu disebutkan dalam tulisan ini. Meskipun kita berlatang belakang berbeda-beda tapi yakinlah bahwa tujuan kita sama yaitu untuk memajukan Tanah Air kita tercinta;
14. Terkhusus untuk Group Minion, mas Allan, Bang Despan, Harry, Raisa, Adel, Maryam (iyem), canda dan tawa kalian memberikan hidup jadi lebih berwarna.
15. Semua pihak yang berkontribusi bagi penulis. Terimakasih telah menjadi guru bagi penulis. Semoga kita dapat mengejar dunia dan memperoleh surga sebagai hadiahnya. Amiin;

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan TESIS ini, semoga TESIS ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Yogyakarta, 09 Maret 2017

Muhammad Yasin Al-Arif, S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
CURRICULUM VITAE	v
MOTTO	vii
PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
ABSTRAK	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan Penelitian.....	15
E. Orisinalitas Penelitian	16
F. Kerangka Teori.....	20
G. Metode Penelitian.....	39
H. Definisi Operasional	42
I. Sistematika Penulisan Thesis	43
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DESA, KONSEP PEMERINTAHAN DESA DAN MASYARAKAT HUKUM ADAT	44
A. Desa	44
1. Bentuk dan Sifat Desa.....	46
2. Pemaknaan Desa	55
B. Konsep Pemerintahan Desa.....	63
C. Masyarakat Hukum Adat.....	89
1. Pengertian dan Corak Masyarakat Hukum Adat	89
2. Macam-Macam Masyarakat Hukum Adat di Indonesia	103
BAB III ANALISIS HUKUM TERHADAP PENGATURAN DESA DALAM KONSTITUSI SEBELUM DAN SESUDAH PERUBAHAN UNDANG- UNDANG DASAR REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945	125
A. Dinamika Pengaturan Desa dalam UUD 1945 dan Perdebatannya dalam sidang BPUPKI-PPKI	126
1. UU No. 1 Tahun 1945 tentang tentang Kedudukan Komite Nasional Indonesia.....	140

2. UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.....	144
B. Desa di Era pemerintahan Parlementer di Bawah Naungan Konstitusi RIS 1949.....	152
C. Pengaturan Desa di bawah UUDS 1950.....	158
D. Konfigurasi pengaturan Desa Pasca Amandemen UUD 1945	179
1. Pengaturan Desa dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah	197
2. Pengaturan Desa dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah	206
3. Pengaturan Desa dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa.....	215
BAB IV IMPLIKASI HUKUM TERHADAP DEREGULASI DESA DALAM KONSTITUSI PASCA AMANDEMEN UNDANG UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945	229
A. Kekosongan Hukum Pengaturan Desa dalam Konstitusi Pasca Amandemen UUD NRI 1945	229
B. Ancaman Terhadap Politisasi Desa dalam Pergelaran Pemilihan Umum.....	261
BAB V.....	276
PENUTUP.....	276
A. Kesimpulan.....	276
B. Saran-saran	278
DAFTAR PUSTAKA	282

ABSTRAK

Gagasan pengaturan desa sebagai unit terbawah dalam hirarki susunan pemerintahan di Indonesia sejak kemerdekaan sudah didengungkan setidaknya oleh Mohammad Yamin dan Soepomo sebagai *founding fathers* tatkala perdebatan dalam sidang BPUPKI-PPKI untuk dirumuskan dalam konstitusi. Buah manis dari perjuangan kedua tokoh tersebut menghasilkan pengaturan desa yang dimuat dalam konstitusi. Namun sangat disayangkan karena dalam perkembangannya pengaturan desa tidak ditaati secara konsisten dalam konstitusi ketika perubahan konstitusi terjadi pada setiap periode. Akibat keadaan ini menimbulkan inskonsistensi pengaturan desa di tengah keberadaan desa yang semakin banyak. Desa yang ada menjadi terombang-ambing, seolah tidak mempunyai dasar pijakannya. Berangkat dari diskursus tersebut, maka permasalahan yang muncul adalah, *pertama*, apakah eksistensi desa diatur dalam konstitusi sebelum dan sesudah perubahan? *Kedua* apakah rumusan dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 hasil amandemen dapat dimaknai mencakup pengertian desa?. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute aproach*), pendekatan historis dan pendekatan filosofis. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang berupa bahan hukum primer yang meliputi Risalah Sidang BPUPKI, Risalah Sidang Amandemen UUD 1945, Konstitusi Indonesia (UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, UUD NRI 1945), Naskah Akademik UU No. 6 Tahun 2014 dan UU No 6 tahun 2014. Bahan hukum sekunder yang terdiri dari buku-buku literatur, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan topik penelitian ini dan bahan hukum tersier, yang terdiri dari Kamus Umum Bahasa Indonesia, Kamus Inggris Indonesia, Enslikopedia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, *pertama*, pengaturan desa dalam konstitusi dalam lintasan perodesasi sejak kemerdekaan hingga setelah perubahan hanya secara eksplisit diatur dalam konstitusi pertama yaitu pada Pasal 18 UUD 1945. Tatkala disahkannya Konstitusi RIS pada tahun 1949 di bawah naungan sistem parlementer, pengaturan desa tidak ditemukan dalam substansi isi Konstitusi RIS. Tidak jauh berbeda dengan Konstitusi RIS dalam UUDS 1950 tidak juga ditemukan secara eksplisit dalam batang tubuh UUDS 1950. Setelah perubahan sebanyak 4 (empat) tahap yang menghasilkan UUD NRI 1945 juga tidak terdapat nomenklatur desa dalam Bab Pemerintahan Daerah Pasal 18 UUD NRI 1945. *Kedua*, nomenklatur Masyarakat Hukum Adat yang tertuang dalam Bab Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 18B ayat (2) tidak dapat dimaknai mencakup pengertian desa. Masyarakat Hukum Adat lebih tepat disematkan dengan sebutan “desa adat” yang dalam hal ini berbeda dengan desa. Desa mempunyai karakteristik yang berbeda dengan desa adat. Oleh karenanya telah terjadi kekosongan hukum pengaturan desa dalam konstitusi pasca perubahan. Keadaan ini membawa implikasi terhadap inskonsistensi pengaturan desa di dalam peraturan organiknya atau peraturan di bawahnya.

Kata-Kata Kunci: *Desa; Konstitusi; Perubahan; Problematika Hukum*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang tersusun atas sebuah wilayah dimana rakyat tinggal dan hidup di dalamnya. Dalam susunan wilayah tersebut, kedudukan desa yang merupakan entitas terkecil dari wilayah tidak dapat dilepaskan dari historis terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara bangsa ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang konkrit.¹

Mengingat posisi penting desa dalam susunan pemerintahan Indonesia, maka tidak mengherankan dalam sidang BPUPKI-PPKI 28 Mei 1945-22 Agustus 1945 yang merumuskan konstitusi pertama Indonesia, desa menjadi topik dalam pembahasan. Pembahasan mengenai desa dalam sidang BPUPKI-PPKI setidaknya terekam dalam risalah sidang BPUPKI-PPKI. Khususnya disampaikan oleh Mohammad Yamin dan Soepomo.

¹ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta : PT, Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 4

Melalui usulan yang disampaikan oleh kedua perancang UUD 1945 (Moh. Yamin dan Soepomo), maka dalam UUD 1945 diakui adanya pemerintahan daerah yang tersusun atas daerah-daerah. Menurut Bagir Manan pemerintah daerah tersebut disusun dalam kerangka Negara Kesatuan. Daerah yang dimaksud menurut Soepomo akan tersusun dalam daerah besar dan daerah kecil. Daerah kecil menurut Soepomo adalah desa (sama dengan pengertian yang diberikan Yamin).² Hal ini akan terlihat lebih jelas dalam rumusan Pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi:

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

Dalam penjelasan Pasal di atas dikatakan bahwa³ oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.⁴ Dalam teritorial

² *Ibid*, hlm. 17

³ Harun Alrasid, *Naskah Undang Undang Dasar 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, UI Press: Jakarta, 2004, hlm. 26-25

⁴ Menurut wiryono di dalam menyusun UU tentang pembagian daerah otonomi tersebut, oleh Pasal 18 UUD 1945 diebrikan beberapa syarat dengan memandang dan mengingat : (I) dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara. (ii) hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Ad. I : berhubung di dalam pembukaan antara lain ditentukan “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”, maka menurut hemat

Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Menurut Bagir Manan penjelasan UUD 1945, pasal 18 mengidentifikasikan “hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” sebagai daerah-daerah yang mempunyai susunan asli yaitu *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen*. kedua susunan pemerintah di atas, meskipun tunduk kepada berbagai peraturan pemerintahan Hindia Belanda memang merupakan pemerintahan asli Indonesia. *Landschap* dan *Volksgemeenschappen*. bukan suatu susunan pemerintahan bentukan atau ciptaan peraturan perundang-undangan atau pemerintahan Hindia Belanda, melainkan pemerinthan yang diciptakan dan dijalankan oleh “bumiputra”.⁵

kami syarat yang ditentukan oleh Pasal 18 UUD 1945 itu adalah merupakan konsekwensi dari apayang ditentukan di dalam pembukaan tersebut. Realisasi dari dasar keharusan adanya dasar permusyawaratan itu adalah badan perwakilan daerah di dalam daerah otonom yang bersangkutan. Ad. II: jika diingat sejarah pembuatan UUD 1945, maka syarat yang ditentukan oleh Pasal 18 UUD 1945 ini sudah dapat dimaklumi, sebab pada waktu dibuatnya UUD 1945 di dalam terroitir negara RI terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende Landschappen dan Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dsb,nya. Jadi demi tercapai “persatuan Indonesia” hak asal-usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa tersebut perlu diperhatikan, hanya dengan catatan berangsur-angsur dengan UU daerah yang bersifat istimewa itu dapat dihapuskan. Wiryono, *Garis Besar Pembahasan dan Komentar UUD 1945*, Bandung: Penerbit Alumni, 1982, hlm. 126

⁵ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan, 1994, hlm. 158

Dari penjelasan di atas maka dapat dikatakan bahwa dalam konstitusi pertama Indonesia diakui adanya pemerintahan kecil yang disebut *Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa, dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Artinya daerah kecil ini dapat mengurus pemerintahannya sendiri dan tidak termasuk dalam bagian dari pemerintahan daerah.

Namun dalam perkembangannya penyelenggaraan pemerintahan pun tidak berjalan sebagaimana mestinya, suasana kehidupan berbangsa dan bernegara sempat diguncang oleh pemerintah Belanda yang ingin kembali menjajah Indonesia. Belanda memanfaatkan momentum kekalahan Jepang dari pihak Sekutu dalam Perang Dunia kedua dan pergi meninggalkan tanah air. Dengan jalan politik adu domba Belanda berhasil mengubah UUD 1945 menjadi Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) melalui berdirinya beberapa negara kecil di berbagai wilayah nusantara, seperti Negara Sumatera, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur, dan sebagainya.⁶

Mengenai pengaturan pemerintahan desa, jika melihat dalam konstitusi RIS, pengaturan tentang pemerintah desa tidak ditemukan. Hal ini dapat dimaklumi karena perumusan Konstitusi RIS yang dibuat dalam Konferensi Meja Bundar (*Round Table Conference*) di Den Haag melibatkan beberapa pihak diluar pemerintah Indonesia saat itu, yaitu dari wakil Netherland dan Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa⁷ dan pembentukannya pun dimaksudkan untuk

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika: Jakarta, 2011, hlm. 36

⁷ *Ibid*, hlm. 37

memecah belah Negara Kesatuan yang disepakati dalam sidang BPUPKI, oleh karenanya pengaturan yang ada dalam konstitusi RIS hanya berisi pemerintahan federal.

Di dalam Konstitusi RIS hanya mengatur ketentuan desentralisasi yang mengharuskan adanya kemungkinan pada tiap-tiap negara bagian untuk membentuk daerah-daerah otonom. Sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 47 Konstitusi RIS yang berbunyi:

“Peraturan² ketatanegaraan negara² haruslah mendjamin hak atas kehidupan-rakjat sendiri kepada pelbagai persekutuan-rakjat didalam lingkungan daerah mereka itu dan harus pula mengadakan kemungkinan untuk mewujudkan hal itu setjara kenegaraan dengan aturan² tentang penjusunan persekutuan itu setjara demokrasi dalam daerah² otonomi.

Menurut Pasal ini, pembentukan daerah-daerah otonomi bukan merupakan urusan Pemerintahan RIS, melainkan harus diatur oleh masing-masing negara bagian.⁸

Kendatipun demikian, menurut Bagir Manan, pada kurun masing-masing UUD tersebut pernah dibuat peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah. Pada masa UUDS 1950 dibuat Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957. Pada masa konstitusi RIS, untuk negara bagian Indonesia Timur dibuat Undang-undang NIT Nomor 44 Tahun 1950, sedangkan untuk negara bagian RI (Yogyakarta) tetap berlaku Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948.⁹

⁸ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Liberty: Yogyakarta, 1993, hlm. 185

⁹ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang pelaksanaannya)*, Bandung: Uniska, 1993, hlm.23

Dengan demikian pada prinsipnya meskipun Konstitusi RIS diberlakukan yang secara eksplisit tidak mengatur mengenai pemerintah desa, namun demi berjalannya penyelenggaraan pemerintah daerah yang di dalamnya juga termasuk pemerintahan desa, tetap menjalankan pemerintahannya melalui UU Nomor 22 Tahun 1948.

Melalui UU Nomor 22 tahun 1948, pemerintah desa diberikan kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal ini terlihat melalui bunyi Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan, “Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan: Propinsi, Kabupaten (kota besar), dan Desa (kota kecil, negeri, marga, dan sebagainya), yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”.

Menurut Bagir Manan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menampung dua gagasan pokok lain dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana diutarakan Supomo, Yamin, Ratulangi dan Amir. Pertama, gagasan memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah. Kedua, gagasan menjadikan desa sebagai tumpuan penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁰

Berbeda halnya dengan Konstitusi RIS, pengaturan pemerintahan desa meskipun secara eksplisit tidak ditemukan dalam UUDS yang dapat dilacak melalui UU No. 7 tahun 1950. Namun dalam Pasal 131 ayat (1) disebutkan bahwa “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganja sendiri (autonom), dengan bentuk susunan pemerintahannja

¹⁰ *Ibid*, hlm. 37

ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara”.

Mengenai Pasal 131 di atas, Prof. Soepomo memberikan penjelasan sebagai berikut:¹¹

“ Negara Kesatuan tidak akan bersifat sentralistis, bahkan Indonesia akan dibagi atas daerah besar dan daerah kecil yang autonom. Autonomi daerah akan diberikan seluas-luasnya, bahkan “medebewind” akan diberikan juga kepada daerah-daerah. Dasar demokrasi dalam pemerintahan daerah adalah jaminan oleh Pasal 131 ayat (1), yang menentukan bahwa undang-undang yang mengatur bentuk susunan pemerintahan daerah harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara. Ketentuan ini adalah sesuai dengan pasal 18 UUD Republik Indonesia.”

Ditempat lain beliau memberikan tambahan penjelasan bahwa Pasal ini (Pasal 131) tidak begitu luas seperti Pasal 18 UUD Republik Indonesia, oleh karenanya pasal ini tidak menyinggung daerah Swapraja, pun tidak menyinggung daerah persekutuan adat (*adatgemeenschappen*). ‘hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa’, yang disebut dalam pasal 18 UUD Republik Indonesia mengenai kedua macam daerah yang disebut belakang.¹²

Namun dalam peraturan perundang-undangan organiknya, yaitu UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah ditemukan istilah daerah tingkat III, yang dalam hal ini dapat dimaknai sebagai pemerintah desa. Sebagaimana terlihat dalam Pasal 2 ayat (1) yang menyebutkan bahwa wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut: a. daerah

¹¹ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid II, Liberty: Yogyakarta, 1994, hlm. 9

¹² *ibid*

tingkat ke I, termasuk Kota Praja Jakarta Raya, b. Daerah tingkat ke II, termasuk Kotapraja, dan c. Daerah tingkat ke III.

Dalam penjelasan umumnya dikatakan bahwa hal-hal yang disinggung ini tidak dapat kita lepaskan dari pengertian setempat mengenai kesatuan-kesatuan masyarakat yang paling bawah, yang kita namakan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini bentuknya bermacam-macam di seluruh Indonesia ini. Di Jawa namanya Desa dan Desa itu adalah satu macam kesatuan masyarakat hukum yang tidak lagi terbagi dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum bawahan dan tidak pula Desa itu merupakan bahagian dari lain kesatuan masyarakat hukum menurut adat, sehingga desa itu berdiri tunggal, mempunyai daerah sendiri, rakyat sendiri, penguasa sendiri dan mungkin pula harta benda sendiri, sedangkan hukum adat yang berlaku di dalamnya adalah sesungguhnya “homogen”.

Dengan demikian ketika pemberlakuan UUDS 1950, meskipun pengaturan mengenai pemerintahan desa tidak diterangkan secara jelas dalam UUDS yang hanya menyebutkan daerah besar dan kecil, namun pengaturan mengenai kedudukan pemerinthan desa dapat dilacak melalui UU Nomor 1 Tahun 1957 sebagai undang-undang organiknya dimana terdapat pembagian daerah tingkat I, daerah tingkat II dan daerah tingkat III. Ditengarai bahwa daerah tingkat III tersebut sebagai pemerintahan paling bawah seperti desa di Jawa, Gampong di Aceh, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dll.

Dengan dikeluarkannya dekrit Presiden 5 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno dengan dalih bahwa konstituante gagal dalam merumuskan naskah UUD yang baru, maka melalui dekrit presiden tersebut UUD 1945 diberlakukan kembali. Setelah berlakunya kembali UUD 1945 pengaturan pemerintahan desa masih berdasarkan UU No. 1 tahun 1957 hingga terbentuknya UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai Bentuk Peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia (LN 1965/84, TLN 2779).¹³

Ketika Orde Baru diatur dalam UU No. 5 tahun 1979 tentang Desa, meskipun pengaturan di dalamnya mereduksi kaneragaman dan kemudian menyeragamkan entitas desa, marga, gampong, huta dll, ke dalam potret desa di Jawa. Akan tetapi jurtru setelah reformasi politik 1998 dan konstitusi 1999-2002, tidak ditemukan pengaturan tentang desa secara khusus, bahkan desa mengalami reduksi luar biasa, karena hanya dipandang sebagai bagian dari pemerintahan daerah. Perdebatan di PAH 1 BP MPR lebih didominasi pembahasan tentang pemerintahan daerah, pengakuan atas adanya masyarakat hukum adat, hak ulayat, daerah istimewa serta otonomi khusus.¹⁴

Dalam perubahan UUD 1945 tidak ada pembahasan yang spesifik perihal pemerintahan desa. Desa tidak dibahas sebagai entitas tersendiri dari republik ini tetapi dibahas dalam konteks bagian dari pemerintahan daerah, sebagaimana

¹³ *Ibid*, hlm. 283

¹⁴ Ni'matul Huda, "Desa dan Konstitusi (suatu gagasan usulan amandemen ulang UUD 1945)", *Pidato Konstitusi*, diselenggarakan oleh Prakarsa Desa bekerjasama dengan Universitas Janabadra, Yogyakarta, 18 Agustus 2015. hlm. 19. Lebih lanjut lihat dalam Mahkamah Konstitusi RI, *naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945*, buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2, Sekretariat jenderal dan Kepaniteraan mahkamah Konstitusi, 2008, hlm. 270-310

nantinya terlihat dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pembahasan justru muncul berkaitan dengan masyarakat hukum adat, yang kemudian dituangkan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁵

UU No. 22/1999 memang tidak mengenal desentralisasi desa, tetapi para perumusny, misalnya M. Ryaas Rasyid, menegaskan bahwa semangat dasar UU No. 22/1999 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa (atau dengan nama lain) sebagai *self-governing community*, yang tentu saja merupakan manifestasi terhadap makna “istimewa” dalam Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945. Pemaknaan baru ini berbeda dengan semangat dan desain yang tertuang dalam UU No.5/1979, yang hanya menempatkan desa sebagai unit pemerintahan terendah di bawah camat. Secara politik UU No.5/1979 bermaksud untuk menundukkan desa dalam kerangka NKRI, yang berdampak menghilangkan basis *self-governing community*.¹⁶

Pengaturan otonomi desa dalam UU No/22/1999 harus diakui secara jujur sedikit banyak memberikan ruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Pasalnya desa tidak lagi di bawah camat. Artinya desa dapat secara mandiri dengan kemampuannya dapat menyelenggarakan pemerintahan tanpa harus dikendalikan oleh kecamatan.

¹⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press: Malang, 2015, hlm. 18

¹⁶ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini, Masa Depan Otonomi Desa*, Institute For Research and Empowerment, Yogyakarta, 2008, hlm.31

Meskipun demikian, UU No. 22/1999 membuat kabur (tidak jelas) posisi desa karena mencampuradukkan antara prinsip *self-governing community* (otonomi asli) dan *local-self government* (desentralisasi) tanpa batas-batas perbedaan yang jelas. Pengakuan desa sebagai *self-governing community* (otonomi asli) lebih bersifat simbolik dan nostalgia, ketimbang substantif. Setelah UU No. 22/1999 dijalankan, tidak serta-merta diikuti dengan pemulihan otonomi asli desa, terutama otonomi dalam mengelola hak ulayat desa adat. Menurut UU No. 22/1999, kewenangan Desa mencakup: (1) kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa; (2) kewenangan yang oleh peraturan perundang-perundangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan (3) Tugas Pembantuandari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten.¹⁷

Selain itu, bahwa UU No. 22/1999 tidak memberikan pengakuan secara tegas dan jelas tentang kedudukan desa dan otonomi desa; yang justru menempatkan desa di bawah kabupaten sehingga ada kecenderungan pemindahan sentralisasi dari pusat ke kabupaten. Kewenangan desa yang tercantum dalam UU No.22/1999 dinilai sebagai “kewenangan kering” atau “kewenangan air mata” yang hanya memberikan beban berat kepada desa.¹⁸

Dibandingkan dengan UU No. 22/1999, pengaturan desa dalam UU No. 32/2004 tidak mengandung perubahan signifikan. Beberapa perbedaan yang ada lebih bersifat teknis, sehingga tidak menimbulkan secara prinsipil, di antaranya

¹⁷ *Ibid.*, hlm.34

¹⁸ *Ibid.*, hlm.49

adalah¹⁹ *pertama*, desa dirumuskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan NKRI.

Kedua, desa yang semula ditentukan hanya ada di daerah kabupaten, kemudian juga bisa ada di wilayah perkotaan. *Ketiga*, badan perwakilan desa diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa. *Keempat*, desa boleh membuat lembaga yang bisa memberikan keuntungan material/finansial yang merupakan badan usaha milik desa. Kelima, masa jabatan kepala desa dan badan perwakilan desa semula sama-sama 5 (lima) tahun diubah menjadi 6 (enam) tahun.

Meskipun tidak terpaut jauh perbedaan dengan UU No. 22/1999, namun karena disusun tidak secara matang dan cenderung terburu-buru maka secara substansial UU No. 32/2004 cenderung menjauh dari UU No. 22/1999 yang bersifat devolutif-liberal, dan sebaliknya, mendekati pada UU No. 5/1974 yang bersifat sentralistik-otokratis-korporatis. UU ini juga mengawali kemunduran desentralisasi, otonomi dan demokrasi desa.²⁰

Definisi desa sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 12 UU No. 32/2004, menurut Didik Soekrino ketentuan di atas berupaya melokalisir desa sebagai subyek yang mengelola kepentingan masyarakat setempat, bukan urusan atau kewenangan pemerintahan, seperti halnya daerah. Negara hanya “mengakui”

¹⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan..... Op.Ci.t.*, hlm.187

²⁰ Sutoro Eko, *Masa Lalu..... Op.Cit.*, hlm.51

keberadaan desa. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal-usul dan adat istiadat (*self governing community*), bukan disipakan sebagai entitas otonom sebagai *local self government*.²¹

Hal itu tentu jauh berbeda dengan pembahasan di dalam BPUPKI ketika merumuskan pembagian wilayah Indonesia di dalam UUD 1945, sebagaimana telah dipaparkan di atas, pembahasan mengenai desa atau pun pemerintahan desa mengalami reduksi yang luar biasa.²² Dalam Pasal 18B ayat (2) hasil perubahan kedua disebutkan bahwa negara hanya mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Desa secara ekspilisit tidak disebut dalam pasal di atas. Hal ini tentu membingungkan dan menimbulkan permasalahan dikemudian hari jika di dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa membedakan antara desa adat dan desa itu sendiri. Dalam penjelasan umum UU No. 6 Tahun 2014 membedakan pengertian antara desa dengan desa adat. Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari Desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat

²¹ Didik Sukrino, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa, Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2010, hlm. 111

²² *ibid*

terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa.²³

Dari penjelasan di atas dapat dimaknai bahwa pengakuan terhadap desa adat sebagaimana tertuang dalam UU Desa mendapat konstitusionalitas dalam konstitusi Pasal 18B ayat (2) yaitu pengakuan terhadap masyarakat hukum adat, sebab desa adat berasal dari pengaruh masyarakat adat setempat. Sebagaimana yang dikatakan oleh Bagir Manan bahwa yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, (Jawa, Bali), Marga (Palembang), nagari (Padang), Gampong (Aceh), meunasah, huta, negorij.²⁴ Berbeda halnya dengan desa yang bukan berasal dari persatuan masyarakat hukum adat, tapi karena memang memiliki wilayah dan masyarakat hukum sendiri. seperti desa-desa yang berada di luar Jawa.

Melalui UU No. 6 tahun 2014 semangat yang dibangun adalah berlandaskan dari pasal 18 UUD yang asli dimana desa dijadikan sebagai pemerintah yang mengurus sendiri rumah tangganya. Namun semangat ini tidak lagi sejalan dengan UUD NRI 1945 setelah perubahan yang berlaku sekarang. Dengan demikian bagaimanakah kedudukan desa jumlahnya mencapai puluhan ribu²⁵ yang tersebar diseluruh Provinsi di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tatkala tidak tercantum secara eksplisit di dalam Konstitusi negara.

²³ Penjelasan Umum undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

²⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII: Yogyakarta, 2002, hlm.13

²⁵ Berdasarkan data pada tahun 2015 yang diperoleh dari Kementrian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Transmigrasi Republik Indonesia, terdapat lebih dari sepuluh ribu desa yang tersebar di

Berangkat dari uraian panjang di atas maka menarik untuk diteliti kedudukan desa dalam Konstitusi Republik Indonesia setelah perubahan atau amandemen. Terlebih telah diterbitkannya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang secara substansial mengatur pemerintahan desa yang pada esensinya tidak mendapat kedudukan konstitusional dalam UUD NRI 1945.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan problematika yang telah diruraikan di atas maka rumusan masalah yang ingin dijawab dalam penelitian ini adalah

1. Apakah eksistensi desa diatur dalam konstitusi sebelum dan sesudah perubahan ?
2. Apakah rumusan dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 hasil amandemen dapat dimaknai mencakup pengertian desa?

C. Tujuan Penelitian

Sebagai tindak lanjut dari rumusan masalah yang telah ditetapkan di atas, maka tujuan dilakukannya perumusan masalah di atas dalam penelitian ini adalah untuk mengkaji dan mengetahui

seluruh Provinsi di Indonesia. Di antaranya adalah Aceh (6474), Bali (636), Banten (1238), Bengkulu (1341), Yogyakarta (392), Gorontalo (103), Jambi (1398), Jawa Barat (5319), Jawa Tengah (7809), Jawa Timur (7723), Kalimantan Barat (1908), Kalimantan Selatan (1864), Kalimantan Tengah (1434), Kalimantan Timur (833), Kalimantan Utara (447), Kepulauan Bangka Belitung (309), Kepulauan Riau (275), Lampung (348), Maluku (1191), Maluku Utara (1063), Nusa Tenggara Barat (36), Nusa Tenggara Timur (2950), Papua (1628), Papua Barat (5118), Riau (1592), Sulawesi Barat (576), Sulawesi Selatan (2253), Sulawesi Tengah (1839), Sulawesi Tenggara (1820), Sulawesi Utara (1490), Sumatera Barat (56), Sumatera Selatan (656), Sulawesi Utara (5389), diakses dari http://datin.kemendesa.go.id/pusdatin/pusdatin_desa/index.php?id=2 pada hari Minggu, 03 April 2016, pukul 13.21.

1. Eksistensi desa dalam konstitusi Indonesia sebelum dan sesudah dilakukannya perubahan.
2. Kedudukan desa dalam konstitusi khususnya dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 hasil amandemen.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

- a. Sebagai usaha pengembangan ilmu pengetahuan ketatanegaraan khususnya yang berhubungan dengan hukum pemerintahan desa di Indonesia
- b. Jika dianggap layak dan diperlukan dapat dijadikan salah satu referensi bagi peneliti berikutnya yang mengkaji permasalahan yang sama.

2. Secara Praktis

- a. Bagi Masyarakat, sebagai masukan bagi masyarakat untuk mengetahui tentang kedudukan desa dalam UUD NRI 1945 khususnya setelah mengalami amandemen.
- b. Bagi Pemangku Kebijakan, sebagai masukan bagi para pemangku kebijakan, baik itu eksekutif, legislatif maupun yudikatif agar dapat merevisi UUD 1945 tanpa meninggalkan nilai historis pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia dimana Desa mempunyai peranan yang besar dalam mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara.

E. Orisinalitas Penelitian

Sepanjang pengamatan penulis, belum terdapat penelitian yang dilakukan secara mendalam mengenai problematikan hukum pengaturan desa dalam

konstitusi pasca amandemen UUD 1945. Meskipun demikian untuk menjamin orisinalitas penelitian ini, setidaknya diungkapkan beberapa hasil penelitian dalam bentuk tesis, disertasi, buku maupun jurnal yang terkait berkaitan dengan desa. Di antaranya adalah

Pertama, tesis yang berjudul “politik hukum pemerintahan desa (studi perkembangan pemerintahan desa di masa Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi)”.²⁶ Penelitian ini berfokus pada analisis politik hukum mengenai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemerintahan desa yang berlaku pada masa Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa politik hukum pemerintahan desa di Orde Lama memperlihatkan sikap pemerintah yang kurang bersungguh-sungguh mengakomodir kepentingan desa dan dalam menjalankan amanat konstitusi. Sedangkan politik hukum pemerintahan desa di Orde baru menerapkan mekanisme kontrol politik yang dibangun melalui sentralisasi dan uniformasi. Desa diatur dan dipaksakan untuk mengikuti keseragaman yang ditentukan oleh pemerintahan pada saat itu, sehingga keragaman status desa ataupun kesatuan masyarakat hukum adat menjadi runtuh. Serta politik hukum pemerintahan desa di Orde Reformasi mencoba menempatkan posisi desa menjadi lebih baik, keragaman kesatuan masyarakat hukum adat diakui eksistensinya.

²⁶ Zayanti Mandasari, “politik hukum pemerintahan desa (studi perkembangan pemerintahan desa di masa Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi)”. *Tesis*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2015, hlm. I

Kedua, disertasi yang berjudul “Dekontruksi Politik Hukum Otonomi Desa dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”²⁷ membahas mengenai pemerintahan desa dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, penelitian tersebut membahas pemaknaan hakekat otonomi desa yang dilacak dari aspek historis-kronologisnya menggunakan teori dekontruksi di dapat dua corak otonomi desa, yaitu: (1) secara faktual-historis, yang berarti produk hukum otonomi desa semula desa dalam bentuk kesatuan masyarakat hukum adat (*self governing community*) menuju pada bentuk desa sebagai unit pemerintahan terendah (*local self government*). (2) secara ideal-filosofis, produk hukum pengaturan desa yang dicita-citakan adalah mengintegrasikan desa sebagai *self governing community* dan *local self government* secara utuh sehingga otonomi desa yang diidealkan berbasis cultural-pluraris. Selain itu, disebutkan juga bahwa produk hukum pengaturan otonomi desa dalam perjalanannya atau perkembangannya kedepan belum memiliki kontruksi yang dapat mewujudkan otonomi desa yang sesungguhnya atau otonomi desa yang diidealkan.

Ketiga, penelitian yang berjudul “mengembalikan otonomi untuk desa”.²⁸ Penelitian ini membahas mengenai eksistensi desa sebagai subyek dan obyek pembangunan. Dalam hal ini peneliti mempersoalkan eksistensi desa yang dihadapkan pada perkembangan zaman dan keberadaan desa yang beragam. Hasil penelitian ini memberikan konsep bahwa Ada enam model penyelenggaraan pemerintahan desa ke depan yang dapat dilakukan secara paralel atau kombinasi

²⁷ Khairuddin Tahmid, “Dekontruksi Politik Hukum Otonomi Desa dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”, *Disertasi*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2011, hlm. i

²⁸ Utang Suwaryono, “Mengembalikan Otonomi untuk Desa”, *Jurnal Governance*, Vol. 2, No. 1 November 2011, hlm. i

sesuai dengan kondisi lingkungan dimana mereka berada. Keenam model tersebut adalah: 1). Model desa murni adat, 2). Model desa administratif, 3). Model integrasi antara adat dan desa administratif, 4). Model dualism adat dan desa, 5). Model kelurahan, 6). Model desa praja.

Keempat, buku yang ditulis oleh HAW. Widjaja yang berjudul “Otonomi Desa merupakan Otonomi Asli, Bulat dan Utuh”.²⁹ Buku ini Menjelaskan secara detail berbagai kewenangan dan tugas pemerintahan desa sebagai entitas terkecil dalam susunan pemerintahan di Indonesia. bahasan buku ini lebih ditekankan pada tataran praktik dari pada teoritik. Pasalnya buku ini disusun dalam rangka sosialisasi otonomi desa dan sosialisasi peraturan pemerintah Nomor 76 tahun 2001 tentang pedoman umum pengaturan mengenai desa. Sehingga beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai desa digunakan untuk memberikan pemahaman terkait dengan tugas dan wewenang desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa.

Kelima, buku yang ditulis oleh Ateng Syafrudin dan Suprin Na’a yang berjudul “Republik Desa, Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa”.³⁰ Buku ini berisi mengenai problematika pemerintahan desa, politik hukum otonomi desa, sejarah otonomi desa di Indonesia sejak Majapahit hingga era reformasi saat ini, hubungan otonomi desa dan hukum adat, hukum pertanahan, peraturan desa dan teknik perancangannya.

²⁹ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi.... Op.Cit.*, hlm. 1

³⁰ Ateng Syafrudin dan Suprin Na’a, *Republik Desa... Op.Cit.*, hlm. 1

Sehingga dapat dikatakan buku ini memiliki cakupan yang luas, sengaja disusun demikian karena untuk memberikan pemahaman kepada penulis bahwa desa mempunyai keberagaman dan tidak dapat dilakukan penyeragaman.

Melalui penjabaran yang demikian penulis hendak menggagas desain otonomi desa yang ideal, yakni disamping melalui pendekatan sejarah, juga melalui argumentasi hukum yang rasional dan faktual serta seirama dengan kebutuhan otonomi desa itu sendiri, yakni melihat hukum adat dan adat istiadat masyarakat desa sebagai *self governing community* (*zelfbestuur gemeenschap*) didasari ataupun bergantung kepada percikan budaya masyarakat setempat, yakni antara lain ikatan persaudaraan (*brotherhood*) yang sesungguhnya masih kuat antara sesama anggota masyarakat.

F. Kerangka Teori

Kerangka teoritik yang digunakan untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini meliputi teori konstitusi, teori negara kesatuan (*Unitary State Theory*), dan teori otonomi desa. Teori konstitusi menitik beratkan pada materi muatan dalam sebuah konstitusi yang nantinya akan digunakan untuk mengetahui apa saja yang seharusnya tercantum dalam konstitusi sebuah negara yang berbentuk kesatuan. Teori negara kesatuan digunakan sebagai teori utama untuk menganalisis kedudukan otonomi desa dalam bingkai negara kesatuan, sehingga yang dilihat adalah aktualisasi negara kesatuan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kemudian yang terakhir adalah teori otonomi desa, teori ini digunakan untuk menganalisis sejauhmana desa dapat menyelenggarakan rumah

tangganya sendiri dalam susunan negara kesatuan khususnya setelah terjadinya amandemen Undang Undang Dasar NRI 1945.

1. Teori Konstitusi

Dalam wacana politik, kata konstitusi biasanya digunakan paling tidak dalam dua pengertian. Pertama, kata ini digunakan untuk menggambarkan seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan berbagai peraturan yang membentuk dan mengatur atau mengarahkan pemerintahan. Peraturan-peraturan ini sebagian bersifat legal, dalam arti bahwa pengadilan hukum mengakui dan menerapkan peraturan-peraturan tersebut dan sebagian bersifat non-legal atau ekstra legal, yang berupa kebiasaan, saling-pengertian, adat atau konvensi yang tidak diakui oleh pengadilan sebagai hukum namun tidak kalah efektifnya dalam mengatur ketatanegaraan dibandingkan dengan apa yang secara baku disebut hukum.³¹

Istilah “konstitusi” dalam konteks kenegaraan, ketatanegaraan, pemerintahan, berasal dari bahasa perancis *constitute*, yang berarti membentuk, pembentukan. Yang dimaksud dalam membentuk di sini adalah membentuk suatu negara.³² Sedangkan menurut rukmana Awanwinata³³, istilah “konstitusi” dalam bahasa Indonesia antara lain berpadanan dengan kata “*constitution*”³⁴ (bahasa

³¹ K.C Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Terjemahan Imam Baihaqi, Bandung: Nusa Media, 1996, hlm.1

³² Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Bandung: Yapemdo, 2000, hlm. 17

³³ Anwar C. *Teori Hukum dan konstitusi*, Malang: Intrans Publising, 2010, hlm.58

³⁴ Dalam kehidupan sehari-hari kita telah terbiasa untuk menterjemahkan kata Inggris “*constitution*” dengan kata Indonesia “Undang-Undang Dasar”. Kesukaran dengan pemakaian istilah undang-undang dasar adalah bahwa kita langsung membayangkan dengan suatu naskah tertulis, karena semua undang-undang merupakan hal yang tertulis. Padahal istilah *constitution* bagi banyak sarjana ilmu politik merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-

inggris), “*constitutie*” (bahasa Belanda), “*constitutional*” (bahasa perancis) “*verfassung*” (bahasa Jerman) “*constitutio*” (bahasa Latin) berarti membentuk, jadi konstitusi berarti pembentukan. Sedangkan menurut Miriam Budiardjo konstitusi adalah suatu piagam yang menyatakan cita-cita bangsa dan merupakan dasar organisasi kenegaraan suatu bangsa.³⁵

Berbeda halnya dengan Mahfud MD, ia berpendapat bahwa konstitusi itu adalah hasil dari keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya ketika konstitusi itu dibuat. Oleh sebab itu, konstitusi menggambarkan kebutuhan dan jawaban atas persoalan yang dihadapi ketika itu.³⁶ Dalam perkembangannya, konstitusi dapat diartikan dalam dua termin, yaitu arti sempit dan arti luas. Konstitusi dalam arti sempit menurut sejarahnya dimaksudkan untuk memberi nama kepada suatu dokumen pokok yang berisi aturan mengenai susunan organisasi negara beserta cara kerjanya organisasi itu³⁷ atau dapat juga dimaknai bahwa konstitusi dalam arti sempit tidak menggambarkan seluruh kumpulan peraturan, baik yang tertulis dan tidak tertulis³⁸ (*legal and non legal*) maupun yang dituangkan dalam suatu dokumen tertentu seperti berlaku di Amerika Serikat.³⁹

peraturan – baik tertulis, maupun yang tidak – yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana suatu pemerintah diselenggarakan dalam suatu masyarakat (Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1978, hlm.95)

³⁵ Dahlan Thaib, (et.al), *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, cet.11, 2011, hlm. 41

³⁶ Moh.Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*, Jakarta:Rajawali Pers,2011 Hlm.20

³⁷ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Jakarta Timur: Ghalia Indonesia, 1983,hlm.183.

³⁸ Menurut C.F Strong dalam bukunya *Modern Political Constitution*, perbedaan ini sebenarnya kurang tepat, oleh karena tidak ada konstitusi yang seluruhnya tak tertulis, demikian pula tidak ada konstitusi yang seluruhnya tertulis. Suatu konstitusi umumnya disebut tertulis, bila merupakan satu naskah, sedangkan konstitusi tak tertulis tidak merupakan satu naskah dan banyak dipengaruhi oleh tradisi dan konvensi. Oleh karena itu istilah lain untuk konstitusi tertulis adalah konstitusi bernaskah (*documentary constitution*), sedangkan untuk tak konstitusi tertulis adalah konstitusi tak

Sedangkan dalam arti luas, konstitusi mencakup segala ketentuan yang berhubungan dengan keorganisasian negara, baik yang terdapat dalam undang-undang dasar, undang-undang organik dan peraturan perundangan lainnya, maupun kebiasaan atau konvensi.⁴⁰ Dengan demikian, ke dalam konsep konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.⁴¹

Dari semua rumusan pengertian konstitusi tersebut, konstitusi pada dasarnya mengandung pokok-pokok pikiran dan paham-paham, yang melukiskan kehendak yang menjadi tujuan dari faktor-faktor kekuatan yang nyata (*de reele machfactoren*) dalam masyarakat yang bersangkutan. Artinya suatu konstitusi pada dasarnya lahir dari sintesa atau reaksi terhadap paham-paham pikiran yang ada dalam masyarakat sebelumnya.⁴² Lebih lanjut, konstitusi pada hakikatnya harus dianggap sebagai suatu bentuk kontrak sosial untuk melandasi tata pergaulan suatu umat. Suatu bentuk persetujuan bersama antara penguasa dan rakyat, dengan pengertian bahwa tata kekuasaan itu harus bersumber dan bersendi pada persetujuan rakyat.⁴³

bernaskah (*non-documentary constitution*) C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Terjemahan Derta Sri Widowatie, Bandung: Nusa Media, 2011, hlm 88-89

³⁹Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007, Hlm.32

⁴⁰ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara*.....,hlm.184

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan*..... *Op.Cit.*, hlm.17

⁴² Pendapat Abu Bakar Busoh dan Abu Daud Busroh, dalam buku yang ditulis Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tatanegara Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Kencana 2010 hlm. 86

⁴³ Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*.....hlm. 146

John Marshal, Ketua Pengadilan Amerika Serikat dari tahun 1801 sampai 1835 dan merupakan arsitek utama Konstitusi Amerika, mengatakan ‘sebuah konstitusi’ (kata Marshal pada 1819 dalam kasus *McCulloch v. Maryland*) agar bisa memuat rincian yang akurat tentang semua sub-bagian yang kekuatan besarnya hendak diakui, dan tentang semua sarana yang diperlukan untuk melaksanakannya, akan menyertakan pernik-pernik aturan perundangan, yang tidak semuanya bisa diingat dalam benak manusia.⁴⁴

Menurut Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang dalam sebuah studinya terhadap konstitusi-konstitusi di dunia dan yang dituangkan dalam buku dengan judul *Written Constitution*, antara lain mengatakan bahwa.⁴⁵

1. *Constitution as a means of forming the state's own political and legal system,*
2. *Constitution as a national document dan as a birth certificate dan bahkan as a sign of adulthood and independence.*

K.C Wheare seorang sarjana hukum tata negara Inggris dalam bukunya *Modern Constitution* pernah menanyakan ‘apa isi Konstitusi?’. Ia memberikan jawaban bahwa isi konstitusi ‘sesingkat mungkin, dan yang singkat itu menjadi peraturan hukum’. Satu karakter yang paling esensial dan sebuah bentuk konstitusi yang ideal adalah, bahwa ia mesti sesingkat mungkin.⁴⁶ Terhadap hal ini Sri Soemantri menambahkan bahwa makin sedikit yang diatur makin baik, asal

⁴⁴ K.C Wheare, *Konstitusi..... Op.Cit.*, hlm. 51

⁴⁵ Dahlan Thaib, (et.al), *Teori dan Hukum... Op.Cit.*, hlm. 14

⁴⁶ K.C Wheare, *Konstitusi..... Op.Cit.*, hlm. 52

yang sedikit itu benar-benar merupakan peraturan hukum yang ditaati dan dilaksanakan.⁴⁷

Tentang konstitusi yang pendek dan hanya mengatur hal-hal yang pokok ada anggapan, bahwa hal itu terdapat dalam negara-negara yang berbentuk negara kesatuan. Apa sebab demikian? Dikatakan oleh K.C. Wheare bahwa dalam negara kesatuan yang perlu diatur dalam undang-undang dasar pada dasarnya hanyalah tiga masalah pokok, yaitu *pertama*, tentang struktur umum negara, seperti pengaturan kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudisial; *kedua*, hubungan – dalam garis besar – antara kekuasaan-kekuasaan tersebut satu sama lain; dan *ketiga*, hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tadi dengan rakyat atau warganegaranya.⁴⁸

Terhadap pemahaman konstitusi yang diuraikan di atas, dapat diambil kesepakatan bahwa konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan, merupakan dasar organisasi kenegaraan suatu bangsa. Sebagai dasar negara tentu apa yang dimuat dalam konstitusi harus didasarkan pada kristalisasi dari berbagai elemen penting yang ada pada suatu negara tersebut. Desa sebagai salah satu elemen penting di negara Indonesia, karena keberadaannya sudah ada jauh sebelum kedatangan belanda sebagai suatu komunitas yang mengurus rumah tangganya sendiri dan eksis hingga sekarang, maka sudah barang tentu perihal desa menjadi penting untuk dimuat dalam substansi konstitusi di negara Indonesia. Hal ini tak lain dan tak bukan untuk

⁴⁷ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Edisi ke-2, Cet. Ke-1, P.T Alumni: Bandung, 2006, hlm. 57

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 58, juga lihat dalam K.C Wheare, *Konstitusi... Op.Cit.*, hlm. 53

mengakui dan menghormati keberadaannya yang secara filosofis mempunyai hak asal usul di negara Kesatuan yang berbentuk Republik ini.

2. Teori Negara Kesatuan

C.F Strong dalam bukunya *“Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing and Form”*, memberikan pemahaman bahwa negara kesatuan adalah negara yang memiliki “pelaksanaan kebiasaan otoritas legislatif tertinggi oleh satu kekuasaan pusat”,⁴⁹ lebih lanjut ia mengatakan bahwa hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tak terbagi, atau dengan kata lain negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.⁵⁰

Sebaliknya jika di negara itu terdapat pembagian kekuasaan legislatif di antara pemerintah pusat dengan daerah, negara itu disebut negara federal. C.F Strong Mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:⁵¹

“... while a federal state is political contrivance intended to reconcile national unity and power with the maintenance of state rights”, one, in short, in which the legislative authority is divided between a central or federal power of smaller units, sometimes called states or cantons and sometimes provinces, according to the fullness or their power”. (“... sedangkan negara federal adalah alat politik yang dimaksudkan mendamaikan kesatuan nasional dan kekuasaan dengan memelihara hak negara, secara singkat, negara federal, di dalamnya kekuasaan legislatif dibagi antara kekuasaan pusat atau federal dan unit yang lebih kecil, kadang-kadang

⁴⁹ C.F Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern..... Op.Cit.*, hlm. 109

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 115

⁵¹ Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara*, Erlangga: Jakarta, 2014, hlm. 170

disebut negara bagian atau kanton dan kadang-kadang provinsi sesuai dengan kepenuhan kekuasaan mereka.)”

Menurut Soehino negara kesatuan dapat pula disebut Negara Unitaris. Negara ini ditinjau dari segi susunannya, memanglah susunannya bersifat tunggal, maksudnya Negara Kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara.⁵²

Hal ini senada dengan Samidjo yang memberikan pengertian bahwa negara kesatuan ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat, di mana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintahan (Pusat) yang mengatur seluruh daerah, jadi tidak terdiri atas beberapa daerah yang berstatus negara bagian (*deelstaat*).

Sementara itu, Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih menyebutkan bahwa disebut negara kesatuan apabila kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintah Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam Negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif Pusat dalam membentuk undang-undang.⁵³

Dari beberapa pengertian yang disampaikan oleh para ahli di atas, maka dapat dikatakan bahwa konsep negara kesatuan menekankan pada penyelenggaraan pemerintahan suatu negara yang terpusat (sentralisasi) dan hanya

⁵² Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty: Yogyakarta, cet. Kedelapan, 2008, hlm. 224

⁵³ Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pertama, Jakarta, cet. Kedua, 1998, hlm.195

pemerintah pusat yang berhak mengatur dan mengurus pemerintahan suatu negara.

Menurut catatan Bank Dunia (World Bank), dari 116 negara yang termasuk ke dalam negara berkembang yang menjalankan desentralisasi, 106 negara di antaranya memiliki bentuk negara kesatuan. Cohen dan Peterson mengemukakan bahwa:⁵⁴

“Unitary systems need not be legally decentralized, but most are through hierarchy level units that have specified geographical jurisdictions. In unitary system, the centre maintains ultimate sovereignty over public sector tasks decentralized to lower-level limit units”.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat.⁵⁵

Dalam perjalanannya negara-negara di dunia ini setelah mengalami perkembangan semakin pesat, wilayah negara menjadi semakin luas, urusan pemerintahannya menjadi semakin kompleks, serta warga negaranya menjadi semakin banyak dan heterogen, maka beberapa negara telah dilaksanakan asas dekonsentrasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pejabat-pejabatnya di

⁵⁴ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers: Jakarta, 2014, hlm.232-233, dikutip dari Sadu Wasitiono, “Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan Dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)”, dalam *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume I, Edisi Kedua 2004.

⁵⁵ *ibid*

daerah, untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan Pemerintahan Pusat yang ada di daerah-daerah.⁵⁶

Melalui pemahaman di atas, pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat.⁵⁷ Kekuasaan Pemerintah yang di daerah bersifat *derivatif* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonom yang luas dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif Pusat dan Daerah yang sederajat.⁵⁸

Dengan demikian dalam penyelenggaraan negara yang mempunyai bentuk negara kesatuan masih dimungkinkan terjadinya pelimpahan wewenang kepada daerah (desa), tapi pelimpahan wewenang tersebut tidak diberikan sepenuhnya, masih dalam bingkai batas-batas tertentu dan hal inilah yang membedakan dengan konsep negara federal. Hal ini senada dengan Hans Kelsen bahwa hanya derajat desentralisasi itulah yang membedakan negara kesatuan yang dibagi ke dalam propinsi-propinsi dari negara federal.⁵⁹

Dalam konteks Indonesia, setelah ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945 satu hari setelah proklamasi kemerdekaan yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945 barulah ditegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang

⁵⁶ Soehino, *Ilmu.... Op.Cit.*, hlm. 225

⁵⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, Cet. Ketigapuluh, 2008, hlm. 269

⁵⁸ Moh. Koesnardi dan Bintang R. Saragih, *ilmu.... Op.Cit.*, hlm. 195-196

⁵⁹ Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, penerj. Raisul Muttaqien, Nusa Media: Bandung, 2006, hlm. 448

berbentuk Republik.⁶⁰ Ketentuan ini sebagaimana tertulis dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945. Namun dalam aktualisasi Negara Kesatuan Republik Indonesia dihiasi dengan pelimpahan kekuasaan kepada daerah (desa) atau desentralisasi yang juga dituangkan dalam UUD NRI 1945 Pasal 18.

Hal ini dimanini oleh Jimly Ashiddiqie yang menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 adalah negara dengan susunan organisasinya berbentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*) dimana kekuasaan negara terbagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Kekuasaan asli terdapat di tingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapat kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas.⁶¹

Penggunaan teori Negara Kesatuan (*Unitary State*) dan demokrasi sebagai *middle range theory* bersandarkan pada ketentuan UUD 1945 Bab 1 tentang bentuk dan kedaulatan. Dalam Pasal 1 ayat (1) dinyatakan: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik”. Ayat (2) menegaskan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Sedangkan ayat (3) menentukan “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Konsep negara kesatuan (*Unitary State*) adalah suatu negara yang tidak mempunyai kesatuan-kesatuan pemerintahan yang mempunyai kedaulatan.

⁶⁰ Soehino, *Hukum Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945 Adalah Negara Hukum*, Liberty: Yogyakarta, 1985, hlm.114

⁶¹ Anthon Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam periode 1950-2012*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 28, sebagaimana dikutip dari Jimly Ashiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 282

Hubungan antara negara (baca: Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah) dengan masyarakat desa adalah *dependent* dan *sub-ordinate*.⁶²

Sedangkan hakekat politik hukum Pasal 18 UUD 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menjamin adanya desentralisasi dan otonomi yang luas bagi daerah-daerah di seluruh Indonesia. Sejalan dengan konsep tersebut, Benyamin Hoessin, menyatakan bahwa dalam konteks negara kesatuan penerapan asas sentralisasi dan desentralisasi dalam organisasi negara bangsa tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum. Artinya pemerintah Pusat tidak mungkin menyelenggarakan semua urusan pemerintahan di tangannya secara sentralisasi atau sebaliknya pemerintah daerah (desa) sepenuhnya menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang diserahkan.⁶³

Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan desa yang juga merupakan bagian dari wilayah yang didesentralisasikan harus mendapat pengukuhan yang kuat dalam kerangka negara kesatuan yang tentunya harus di jamin dalam konstitusi sebagai wilayah yang mendapatkan otonomi dalam negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Teori Otonomi Desa

Otonomi adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu dan berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat

⁶² Didik Sukrino, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa, Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2010, hlm. 30

⁶³ *Ibid*, hlm.31

setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia.⁶⁴

Istilah Otonomi atau “*autonomy*” secara etimologis berasal dari kata Yunani “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomous*” yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *encyclopedia of science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Dalam kaitan dengan dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government atau condition of living under one’s own laws*. Dengan demikian otonomi daerah, daerah yang memiliki *Legal self sufficiency yang bersifat self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*.⁶⁵

Dalam literatur Belanda Istilah otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri), dan *zelf politie* (menindak sendiri).⁶⁶

Menurut Bagir Manan Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*Vrijheid dan Zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan

⁶⁴ H.M Busrizalti, *Hukum Pemda, Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media: Yogyakarta, 2013, hlm. 61

⁶⁵ Didik Sukrino, *Pembaharuan.... Op.Cit.*, hlm.64

⁶⁶ Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance)*, UB Press: Malang, 2014, hlm. 17

rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakekat isi otonomi.⁶⁷

Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*onafhankelheid, independency*). Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi sekedar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar.⁶⁸

Dalam kesempatan lain Bagir Manan menilai otonomi bukan sekedar pemecaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.⁶⁹

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga

⁶⁷ Bagir Manan, *Perjalanan..... Op.Cit.*, hlm. 2

⁶⁸ *ibid*

⁶⁹ Bagir Manan, *Menyongsong..... Op.Cit.*, hlm. 24

daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.⁷⁰

Berangkat dari konsep dan terminologi mengenai otonomi yang telah diuraikan di atas untuk memahami dan mengetahui otonomi desa menarik untuk memperhatikan pendapat Soetardjo Karto Hadikoesoemo. Menurut Soetardjo Karto Hadikoesoemo pengertian tentang kewenangan sesuatu daerah hukum-hukum yang dilukiskan dengan istilah asing “otonomi” – dalam bahasa Indonesia: hak untuk mengatur dan mengurus “rumah tangga” sendiri-dalam hukum adat sebenarnya tidak dikenal oleh bangsa Indonesia. Pengertian tentang otonomi desa itu adalah ciptaan bangsa Belanda, waktu mereka masih memegang kekuasaan disini. Hukum adat yang mengatur segenap peri kehidupan rakyat desa, tidak membeda-bedakan (memisahkan) peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antara orang-orang sebagai manusia perseorangan dari peraturan-peraturan yang mengatur tata desa sebagai daerah hukum, juga tidak dari peraturan-peraturan yang mengatur kepercayaan, cara orang berbakti kepada Tuhan dan kepada roh suci cikal bakal (, danyang-desa). Perbedaan antara publik dan *privatrecht* misalnya seperti yang lazim diadakan dalam hukum di dunia Barat yang mengatur tiga bidang perikehidupan rakyat di desa tersebut di atas (hukum civil, sosial, hukum pemerintahan dan hukum keagamaan atau kepercayaan) merupakan suatu

⁷⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan*..... Op.Cit., hlm. 47

rangkaian peraturan yang tali-temali dan tidak mungkin dipisahkan yang satu dengan yang lain.⁷¹

Dari pengertian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa menurut Soetardjo Karto Hadikoesoemo:⁷²

- a. ada dua pengertian otonomi, pertama menurut hukum barat, yaitu otonomi (sempit) yang hanya mencakup urusan rumah tangga sendiri dan hanya mengenai keduniawian saja. Kedua, menurut hukum adat yang luas dan mencakup keduniawian
- b. bangsa Indonesia tidak mengenal otonomi yang isinya mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, pengertian mana adalah ciptaan bangsa Belanda.

Dalam pengertian otonomi menurut tradisi hukum tata negara asing (barat) itu. Maka desa di Indonesia sebagai daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi yang sangat luas, lebih luas dari pada otonomi daerah-daerah hukum di atasnya yang menyusul dikemudian hari, baik yang dibentuk oleh desa-desa bersama-sama dengan sukarela, maupun yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat. Oleh daerah-daerah hukum yang lebih tinggi itu kemudian otonomi desa mendapat pembatasan-pembatasan yang tertentu. Meskipun demikian desa di seluruh Indonesia masih wenang menetapkan wilayahnya dengan batas-batasnya sendiri, wenang menetapkan tata pemerintahannya sendiri.⁷³

Secara konstitusional, bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan. “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”, demikian bunyi Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Konsekuensi dari konsep atau gagasan hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia bukan saja hanya desentralisasi kewenangan

⁷¹ Soetardjo Karto Hadikoesoemo, *Desa*, cet. Kedua, Sumur Bandung: Yogyakarta, 1965, hlm. 212

⁷² Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Rineka Cipta: Jakarta, 1992, hlm. 140

⁷³ Soetardjo Karto Hadikoesoemo, *Desa.... Op.Cit.*, hlm. 212

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 dimaksud bukan hanya di atas kertas saja seperti kebebasan memberikan nama desa dan sebagainya, tetapi juga harus memberikan implementasi pengakuan terhadap kewenangan-kewenangan desa, terutama kewenangan asli (*originair*) yang telah turun temurun diketahui sebagai kewenangan desa.⁷⁴

Menurut Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a "otonomi desa" bukan merupakan cabang dari otonomi daerah, karena yang memberi inspirasi adanya otonomi daerah yang khas bagi NKRI adalah otonomi desa. Otonomi desa harus dijadikan 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.⁷⁵

Berkaitan dengan keaslian desa sebagai otonomi asli, setidaknya ada tiga posisi politik otonomi asli desa bila ditempatkan dalam formasi negara. *Pertama*, desa sebagai organisasi komunitas lokal yang mempunyai pemerintahan sendiri atau disebut dengan *self-governing community*. Dalam tradisi Minangkabau, *self-governing community* ini identik dengan "republik kecil", sebuah posisi yang dimiliki nagari-nagari pada masa lampau. *Self governing community* berarti komunitas lokal membentuk dan menyelenggarakan pemerintahan sendiri

⁷⁴ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa, Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Daerah*, P.T Alumni: Bandung, 2010, hlm. 10-11

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 11

berdasarkan pranata lokal, bersifat swadaya dan otonom, tidak dibentuk oleh kekuatan-kekuatan eksternal dan tidak terikat secara struktural dengan organisasi eksternal seperti negara. Secara historis, tidak hanya nagari di Minangkabau yang punya predikat *self-governing community*, tetapi juga desa-desa di Pulau Jawa maupun komunitas adat di daerah-daerah lain di Indonesia. Kita juga mengenal pengalaman *self-governing community* dalam bentuk *commune* di Eropa Daratan atau *parish* di Inggris Raya, yang setara dengan desa di Indonesia. Meskipun sudah ada negara-negara yang lebih besar, sampai saat ini *commune* dan *parish* masih tetap ada sebagai organisasi komunitas lokal yang tidak berurusan dengan administrasi pemerintahan negara.⁷⁶

Kedua, desa sebagai bentuk pemerintahan lokal yang otonom atau disebut *local self government*. Posisi ini sama dengan proyeksi tentang “desa otonom” yang dikemukakan oleh Selo Sumardjan. *Local self government* ini merupakan bentuk pemerintahan lokal secara otonom, sebagai konsekuensi dari desentralisasi politik (devolusi), yakni negara mengakui pemerintah daerah yang sudah ada atau membentuk daerah baru, yang kemudian disertai pembagian atau penyerahan kewenangan kepada pemerintah lokal. Menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004, daerah sudah diposisikan sebagai *local self government*. Artinya daerah membentuk sendiri institusi-institusi pemerintah daerah, pemerintah daerah mempunyai keleluasan penuh dalam perencanaan

⁷⁶ Moh. Fadli, dkk, *Pembentukan...Op.cit.*, hlm. 19

pembangunan dan anggaran, menyelenggarakan pelayanan publik serta bertanggungjawab kepada rakyat setempat.⁷⁷

Sementara bagi desa, sebutan “otonomi asli” merupakan bentuk otonomi tradisional dalam kerangka *self government* merupakan bentuk “otonomi modern” dalam payung negara bangsa. Jika bangsa akan dikembangkan menjadi *local self government* maka yang harus dilakukan bukan sekedar menegaskan kewenangan asal-usul, melainkan negara melakukan desentralisasi politik (devolusi) kepada desa seperti yang dilakukan negara kepada daerah. Dalam regulasi misalnya, perlu ditegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi provinsi, kabupaten/kota dan desa.⁷⁸

Ketiga, desa sebagai bentuk pemerintahan negara di tingkat lokal atau disebut dengan *local state government*. Ini merupakan bentuk lain dari pemerintahan yang sentralistik, yang tidak melakukan devolusi, melainkan hanya melakukan dekonsentrasi. Contoh yang paling jelas dari tipe ini adalah kecamatan dan kelurahan. Keduanya bukan unit pemerintahan lokal yang otonom menerima desentralisasi dari negara, melainkan hanya kepanjangan tangan negara di tingkat lokal. Daerah maupun desa di masa Orde Baru juga dibuat sebagai kepanjangan tangan negara (*local state government*). Model *local state government* ini jelas menimbulkan banyak kerugian: ketimpangan ekonomi politik pusat dan lokal, ketergantungan dan ketidakmampuan lokal dan hilangnya kedaulatan rakyat.⁷⁹

⁷⁷ *Ibid.*.

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 20

⁷⁹ *ibid*

Ketiga posisi di atas bersifat absolut, haru dibedakan dan dipilah secara tegas dan jelas. Penempatan posisi daerah atau desa tidak boleh menggabungkan lebih dari satu model, melainkan harus tegas memilih salah satu model agar penggunaan kewenangan, pengambilan keputusan, penyelenggaraan pemerintahan dan hubungan antar pemerintah lebih jelas dan efektif. Penggabungan lebih dari satu model tentu akan menimbulkan penyelenggaraan pemerintahan.⁸⁰

Dengan demikian otonomi desa yang sejatinya sudah diakui sejak terbentuknya konstitusi pertama (Undang Undang Dasar 1945 asli) harus tetap diakui dan dihormati sebagai wilayah terbawah dalam susunan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). dengan adanya otonomi tersebut nantinya desa menjadi basis terluar dalam menjaga eksistensi NKRI sebagai negara yang berdaulat.

G. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif terhadap kasus-kasus konkrit.⁸¹

b. Pendekatan Penelitian

Oleh karena tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan undang-undang ini dilakukan dengan

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 20-21

⁸¹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media, Cet. II, 2006, hlm. 295

menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan masalah hukum yang sedang ditangani.⁸² Selain itu juga akan digunakan pendekatan historis dan pendekatan filosofis. Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai masalah yang dihadapi⁸³ dan pendekatan filosofis digunakan untuk mengkaji dasar filosofi lahirnya pengaturan mengenai desa dalam konstitusi di Indonesia.

c. Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang berupa, bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer adalah semua aturan hukum yang dibentuk dan/atau dibuat secara resmi oleh suatu lembaga negara, dan/atau dibuat secara resmi oleh suatu lembaga negara, dan/atau badan-badan pemerintahan, yang demi tegaknya akan diupayakan berdasarkan daya paksa yang dilakukan secara resmi pula oleh aparat negara.⁸⁴ Adapun yang bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi Risalah Sidang BPUPKI, Risalah Sidang Amandemen UUD 1945, Konstitusi Indonesia (UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, UUD NRI 1945), Naskah Akademik UU No. 6 Tahun 2014, UU No 6 tahun 2014. Bahan hukum sekunder, yang terdiri dari buku-buku literatur, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan topik penelitian ini. Sedangkan bahan hukum tersier,

⁸² M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, 2007, hlm. 58

⁸³ *Ibid*, hlm. 59

⁸⁴ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Konsep dan Metode*, Setara Press: Malang, 2013 hlm. 81

yang terdiri dari Kamus Umum Bahasa Indonesia, Kamus Inggris Indonesia, Enslkopedia

d. Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini melalui studi pustaka dan studi dokumen, yaitu pengumpulan bahan hukum dengan mengkaji, menelaah dan mempelajari jurnal, hasil penelitian hukum dan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan, risalah sidang BPUPKI, risalah sidang amandemen UUD NRI 1945, risalah sidang undang-undang dan literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian. Bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dipaparkan, disistematisasi kemudian dianalisis untuk mengintepretasikan hukum yang berlaku.

e. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Data yang diperoleh dalam penelitian ini akan disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut: 1) data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian; 2) hasil kualifikasi data selanjutnya disistematisasikan; dan 3) data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan; Cara pengambilan kesimpulan dilakukan secara deduktif, yaitu cara menarik kesimpulan dari permasalahan yang bersifat umum terhadap masalah-masalah konkret yang dihadapi. Analisis dilakukan secara yuridis-kualitatif dan disajikan dalam bentuk deskriptif.

H. Definisi Operasional

Untuk mempermudah memahami apa yang akan dibahas dalam penulisan tesis ini, maka perlu diberikan beberapa definisi kata yang tertulis dalam judul, di antaranya adalah

1. Kata ‘problematika’. Menurut Kamus Besar-Bahasa Indonesia kata ‘problematika’ didefinisikan sebagai hal yang masih menimbulkan masalah; hal yang belum dapat dipecahkan; permasalahan. Di antara beberapa definisi yang tertulis dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia tersebut, problematika yang dimaksudkan dalam penelitian ini dimaknai sebagai hal yang masih menimbulkan masalah terhadap pengaturan desa.
2. Kata ‘pengaturan’. Menurut Kamus Besar-Bahasa Indonesia, kata ‘pengaturan’ didefinisikan sebagai proses; cara; perbuatan mengatur. Dalam penelitian ini definisi yang digunakan untuk memaknai pengaturan adalah perbuatan mengatur. Dalam hal ini yaitu perbuatan mengatur desa.

I. Sistematika Penulisan Thesis

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, Merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan umum, Merupakan bab yang di dalam bagian ini penulis menyajikan teori-teori yang bersumber dari undang-undang maupun literatur-literatur mengenai teori desentralisasi, teori demokrasi, dan konsep pemerintahan desa.

Bab III Analisis dan Pembahasan, Merupakan bab, dimana penulis akan memaparkan hasil penelitian yang berupa gambaran penulis tentang analisis terhadap problematika pengaturan desa sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945

BAB IV membahas implikasi hukum terhadap deregulasi desa dalam konstitusi pasca amandemen UUD 1945 dan merumuskan suatu gagasan untuk memperkuat kedudukan desa dalam konstitusi Indonesia

Bab V Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komperhensif dan dilengkapi dengan saran sebagai bahan rekomendasai dari hasil penelitian.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DESA, KONSEP PEMERINTAHAN DESA DAN MASYARAKAT HUKUM ADAT

A. Desa

Istilah “desa” kerap kali terdengar dan acap kali terucap oleh semua orang. Namun pengetahuan mengenai asal bakul adanya “desa” tidak banyak yang mengetahui, bahkan ahli pun banyak yang berbeda pendapat terkait asal usul desa. Tidak dapat diketahui dengan pasti kapan permulaan adanya “Desa”. Menurut Ilmu Kemasyarakatan, manusia adalah makhluk sosial, makhluk yang hidup selalu dalam hubungan dengan manusia lain. Sejak lahir sampai mati manusia berhubungan dengan manusia lain, di manapun ia berada, ia berhubungan langsung atau tidak langsung dengan sesamanya. Secara sadar atau tidak sadar manusia senantiasa memelihara, membina dan mengembangkan hubungan antara manusia.⁸⁵

Hal yang demikianlah dapat disebut sebagai *instinct* untuk hidup bersama. Tiap-tiap kali ada sejumlah manusia dengan istri dan anaknya, maka lazimnya mereka memilih suatu tempat kediaman bersama, bukanlah pembawaan seorang manusia untuk hidup menyendiri perseorangan atau bertempat tinggal hanya dengan istri dan anak ataupun mengembara kian-kemari. Jika ada segerombolan manusia menempuh hidup mengembara di jaman dahulu, maka akhirnya mereka toh memilih suatu tempat, dimana mereka dalam kumpulan yang

⁸⁵ Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi..... Op.Cit.*, hlm. 11

besar atau kecil memutuskan untuk bertinggal buat selama-lamanya dengan turun temurun.⁸⁶

Dalam hidup berkumpul itu mereka dapat dengan lebih ringan memelihara, mengusahakan dan mempertahankan kepentingan bersama. Bahaya alam dan binatang buas selalu mengancam mereka, sehingga mereka selalu membutuhkan kerjasama dalam hubungan yang erat dan teratur.⁸⁷ Dalam rangka usaha tersebut manusia bertempat tinggal bersama-sama di suatu tempat yang dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Unsur keadaan dan lingkungan mempengaruhi di mana tempat tinggal bersama diadakan. Di pantai, jauh ke pedalaman, di kaki lereng, dan di puncak gunung, bahkan di atas air seperti halnya Desa – di atas air di Cilacap.⁸⁸ Maka dari itu, setidaknya terdapat tiga alasan pokok pentingnya membentuk masyarakat desa, yaitu *pertama*, untuk hidup yaitu mencari makan, pakaian dan perumahan; *kedua*, untuk mempertahankan hidupnya terhadap ancaman dari luar dan *ketiga*, untuk mencapai kemajuan dalam hidupnya.⁸⁹

Atas dasar tiga alasan pokok tersebutlah terbentuk berbagai macam bentuk desa di antaranya adalah desa pertanian, desa perikanan dan pelajaran, desa pasar (dagang), desa istirahat (mengaso), desa tambangan (penyebrangan), desa tempat keramat, sumber air, hasil pertambangan, desa tambakan. Berbagai macam desa yang disebut ini pada dasarnya dibentuk atas dasar bertempat tinggal bersama, yang dalam bahasa asing disebut “*territoriale rechtgemeenschappen*”. Di samping itu, di negeri kita ada masyarakat lain yang dibentuk atas dasar keturunan

⁸⁶ Soetardjo Karto Hadikoesoemo, *Desa..... Op.Cit.*, hlm.5

⁸⁷ *Ibid*

⁸⁸ Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi... Op.Cit.*, hlm. 11

⁸⁹ Soetardjo Karto Hadikoesoemo, *Desa..... Op.Cit.*, hlm. 5

dan oleh orang asing dinamakan “*genealogische rechtgemeenschappen*”. Masyarakat dalam bentuk yang kedua ini tidak terdapat di Jawa dan Madura, melainkan di kepulauan lainnya.⁹⁰

Oleh karenanya dapat dikatakan bahwa terdapat dua elemen penting untuk mengenali terbentuknya suatu desa. *Pertama*, desa genealogis (genealogis = asal usul, *generatie*, keturunan) Penduduk Desa ini berasal dari keturunan yang sama. Desa genealogis praktis tidak ada lagi hanya tinggal beberapa, misalnya Desa Cekeusik, kenekes dan Cibeo yang didiami hanya oleh orang Baduy, terletak di Kabupaten Lebak (sebelah Barat Provinsi Jawa Barat). *Kedua*, desa territorial (territoire = wilayah), desa yang berdasarkan wilayah.⁹¹

1. Bentuk dan Sifat Desa

Sebagaimana yang telah diuraikan di atas, terdapat dua elemen penting untuk dapat membentuk desa. Oleh karenanya, bentuk-bentuk desa tidak terlepas dari dua elemen di atas yaitu genealogis dan territorial, dua elemen inilah yang menjadikan terjalinnya ikatan yang kuat sehingga membentuk sebuah desa. Namun, selain dua hal tersebut terdapat desa yang dibentuk secara campuran. Adapun bentuk-bentuk itu sifatnya pada pokoknya adalah sebagai berikut:

⁹⁰ *Ibid*.... hlm. 5-8

⁹¹ Bayu Surianingrat, *Desa dan Kelurahan Menurut UU No. 5 tahun 1979*, Metro Pos, Jakarta, 1980. hlm. 9

a. Bentuk genealogis

Jenis ikatan pertama melahirkan bentuk, yang dalam bahasa asing dinamakan “genealogis”, yaitu masyarakat hukum yang terjadi dari orang-orang yang berasal dari turunan orang sejodo (orang laki beristri). Orang-orang yang demikian dinamakan orang-orang sebangsa atau sesuku, juga sesuku bangsa atau sehulu bangsa (seturunan). Masyarakat seturunan yang lebih kecil dinamakan dalam bahasa asing “famili” “sanak saudara” “kaum keluarga” atau “kalawangsa” yang asalnya dari bahasa sansekerta. Kelompok yang lebih kecil lagi dinamakan “keluarga” atau “kulawarga”.⁹²

Mengenai ikatan genealogis timbullah pertama-tama kebalikan susunan *vaderrechtelijk* (hukum keturunan pihak bapa) dan *moederrechtelijk* (hukum keturunan pihak ibu), susunan parental (hukum keturunan pihak bapak dan ibu) dan *altenerend* (hukum keturunan pihak bapak dan ibu, berganti-ganti). Susunan berhukum bapak (*vaderrechtelijk*) ialah suatu aturan dimana persamaan keturunan (keturunan sejati atau keturunan dalam anggapan belaka) dari sesama bapa leluhur menetapkan termasuk golongan kaum mana seseorang dalam susunan kekerabatannya, tergolong klan atau bagian klan mana dan golongan-golongan itu hidup sebagai kesatuan-kesatuan sosial dan oleh karenanya dikenalnya. Nias, Gayo, Batak dan sebagian penduduk Lampung adalah misal yang tepat buat susunan sedemikian itu masih

⁹² Soetardjo Kartohadikoesomo, *Desa*, Balai Pustaka, 1984, hlm. 65

benar-benar kentara nyata, di Maluku dan Kepulauan Timor ia banyak terdapat pula.⁹³

Berhadapan dengan keragaman tersebut (di Minangkabau, Krinci, Semendo dan di kalangan sementara suku bangsa kecil-kecil di Timur Besar) terdapat susunan ber hukum ibu (*moderrechtelijk*) (hukum keturunan dari pihak ibu). Di sini yang menjadi patokan buat tempatnya dalam ikatan ialah persamaan keturunan dari garis perempuan dari satu ibu leluhur, dan golongan yang terikat menurut sistem tadi, ialah bagian clan adalah terbesar artinya bagi kehidupan hukum. Pada susunan kerabat satu segi (*eenzijdig*) itu acapkali terdapat aturan *exogamie*, yaitu larangan berkawin dengan sesama anggota clan atau bagian klan. Bilamana dalam sesuatu masyarakat terdapat kedua macam susunan kerabat itu, yang teratur sosial dan sebagai golongan dapat dikenal terang, sehingga masing anggota baik termasuk klan patrilineal (clan bapak) maupun termasuk klan matrilineal (clan ibu), maka keadaan demikian itu dalam hukum adat disebut "*dubbel unilateral*", mungkin untuk Indonesia, misalnya ialah Kepulauan Timor (Mollo di Timur, suku Kodi di Sumba). Berkaitan dengan hal tersebut, maka di lain tempat, misalnya di banyak daerah di Kalimantan dan Sulawesi, faktor genealogis tidak terdapat disusunan satu segi (di clan), akan tetapi terdapat disusunan dua segi (*tweezijdig*) atau di susunan parental; di situ maka golongan kerabat baik dari pihak bapak

⁹³ Mr. B. Ter Haar Bzn diterjemahkan K. Ng. Soebakti Poesponoto, "*Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat (Beginnelsen en Stelsel van Hat Adat Recht)*", cetakan kesembilan belas, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1987, hlm.9

maupun dari pihak ibu umumnya sama artinya bagi penghubungan hukum.⁹⁴

Melalui jalan *endogmie* yaitu berkawin dalam sukunya sendiri (ini bukannya suatu keharusan melainkan kebiasaan maka susunan parentaal sedemikian itu dapat mempertahankan ikatannya (ke arah semua pihak) di dalam suku sendiri. Pada akhirnya di daerah seperti rejang, maka dasar kekerabatannya bukannya patrilineal dan bukannya parental, akan tetapi dasarnya tergantung dari bentuk perkawinan; yaitu bentuk perkawinan dimana anak termasuk clannya bapak = (*vaderrechtelijk huwelijk*) hal mana seringnya terjadi dengan bentuk perkawinan di mana anak termasuk clannya ibu (susunan kerabat satu segi berganti-ganti = *alternerend eenzijdige verwanternorde*. Di samping itu ada lagi bentuk perkawinan bentuk ke tiga, di mana anak sama kedudukannya terhadap clannya bapak dan clannya ibu (tambahan lagi dalam keadaan tertentu memindahkan anak dari clannya ibu ke clannya bapa juga mungkin.⁹⁵

b. Bentuk Teritorial⁹⁶

Daerah hukum teritorial terjadi atas suka rela warga-warga masyarakat sendiri untuk bertempat tinggal pada sesuatu tempat atas dasar kepentingan bersama. Dari daerah hukum teritorial terkenal tiga jenis.

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 10

⁹⁵ *Ibid*

⁹⁶ Soetardjo Kartohadikoesomo, *Desa.... Op.Cit.*, hlm. 69-71

1) Jenis pertama ialah apa yang dinamakan “persekutuan hukum” dalam bahasa asing dinamakan “*dorpsgemenschap*”. Sifatnya sebagai berikut.

- a) Ada masyarakat terjadi dari orang-orang yang tidak terikat oleh hubungan darah, jadi tidak termasuk kerabat dari suatu keturunan;
 - b) Masyarakat itu bertempat tinggal di suatu tempat, di atas sebidang tanah;
 - c) Tempat kedudukan itu mempunyai wilayah (territoir) dengan batas yang tertentu;
 - d) Induk desa ada yang mempunyai anak desa yang dinamakan pedukuhan, dukuh, kampung; anak desaitu tidak berdiri sendiri, tidak mempunyai kekuasaan sendiri dan tidak mempunyai pemerintah sendiri; anggota-anggota pemerintah desa yang bertempat tinggal di anak desa adalah bagian pemerintah desa seluruhnya;
 - e) Desa mempunyai pemerintah yang berkuasa atas seluruh daerah hukum sebagai kesatuan yang bulat;
 - f) Desa berhak atas pemerintahan sendiri dan berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri;
 - g) Desa mempunyai harta-benda sendiri, sebagai kelanjutan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri;
 - h) Desa mempunyai hak kuasa (*beschikkingrecht*) atas tanah dalam wilayahnya
- Bentuk pertama ini terutama terdapat di Jawa, Madura dan Bali

2) Jenis kedua ialah “persekutuan daerah” dalam bahasa asing dinamakan “*streekgemenschap*”. Sifatnya sebagai berikut.

- a) Di suatu daerah ada beberapa tempat kediaman masyarakat yang satu terpisah dari masyarakat lain;
- b) Masing-masing tempat kediaman masyarakat mempunyai kekuasaan sendiri (berdiri sendiri)
- c) Masing-masing mempunyai pemerintah sendiri;
- d) Tempat-tempat kediaman (desa-desa kecil) itu menjadi bagian daerah hukum yang lebih besar;
- e) Daerah hukum yang besar itu mempunyai wilayah dengan batas yang tertentu;
- f) Desa yang merupakan persekutuan daerah itu mempunyai pemerintah sendiri yang tetap dan berkuasa atas seluruh wilayah daerah;

- g) Persekutuan daerah itu mempunyai hak kuasa atas tanah belukar yang terdapat di sela-sela tanah pertanian, yang masih dikerjakan dan tanah pertanian yang sudah kosong sebab ditinggalkan oleh yang mempunyai hak milik;
- h) Persekutuan daerah juga bisa terjadi dari induk desa dan anak-anak desa yang asalnya terjadi dari pemisahan rakyat dari induk desa ke anak-anak desa. Dalam hal yang demikian, induk desa dan anak-anak desa mempunyai kedudukan yang tidak sama; induk desa lebih tinggi dari anak desa. Akan tetapi semuanya mempunyai kedudukan sendiri-sendiri (masing-masing berdiri sendiri)
Contoh-contoh bentuk desa ini terdapat di daerah Angkola, Mandailing dengan adanya kuria dan huta, di Sumatera Selatan dengan adanya marga dan dusun.

3) Jenis yang ketiga ialah bentuk “gabungan dusun” (*dorpenbond*).

Sifatnya adalah sebagai berikut.

- a) Dalam sesuatu daerah ada beberapa desa
- b) Desa-desa itu mempunyai wilayah dan batas sendiri-sendiri;
- c) Masing-masing mempunyai pemerintah sendiri;
- d) Masing-masing berhak atas pemerintahan dan mengatur serta mengurus rumahtangganya sendiri;
- e) Masing-masing mempunyai hak kuasa atas tanah sendiri (*“beschikkingrecht”*);
- f) Untuk mengatur dan mengurus kepentingan bersama, misalnya di lapangan pengairan, keamanan, pertahanan, perekonomian, pengadilan dan sebagainya desa-desa itu menyelenggarakan kerjasama yang tetap;
- g) Gabungan dusun itu mempunyai pemerintah yang terjadi dari kerjasama antara pemerintah-pemerintah dari desa-desa yang tergabung; biasanya salah seorang kepala dari desa-desa bagian dipilih menjadi kepala gabungan-dusun untuk waktu tertentu;
- h) Gabungan dusun tidak punya hak kuasa atas tanah;
Bentuk desa seperti ini terdapat di pedalaman daerah Batak. Di tanah Jawa jaman dahulu terdapat desa-desa serupa itu dan dinamakan “monco pat” dan “monco limo” desa, akan tetapi tidak merupakan daerah hukum, desa-desa mana sejak tahun 1874 telah menjelma menjadi *“onderdistict”*

c. Bentuk Campuran⁹⁷

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo yang dinamakan bentuk campuran adalah bentuk desa-desa yang disusun atas dasar dua macam faktor, yaitu faktor keturunan dan faktor territorial (daerah). Di dalam daerah hukum territorial terdapat masyarakat –masyarakat seturunan yang memegang kekuasaan, sedang penduduk perseorangan juga berkedudukan sebagai *rechtssubject* (pemegang hukum atau mempunyai kekuasaan menurut hukum). Daerah territorial itu sebagai daerah hukum memegang kekuasaan karena hukum, mempunyai pemerintah, mempunyai hak atas harta benda sendiri, melakukan perbuatan hukum, dan sebagainya. Di bawahnya terdapat suau atau beberapa masyarakat hukum, yang masing-masing mempunyai kekuasaan sendiri, mempunyai pemerintah (pengurus sendiri), mempunyai harta benda sendiri, berkah melakukan perbuatan hukum. Dalam pada itu tiap-tiap penduduk juga mempunyai kedudukan sebagai pemegang hukum.

Di daerah Minahasa di jaman dahulu ada bentuk seperti itu, yaitu di sana terdapat daerah territorial yang dinamakan “perkasaan”, terjadi dari suatu suku yang menetapkan daerahnya dengan wilayah dan batas sendiri. Di dalamnya terdapat masyarakat hukum, yang berhak atas pemerintahan sendiri, dengan mempunyai harta benda sendiri dan sebagainya. Di Ambon susunan daerah campuran bawah ke atas sebagai berikut:⁹⁸

- 1) Famili yang dinamakan “dati”

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 71-73

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 48

- 2) Desa teritorial dan
- 3) Gabungan-dusun teritorial

Di daerah Minangkabau susunan itu dari bawah ke atas sebagai berikut:

- 1) Famili,
- 2) Suku,
- 3) Nagari teritorial,
- 4) Gabungan nagari (“*dorpendond*”)
- 5) Federasi dari gabungan-gabungan nagari.

Dari bentuk campuran itu terdapat lima jenis.⁹⁹

- 1) Suatu masyarakat seturunan (suku) menetap di suatu daerah yang kemudian menentukan wilayahnya dengan batas-batas yang tertentu. Daerah itu memegang kekuasaan sendiri, mempunyai pemerintah sendiri, mempunyai harta benda dan sebagainya. Daerah itu adalah suatu daerah hukum teritorial, akan tetapi yang menguasai adalah suatu kesatuan masyarakat genealogis.
Bentuk seperti ini terdapat di Buru
- 2) Bentuk yang kedua ialah bahwa di dalam suatu daerah hukum teritorial di samping suku atau beberapa suku (bagian suku) terdapat golongan-golongan dari lain-lain suku atau orang-orang perorangan sebagai warga desa kelas 2 dalam hal melakukan hak tatapraja dan menguasai tanah.
Bentuk sebagai itu terdapat di daerah Batak Toba dan Rejang.
- 3) Bentuk yang ketiga adalah sebagai berikut:
Dalam suatu daerah hukum teritorial terdapat suatu suku (bagian suku) sebagai warga desa asli. Di sampingnya dan di atasnya terdapat suatu masyarakat yang menyerbu dari luar dan menguasai masyarakat seturunan yang asli dan juga memegang kekuasaan daerah hukum itu. Akan tetapi masyarakat yang mendatang dan berkuasa itu tidak berhak atas tanah yang tetap dikuasai oleh warga-warga desa asli.
Bentuk sebagai ini terdapat di Sumba Tengah dan Sumba Timur.
- 4) Jenis yang keempat terdapat di Minangkabau dan Bengkulu; bentuknya adalah sebagai berikut.
Dalam daerah hukum teritorial (nagari, marga terdapat bagian-bagian suku yang satu dengan yang lain tidak ada hubungan darah; mereka adalah keturunan dari orang-orang yang membuka tanah pertanian pada permulaan (cikal bakal). Dan oleh karena itu, mereka (masing-masing bagian suku) menguasai tanah pertanian dalam wilayahnya sendiri. Wilayah daerah hukum teritorial ialah terjadi dari bergabungnya wilayah-wilayah pertanian yang dikuasai oleh negara-

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 48-49

bagian suku dalam daerah teritorial itu. Bersama-sama mereka adalah pemegang hukum tatapraja dalam daerah teritorial tempat kediamannya bersama.

- 5) Bentuk yang kelima hampir sama dengan bentuk yang keempat. Dalam daerah teritorial terdapat beberapa bagian suku, yang sama satu dengan yang lain tidak ada hubungan darah. Akan tetapi masing-masing bagian suku dalam daerah itu tidak mempunyai kekuasaan sendiri-sendiri atas tanah pertanian, melainkan bagian-bagian suku itu bersama-sama berkuasa atas tanah pertanian dalam seluruh daerah teritorial dan bersama-sama berkuasa pula atas pemerintahan dalam daerah itu. Ini berarti bahwa masing-masing bagian suku tidak mempunyai wilayah sendiri-sendiri.

Bentuk seperti itu terapat di daerah Minangkabau dan Rejang.

Dalam lima jenis bentuk campuran menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo yang telah diuraikan di atas, dengan jelas tergambar sifat dan bentuk campuran yaitu bahwa dalam tiap-tiap daerah ada daerah teritorial dan ada masyarakat genealogis (seturunan). Dalam daerah berbentuk campuran itu untuk tiap-tiap orang yang bermaksud hendak masuk menjadi warga desa, haruslah ia melakukan dua macam tindakan-hukum, yang tidak dapat dipisahkan, yaitu:

Pertama, ia harus diterima menjadi warga suku atau salah satu suku (bagian suku) dalam daerah itu, dan kedua ia harus masuk dalam ikatan daerah (teritorial) artinya ia harus bertempat tinggal menetap di bumi daerah itu.

Melihat kecenderungan manusia untuk hidup bersama dan mempunyai tempat tinggal bersama seperti yang diterangkan terdahulu rupanya tidak hanya terdapat di Indonesia tetapi juga di negara-negara lain pada masa permulaannya, misalnya di Inggris di mana tempat tinggal bersama itu disebut "*parish*", di negara 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 sebagainya.¹⁰⁰

2. Pemaknaan Desa

Desa, atau sebutan-sebutan lain yang sangat beragam di Indonesia, pada awalnya merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan *self-governing community*. Sebutan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa kolonial Belanda.¹⁰¹

Mashuri Mashab dalam bukunya yang berjudul “Politik Pemerintahan Desa di Indonesia” memberikan pemaknaan terhadap desa berdasarkan tiga terminologi¹⁰². *Pertama*, pemaknaan desa secara sosiologis, yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan, dimana di antara mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka relatif homogen, serta banyak bergantung pada kebaikan-kebaikan alam. Dalam pengertian sosiologis tersebut, desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup secara sederhana, pada umumnya dari sektor pertanian, memiliki ikatan sosial dan adat atau tradisi yang masih kuat, sifatnya jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif rendah dan lain sebagainya.

¹⁰⁰ Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi... Op.Cit.*, hlm. 12

¹⁰¹ Sutoro Eko, *Masal Lalu, Masa Kini dan Masa Depan.... Op.Cit.*, hlm.5

¹⁰² Mashuri Mashab, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, Polgov, Fisipol UGM, Yogyakarta, 2013, hlm. 1-2

Kedua, pemaknaan secara ekonomi, desa sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam di sekitarnya. Dalam pemaknaan kedua ini, desa merupakan satu lingkungan ekonomi dimana penduduknya berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Ketiga, pemaknaan secara politik, dimana ‘desa’ sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara. Dalam pemaknaan yang ketiga ini desa sering dirumuskan sebagai “suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri”.

Lebih lanjut, desa dapat didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul, adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI. Desa sebagai satu kesatuan masyarakat hukum memberi pemahaman yang mendalam bahwa institusi desa bukan hanya sebagai entitas administratif (*administrative entity*), tetapi sebagai entitas hukum (*legal entity*), yang berarti harus dihargai, diistimewakan, dilindungi dalam struktur pemerintahan di Indonesia. Hal ini juga terkait dengan konsep Indonesia mengenai hubungan antar manusia yang tidak sekedar tercermin dari ikatan persaudaraan (*brotherhood*), tetapi meliputi pula hubungan antarmanusia dan sekaligus antara manusia sebagai pribadi dengan

masyarakat (komunitas), sehingga kaitannya menjadi lebih lama, yakni persaudaraan dan kekeluargaan.¹⁰³

Di Sumatera Barat, misalnya, nagari adalah sebuah “republik kecil” yang mempunyai pemerintahan sendiri secara otonom dan berbasis pada masyarakat (*self-governing community*). Sebagai sebuah “republik kecil”, nagari mempunyai perangkat pemerintahan demokratis: unsur legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Nagari, secara antropologis, merupakan kesatuan holistik bagi berbagai perangkat tatanan sosial-budaya. Ikatan bernagari di Minangkabau, dulu, bukan saja primordial-konsanguinal (ikatan darah dan kekerabatan adat) sifatnya, tetapi juga struktural fungsional dalam artian teritorial-pemerintahan yang efektif. Karena itu, nagari mempunyai kaitan ke atas; ke Luhak dan ke Alam, dan kaitan ke samping antara sesama nagari, terutama adalah kaitan emosional. Sistem otonom seperti ini adalah ciri khas masyarakat bersuku (*tribal society*) demi kepentingan mempertahankan diri dan pelestarian nilai-nilai masing-masing nagari, yang fokusnya adalah keragaman. Ikatan Luhak dan Alam adalah ikatan totemis dan kosmologis yang mempertemukan antara nagari-nagari itu dan mengikatnya menjadi kesatuan-kesatuan emosional spiritual. Karena itu orang Minang secara sadar membedakan antara kesatuan-teritorial-konsanguinal dalam bentuk republik nagari-nagari dengan kesatuan-totemis-kosmologis.¹⁰⁴

Sebagian ahli berpendapat bahwa desa-desa di Jawa dibentuk dan didirikan atas pengaruh orang Hindu, kalau dilihat dari adanya persamaan-

¹⁰³ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa..... Op.Cit.*, hlm. 3-4

¹⁰⁴ Sutoro Eko, *Masal Lalu, Masa Kini dan Masa Depan..... Op.Cit.*, hlm.5

persamaan dengan keadaan di India. Pendapat dari Kern dan Mr. Vn Der Berg. Sebagian ahli lagi berpendapat bahwa daerah hukum yang di Jawa, di Madura, dan Bali, dinamakan desa itu adalah ciptaan orang Indonesia asli dan bukan dibikin atas pengaruh Hindu. Dan para ahli yang belakangan ini memberikan alasan bahwa mengingat sebahagian terbesar dari daerah seberang tidak pernah mendapat pengaruh Hindu dan di daerah-daerah tadi yang begitu juga seperti daerah Philipina, terdapat daerah hukum semacam desa, maka agaknya pengaruh Hindu melainkan dibikin bangsa Indonesia sendiri, walaupun ia memakai nama Sansekerta. Pendapat dari Van Vollen Hoven dan Dr. Brandes.¹⁰⁵

Kehidupan bersama sebagai cikal bakal desa itu melahirkan tata-hidup yang berkembang menjadi adat, yang ditaati tanpa syarat 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 keseluruhan golongan. Oleh Karena itu masyarakatnya disebut masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) dan daerahnya dinamakan daerah hukum (*rechtsgebeid* atau *rechtsstreek*). Dengan demikian tiap daerah mempunyai adat-istiadatnya masing-masing, mengatur dan mengurus hidup bersama. Istilah mengatur berarti bahwa ada orangnya yang mengatur, yang dapat terdiri dari satu atau lebih orang atau suatu lembaga. Istilah yang artinya lebih keras dari mengatur yang dapat terdiri dari satu atau lebih orang atau suatu lembaga. Istilah yang artinya lebih keras dari mengatur ialah “memerintah”, maka lembaganya disebut pemerintah. Istilah mengatur yang lebih mengandung pembinaan ialah

¹⁰⁵ . Nyoman Beratha, *Desa, Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa*, Ghalia Indah, Jakarta, 1982, hlm. 11

“mengemong” dan orang atau lembaganya disebut pengemong atau pamong. Dengan demikian mengatur atau pemerintah kampong, yang kemudian disebut “Desa” dinamakan pamong desa.¹⁰⁶

Menurut Soetardjo belum dapat dipastikan apakah semua desa yang masuk jumlah itu adalah benar-benar masyarakat yang memenuhi norma-norma bagi sesuatu daerah hukum yang dinamakan desa. Menurut hukum yang masih berlaku sampai sekarang norma-norma itu adalah sebagai berikut. Bahwa masyarakat itu menurut hukum adat :¹⁰⁷

- a. Berhak mempunyai wilayah sendiri yang ditentukan oleh batas-batas yang sah.
- b. Berhak untuk mengurus dan mengatur pemerintahan dan rumah tangganya sendiri.
- c. Berhak memilih atau mengangkat kepala daerahnya atau majelis pemerintahan sendiri.
- d. Berhak atas tanah sendiri.
- e. Berhak untuk memungut pajak sendiri.

Pada saat Negara Republik Indonesia menghadapi kewajiban untuk menjalankan pembangunan secara besar-besaran dengan sistematis yang baik, maka untuk mendapatkan dasar yang kuat bagi pembangunan itu, perlulah diketahui desa-desa yang mana dari berpuluh-puluh ribu jumlahnya itu dapat memenuhi norma-norma untuk ditetapkan sebagai desa, yang mempunyai kedudukan sebagai desa, yang mempunyai kedudukan sebagai daerah hukum. Banyak diantara masyarakat kecil itu yang hanya merupakan kelompok penduduk

¹⁰⁶ Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi... Op.Cit.*, hlm. 13

¹⁰⁷ Soetardjo Karto Hadikoesoemo, *Desa.... Op.Cit.*, hlm. 22

yang bertempat tinggal bersama pada satu tempat, baik atas dasar kesediaan untuk bertempat tinggal bersama saja, dengan tidak mempunyai hak kekuasaan.¹⁰⁸

Terbentuknya desa yang dipengaruhi karena adanya dua faktor yang yaitu faktor genealogis dan teritorial mempunyai kesamaan terhadap terbentuknya masyarakat hukum adat yang diungkapkan oleh Soepomo. Menurut Soepomo, masyarakat hukum adat di Indonesia dapat dibagi atas dua golongan menurut dasar susunannya, yaitu berdasarkan pertalian keturunan (genealogis) dan yang berdasarkan lingkungan daerah (teritorial).¹⁰⁹

Menurut Ter Haar, masyarakat hukum adat yang dimaksud oleh Soepomo adalah seperti *uma* di Metawai, *euri* di Nias, *Huta* dan *Kuria* di Batak, *nagari* di Minangkabau, *marga* dan *dusun* di sebagian Sumatera Selatan, *suku* di Kalimantan, *Desa* di Jawa, Sunda, Madura, Bali, *gampong* (*meunasah*) di Aceh, *dusun* di daerah Melayu, Bangka dan Belitung, sebagian daripada gabungan wilayah di Sumatera Selatan, *negorij* di Minahasa dan di Ambon.¹¹⁰

Melalui pemahaman yang demikian, banyak pendapat mengartikan desa disamakan artinya dengan apa yang disebut dengan masyarakat hukum adat. Namun dalam perkembangannya, desa bukan hanya istilah yang disematkan pada persekutuan hukum seperti yang disebut di atas, desa juga disematkan pada persekutuan hukum dibawah kecamatan yang dapat mengurus rumah tangganya sendiri.

¹⁰⁸ *Ibid*

¹⁰⁹ Soerjono Soekanto, *Kedudukan Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian*, Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 12-13

¹¹⁰ Mr. B. Ter Haar Bzn diterjemahkan K. Ng. Soebakti Poesponoto, "*Asas-Asas dan Susunan Op.Cit.*", hlm. 8-9

Hal ini dapat dilihat melalui perumusan dalam UU No. 5 Tahun 1979 dengan mengartikan desa sebagai wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Dengan demikian, terdapat dua wilayah berbeda antara wilayah masyarakat hukum adat dan wilayah pemerintahan desa yang dapat dibentuk dibawah camat yang dapat menyelenggarakan pemerintahannya sendiri.

Perumusan yang demikian memang tidak lah terlepas dari pengaruh konsep desa baru bentukan Soeharto. Desa bentukan Pemerintahan Soeharto adalah desa baru yang dibentuk pada bekas kesatuan masyarakat hukum adat. Kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui oleh IGO 1906 dan IGOB 1938 sudah dihapus oleh UU No. 19/ 1965 dan lembaganya telah dilikuidasi oleh UU No. 5/ 1979.¹¹¹

Hal ini sejalan dengan pemikiran Sutoro Eko, Desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hirarkhis-struktural dengan struktur yang lebih tinggi.¹¹² Sejatinya desa adalah negara kecil atau apa yang dimaksud Ter Haar sebagai *doorps republiek*, karena sebagai masyarakat hukum desa memiliki semua perangkat suatu negara: teritori, warga, aturan atau hukum (*rules atau laws*) dan pemerintahan. Dengan ungkapan lain, pemerintah desa memiliki alat (polisi dan pengadilan desa) dengan

¹¹¹ Hanif Nurcholis, "Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa Dilihat Dari Pasal 18 B ayat 2 Undang Undang Dasar 1945", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 43 No. 1 Januari 2014, hlm. 150

¹¹² Sutoro Eko, *Masa Lalu..... Op.Cit.*, hlm.6

mekanisme (aturan/hukum) untuk menjalankan “hak menggunakan kekerasan” (*coercion*) di dalam teritori tetap, artinya berlaku bagi setiap orang yang berada di wilayah itu dan/atau bagi setiap warga masyarakat itu, di mana pun ia berada.¹¹³

Pemaknaan yang demikian, senada dengan apa yang diungkapkan oleh Iman Sudiyat, bahwa suatu desa adalah suatu kesatuan kemasyarakatan berdasarkan ketunggalan wilayah yang organisasinya didasarkan atas tradisi yang hidup dalam suasana rakyat dan mempunyai suatu badan tata urusan yang berwibawa di seluruh lingkungan wilayahnya. Ia merupakan kesatuan bertunggal wilayah terbesar dalam suasana rakyat dan merupakan organisasi pemerintahan, sepanjang ada pemerintahan; artinya: sepanjang tata urusan desa itu mempunyai kekuatan pemaksa terhadap rakyatnya.¹¹⁴

Dalam konteks politik, sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa mengurus kehidupan mereka secara mandiri (otonom), dan wewenang untuk mengurus dirinya sendiri itu sudah dimilikinya semenjak kesatuan masyarakat hukum itu terbentuk tanpa diberikan oleh orang atau pihak lain. Dari sinilah asalnya mengapa desa disebut otonomi asli yang berbeda dengan ‘daerah otonom’ lainnya seperti kabupaten, kerassidenan dan provinsi yang memperoleh otonominya dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Nasional.¹¹⁵

Setelah terjadinya konsep baru tentang desa yang dikonstruksikan oleh pemerintahan Soeharto pada masa Orde Baru tersebutlah terdapat desa-desa yang

¹¹³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa.. Op.Cit.*, hlm. 35

¹¹⁴ Iman Sudiyat, *Asas-Asas Hukum Adat Bekal Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm.126

¹¹⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa.. Op.Cit.*, hlm. 35

muncul di berbagai daerah baik di Jawa maupun di luar Jawa yang terbentuk tidak berdasarkan adat setempat tetapi diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum.

Bertolak dari pemahaman yang demikian maka pada dasarnya obyek materil “negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum beserta hak-hak tradisionalnya” yang tertuang dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 yaitu masyarakat hukum adat berbeda dengan obyek materil yang diatur dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa sebagai UU terbaru yang mengatur pemerintahan desa dimana obyek materilnya adalah desa bentukan Pemerintah Soeharto di bawah UU No. 5 tahun 1979.

Desa yang lembaga yang struktur organisasi, fungsi, tugas, dan tata kelolanya ditentukan negara sebagaimana tertuang dalam UU No. 6 tahun 2014 tersebut belum mendapatkan kekuatan konstitusional dalam konstitusi negara (UUD 1945). Konstitusi negara dengan jelas hanya mengatur kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki perbedaan dengan desa sebagaimana yang tumbuh dan berkembang setelah Orde Baru. Demikian pula konsep pemerintahan masyarakat adat dalam UUD 1945 berbeda dengan konsep pemerintahan desa.

B. Konsep Pemerintahan Desa

Secara bahasa perkataan “desa” setidaknya dapat ditelusuri melalui rumusan yang diberikan oleh Kartohadikoesomo dalam bukunya yang berjudul “DESA” . Perkataan “desa” , “dusun”, “desi” seperti juga halnya dengan perkataan “negara”, “negeri”, “negari”, “nagari”, “negory”, (dari perkataan

nagarom), asalnya dari perkataan Sankskrit, yang artinya tanah air, tanah asal, tanah kelahiran.¹¹⁶

Melalui rumusan yang demikian tentu belum memberikan pemahaman secara menyeluruh mengenai desa itu sendiri. Jika ditelusuri secara historis, kendati desa untuk pertama kali disinggung-singgung dalam UU pertama Hindia Belanda yang terkenal dengan *Regelement op het beleid der Regering van Netherlands Indie* (Regelement tentang kebijaksanaan pemerintahan), disingkat “*Regeringsreglement*” atau lebih disingkat lagi “R.R” yang kemudian dirubah dengan “*wet op de Staatsinrichting van Netherlands indie*” (undang-undang tentang susunan pemerintahan Hindia Belanda) yang disingkat dengan “*Indische Staatsregelling*” atau I.S tidak dijumpai pengertian tentang desa.¹¹⁷

Dalam peraturan pelaksanaanya “*Inlandse Gemeente Ordounantie Jawa en Madura*” disingkat I.G.O maupun I.G.O.B (*Inlandse Gementee Ordonantie Buitengewesten*) juga tidak ditemui pengertian tentang desa. Rumusan tentang desa rupanya dipandang cukup dengan mempergunakan istilah “*Indlandse Gemeente*” atau dengan kata-kata “yang dimaksud dengan *Inlandse Gemeente* di Jawa adalah Desa:.. Di dalam I.G.O.B Stbl. No. 490/1938 hanya disebutkan bahwa “*Indlandse Gemeente*” adalah suatu badan hukum yang diwakili oleh kepala Haminte Pribumi”.¹¹⁸

¹¹⁶ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa..... Op.Cit.*, hlm.3

¹¹⁷ Bayu Surianingrat, *Desa dan Kelurahan Menurut UU No. 5 tahun 1979*,
Op.Cit., hlm. 9

¹¹⁸ *Ibid*, hlm. 17

Karena tidak ada definisi yang dapat dijadikan tumpuan, maka para ahli memberikan definisi dari berbagai segi. Dari segi geografi, R Bintarto mendefinisikan Desa sebagai berikut:¹¹⁹

“Desa adalah suatu perwujudan geografi yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografis sosial ekonomis, politis dan kultural yang terdapat di situ dalam hubungannya dan pengaruh timbal balik dengan daerah-daerah lain”.

Dari segi pergaulan hidup, maka P.J. Bouman mengemukakan definisi bahwa :

“desa adalah salah satu bentuk orang kuno dari kehidupan bersama sebanyak yang termasuk di dalamnya hidup dari pertanian, perikanan dan sebagainya, usaha-usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam. Dan dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan pada tradisidan kaidah-kaidah sosial”.

Ditinjau dari segi hubungan dengan penempatannya dalam susunan tertib pemerintahan, maka desa diberi batasan sebagai berikut:

“desa atau dengan nama aslinya yang setingkat yang merupakan kesatuan masyarakat hukum berdasarkan susunan asli adalah suatu “badan hukum” dan adalah pula “badan Pemerintah” yang merupakan bagian wilayah kecamatan atau wilayah yang melingkunginya”.

Menurut Soetardjo perkataan desa hanya dipakai di Djawa, Madura dan Bali. Perkataan dusun dipakai di Sumatra-Selatan; di Maluku orang mengenal nama dusundati. Di Batak perkataan dusun dipakai buat nama pedukuhan. Di Aceh orang memakai nama gampong dan meunasah buat daerah hukum yang paling bawah. Di Batak daerah hukum setingkat dengan desa diberi nama kuta, uta dan huta.¹²⁰

¹¹⁹ I. Nyoman Beratha, *Desa, Masyarakat Desa..... Op.Cit.*, hlm. 26

¹²⁰ Soetardjo Karto Hadikoesoemo, *Desa... Op.Cit.*, hlm. 3

Dalam praktiknya perkataan desa tidak hanya berada di tanah Jawa semata, sehingga Soetardjo memberikan definisi apa yang dinamakan desa ialah suatu kesatuan-hukum, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.¹²¹ Jika dicermati rumusan ini mirip dengan rumusan yang ditinjau dari hubungan dengan penempatannya dalam susunan tertip pemerintahan sebagaimana yang telah dituliskan di atas.

Sejalan dengan perumusan desa di atas, dalam Undang-undang pertama tentang Pemerintah Desa dari Negara Kesatuan RI yaitu UU No. 5 tahun 1979. Pasal 1, kalimat pertama memberi perumusan Desa sebagai berikut :

“dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan:

- a. Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Kemudian dalam UU No. 22 Tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa desa adalah:

“... Kesatuan wilayah masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten...”

Selanjutnya dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 1 ayat 12 yang menjelaskan bahwa:

¹²¹ *ibid*

“desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Kemudian dalam perkembangan pengaturan desa yang terakhir sebagaimana yang dituangkan dalam Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 disebutkan bahwa

“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”.

Dalam literatur ilmu hukum adat yang dikembangkan dalam zaman pemerintahan Hindia Belanda, masyarakat hukum adat atau adat *rechtsgemeenschappen* adalah sama dan sebangun maknanya dengan desa atau *volks gemeenschappen*, dan diatur dengan dua buah ordonansi tentang desa, sebuah untuk pulau Jawa dan sebuah untuk pulau-pulau di luar Jawa. Kedua ordonansi tersebut menghormati hak-hak tradisional masyarakat hukum adat, sehingga desa serta masyarakat hukum adat disebut sebagai republik-republik desa (*dorps republiek*).¹²² Namun seiring perkembangan waktu pemahaman desa menjadi semakin berkembang, desa tidak lagi disamakan dengan masyarakat hukum adat. Pergeseran makna ini dapat dilihat sebagaimana terlihat pada definisi

¹²² Irfan Nur Rahman, dkk., “Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 5, Oktober 2011, hlm. 769

desa yang tertuang dalam UU No. 5 tahun 1979 dan kemudian melalui UU ini memberikan penyeragaman terhadap semua desa baik di Jawa maupun di luar Jawa. Melalui pengaturan desa dalam UU No. 5 tahun 1979 ini, corak desa dalam IGO dan IGOB dan bersifat istimewa hilang dan sirna sama sekali.

Dari pengertian desa tersebut, didapatkan kunci 'kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri'. Artinya desa itu memiliki hak otonomi. Hanya saja, otonomi desa disini berbeda dengan otonomi formal seperti yang dimiliki pemerintah provinsi, kota dan kabupaten, tetapi otonominya hanya sebatas pada asal-usul dan adat istiadat. Dengan kata lain, otonomi berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat tersebut mengandung pengertian otonomi yang telah dimiliki sejak dulu kala dan telah menjadi adat-istiadat yang melekat dalam masyarakat desa yang bersangkutan. Sementara otonomi yang dimiliki pemerintah kota/kabupaten adalah otonomi formal/resmi. Artinya, urusan-urusan yang dimiliki atau menjadi kewenangan kota/kabupaten ditentukan berdasarkan undang-undang. Contoh urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah kota/kabupaten, di antaranya: 1) Urusan Pendidikan dan Kebudayaan, 2) Urusan Kesehatan, 3) Urusan Pertanian, 4) Urusan Ketenagakerjaan, dsb. Sedangkan urusan-urusan yang menjadi kewenangan desa, diantaranya: 1) Urusan Pengelolaan Pasar Desa, 2) Urusan Lumbung Desa, 3) Urusan Pertanian, 4) Urusan Pengelolaan makam keramat, 5) Urusan Penyelenggaraan Upacara Adat dan lain sebagainya.¹²³

¹²³ Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Membangun Mekanisme Akuntabilitas*, Malang, Setara Press, 2012, hlm. 37

Dari perumusan di atas pula, jelas bahwa desa adalah suatu wilayah. Tetapi tidak semua wilayah disebut desa. Dengan lain kata ada syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh wilayah agar menjadi desa. Wilayah yang tidak ada penduduknya tidak dapat menjadi Desa. Penduduk tersebut tidak sekedar bertempat tinggal di wilayah dan tidak asal penduduk saja. Berangkat dari rumusan di atas, maka setidaknya ada 4 (empat) unsur Desa.

Pertama, Wilayah. Yang menjadi wilayah desa harus merupakan bagian Wilayah Kecamatan. Dengan kata lain Wilayah Kecamatan terdiri dari beberapa bagian. Wilayah desa harus ditentukan batas-batasnya. Batas tersebut harus diketahui dan disepakati oleh Desa yang berbatasan. Batas desa pada umumnya berupa batas alam, misalnya sungai, kali, pegunungan. Dapat pula batas itu berupa jalan besar, atau patok atau pohon yang sengaja ditanam dan akan bertahan lebih lama sebagai batas. Batas desa berarti pula sebagai batas wewenang dan tanggungjawab pemerintah Desa. Di luar batas desa, Pemerintah Desa tidak mempunyai wewenang dan tanggung jawab.

Kedua, penduduk atau masyarakat desa. Penduduk desa ialah setiap orang yang terdaftar sebagai penduduk atau bertempat kedudukan di dalam wilayah desa yang bersangkutan, tidak soal di mana ia mencari nafkahnya.¹²⁴ Menurut Pasal 1 UU Nomor 24 tahun 2013 tentang perubahan atas UU Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, yang dimaksud dengan penduduk adalah Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing yang bertempat tinggal di Indonesia.

¹²⁴ Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerinthan Desa*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991, hlm. 22

Penduduk setiap desa, baik desa yang berotonomi desa, maupun desa administratif, perlu dibentuk sebagai, atau merupakan suatu satuan masyarakat yang utuh. Setiap satuan masyarakat perlu diberi atau memiliki tanggungjawab tertentu secara langsung dalam soal-soal pemerintahan dan pembangunan. Agar setiap satuan masyarakat merasa bertanggungjawab secara langsung atas pembangunan dan pemerintahan desanya, masyarakat itu harus diberi atau memiliki peranan atas suatu atau beberapa gungsi atau langkah-langkah pemerintahan dan pembangunan.¹²⁵

Ketiga, Pemerintah. Yang dimaksud adalah pemerintah sendiri, dalam arti dipilih sendiri oleh penduduk Desa, melayani, di “gaji” dan bertanggung jawab kepada rakyat Desa. Dengan kata sehari-hari adalah dari, oleh dan untuk rakyat Desa sendiri. Keadaan pemerintah sendiri ini menunjukkan bahwa penduduk Desa yang dipandang sederhana dan belum berbau politik telah mengenal dan mempraktikkan demokrasi Desa di Indonesia, tegasnya sepanjang Sejarah Desa. R.R yang kemudian diganti oleh I.S. sebagai perundang-undangan pertama mengakui adanya pemerintah Desa berbentuk pilihan sendiri termaksud di atas. Pasal 128 (1) I.S. mengatakan sebagai berikut :¹²⁶

- (1) Desa memilih Kepala Desa dan anggota pemerintah Desanya sendiri dengan persetujuan pejabat yang ditunjuk untuk itu menurut ordonansi. Gubernur Jendral menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggaran.

¹²⁵ *Ibid*, hlm. 23

¹²⁶ Bayu Surianingrat, *Desa dan Kelurahan.. Op.Cit.*, hlm. 21

Pemerintah Desa sebagai alat Pemerintah ialah satuan organisasi terendah Pemerintah (RI) yang berdasarkan asas dekosentrasi ditempatkan di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Pemerintah Wilayah Kecamatan yang bersangkutan. Pemerintah desa tersusun di dalam suatu organisasi. Organisasi itu haruslah sederhana dan efektif. Hal itu perlu diperhatikan, mengingat kenyataan bahwa di desa tidak ada lagi instansi sektoral atau instansi vertikal.¹²⁷

Keempat, Otonomi Desa. Otonomi yang dimaksud disini bukanlah otonomi yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah sebagaimana yang dimaksudkan dalam otonomi daerah. Melainkan otonomi asli desa yang sudah ada sejak sebelum kemerdekaan. Seringkali otonomi dipandang sebagai suatu hak sehingga otonomi kadang-kadang diartikan sebagai hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. sebenarnya otonomi tidak selalu merupakan hak, tetapi dapat juga merupakan suatu kewajiban atau tanggung jawab. Maka ada pula otonomi yang bertanggung jawab. Otonomi Desa berasal dari adat kebiasaan desa. Semula meliputi urusan lahir-batin penduduk desa. Otonomi Desa berlainan dengan otonomi yang ada pada Daerah Otonom Tingkat I dan II. Otonomi pada daerah Otonom tingkat I dan II berasal dari pemerintah Pusat dalam rangka kebijaksanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah. Otonomi Desa berasal dari adat dan sudah lekat sejak terbentuknya desa itu. Karena ini pula, meskipun Desa memiliki otonomi, tetapi tidak merupakan Daerah Otonom. Daerah Otonom hanya dua tingkat, yaitu Daerah Tingkat I dan II. Jadi desa adalah tetap merupakan bagian dari wilayah Kecamatan, yang tidak menjadi Otonom

¹²⁷ Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi... Op. Cit.*, hlm. 24

maupun wilayah administratif, meskipun memiliki otonomi maupun sifat administratif.¹²⁸

Terhadap unsur-unsur di atas, terdapat perbedaan dalam menentukan unsur pembentukan desa. menurut Dr. Taliziduhu unsur pembentukan desa hanya tiga, yaitu hanya sampai batas adanya pemerintah desa.¹²⁹ Sedangkan menurut Bayu Surianingrat unsur keempat yaitu otonomi desa menjadi bagian yang tidak dapat ditinggalkan. Unsur wilayah, penduduk dan pemerintah telah siap tetapi tanpa otonomi, maka wilayah itu tidak akan menjadi Desa menurut UU No. 5 tahun 1979. Demikian pula sejumlah penduduk yang merupakan masyarakat hukum, mempunyai pengurus dan otonomi tetapi tidak mempunyai wilayah, maka tidak akan dapat menjadi desa.¹³⁰

Dalam konteks tata pemerintahan di Indonesia, Desa yang sejatinya sudah ada sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia, bahkan jauh sebelum kedatangan Belanda, menjadi bagian yang tak terelakkan dalam pengaturan tata pemerintahan tatkala Belanda menjajah Indonesia. Dalam Pasal 71 Rigeringsreglement (R.R) yang kemudian diubah menjadi Indische Staatrigeeling (I.S) dikatakan bahwa:¹³¹

“desa memilih kepala desa dan anggota pemerintah desanya sendiri dengan persetujuan pengurus yang ditunjuk untuk itu menurut ordonansi. Gubernur Jenderal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggarannya. Dengan ordonansi dapat ditentukan keadaan-keadaan dimana Kepala Desa dan Pemerintah Desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu. Kepada desa diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya

¹²⁸ Bayu Surianingrat, *Desa dan Kelurahan.. Op.Cit.*, hlm.22

¹²⁹ Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi... Op. Cit.*, hlm.20

¹³⁰ Bayu Surianingrat, *Desa dan Kelurahan.. Op.Cit.*, hlm.23

¹³¹ *Ibid*, hlm. 11

dengan memperhatikan peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jendral, wilayah residen atau pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi. Jika yang ditentukan dalam ayat satu dan tiga dari pasal ini dengan hak-hak yang diperkenankan dimiliki, maka berlakunya ditangguhkan. Dengan ordonansi dapat diatur wewenang desa untuk:

1. Memungut pajak di bawah pengawasan tertentu.
2. Di dalam batas-batas tertentu menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang ditetapkan oleh desa.

Desa yang sebagian atau seluruhnya berada dalam batas suatu kota, dimana telah dibentuk dewan daerah yang termasuk di dalam batas dimaksud, dapat dihapuskan dengan ordonansi atau bila dianggap perlu dikecualikan dari berlakunya aturan yang ditetapkan dalam ayat tiga pasal ini. sebagai akibat dari tidak berlakunya aturan tersebut, jika perlu dapat dibuat ordonansi.

Sebagai pelaksana dari pasal-pasal tersebut pada tahun 1906 dikeluarkan suatu ordonansi yaitu "*Inlandse Gemeente Ordonnantie Jawa en Madura*" disingkat I.G.O Stbl. No. 83/1906, yang mengatur pemerintahan Desa, yaitu "*Reglement Op de Verkiezing de Schorshing en het Onstlag van de Hoofden der Inlandse Gemeenten op Java en Madura*" (Ordonansi tentang Pemilihan dan Pemberhentian untuk sementara, Pemberhentian dengan tidak hormat Kepala Desa di Jawa dan Madura) Stbl. No. 212/1907.

Pada dasarnya pengaturan desa di atas hanya berupa pengakuan dan pemberian dasar hukum terhadap desa. Desa secara resmi menjadi badan hukum. Di dalam bidang yang bukan adat, tindak tanduk Desa mempunyai kekuatan dan berdasarkan hukum. Namun pengaturan dalam I.G.O tersebut malah mengekang

kegiatan Desa, tingkah lakunya tidak bebas seperti sebelum pengaturan oleh Belanda.¹³²

Adanya Ordonantie-Ordonantie tersebut di atas, tata kehidupan dan tata pemerintahan di pedesaan-pedesaan tetap tidak mengalami perubahan-perubahan dalam arti pembiayaan-pembiayaan bagi perkembangan pedesaannya itu, hampir semua pembiayaan tetap harus dipikul oleh segenap warga desanya. Desa dibiarkan hidup dan berkembang atas kemampuannya sendiri. Memang ada perubahan-perubahannya tetapi hanya berkisar pada penentuan pajak bagi kepentingan pihak kolonial.¹³³

Dalam perkembangannya, setelah Indonesia merdeka dan menghasilkan konstitusi pertama, dalam susunan pemerintahan di Indonesia, Desa didudukkan sebagai pemerintahan terbawah. Sebagaimana tertuang dalam rumusan Pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi:

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

Dalam penjelasan Pasal di atas dikatakan bahwa¹³⁴ oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi

¹³² Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Op.Cit.*, hlm. 79

¹³³ G. Kartasapoetra, dkk., *Desa dan Daerah dengan tata pemerintahannya*, Bina Aksara, Jakarta 1986, hlm. 39

¹³⁴ Harun Alrasid, *Naskah Undang Undang Dasar 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, UI Press: Jakarta, 2004, hlm. 26-25

dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

Kendatipun dalam rumusan konstitusi pertama mengurus rumah tangganya sendiri, tetapi dalam praktiknya desa masih ditempatkan sebagai bagian Indonesia secara jelas meletakkan Desa sebagai pemerintah kecil yang mempunyai kewenangan untuk dari pemerintah daerah. Hingga belum perubahan UUD 1945 atau sebelum reformasi setidaknya ada 5 undang-undang organiknya sebagai pengaturan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan dalam konstitusi. Di antaranya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Pusat, UU No. 22 tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah, UU No. 18 tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintah Daerah, UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja dan UU No. 5 tahun 1979.

Undang-undang Nomor 1 tahun 1945 tentang Kedudukan Desa dan Kekuasaan Komite Nasional Daerah, menganggap desa sebagai salah satu bentuk Daerah Otonomi disamping daerah Kerasidenan, Kabupaten, Kota Otonom. Dalam hal ini desa diposisikan sebagai letak otonomi terbawah bukan kecamatan. Desa sebagai kesatuan masyarakat yang berhak mengatur rumah tangga pemerintahannya sendiri selama tidak bertentangan dengan peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.¹³⁵

Berbeda dengan UU No. 1 Tahun 1945 yang menitikberatkan pada paradigma kedaulatan rakyat yang memberikan otonomi luas dan menganggap

¹³⁵ Didik Sukrino, *Pembaharuan..... Op.Cit.*, hlm. 6

desa sebagai salah satu bentuk Daerah Otonom di samping Kerasidenan dan Kabupaten, sementara dalam UU Nomor 22 Tahun 1948 yang ditetapkan pada tanggal 10 Juli 1948, menitikberatkan pada sistem pemerintahan daerah demokratis.¹³⁶

Undang-undang Nomor 22 tahun 1948 dengan tegas menempatkan desa sebagai daerah otonom tingkat tiga dengan hak otonomi dan hak *medebewind*. Penjelasan umum UU No. 22 tahun 1948 angka 13 menjelaskan perbedaan antara hak otonomi dan hak *medebewind*. Hak otonomi adalah hak penyerahan penuh dari Pusat kepada Daerah baik tentang asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan. Hak *Medebewind* adalah penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedangkan prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan sendiri oleh pemerintah pusat. Mengenai kedudukan desa, penjelasan umum angka 18 UU No. 22 tahun 1948 menjelaskan,¹³⁷

Menurut Undang-undang pokok ini, maka daerah otonom yang terbawah ialah desa, negeri, marga, kota kecil dan sebagainya. Ini berarti bahwa desa ditaruh kedalam lingkungan pemerintahan yang modern tidak ditarik diluarnya sebagai waktu yang lampau. Pada jaman itu tentunya pemerintahan penjajah mengerti, bahwa desa itu adalah sendi negara, mengerti bahwa desa sebagai sendi negara itu harus diperbaiki segala-segalanya, diperkuat dan didinamisir, supaya dengan begitu negara bisa mengalami kemajuan. Tetapi untuk kepentingan penjajahan, maka desa dibiarkan saja tetap statis (tetap keadaannya). Pemberian hak otonomi menurut ini, *Gemeente ordonnantie* adalah tidak berarti apa-apa, karena desa dengan hak itu tidak bisa berbuat apa-apa, oleh karena tidak mempunyai keuangan dan oleh *ordonnantie* itu

¹³⁶ Khairuddin, "Dekonstruksi Politik Hukum Otonomi Desa dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Disertasi*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2011, hlm. 241, yang dikutip dari M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 135-136

¹³⁷ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2011, hlm. 213-214

diikat pada adat-adat, yang sebetulnya didesa itu sudah tidak hidup lagi. Malah sering kejadian adat yang telah mati dihidupkan pula atau sebaliknya adat yang hidup dimatikan, bertentangan dengan kemauan penduduk desa, hanya oleh karena kepentingan penjajah menghendaki itu.

UU Nomor 22 tahun 1948 dengan tegas akan menyusun ulang desa sehingga layak menjadi daerah otonom dengan cara menggabung-gabungkan desa yang sudah ada. Desa-desa di Jawa dan Madura yang ukuran wilayah dan jumlah penduduknya tidak memenuhi syarat untuk dapat berdiri sendiri sebagai daerah otonom secara bertahap digabung dalam lingkup sebesar kecamatan. Sedangkan marga, kuria, kota kecil di luar Jawa yang sudah memenuhi syarat sebagai daerah otonom dapat ditetapkan sebagai daerah otonom. Asas penyelenggaraan desa adalah hak otonomi dan hak medebewind, bukan asas rekognisi (pengakuan oleh negara sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki susunan asli sebagaimana konsepsi Soepomo).¹³⁸

Sekalipun undang-undang ini telah ditetapkan, namun belum lagi dapat dilaksanakan, terjadi perang agresi ke-2 yang kemudian diakhiri dengan persetujuan Konperensi Meja Bundar(KMB) yang membawa akibat terbentuknya Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) pada tanggal 27 Desember 1949.¹³⁹ Akan tetapi dengan adanya mosi integral Moh. Natsir dari partai Masyumi, semua kekuatan politik dan masyarakat menghendaki kembali ke Negara Kesatuan. Akhirnya pada tanggal 17 Agustus 1950 RIS kembali menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konstitusi RIS 1949 diganti dengan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950.¹⁴⁰

¹³⁸ *Ibid...* hlm.214

¹³⁹ Khairuddin, "*Dekontruksi Politik Hukum.... Op.Cit.*, hlm. 242

¹⁴⁰ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan... Op.Cit.*, hlm. 214

Di tengah periode pemberlakuan UUDS 1950 tersebut lahir Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut: Daerah tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya, Daerah tingkat ke II, termasuk Kotapraja, dan Daerah tingkat ke III.

Mengenai pembentukan daerah Tingkat III, menurut UU No. 1/1957, harus dilakukan secara hati-hati, karena daerah itu merupakan batu dasar pertama dari susunan negara, sehingga harus diselenggarakan secara tepat pula karena daerah itu bertalian dengan masyarakat hukum Indonesia yang coraknya beragam, yang sulit sembarangan untuk dibikin menurut satu model.¹⁴¹

Dalam memori penjelasan UU No. 1 Tahun 1957 Ad 2 dijelaskan bahwa dalam membentuk Daerah tingkat-III sejauh mungkin didasarkan pada kesatuan masyarakat hukum yang sudah ada dan hidup dalam masyarakat Indonesia, Karena dengan jalan ini otonomi daerah akan kuat dan bermanfaat bagi rakyat. Hendaknya dihindari membentuk daerah otonom tingkat tiga dengan cara bikin-bikinan, yaitu dengan cara membentuk wilayah administrasi wilayah administrasi di bawah kabupaten tanpa mempertimbangkan kesatuan masyarakat hukum adat

¹⁴¹ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini, Masa Depan Otonomi Desa*, Institute For Research and Empowerment, Yogyakarta, 2008, hlm.16

yang ada dan hidup. Jika Daerah Tingkat ke-III dibentuk demikian, maka daerah otonom terbawah ini tidak akan kuat.¹⁴²

Dalam situasi politik dan keamanan yang tidak stabil, Presiden mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Salah satu diktumnya adalah berlakunya kembali UUD 1945. Atas dasar dekrit ini, UUDS 1950 tidak berlaku. Berdasarkan Dekrit Presiden, Presiden mengubah sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dan demokrasi liberal ke sistem totaliter yang dikenal dengan nama Demokrasi Terpimpin. Sistem pemerintahan yang semula desentralis diubah mejadi sentralistis.¹⁴³

Pada masa ini, Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah, yang diketua oleh R. Pandji Soeroso, yang ditetapkan dengan keputusan Presiden No. 514 Tahun 1961, setelah bekerja selama 2 tahun, Panitia Suroso berhasil menyelesaikan dua rancangan undang-undang, yakni RUU tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan RUU tentang Desa Praja. Pada tanggal 1 September 1965, DPR-GR menetapkannya menjadi undang-undang. Masing-masing menjadi UU No. 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja.¹⁴⁴

¹⁴² Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan... Op.Cit.*, hlm.215

¹⁴³ *Ibid*, hlm. 216

¹⁴⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press: Malang, 2015, hlm. 129-130

UU Nomor 19 tahun 1965 ditujukan sebagai undang-undang transisi untuk membentuk Daerah Tingkat III sebagaimana dimaksud oleh UU NO. 18 tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah. Maksudnya, UU No. 19 tahun 1965 tidak dimaksudkan sebagai undang-undang pengaturan desa secara permanen, melainkan hanya sebagai undang-undang transisi. Tujuan akhir dari pembentukan pemerintahan daerah di Indonesia adalah terbentuknya daerah otonom tiga tingkat. Pembentukan daerah tingkat ketiga diawali dengan pembentukan desa praja. Desa Praja akan diubah menjadi Daerah Tingkat III. Pada akhirnya jika pembentukan daerah tingkat tiga sudah benar-benar dapat terbentuk, UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja tidak berlaku lagi.¹⁴⁵

Akan tetapi, UU Nomor 19 tahun 1965 tidak sempat dilaksanakan Karena pemerintahan Soekarno jatuh akibat Pemberontakan G30S/PKI. Melalui Intruksi Menteri Dalam Negeri No. 29/1966, pemberlakuan UU No. 19 tahun 1965 ditangguhkan sampai adanya undang-undang yang baru tentang desa. Oleh Karena itu, secara informal pemerintah desa kembali diatur berdasarkan IGO dan IGOB.¹⁴⁶

Jatuhnya Soekarno tersebut sekaligus mengakhiri Rezim Orde Lama yang berarti juga sebagai pertanda berawalnya Orde Baru. Pemerintah Orde Baru menempatkan isu desentralisasi pemerintah desa setelah atau bahkan di bawah agenda konsolidasi politik pembangunan. Pada awal pemerintah Orde Baru

¹⁴⁵ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan... Op.Cit.*, hlm.216

¹⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 217

pernah mengeluarkan UU No. 6 Tahun 1969 yang dimaksudkan untuk mengganti undang-undang yang mengatur pemerintah daerah sebelumnya. Lima tahun kemudian pemerintah mengeluarkan kembali UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah yang betul-betul merupakan versi Orde Baru, yakni undang-undang yang merupakan instrumen untuk memperkuat birokratisasi, otoritarianisme, sentralisasi dan pembangunan. UU itu bukanlah kebijakan yang berorientasi pada desentralisasi untuk memperkuat otonomi daerah atau membentuk pemerintah daerah (*local government*), melainkan berorientasi pada pembentukan pemerintah pusat yang bekerja di daerah (*the local state government*). Ini bisa dilihat begitu kuatnya skema dekonsentrasi (*desentralisasi administrative*) dibandingkan devolusi (desentralisasi politik) dalam UU No. 5 Tahun 1974.¹⁴⁷

Setelah mengundangkan UU No. 5 Tahun 1974, rezim Orde Baru kemudian mengeluarkan UU Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintah Desa. UU Nomor 5 Tahun 1979 lebih merupakan operasionalisasi UU No. 5 Tahun 1974 pada tingkat desa.¹⁴⁸ Melalui pengaturan ini, pemerintah desa dan ketentuan adat-istiadat yang masih berlaku disamakan kedudukannya, maka secara otomatis semua kesatuan pemerintah desa yang disebut marga dihapuskan dengan perangkat-perangkatnya yang ada dan sekaligus dibentuk pemerintah desa yang

¹⁴⁷ Khairuddin, "*Dekonstruksi Politik... Op.Cit.*", hlm. 246

¹⁴⁸ Hanif Nurcholis, "*Pertumbuhan... Op.Cit.*", hlm.218

lingkup kekuasaan wilayahnya (*Amtsgebiet*) meliputi wilayah dusun lama yang berada di bawah naungan eks marga yang dihapuskan.¹⁴⁹

Desa oleh UU No. 5 Tahun 1979 diberi pengertian sebagai berikut:

Desa adalah wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.

Pengertian tersebut menunjukkan bahwa UU No. 5 Tahun 1979 tidak mengatur desa sebagai kesatuan masyarakat yang di dalamnya terdapat kesatuan masyarakat hukum. Jadi, yang diatur wilayah yang bernama desa. Pengertian ini tentu sangat membingungkan karena kalimat “wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk wilayah di dalamnya kesatuan masyarakat hukum” menjadi sulit dipahami dari segi teori *local government*. Apakah entitas tersebut *local self-government* atau *self-governing community*? Dalam teori otonomi daerah, entitas yang dapat menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri atau otonomi adalah kesatuan masyarakat hukum, bukan kesatuan masyarakat. Jika hanya menjadi kesatuan masyarakat, desa hanyalah *self-governing community*. Akan tetapi di belakang kalimat “sebagai kesatuan masyarakat” terdapat anak kalimat “termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum.... Dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya”. Apakah UU No. 5 Tahun 1979 kesatuan masyarakat mengidentikan dengan kesatuan masyarakat hukum? Atau kesatuan masyarakat membawahi kesatuan masyarakat

¹⁴⁹ A.W. Widjaja, *Pemerintah Desa dan Administrasi Desa Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 (sebuah tinjauan)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1993, hlm. 4

hukum? Atau UU No. 5 Tahun 1979 hanya mengatur kesatuan masyarakat secara formal lalu pengurus resminya mengatur kesatuan masyarakat hukum yang ada di dalamnya? Dalam penjelasan UU No. 5 Tahun 1979 diterangkan bahwa desa berhak menyelenggarakan rumah tangganya, dan berbeda dengan kelurahan (yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya). Jika demikian, mestinya yang diatur adalah kesatuan masyarakat hukum, bukan kesatuan masyarakat. Dengan definisi yang ambigu tersebut, dalam praktik desa lebih dijadikan wilayah administrasi (*local state government*) terendah di bawah kecamatan.¹⁵⁰

Konstelasi politik pengaturan pemerintahan desa tidak berhenti pada masa Orde Baru saja dan tidak stagnan pada UU No. 5 Tahun 1979. Pasca jatuhnya Soeharto tatkala itu pula terjadilah reformasi yang memberikan dampak yang signifikan bagi perkembangan di daerah. Peristiwa penting yang menjadi tonggak dasar penyelenggaraan pemerintahan negara adalah diubahnya pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 yang semula hanya satu pasal menjadi tiga pasal dan 8 (delapan) ayat.

Kendatipun demikian, sangat disayangkan karena perubahan Undang Undang Dasar 1945 tersebut belum memberikan payung hukum terhadap eksistensi desa. Pengaturan mengenai desa dan penyelenggaraannya hanya dapat dijumpai dalam peraturan perundang-undangan, di antaranya adalah UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir UU Nomor 6 tahun 2014.

UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah lahir karena adanya tuntutan yang kuat dari daerah pada saat amandemen pertama Undang Undang

¹⁵⁰ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan... Op.Cit.*, hlm.219

Dasar NRI 1945. Sehingga lahirnya undang-undang ini mendahului dari perubahan Pasal 18 yang diamandemen pada tahun 2000 atau amandemen kedua. Dengan diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 maka ketentuan UU No. 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintah di Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang pemerintah Desa tidak berlaku lagi. Melalui UU No. 22 tahun 1999, pengaturan pemerintahan desa dimasukkan dalam satu peraturan dengan pemerintah daerah.

Desa dalam UU No. 22 tahun 1999 diatur pada Bab XI dengan terdiri dari beberapa pasal dari pasal 93-111 yang mengatur mengenai pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan desa, pemerintah desa, badan perwakilan desa, keuangan desa, kerjasama antar desa. Dalam penjelasan umumnya disebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintah desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala desa bertanggung jawab pada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada bupati.

Adapun yang dimaksud desa dalam ketentuan undang-undang ini adalah

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten”.

Semangat dasar undang-undang ini adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa (atau dengan nama lain) sebagai *self*

governing community, yang tentu saja manifestasi terhadap makna “istimewa” dalam Pasal 18 Undang Undang Dasar NRI 1945. Sehingga menurut Sutoro Eko rumusan ini merupakan lompatan yang luar biasa bila dibandingkan dengan rumusan tentang desa dalam UU No.5 tahun 1979.¹⁵¹

Pengaturan otonomi desa dalam UU No. 22/1999 harus diakui secara jujur sedikit banyak memberikan ruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Pasalnya desa tidak lagi di bawah camat. Artinya desa dapat secara mandiri dengan kemampuannya dapat menyelenggarakan pemerintahan tanpa harus dikendalikan oleh kecamatan.

Selain itu dengan dibentuknya Badan Perwakilan Desa yang dipilih langsung oleh rakyat menandakan semakin nyata proses demokratisasi di desa. Melalui pembentukan BPD inilah kepala desa menjadi tidak sewenang-wenang, sebab ada mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala desa yang semula berdasarkan UU No. 5/1979 secara otomatis menjadi ketua badan perwakilan, namun dalam UU No. 22/1999 jabatan ketua badan perwakilan dipegang oleh orang lain dan kewenangan yang kepada BPD adalah dalam fungsi sebagaimana fungsi DPR yaitu legislasi dan pengawasan.

Dilihat dari dasar pemikiran pembentukan UU No. 22/1999 sebagaimana tertulis dalam penjelasan umum bahwa landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Dengan demikian dapat dipahami

¹⁵¹ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan.... Op.Cit.*, hlm. 30

politik hukum pemberlakuan undang-undang ini adalah ingin mengangkat kedudukan desa sebagaimana yang diamanatkan Pasal 18 sebelum perubahan dengan mengakui keaneragaman dan otonomi asli desa.

Undang-undang No. 22/1999 telah meletakkan kerangka landasan desentralisasi, otonomi daerah dan demokrasi lokal yang jauh lebih maju di era reformasi, setelah Republik Indonesia dibelenggu oleh sistem yang sentralistik otoritarian selama tiga dekade. Tetapi undang-undang transisional itu telah memicu konflik kekuasaan-kekayaan antara pusat, provinsi, kabupaten/kota dan Desa; mengundang multitafsir yang beragam sehingga membuat pemahaman kacau-balau; serta memicu ketidakpuasan dan kritik dari berbagai pihak. Karena itu semua pihak menghendaki revisi untuk penyempurnaan. Arah dan substansi revisi telah lama diperdebatkan namun tidak terbangun visi bersama untuk memperkuat otonomi daerah, karena fragmentasi kepentingan.¹⁵²

Pemerintah mempunyai kehendak kuat untuk merevisi karena UU No. 22/1999 dinilai melenceng jauh dari prinsip NKRI. Pemerintah kabupaten/kota sangat risau dengan intervensi dan kontrol yang berlebihan oleh DPRD. Pihak Desa (kepala Desa dan BPD) telah lama mengusulkan revisi karena UU No. 22/1999 tidak memberikan ruang bagi desentralisasi kewenangan dan keuangan untuk mendukung otonomi desa. Pihak LSM terus-menerus melakukan kajian dan kritik terhadap UU No. 22/1999, tetapi yang paling krusial di mata mereka adalah

¹⁵² Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen dalam Negeri, Jakarta: 2007, hlm. 57

lemahnya jaminan legal partisipasi masyarakat dan lemahnya komitmen pada pembaharuan Desa.¹⁵³

Pada tanggal 15 Oktober 2004 telah disahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini pengaturan mengenai desa terdapat dalam Bab XI yaitu dari Pasal 200 – Pasal 216.

Dibandingkan dengan UU No. 22/1999, pengaturan desa dalam UU No. 32/2004 tidak mengandung perubahan signifikan. Beberapa perbedaan yang ada lebih bersifat teknis, sehingga tidak menimbulkan secara prinsipil, di antaranya adalah¹⁵⁴ *pertama*, desa dirumuskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan NKRI.

Kedua, desa yang semula ditentukan hanya ada di daerah kabupaten, kemudian juga bisa ada di wilayah perkotaan. *Ketiga*, badan perwakilan desa diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa. *Keempat*, desa boleh membuat lembaga yang bisa memberikan keuntungan material/finansial yang merupakan badan usaha milik desa. Kelima, masa jabatan kepala desa dan badan perwakilan desa semula sama-sama 5 (lima) tahun diubah menjadi 6 (enam) tahun.

¹⁵³ *Ibid*

¹⁵⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan..... Op.Cit.*, hlm.187

Definisi desa sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 12, bahwa desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan NKRI.

Menurut Didik Soekrino ketentuan di atas berupaya melokalisir desa sebagai subyek yang mengelola kepentingan masyarakat setempat, bukan urusan atau kewenangan pemerintahan, seperti halnya daerah. Negara hanya “mengakui” keberadaan desa. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal-usul dan adat istiadat (*self governing community*), bukan disiapkan sebagai entitas otonom sebagai *local self government*.¹⁵⁵

Selang selama sepuluh tahun pengaturan pemerintah desa di bawah bayang-bayang undang-undang pemerintahan daerah kemudian pada tahun 2014 lahirlah Undang-undang tentang desa yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Lahirnya Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa dinilai membawa angin segar bagi desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya secara mandiri dan tidak lagi dibawah bayang-bayang pemerintah daerah. Terlebih lagi dalam usaha penyelenggaraan pemerintahannya, desa mendapat sokongan dana dari APBN dan APBD yang nilainya hampir mencapai 1 miliar.

Melalui UU No. 6/2014 pemerintah menetapkan kebijakan dasar sebagaimana tertuang dalam perihal menimbang bahwa desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat

¹⁵⁵ Didik Sukrino, *Pembaharuan Hukum.. Op.Cit., hlm.* 111

setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu dikatakan juga bahwa desa dalam susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan perlu diatur tersendiri dengan undang-undang.

Melalui kebijakan dasar ini, pemerintah memahami dan mengerti kondisi desa yang diatur melalui UU No. 32/2004 tidak lagi sejalan dengan perkembangan zaman. Melalui paradigma ini maka desa tidak lagi menjadi obyek pembangunan daerah melainkan sebagai subyek dalam melaksanakan pembangunan. Tentu paradigma ini membawa implikasi yang luar biasa bagi perkembangan desa. Selain itu melalui undang-undang ini pemerintah mempunyai target besar untuk mentransformasikan desa secara bertahap. Dari desa tertinggal menjadi desa berkembang dan dari desa berkembang menjadi desa yang mandiri.

C. Masyarakat Hukum Adat

1. Pengertian dan Corak Masyarakat Hukum Adat

Istilah “penduduk/populasi adat” (*indigenous population*) digunakan pertama kali dalam forum internasional dalam konferensi Berlin Tahun 1884-1885, tetapi konsepnya berbeda dari yang dipahami sekarang. Istilah ini (*indigenous populations*) dipakai untuk menyebut penduduk asli/pribumi di Afrika yang berada di bawah dominasi kolonial kekuatan besar (*great powers*),

untuk membedakannya dari warga negara atau penduduk dari bangsa-bangsa (*Great Powers*) yang menjajah mereka.¹⁵⁶

Setelah International Labour Organization (ILO) mendeklarasikan *Convention Concerning Indegenous and Tribal People in Independent Countries* (Konvensi ILO 169) tanggal 27 Juni 1989. Istilah '*indigenous people*' mulai dikenal di seluruh dunia dan semakin diakui oleh banyak negara. Istilah *Indigenous people* yang digunakan dalam konvensi ILO 169 juga diadopsi oleh World Bank dalam pelaksanaan proyek pendanaan pembangunan di sejumlah negara, terutama di negara-negara ketiga seperti di Amerika Latin, Afrika dan Asia Pasifik.¹⁵⁷

Menurut Kongres Masyarakat Adat Nusantara I (Maret 1999), masyarakat adat dirumuskan sebagai: kelompok masyarakat yang memiliki asal-usul leluhur (secara turun temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial dan wilayah sendiri.¹⁵⁸

Di Indonesia, jika dilihat ke belakang, keberadaan masyarakat adat ini telah ada jauh sebelum negara Indonesia lahir 17 Agustus 1945. Mereka hidup dengan penopang hukum adatnya masing-masing. Bentuk dan susunan masyarakat tersebut berbeda-beda antara yang satu dengan lainnya. Ada yang bernama desa di Jawa, Lembur di Sunda, Banjar di Bali, Nagari di Minangkabau,

¹⁵⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa.. Op.Cit.*, hlm. 57 yang dikutip dari Rafael Edy Bosko, *Hak-hak Masyarakat Hukum Adat dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam*, diterjemahkan oleh Aviva Nababan, ELSAM, Jakarta 2006, hlm. 40

¹⁵⁷ Muazzin, "Hak Masyarakat Adat (*Indegeneous Peoples*) atas Sumber Daya Alam: Perspektif Hukum Internasional", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1, No 2 Tahun 2014, hlm. 323-324

¹⁵⁸ M. Syamsudin, "Beban Masyarakat Adat Menghadapi Hukum Negara", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* No. 3 Vol. 15 Juli 2008, hlm. 339

Banua di Kalimantan, Nggolok di Rote, Kuan di Timor, Wanua di Sulawesi, Huria di Madailing, Huta di Batak, Dusun di Palembang, Gampong dan Meunasah di Aceh, dan sebagainya. Komunitas-komunitas tersebut telah ada, hidup dan melangsungkan aktifitas-aktifitas sosial kemasyarakatannya di seluruh nusantara selama ratusan bahkan ribuan tahun. Dalam perjalanan waktu pola-pola interaksi sosial antar penduduk anggota komunitas adat dan pola interaksi dengan lingkungan fisiknya telah melembaga sedemikian rupa sehingga berujud suatu kesatuan sosial yang mandiri dan atau otonom, yang memiliki pembagian kerja, sistem perangkat nilai dan aturan-aturan hukum sendiri. Komunitas-komunitas tersebut mandiri dalam arti mampu memenuhi berbagai kebutuhan fungsi politik, ekonomi, hukum serta fungsi mempertahankan kelangsungan keberadaan komunitas melalui sosialisasi nilai dan tradisi yang dilakukan dari generasi ke generasi.¹⁵⁹

Di dalam lingkungan masyarakat adat itulah bersemayam dan berlaku hukum adat. Hukum adat merupakan hukum yang lahir dari nilai-nilai budaya masyarakat adat sebagai cerminan dari sesuatu yang dianggap benar, patut dan baik dalam menata hubungan-hubungan mereka dengan lingkungan sosialnya maupun lingkungan alam fisiknya seperti tanah. Dalam menata hubungan sosial dan fisik telah melahirkan pranatapanata hukum adat seperti hukum kekerabatan (kinship), hukum perkawinan, hukum waris, hukum delik, hukum tanah dan sebagainya. Apa yang dianggap benar, patut dan baik itu terus berkembang sesuai dengan perkembangan sistem budaya masyarakat adat. Perkembangan tersebut

¹⁵⁹ *Ibid*, hlm. 339-340

bersifat evolusioner sesuai dengan konteks kebutuhan dan tuntutan masyarakatnya. Perkembangan tersebut berbeda-beda antara lingkungan masyarakat adat yang satu dengan lainnya. Menurut Seminar Hukum Adat di Jogjakarta Tahun 1975, Hukum Adat dirumuskan sebagai hukum asli masyarakat Indonesia yang tidak berbentuk perundang-undangan yang mengandung unsur-unsur agama.¹⁶⁰

Melalui pemahaman yang demikianlah kemudian dikenal dengan apa yang disebut masyarakat hukum adat. Istilah masyarakat hukum adat sendiri pertama kali ditemukan dalam buku Mr. B Ter Haar Bzn. Yang berjudul *'beginselen en Stelsel van Hat Adat Recht'* yang diterjemahkan dari istilah *rechsgemeenschappen*.¹⁶¹ Menurut Hazairin, masyarakat hukum adat merupakan kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, yaitu mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya.¹⁶² Lebih lanjut, Hazairin mengatakan bahwa masyarakat-masyarakat hukum Adat seperti desa di Jawa, marga di Sumatera Selatan, Nagari di Minangkabau, Kuria di Tapanuli, Wanua di Sulawesi Selatan, adalah kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri yaitu mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas

¹⁶⁰ *Ibid*, hlm. 340

¹⁶¹ Mr. B. Ter Haar Bzn diterjemahkan K. Ng. Soebakti Poesponoto, "Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat (*Beginselen en Stelsel van Hat Adat Recht*)", cetakan kesembilan belas, (Jakarta: PT.Pradnya Paramita, 1987), hlm. 6.

¹⁶² Soerjono Soekanto, *Kedudukan Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian*, Rajawali Pers, Jakarta, 1986, hlm. 11

tanah dan air bagi semua anggotanya. Bentuk hukum kekeluargaannya (patrinileal, matrilineal, atau bilateral) mempengaruhi sistem pemerintahannya terutama berlandaskan atas pertanian, peternakan, perikanan dan pemungutan hasil hutan dan hasil air, ditambah sedikit dengan perburuan binatang liar, pertambangan dan kerajinan tangan. Semua anggotanya sama dalam hak dan kewajibannya. Penghidupan mereka berciri; komunal, dimana gotong royong, tolong menolong, serasa dan selalu mempunyai peranan yang besar.¹⁶³

Menurut Van Vollenhoven masyarakat hukum adat adalah suatu kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kewibawaan (*authority*) di dalam pembentukan, pelaksanaan, dan pembinaan hukum. Dalam pada itu, yang dikemukakan sebagai masyarakat hukum di dalam uraiannya mengenai Hukum Adat Jawa-Pusat ialah “masyarakat yang dibentuk sendiri” (perseroan Bumiputera, perhimpunan Bumiputra, pasamuhan Kristen Bumiputra).¹⁶⁴

Ter Haar menjelaskan bahwa masyarakat hukum adat menyatakan diri dalam ketua-ketua rakyat dan kerabatnya yang dalam proses abadi membuat keputusan-keputusan dalam rapat-rapat sebagai kristalisasi dari kenyataan sosial. Asshidiqqi menjelaskan kesatuan masyarakat hukum adat merujuk kepada pengertian masyarakat organik yang menjalankan fungsinya melalui organisasi pemerintahannya sebagai instrument masyarakat adat.¹⁶⁵

Apabila masyarakat hukum adat tersebut ditelaah secara seksama, masing-masing mempunyai dasar dan bentuknya. Menurut Soepomo, masyarakat hukum adat di Indonesia dapat dibagi atas dua golongan menurut dasar susunannya, yaitu

¹⁶³ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 93-94

¹⁶⁴ Iman Sudiyat, *Asas-Asas Hukum Adat.....Op.Cit.*, hlm.124

¹⁶⁵ Hanif Nurcholis, “*Undang-Undang Nomor Op.Cit.*”, hlm. 153

berdasarkan pertalian keturunan (*genealogis*) dan yang berdasarkan lingkungan daerah (*teritorial*).¹⁶⁶

Menurut Soepomo terdapat lima jenis masyarakat hukum adat genealogis-teritorial dengan kemungkinan sebagai berikut:¹⁶⁷

1. Suatu daerah atau kampung yang dipakai sebagai tempat kediaman oleh hanya satu bagian golongan (*clandeel*), tidak ada golongan lain yang tinggal di dalam daerah itu, daerah atau kampung-kampung yang berdekatan juga dipakai sebagai tempat tinggal hanya satu bagian clan.
2. Di Tapanuli terdapat tata-susunan rakyat sebagai berikut: bagian-bagian clan (marga) masing-masing mempunyai daerah sendiri, akan tetapi di dalam daerah tertentu dari suatu marga, di dalam huta-huta yang didirikan oleh warga itu, ada juga terdapat satu atau beberapa marga lain yang masuk menjadi anggota badan persekutuan huta di daerah itu. Marga yang semula menjadi mendiami daerah itu, yang didirikan huta-huta di daerah tersebut, disebut marga asal, marga raja, atau marga tanah, yaitu marga yang menguasai tanah-tanah di dalam daerah itu, sedang marga-marga yang kemudian masuk daerah itu, disebut marga rakyat. Kedudukan marga rakyat itu di dalam suatu huta adalah kurang daripada kedudukan marga raja. Antara marga asal dan marga rakyat ada hubungan perkawinan yang erat.
3. Jenis ketiga dari susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial, ialah yang kita dapati Sumba Tengah dan Sumba Timur. Di situ terdapat suatu clan yang mula-mula mendiami suatu daerah yang tertentu dan berkuasa di daerah itu akan tetapi kekuasaan itu kemudian berpindah kepada clan lain, yang masuk ke daerah tersebut dan merebut kekuasaan pemerintah dari clan asli itu. Ke dua clan itu kemudian berdamai dan bersama-sama merupakan kesatuan badan persekutuan daerah. Kekuasaan pemerintah dipegang oleh clan yang datang kemudian, sedang clan yang asli tetap menguasai tanah-tanah daerah itu, sebagai wali tanah.
4. Jenis keempat dari susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial kita dapati di beberapa Nagari di Minangkabau dan di beberapa Marga (drop) di Bengkulu. Di situ tidak ada golongan yang menampung ataupun golongan yang menguasai tanah, melainkan segala golongan suku yang bertempat tinggal di dalam daerah nagari berkedudukan sama (setingkat) dan bersama-sama merupakan suatu badan persekutuan teritorial (nagari) sedang daerah Nagari itu terbagi dalam daerah-daerah golongan (daerah suku) dimana tiap-tiap golongan mempunyai daerah sendiri-sendiri.
5. Jenis yang kelima dari susunan rakyat yang bersifat genealogis-teritorial adalah terdapat di nagari-nagari lain di Minangkabau dan pada dusun di

¹⁶⁶ Soerjono Soekanto, *Kedudukan Kepala Desa... Op.Cit.*, hlm. 11

¹⁶⁷ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat... Op.Cit.*, hlm. 96-98

daerah Rejang (Bengkulen), dimana di dalam satu nagari atau dusun berdiam beberapa bagian clan, yang satu sama lain tidak bertalian famili. Seluruh daerah nagari atau dusun menjadi daerah bersama (yang tidak dibagi-bagi) dari segala bagian clan-clan pada badan persekutuan nagari (dusun) itu.

Lebih lanjut, Ter Haar Bzn dalam bukunya menyinggung tentang hubungan erat antara masyarakat dan persekutuannya, dengan kata-kata "tiada seorang jang mempunyai pikiran atau timbul angan-angannya akan kemungkinan membubarkan gerombolan itu; yang mungkin buat orang seorang ialah hanya keluar dari gerombolan itu ... dan seterusnya", yang oleh Bushar Muhammad dicontohkannya pada kekeluargaan di Minangkabau, dengan penjelasan:¹⁶⁸

1. Tak seorang pun di antara anggota famili itu mempunyai keinginan atau pikiran untuk membubarkan familinya atau meninggalkannya, melepaskan diri dari kesatuan famili itu, sebagai anggota, meninggalkan famili itu hanya terpaksa dalam hal-hal yang luar biasa (punah, buang sirih atau gadang menyimpang); famili merupakan kesatuan organis yang tetap;
2. Famili dikuasai dan diikat oleh dan tunduk pada peraturan-peraturan tertentu yang merupakan suatu sistem (sistem peraturan hukum) yang dipertahankan oleh kepala masing-masing dan dianut oleh para anggota dengan sepenuh hati dan kepercayaan;
3. Tiap famili mempunyai kekayaan berwujud berupa harta pusaka, yaitu harta yang dimiliki karena didapat dan dipelihara secara turun temurun dan yang ditempatkan langsung di bawah pengurusan penghulu andiko; selain kekayaan berwujud ini ada juga kekayaan tidak berwujud berupa antara lain gelar-gelar.

Ada beberapa corak masyarakat hukum adat di Indonesia yang berbeda dengan masyarakat adat lainnya. F.D Hollemen menyatakan bahwa secara umum terdapat empat corak masyarakat hukum adat di Indonesia sebagai berikut:¹⁶⁹

¹⁶⁸ Lalu Subardi, "Kontruksi Makna Yuridis Masyarakat Hukum Adat dalam Pasal 18B UUD RI TAHUN 1945 untuk Identifikasi Adanya Masyarakat Hukum Adat", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun Ke-43 No.2 April-Juni 2013, hlm. 175

¹⁶⁹Jawahir Thontowi, "Pengaturan Masyarakat Hukum Adat dan Implementasi Perlindungan Hak-hak Tradisionalnya", *Jurnal Pandecta*, Volume 10, Nomor 1 Juni 2015, hlm. 4-5

1. *Magisch Religieus*

Magisch Religieus diartikan sebagai pola pikir yang didasarkan pada keyakinan masyarakat tentang adanya sesuatu yang bersifat sakral. Corak magis religius ini berarti juga bahwa masyarakat tidak mengenal pemisahan antara dunia lahir dengan dunia ghaib yang keduanya berjalan secara seimbang. Masyarakat mempercayai bahwa setiap perbuatan dalam segala bentuknya akan mendapat imbala dan hukuman (*reward and punishment*) dari Tuhan. Corak pemikiran masyarakat sebelum mengenal agama adalah dengan mempercayai kepercayaan kepada benda ghaib yang menghuni suatu benda. Dalam pikiran Scholten, peraturan hukum demikian ini tidak didasarkan pada alam pikiran semata, tetapi juga melibatkan alam rohaniyah

2. *Comunal*

Masyarakat hukum adat berasumsi bahwa setiap anggota masyarakat merupakan bagian integral dari masyarakat hukum adat secara keseluruhan. Prinsip *communal* dalam masyarakat hukum adat menghendaki agar anggota-anggota masyarakat hukum adat mempertahankan prinsip-prinsip kerukunan, kekeluargaan dan gotong royong serta tidak menonjolkan kepentingan pribadi, namun lebih mengutamakan kehidupan bersama. Sosiolog menempatkan kehidupan bersama ini sebagai model *gemeinschaft*. Ini berbeda dengan model *gesselschaft* dimana hubungan antar anggota masyarakat bersifat formal, memiliki orientasi ekonomi, memperhitungkan nilai guna (*utilitarian*), dan lebih didasarkan pada kenyataan sosial.

3. *Kongkrit*

Prinsip kongkrit diartikan sebagai prinsip yang serba jelas atau nyata yang menunjukkan bahwa setiap perbuatan yang dilakukan dalam masyarakat tidak dilakukan secara diam-diam. Penting untuk ditegaskan bahwa prinsip kongkrit atau nyata ini berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum. Perkembangan saat ini menunjukkan bahwa tanggung jawab hukum lebih banyak dibebankan pada pelaksana kebijakan padahal seharusnya tanggung jawab hukum yang lebih berat berada pada pembuat kebijakan.

4. *Konstan*

Prinsip konstan bermakna kesertamertaan khususnya dalam pemenuhan prestasi. Setiap pemenuhan prestasi selalu diiringi dengan kontra prestasi yang diberikan secara serta merta atau langsung. Contoh, dalam perjanjian jual beli setelah terjadi kesepakatan, maka selalu disertai dengan pembayaran sebagai tanda jadi (*panjer*). Prinsip konstan tidak hanya terjadi

dalam transaksi jual beli namun juga pada hal lain seperti perkawinan dengan istilah *pangjadi* (Jawa Barat) dan *paningset* (Jawa Tengah) yang diberikan oleh mempelai pria kepada mempelai wanita dalam segala bentuknya yang dimaksudkan sebagai keseriusan mempelai pria untuk melangsungkan perkawinan.

Mengenai istilah organisasi kehidupan masyarakat ini harus pula dibedakan dengan jelas antara kesatuan masyarakat hukum adat dengan masyarakat hukum adat itu sendiri. Masyarakat adalah kumpulan individu yang hidup dalam lingkungan pergaulan bersama sebagai suatu *community* atau *society*, sedangkan kesatuan masyarakat menunjuk kepada pengertian masyarakat organik, yang tersusun dalam kerangka kehidupan berorganisasi dengan saling mengikatkan diri untuk kepentingan mencapai tujuan bersama. Suatu kesatuan masyarakat hukum adat untuk dapat dikatakan secara *de facto* masih hidup (*actual existence*) baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional setidaknya tidaknya mengandung unsur-unsur :¹⁷⁰

- i. adanya masyarakat yang masyarakatnya memiliki perasaan kelompok (*in group feeling*);
- ii. adanya pranata pemerintahan adat;
- iii. adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; dan
- iv. adanya perangkat norma hukum adat. Khusus pada kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial juga terdapat unsur
- v. adanya wilayah tertentu

Mengingat sejarah panjang terbentuknya masyarakat hukum yang sudah ada sejak sebelum kemerdekaan Indonesia dan kontribusinya dalam membentuk kesatuan masyarakat di Indonesia, setelah kemerdekaan dan terbentuknya konstitusi pertama yaitu naskah Undang-Undang Dasar 1945, dapat ditemukan

¹⁷⁰ Irfan Nur Rahman, dkk., *Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum... Op.Cit.*, hlm. 775

istilah *zelfbesturende landschappen* dan *Volksgemeenschappen*. Yang pertama dapat diterjemahkan sebagai daerah swapraja, yaitu kerajaan-kerajaan yang mempunyai pemerintahan sendiri sedangkan yang kedua adalah *self governing community* seperti desa di Jawa, Nagari di Sumatera dan lain-lainnya itu merupakan masyarakat hukum, yang implikasinya adalah mempunyai hak-hak dan kewenangan tertentu.¹⁷¹ Artinya melalui penegasan dalam UUD 1945, masyarakat hukum adat masih tetap diakui keberadaannya.

Setelah amandemen, pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat semakin mendapat tempat khusus di dalam UUD 1945 yakni dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) menjadi dasar konstitusional yang paling sering dirujuk ketika membicarakan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyatakan: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan prinsip perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang." Sementara itu Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 menyatakan: "identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban."¹⁷²

Menurut Bagir Manan, yang dimaksud masyarakat hukum adat pada Pasal 18 B ayat (2) tersebut adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong,

¹⁷¹ Emil Ola Kleden, *Masyarakat Adat*, dalam Eko Riyadi dan Syarif Nurhidayat, *Vulnerable Groups: Kajian dan Mekanisme Perlindungannya*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2012, hlm.379

¹⁷² Zayanti Mandasari, "Politik Hukum Pengaturan Masyarakat Hukum Adat (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi)", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 2, Vol. 21 April 2014, hlm. 233

meunasah, huta, negorij, dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat – bersifat teritorial atau genealogis – yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri.¹⁷³

Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintah lain seperti kabupaten dan kota. Kesederajatan ini mengandung makna, bahwa kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota. Kesederajatan ini mengandung makna, bahwa kesatuan masyarakat hukum yang berdasarkan hukum adat berhak atas segala perlakuan dan diberi kesempatan berkembang sebagai subsistem negara kesatuan Republik Indonesia yang maju, sejahtera dan modern. Hal ini merupakan esensi yang membedakan dengan pengakuan kolonial terhadap kesatuan masyarakat hukum adat. Pemerintah kolonial tidak bermaksud menghormati, tetapi memberikan agar kesatuan masyarakat adat tetap hidup secara tradisional sehingga tidak akan menjadi pengganggu kekuasaan kolonial. Pengakuan dan penghormatan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 B, justru mengandung tuntutan pembaharuan kesatuan masyarakat hukum adat sesuai dengan perannya sebagai subsistem negara kesatuan Republik Indonesia yang maju dan modern.¹⁷⁴

¹⁷³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar.....Op.Cit.*, hlm. 13

¹⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 13-14

Dalam peraturan perundang-undangan lainnya masyarakat hukum adat dimuat dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Undang-Undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, bahkan dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, masyarakat hukum adat ditempatkan sebagai pihak khusus yang dapat menjadi pemohon dalam pengujian undang-undang. Dalam Pasal 51 ayat (1) disebutkan bahwa: "Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: a. perorangan warga negara Indonesia; b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; c. badan hukum publik atau privat; atau d. lembaga negara."¹⁷⁵

Penghormatan terhadap masyarakat hukum adat ternyata tak hanya sebatas pengakuan, masyarakat hukum adat bahkan memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pihak yang dapat berperkara di Mahkamah Konstitusi dilekati dengan persyaratan sesuai dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 seperti yang telah dipaparkan di atas. Mahkamah Konstitusi pertama kali memberikan penjelasan terhadap empat syarat keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, dalam putusan perkara No. 31/PUU-V/2007 mengenai Pengujian Undang-Undang No. 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku. Dalam permohonan tersebut terdapat pihak yang mengajukan diri dengan *legal standing*

¹⁷⁵ Zayanti Mandasari, "Politik Hukum Pengaturan..... *Op.Cit.*, hlm. 233

sebagai masyarakat adat. Karena permohonan demikian, maka Mahkamah Konstitusi menjelaskan terlebih dahulu *legal standing* pemohon dengan memberikan makna terhadap Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menjadi dasar konstitusional keberadaan masyarakat adat.¹⁷⁶

Kendatipun demikian, bilamana memperhatikan jaminan konstitusional, Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, dan UU sektoral, terkait pengakuan dan penghormatan Masyarakat Hukum Adat tampak satu sama lainnya saling menguatkan. Namun, sesungguhnya justru Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) merupakan konstruksi norma hukum yang sangat berat (*rigid*) dan pengakuan serta penghormatan dalam UU sektoral sebagian menegasikan, khususnya terkait hak-hak tradisional baik bersifat material maupun immaterial. Tetapi, mengapa status Masyarakat Hukum Adat dan hak-hak tradisionalnya tidak berubah. Ketidakpastian hukum salah satu sebabnya karena konstruksi norma imperatif tidak memiliki daya paksa yang kuat. Sifat norma yang terkonstruksi dalam Pasal 18B ayat (2) dan 28I ayat (3) lebih bersifat fakultatif bukan norma imperatif. Norma fakultatif dimaksud adalah norma yang sifatnya pelengkap yang sifat pemberlakuannya menggantungkan pada adanya syarat-syarat yang lain. Berbeda dengan norma imperatif yang merupakan norma perintah dan larangan yang dapat memaksa selain implementasinya.¹⁷⁷

Sebenarnya konsep dan pemaknaan Masyarakat Hukum Adat termasuk hak-hak tradisionalnya jelas terlindungi dalam berbagai peraturan hukum, tetapi dalam

¹⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 234

¹⁷⁷ Jawahir Thontowi, "*Pengaturan Masyarakat Hukum Adat... Op.Cit.*", hlm. 2-3

implementasinya tidak mudah diterapkan. Pemahaman para pemangku kebijakan dalam merumuskan model perlindungan Masyarakat Hukum Adat belum komprehensif yang *bias* menjawab realitas di lapangan. Sedangkan dari sisi Masyarakat Hukum Adat sendiri kesadaran akan hak-hak tradisionalnya mulai tumbuh namun dalam pembacaan peraturan hukum terkait belum seragam. Terlebih lagi muatan materi yang relatif jelas tidak dapat memberikan kepastian hukum malah berpotensi menegasikan Masyarakat Hukum Adat. Adanya empat syarat kumulatif yaitu, Masyarakat Hukum Adat sebagai subyek hak jika masih ada, berkesesuaian dengan kondisi masyarakat tidak bertentangan dengan NKRI dan diatur oleh UU adalah persyaratan yang sampai kapanpun tidak akan pernah terpenuhi oleh Masyarakat Hukum Adat.¹⁷⁸

Menurut Jimly Ashiddiqie, haruslah dibedakan dengan jelas antara kesatuan masyarakat hukum adat dengan masyarakat hukum adat itu sendiri. Masyarakat adalah kumpulan individu yang hidup dalam lingkungan pergaulan bersama sebagai suatu *community* atau *society*. Sedangkan kesatuan masyarakat menunjuk kepada pengertian masyarakat organik, yang tersusun dalam kerangka kehidupan berorganisasi dengan saling mengikatkan diri untuk kepentingan mencapai tujuan bersama. Dengan perkataan lain, kesatuan masyarakat hukum adat sebagai unit organisasi masyarakat hukum adat itu haruslah dibedakan dari masyarakat hukum adatnya sendiri sebagai isi dari kesatuan organisasinya.¹⁷⁹

¹⁷⁸ *Ibid*, hlm. 4

¹⁷⁹ Jimly Ashiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta Pusat, 2008, hlm. 815-816

Misalnya, di Sumatera Barat, yang dimaksud sebagai kesatuan masyarakat hukum adat adalah unit pemerintahan nagarinya, bukan aktivitas-aktivitas hukum adat sehari-hari di luar konteks unit organisasi masyarakat hukum. Dengan perkataan lain, sebagai suatu kesatuan organik, masyarakat hukum adat itu dapat dinisbatkan dengan kesatuan organisasi masyarakat yang berpemerintahan hukum adat setempat.

2. Macam-Macam Masyarakat Hukum Adat di Indonesia

Terkait keberadaan masyarakat hukum adat di Indonesia, terdapat keragaman dan penamaan yang berbeda-beda di setiap daerah. Hal demikian karena tidak lepas dari budaya yang berkembang dari setiap daerah yang bersangkutan. Di bawah ini setidaknya akan diterangkan beberapa masyarakat hukum adat yang masih ada hingga sekarang. Di antaranya adalah

a. Gampong di Aceh

Sebagai kesatuan wilayah adat terkecil di Aceh, gampong merupakan kumpulan hunian yang diikat oleh satu meunasah dan biasanya gampong terdiri dari beberapa jurong (lorong), tumpok (kumpulan rumah) atau ujung (ujung gampong). Wilayah dari sebuah gampong biasanya ditandai dengan keadaan oleh keadaan fisik atau topografi alam setempat dan kadang-kadang untuk menandai wilayah gampong satu dengan yang lain digunakan batas alam berupa sungai, tanah terbuka maupun gunung dan bukit. Penghubung

antar-gampong biasanya berupa jalan keluar (rot) yang melewati ladang dan tanah lapang (blang), kebun (lampoh) dan belukar (bluka).¹⁸⁰

Sebutan Gampong merujuk pada daerah Aceh Besar, Banda Aceh, Aceh Barat, Aceh Jaya, Nagan Raya, Pidie, (Aceh Utara). Sedangkan di dataran tinggi Gayo, sebutan 'gampong' lebih dikenal sebagai kampung.¹⁸¹

Di masa kemerdekaan umumnya *kampung* merupakan suatu hunian individu yang berasal dari pengelompokan belah. Dalam setiap *belah* di kampung terdapat struktur kepemimpinan berdasarkan pranata *sarat opat* (melambangkan empat kelompok dalam masyarakat Gayo) yang terdiri dari *reje* atau *rojo* (pemimpin), *tue* atau *tuo*, yaitu tetua yang berperan sebagai penasehat *reje*, *imom* (imem) atau pemimpin agama, dan *sudere* (rakyat).¹⁸²

Gampong dalam konsep hukum adalah kesatuan unit masyarakat hukum adat terkecil di Aceh. Dari aspek struktur fisik, gampong merupakan pola pemukiman yang di dalamnya terletak rumah (*umah, rumoh*) *blang* (persawahan), *lampoh* atau *seunebok* (perkebunan), padang (tanah terbuka) dan *gle (e)* rimba atau hutan.¹⁸³

Gampong berbeda dengan desa. Ada perbedaan secara substansial antara gampong dan desa pemerintah serta aparatur dan lembaga desa. Gampong harus dipandang sebagai kesatuan masyarakat hukum dan budaya dalam struktur kekuasaan terendah dan memiliki kekuatan sendiri dan

¹⁸⁰ Irene Hiraswati Gayatri (edit), *Runtuhnya Gampong di Aceh, Studi Masyarakat Desa yang Bergejolak*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 63

¹⁸¹ *Ibid*, hlm. 4

¹⁸² *Ibid*, hlm. 6

¹⁸³ *Ibid*, hlm. 4

kekayaan atau sumber pendapatan. Gampong dipimpin oleh *keuchik* dan *teungku meunasah*. *Keuchik* melayani dalam administrasi pemerintahan dan pelaksanaan hukum (adat). *Teungku meunasah* memiliki tanggung jawab untuk pelaksanaan kehidupan bermasyarakat agama, hukum (syariah), pendidikan (agama dan moral), dan untuk sektor-sektor lain yang berkaitan dengan kehidupan sosial dan masyarakat. Berdasarkan konteks sosiologis, sistem demokrasi *bottom-up* adalah berlaku dalam sistem pemerintahan gampong. Oleh karena itu, suara masyarakat ditampung, yang berbeda dari pemerintah desa desentralisasi.¹⁸⁴

Namun demikian, di masa kemerdekaan dan revolusi, struktur sosial dan kelembagaan gampong berubah. Kelembagaan gampong melemah dari segi peran dan fungsinya, apalagi ketika masa revolusi sosial di tahun 1960-an, yang ditandai oleh ketidakpastian situasi politik di Aceh suasana tersebut menyebabkan partisipasi politik masyarakat sangat rendah untuk menduduki jabatan politik di lembaga pemerintahan gampong. Dari aspek lapisan sosial, *keuchik* yang dahulu memiliki kewibawaan dan kehormatan yang tinggi karena dukungan *uleebalang*, nyaris kedudukannya tidak lagi populer, sebab penghasilannya yang tidak pasti, sementara beban tugas yang semakin kompleks.¹⁸⁵

Dampak revolusi tersebut semakin jelas dampaknya terhadap pemerintahan gampong ketika diberlakukan UU No. 5 Tahun 1979 tentang

¹⁸⁴ Mahmudin (et.al), "Revitalization of Gampong Institution in Aceh: Measuring the Program of "Back to Gampong" in the Middle of the Changing Society: A case in Aceh Besar Regency", *International Journal of Sociology and Anthropology*, Vol. 6 (9), September 2014, hlm. 266

¹⁸⁵ Irene Hiraswati Gayatri (edit), *Runtuhnya Gampong... Op.Cit.*, hlm.7-8

Pemerintah Desa dimana sebelumnya ada Keuchik yang memiliki otoritas mengurus dan menyelesaikan berbagai persoalan pemerintah menurut adat, Teungku Imuem Meunasah berkompeten menangani persoalan di bidang keagamaan. Sedangkan sebutan untuk desa disebut dengan Gampong. Dan apabila ada persoalan di sebuah gampong langsung diselesaikan secara internal di dalam Gampong. Sedangkan pada saat pemberlakuan undang-undang Nomor 5 Tahun 1979, jabatan Teungku Imuem meunasah dihilangkan dari kelembagaan formal menjadi informal. Dan terjadinya penyeragaman sebutan desa di seluruh Indonesia.¹⁸⁶ Padahal Gampong berbeda dengan desa baik secara pemerintahan maupun pelembagaan sebagaimana diuraikan di atas.

Selama Orde Baru, Gampong beserta dengan adat Aceh, mengalami marginalisasi yang berakibat pada lepasnya wibawa gampong dan terganggunya harmonisasi hidup bermasyarakat. Sistem adat yang berkembang di tingkat gampong diyakini merupakan sebuah sistem yang sudah mapan dan demokratis di Aceh dan telah selama ratusan tahun. Pada masa Orde Baru, negara telah teruji selama ratusan tahun. Pada masa Orde Baru, negara telah melakukan pengabaian luar biasa terhadap hak-hak gampong untuk mengatur dirinya sendiri, mengatur warga dan mengatur

¹⁸⁶ Andri Kurniawan, "Tugas dan Fungsi Keuchik, Tuha Peuet dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Gampong Lampisang Kecamatan Peukan Bada Kabupaten Aceh Besar Berdasarkan Qanun Nomor 8 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Gampong", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 10, No. 3 September 2010, hlm. 303

sumber daya alaminya, sehingga gampong praktis hanya menjadi “tukang” untuk menjalankan kebijakan “pembangunan”.¹⁸⁷

Kemudian era otonomi yang dimulai semenjak 1999, telah memberi kesempatan dihidupkannya kembali lembaga-lembaga adat termasuk gampong yang selama masa hampir 30 tahun mengalami tekanan hebat dari pemerintah pusat. Kedudukan Gampong sebagai organisasi pemerintahan terendah juga tidak lagi langsung berada di bawah kecamatan, tetapi telah mengalami perubahan yaitu berada langsung di bawah mukim. Kebijakan negara untuk mengakui keberadaan gampong mungkin dapat dikatakan sebagai gagasan yang baik karena berarti akan memberi peluang pada kembalinya eksis adat-istiadat yang lebih specific Aceh.¹⁸⁸

b. Nagari di Minangkabau

Nagari di Sumatera Barat (Minangkabau) adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang terdiri dari himpunan beberapa suku yang mempunyai wilayah tertentu batas-batasnya, mempunyai harta kekayaan sendiri, berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya dan memilih pimpinan pemerintahannya.¹⁸⁹

Nagari secara antropologis, merupakan kesatuan bagi berbagai perangkat tatanan sosial-budaya. Ikatan bernagari di Minangkabau pada zaman dahulu merupakan ikatan yang dominan kekerabatan dan pertalian

¹⁸⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa.. Op.Cit.*, hlm. 76

¹⁸⁸ *Ibid*

¹⁸⁹ Al Rafni, “Marjinalisasi dan Pemberdayaan Masyarakat Adat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat”, *Jurnal Demokrasi*, Vol. 7 No. 1 tahun 2008, hlm. 19

darah sehingga membuat suasana kesukuan dan kekerabatan terasa kental pada waktu itu. Sistem pemerintahan otonom dengan kekentalan kekerabatan dan pertalian darah seperti ini membuat sistem pemerintahan nagari menjadi salah satu sistem pemerintahan yang kokoh dan ditakuti pada waktu itu terutama oleh Belanda. Selain itu pengambilan keputusan dalam sistem pemerintahan nagari yang berdasarkan kepada musyawarah dan mufakat seperti salah satu *petatah petitiith*-nya yang berbunyi “*Bulek aia dek pambuluah, bulek kato dek mufakat*” membuat sistem pemerintahan ini susah untuk dipecah belah. Karena pengambilan keputusannya berada dalam suasana kerukunan dan toleransi yang tinggi.¹⁹⁰

Muchtar Naim melihat nagari adalah embrional (miniatur) sebuah negara (republik kecil), dan disebut Kato sebagai *sal contained* dan *tribal society* beragam dengan primordial ikatan darah dan adat, yang efektif secara struktural-fungsional. Sementara Soerjono Soekanto mengatakan bahwa persekutuan masyarakat adat (desa/nagari) adalah suatu negara, yang disebut Selo Soemardjan sebagai *dorps republik*.¹⁹¹

Sistem pemerintahan nagari memiliki lembaga yang disebut dengan “*Tigo Tungku Sajaringan Tali Tigo Sapilin*” yang mana terdiri dari niniak mamak yang bertugas dalam pelestarian dan pengamalan nilai-nilai adat dan tradisi, alim ulama yang bertugas dalam bidang penyelarasan adat istiadat dan tradisi dengan nilai-nilai agama islam, dan kemudian *cadiak pandai* yang

¹⁹⁰ Afdhal Prima, “Sistem Pemerintahan Nagari (Studi Pada Nagari Pdang Magek Kabupaten Tanah Datar)”, *Jurnal Jom FIFIP*, Vol. 1 No. 2, Oktober 2014, hlm. 2

¹⁹¹ Yasril Yunus, “Model Pemerintahan Nagari yang Partisipatif dalam Masyarakat Minangkabau”, *Jurnal Demokrasi*, Vol. 6 No. 2 Tahun 2007, hlm. 213

bertugas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kemudian lembaga Kerapatan Adat Nagari yang merupakan lembaga yang sejajar dengan pemerintahan nagari lalu juga BPRN yang bertugas membuat rancangan peraturan-peraturan nagari.¹⁹²

Sebagai unit pemerintahan otonom, setiap nagari adalah lembaga yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan melalui Kerapatan Adat yang berfungsi sekaligus sebagai badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Di dalam Kerapatan Adat berkumpul para ninik mamak yang mewakili kaumnya dan secara musyawarah mufakat melaksanakan pemilihan Wali Nagari, melakukan peradilan atas anggotanya dan menetapkan peraturan demi kepentingan anak Nagari. Suasana demokratis dan egaliter selalu mewarnai hubungan pemimpin dengan masyarakat, baik di dalam menyelenggarakan pemerintahan maupun dalam urusan hukum adat.¹⁹³

Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang berfungsi sekaligus sebagai badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif keanggotaannya dipilih dari unsur Ninik Mamak, Alim Ulama, Cerdik Pandai, Bundo Kanduang (wakil dari tokoh-tokoh perempuan Minangkabau), utusan Jorong serta utusan pemuda. Keanggotaan KAN diresmikan secara administratif dengan keputusan Bupati. Keanggotaan KAN yang dipilih dari setiap unsur yang ada dalam budaya Minangkabau membuat sistem pemerintahan nagari menjadi sistem pemerintahan yang demokratis. Setiap aspirasi dapat tersampaikan melalui

¹⁹² Afdhal Prima, "*Sistem Pemerintahan Nagari.....Op.Cit.*, hlm. 6

¹⁹³ Sutoro Eko, *Masa Lalu..... Op.Cit.*, hlm.6

perwakilan dari setiap unsur yang ada di dalam masyarakat sehingga pemerintah nagari dapat membuat kebijakan yang tepat guna memecahkan persoalan yang ada dalam masyarakat karena memang nagari adalah sebuah “republik kecil” yang berbasis pada masyarakat. Karena itu seorang wali nagari tidak dapat membuat sebuah keputusan ataupun kebijakan dengan dengan otoriter karena begitu kuatnya kontrol sosial dari bawah.¹⁹⁴

Secara yuridis, eksistensi Nagari dapat dibagi menjadi beberapa masa, masa Belanda tercantum dalam pasal 75 *Regeringreglement dan Inlandsche Gemeente Ordonantie voor Buitengewesten (IGOB) Stb. 498/1938* Soetandyo Wignjosoebroto. Jepang menguatkan *IGOB* dengan mengeluarkan Peraturan No.1/1942 dan *Osamu Seirei* No.27/1942. Setelah kemerdekaan aturan di atas tetap berlaku (Aturan Peralihan UUD 1945). Khusus nagari diatur dalam: (1) Maklumat Residen Sumatera Barat No.20-21/1946, tentang perubahan struktur Pemerintahan Nagari, (2) Perda Sumatera Tengah No.50/G.P/ 1950 tentang Pokok-Pokok Pemda; (3) SK Gubernur KDH Sumatera Barat No.2/Desa/GSB/Prt-1963 tentang Corak Pemerintahan Nagari; (4) SK Gubernur KDH Sumatera Barat No.015/GSB/1968 tentang PokokPokok Pemerintahan Nagari; (5) SK Gubernur KDH Sumatera Barat No.155/GSB/1974 tentang Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dan pemerintahan yang terendah.¹⁹⁵

¹⁹⁴ *Ibid*, hlm. 2-5

¹⁹⁵ Yasril Yunus, “*Model Pemerintahan Nagari... Op.Cit.*, hlm. 214

Memasuki rezim orde baru, setelah keluarnya Undang-undang No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa terjadi penyamarataan sistem pemerintahan terendah menjadi sistem pemerintahan desa. Selama pemerintahan desa diakui besarnya bantuan yang diperuntukkan untuk membangun berbagai sarana dan prasarana desa, tapi kerugian terbesar masyarakat Minangkabau adalah hilangnya peranan adat dalam mengatur kehidupan masyarakat, sehingga tingkah laku sebagian masyarakat tidak lagi mendapat intervensi moral dari nilai-nilai yang selama ini menjadi kebanggaan masyarakat Minangkabau.¹⁹⁶

Selain membawa dampak negatif terhadap tereduksinya eksistensi nagari di Minangkabau, di bawah naungan Undang-undang No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa juga membawa dampak negatif terhadap perubahan paradigma masyarakat dalam memandang nagari. Adapun dampak tersebut adalah¹⁹⁷

1. Jati diri masyarakat Minangkabau mengalami erosi. Pemahaman dan penghayatan falsafah adat Minangkabau "*Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah, Syarak Mangato Adat Mamakai, Alam Takambang jadi Guru*" mengalami degradasi.
2. Masyarakat kehilangan tokoh "*Angku Palo*" atau Wali Nagari. Fungsinya tidak dapat digantikan oleh Kepala Desa atau Lurah. Wali Nagari adalah tokoh kharismatik yang sangat dihormati dan menjadi panutan bagi anak nagari. Wali Nagari tidak hanya menguasai dan memahami seluk beluk pemerintahan nagari tetapi juga menguasai dan memahami adat istiadat serta taat beragama. Sedangkan kebanyakan dari Kepala Desa atau Lurah merupakan

¹⁹⁶ Susi Fitria Dewi, "Konflik dalam Pemerintahan Nagari: Penelitian di Nagari Padang Sibusuk Kabupaten Sawahlunto, Sijunjung Sumatera Barat, *Jurnal Demokrasi*, mendapat intervensi moral dari nilai-nilai yang selama ini menjadi kebanggaan masyarakat Minangkabau". *Jurnal Demokrasi*, Vol. 5 No. 1 tahun 2006, hlm. 68

¹⁹⁷ Afdhal Prima, "*Sistem Pemerintahan Nagari.....Op.Cit.*, hlm. 4

- orang-orang muda yang kurang memahami adat istiadat setempat. Bahkan ada diantara mereka bukan berasal dari desa setempat.
3. Sistem Sentralistik yang diterapkan selama pemerintahan orde baru sangat mengurangi nilai-nilai luhur yang diwarisi sejak lama seperti gotong-royong dan sistem demokrasi.
 4. “*Tungku Tigo Sajaringan, Tali Tigo nan Sapilin*” terpinggirkan dan kehilangan fungsinya.

Setelah reformasi, desa dikembalikan lagi ke bentuk nagari. Alasannya adalah bahwa Pemerintahan Nagari lebih menghormati martabat dan hak asli masyarakat adat, disamping juga mempertimbangkan dan menselaraskannya dengan nilai demokrasi modern (Otonomi Daerah dan HAM) serta menselaraskannya dengan nilai *nation state* NKRI.¹⁹⁸ Kemudian reformasi ini diikuti dengan dikeluarkannya UU No.22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah. Melalui UU No.22 Tahun 1999 pemerintah daerah diberikan keleluasaan dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Tentu saja kesempatan ini tidak akan disia-siakan oleh pemerintah Sumatera Barat untuk mengembalikan identitas politik mereka yang sempat tenggelam selama lebih kurang 20 tahun lamanya. Dan wacana yang bertema-kan “*Kembali ke Nagari*” secara resmi digunakan oleh Gubernur Sumatera Barat sebelum pemilu tahun 1999.¹⁹⁹

Setelah melalui proses yang lumayan panjang, pada akhirnya secara resmi Sumatera Barat kembali kepada sistem pemerintahan nagari sebagai unit pemerintah lokal yang paling kecil melalui Perda No. 9 Tahun 2000. Perda ini memberikan rintisan untuk kembali ke nagari dalam batas-batas wilayah

¹⁹⁸ Yasril Yunus, “*Model Pemerintahan Nagari... Op.Cit.*, hlm. 213

¹⁹⁹ Afdhal Prima, “*Sistem Pemerintahan Nagari.....Op.Cit.*, hlm. 5

sebelum 1979. Kemudian seiring perkembangan maka Perda No. 9 Tahun 2000 direvisi menjadi Peraturan Daerah Sumatera Barat No. 2 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari.²⁰⁰

Lahirnya Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Sumatera Barat No.9 Tahun 2000 kemudian diperbaharui dengan Perda No.2 tahun 2007 dan untuk selanjutnya diikuti oleh Perda masing-masing kabupaten telah memberikan format dan sekaligus landasan hukum berlakunya sistem pemerintahan nagari.²⁰¹ Kembalinya masyarakat Sumatera Barat ke sistem pemerintahan nagari membuat pulihnya segala unsur yang terdapat di dalam masyarakat Sumatera Barat. “*Tigo Tungku Sajaringan, Tali Tigo nan Sapilin*” yang terdiri dari *Alim Ulama* (orang yang memiliki ilmu agama yang tinggi), *Cadiak Pandai* (golongan terpelajar) dan *Niniak Mamak* (para pemimpin suku dalam sebuah nagari) dan mulai memperlihatkan eksistensinya kembali setelah sekian lama tenggelam karena sistem pemerintahan desa. Anak nagari kembali mempunyai kewenangan politis dan hubungan erat yang dulu sempat terputus dengan pemerintah nagari perlahan-lahan mulai terajut kembali.²⁰²

c. Marga di Sumatera Selatan.

Marga di Sumatera Selatan adalah suatu sistem pemerintahan tradisional yang secara sosial-budaya mengakar pada sistem organisasi sosial yang disebut *jurai* atau *sumbay*. *Jurai* atau *sumbay* sendiri merupakan sistem organisasi sosial yang berbasiskan ikatan-ikatan genealogis. Suatu kesatuan

²⁰⁰ *Ibid*

²⁰¹ Al Rafni, “*Marjinalisasi dan Pemberdayaan.....Op.Cit.*, hlm. 17

²⁰² Afdhal Prima, “*Sistem Pemerintahan Nagari.....Op.Cit.*, hlm. 5-6

sumbay biasanya merupakan sekelompok orang yang berasal dari nenek moyang (*puyang*) yang sama atau dalam ilmu antropologi sering disebut sebagai *clan/lineage*.²⁰³

Kata Marga pertama kali didapat dalam Piagam-piagam Sultan di Palembang sejak kurang lebih 1700. Amtenar-amtenar Belanda/Inggris seperti Mars dan Raffles tidak pernah menyebut istilah Marga. Mereka menyebut sebagai suatu kesatuan masyarakat misalnya istilah Petulai, Sumbai, Kebuaian atau Suku. Jadi melihat kesatuan sebagai kesatuan masyarakat yang bersifat genealogis. Pencetusan kesatuan-kesatuan masyarakat yang bersifat teritorial adalah sultan-sultan dari kerajaan Palembang sebagai suatu kebijaksanaan pemerintahan. Selanjutnya marga yang mengandung makna suatu teritorial tertentu (*afdeeling teritorial*) maupun rumpun keluarga (genealogis).²⁰⁴

Secara politik, marga adalah suatu sistem pengaturan komunitas di Sumatera Selatan yang diintroduksi oleh kesultanan Palembang kira-kira pada abad ke-18 (Pelaksana Pembina Adat Daerah Tingkat I Sumatera Selatan 1994;). Sistem ini kemudian diadopsi oleh pemerintah kolonial Belanda, Jepang, dan Indonesia sebelum berlakunya UU No.7 tahun 1979. Nampaknya, secara teknik, pembentukan marga oleh kesultanan Palembang dilakukan dengan cara mengikat beberapa (dari tiga sampai puluhan) *kesumbayan* yang tinggal dalam wilayah berdekatan menjadi kesatuan organisasi di bawah kepemimpinan seorang pejabat yang disebut

²⁰³ Dedi Supriadi Adhuri, "Antara Desa dan Marga: Pemilihan Struktur pada Perilaku Elit Lokal di Kabupaten Lahat, Sumatera Selatan", *Jurnal Antropologi Indonesia*, No. 68 tahun 2002, hlm. 2

²⁰⁴ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa... Op.Cit.*, hlm.179

pasirah. Akibatnya, berbeda dari akar sosial budayanya, dalam konteks ini marga telah berubah menjadi organisasi kemasyarakatan dengan dasar ikatan teritorial.²⁰⁵

Secara khusus disebut Dusun/Marga di Palembang sebagai daerah istimewa yang mempunyai susunan asli. Susunan asli yang dimaksud adalah *volksgemeenschap* (kehidupan bersama kerakyatan) ini berbentuk *strek gemeenschappen* (kehidupan bersama dalam daerah) yang terdiri dari gabungan dusun-dusun. Berlainan dengan desa di Jawa yang berbentuk desa tunggal (*desa gemeenschap*).²⁰⁶

Sebuah Marga terdiri dari beberapa dusun, sementara sebuah dusun dapat terdiri dari beberapa *kampung*. Masing-masing kesatuan sosial ini secara berturut-turut dipimpin oleh seorang *pasirah*, *kerio* dan *penggawa*. *Pembarap* adalah pemimpin dusun (*kerio*) dari dusun tempat seorang *pasirah* tinggal. Seorang *pembarap* mempunyai wewenang untuk menggantikan posisi *pasirah* jika dia berhalangan. Pada tingkat Marga dan Dusun, seorang *pasirah* dan *kerio* mendapat bantuan dari *penghulu* dan *ketib* untuk menyelesaikan urusan-urusan yang berhubungan dengan kehidupan keagamaan. *Kemit marga* dan *Kemit dusun* bertugas menyelesaikan urusan-urusan yang menyangkut keamanan.²⁰⁷

²⁰⁵ Dedi Supriadi Adhuri, “Antara Desa dan Marga... *Op.Cit.*, hlm.2

²⁰⁶ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa... Op.Cit.*, hlm.180

²⁰⁷ Dedi Supriadi Adhuri, “Antara Desa dan Marga... *Op.Cit.*, hlm. 2-3

Dalam konteks teritori, marga memiliki wilayah yang jelas batas-batasnya. Dalam wilayah marga, ada wilayah yang tetap dikuasai pengelolaannya oleh marga di bawah kepemimpinan *pasirah*. Contoh untuk hal ini adalah hutan larangan marga. Semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan hutan larangan marga diatur oleh *pasirah*. Jika ada orang yang membutuhkan kayu dari wilayah ini, ia harus meminta izin ke *pasirah* untuk mengambilnya. Selain itu, ada pula wilayah yang didistribusikan kepada dusun-dusun bawahannya. Untuk wilayah seperti ini, organisasi dusunlah yang memegang kekuasaan pengelolaannya. Tentu saja koordinasi dengan *pasirah* perlu pula dilakukan. Wilayah yang didistribusikan kepada dusun-dusun biasanya melingkupi wilayah pemukiman, pertanian dan perladangan serta apa yang disebut hutan ramuan, yakni tempat warga dapat memperoleh kayu dan hasil lainnya tanpa hak kepemilikan pribadi atau keluarga atas wilayahnya. Jika hutan ramuan tetap berada dalam kepemilikan komunal, kepemilikan wilayah perkebunan, pertanian, dan ladang didistribusikan kepada warga dari dusun-dusun yang bersangkutan. Berbeda dengan dusun, kampung biasanya tidak memiliki wilayah sendiri, tetapi berbagi wilayah yang sama dengan kampung lain yang berada dalam satu dusun.²⁰⁸

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintah Desa dengan surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Selatan tanggal 24 Maret 1983 Nomor 142 KPTS/III, 1983 telah mengambil beberapa keputusan penting mengenai Marga. Semua peraturan pemerintah

²⁰⁸ *Ibid*, hlm. 3-4

yang disebut Marga dihapuskan dengan perangkat-perangkatnya yang ada sekaligus dibentuk Pemerintah Desa yang lingkup kekuasaannya meliputi wilayah dusun (lama) yang berada di bawah naungan ex Marga. Keputusan ini dinilai bahwa tampaknya Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan mengambil jalan pintas (praktis) menjadikan setiap dusun lama menjadi desa, tanpa dilakukan pertimbangan matang dengan melibatkan masyarakat (Marga).²⁰⁹

Marga menjadi hilang sama sekali baik secara fisik dan non fisik (pranata-pranata dan institusi) sirna sama sekali. Segala harta dan kekayaan Marga diserahkan kepada Pemerintah Daerah (tidak terdapat inventarisasi) sehingga Desa menjadi beban pemerintah karena tidak memiliki apa-apa lagi. Begitu pula pemerintah desa mengabaikan sama sekali tentang adat istiadat yang selama pemerintahan marga menjadi dasar yang kuat dalam kehidupan masyarakat.²¹⁰

Isu pokok SK gubernur yang merupakan petunjuk pelaksanaan UU No.5 tahun 1979 itu adalah, *pertama*, dibubarkannya marga. *Kedua*, *pasirah* dan semua perangkat marga diberhentikan dengan hormat. *Ketiga*, mendefinisikan dusun, dalam eks-marga, sebagai desa dalam pengertian UU No.5 tahun 1979. *Keempat*, diputuskan bahwa para mantan *kerio*, pemimpin dusun, menjabat sebagai kepala desa sampai diadakan pemilihan kepala desa sesuai dengan UU No.5 tahun 1979.

Pemberlakuan SK Gubernur tersebut menimbulkan beberapa konsekuensi. Dua di antaranya adalah pertama, konsekuensi yang

²⁰⁹ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa... Op.Cit.*, hlm.181

²¹⁰ *Ibid*

berhubungan dengan pendefinisian dusun (dalam konteks marga) menjadi desa. Pendefinisian ini berarti bahwa setiap dusun haruslah memiliki wilayah sendiri yang terpisah dari wilayah dusun-dusun lainnya, karena wilayah merupakan syarat keberadaan sebuah desa. Setelah itu, pemekaran dan penggabungan desa juga harus mempertimbangkan wilayah, jumlah penduduk, dan lain-lain seperti diatur dalam undang-undang tersebut. Konsekuensi kedua adalah pembentukan lembaga-lembaga desa seperti sekretariat desa, LMD/LKMD, kepala dusun (anak desa), dll. Keseluruhan bentuk lembaga dan siapa-siapa yang menempati posisi pada lembaga-lembaga desa ini juga diatur oleh UU Pemerintahan Desa. Pengaturan itu didasari oleh kriteria-kriteria administrasi negara dan, tentu saja karena lembaga desa adalah alat negara untuk mengontrol rakyatnya, aturan-aturan tersebut dimuatani oleh kepentingan negara.²¹¹

Dalam perkembangannya, setelah reformasi dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan sekaligus mengatur tentang Pemerintah Desa, sudah selayaknya Keputusan Gubernur Kepala Daerah tingkat I Sumatera Selatan tanggal 24 Maret 1983 Nomor 142 /KPTS/1983 dapat ditinjau ulang, karena tidak sesuai lagi dengan landasan Pemerintahan Desa, segala inventaris yang ada milik desa (ex marga) dikembalikan sehingga desa dan pemerintah desa dapat memberdayakan diri.²¹²

²¹¹ Dedi Supriadi Adhuri, "*Antara Desa dan Marga... Op.Cit.*", hlm. 4

²¹² HAW. Widjaja, "*Otonomi Desa... Op.Cit.*", hlm.182

Oleh sebab itu, dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, maka pemerintah terendah adalah Dusun dan Marga. Marga terdiri dari beberapa Dusun, yaitu:²¹³

1. Federasi dari serikat-serikat Dusun-Dusun
2. Serikat Dusun-Dusun
3. Bagian-bagian dari Dusun yang masih kuat menampakkan hubungan tali kekeluargaan
4. Keluarga-keluarga kecil (Talang-Talang)

Dengan kembalinya ke sistem Pemerintah Marga, maka pembinaan adat istiadat dan lembaga adat dilakukan dengan cara pemberdayaan (*empowering*) masyarakat hukum adat baik di tingkat Kabupaten maupun di tingkat Desa (Marga). Untuk mensejahterakan masyarakat hukum adat dengan cara mengembalikan hak ulayat yang dikelola oleh investor, sementara yang telah dilelola dengan baik dapat dilakukan secara musyawarah antara masyarakat, pihak investor dan pihak pemerintah daerah.²¹⁴

Semenjak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, mengenai pemerintahan desa atau yang setingkat dengannya, misalnya di Kabupaten Lahat dikembalikan kepada Pemerintahan Marga. Susunan Pemerintahan Marga sebagai berikut. (a) Pasirah/ Kepala Marga merangkap Ketua Adat/Ketua Pembina Adaat Istiadat Marga. (b) Pembarap, yaitu Kerio di Dusun tempat tinggal Pasirah, sebagi pembantu utama Pasirah. (c) Penghulu, sebagai pembantu Pasirah dalam bidang yang berhubungan dengan agama Islam. (d)

²¹³ *Ibid*, hlm. 186

²¹⁴ *Ibid*

Juru Tulis Marga. Sebagai pengelola administrasi Marga. (e) Kemit, sebagai petugas keamanan yang dipergilirkan dari rakyat/masyarakat setempat.²¹⁵

Adapun mengenai Dewan Marga, sebagai pendamping/mitra pemerintah Marga, bertugas antara lain: (a) Membuat peraturan-peraturan dalam rangka kewenangan Marga terutama yang dilandasi atau menurut hukum adat. (b) Mengawasi jalannya pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan marga. (c) Menetapkan/mengesahkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Marga.²¹⁶

d. Desa Adat/Desa Pakraman di Bali.

Istilah Desa Adat di Bali berawal dari penelitian Liefrink di Bali Utara (1886-1887). Dari hasil penelitiannya, Liefrink mengatakan bahwa desa di Bali sesungguhnya adalah sebuah ‘republik kecil’ yang memiliki hukum atau aturan adat dan tradisi sendiri. Susunan pemerintahan lebih bersifat demokratis, setiap anggota memiliki hak-hak hukum yang sama. Orang yang ditunjuk sebagai pemimpin adalah orang yang paling lama menjadi anggota (tetua). Apabila terjadi perbedaan pendapat akan diputuskan dengan suara terbanyak.²¹⁷

Desa adat/pakraman merupakan suatu komunitas tradisional dengan fokus fungsi dalam bidang adat dan agama Hindu, dan merupakan satu kesatuan wilayah dimana para anggotanya secara bersama-sama melaksanakan

²¹⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa.. Op.Cit.*, hlm. 100

²¹⁶ *Ibid*

²¹⁷ *Ibid*, hlm. 78

kegiatan sosial dan keagamaan yang ditata oleh suatu sistem budaya.²¹⁸

Sebuah Desa Pakraman akan terdiri dari tiga unsur, yaitu:²¹⁹

1. Unsur *parahyangan* tempat suci umat Hindu dan aktivitas lainnya yang berkaitan dengan agama Hindu.
2. Unsur *pawongan* atau warga desa yang beragama Hindu.
3. Unsur *pelemahan* atau wilayah desa yang berupa karang ayahan desa dan karang gunakaya yang diatur sesuai dengan agama Hindu.

Selanjutnya, dengan mengacu kepada berbagai batasan yang diberikan terhadap desa adat, disimpulkan ciri-ciri desa adat sebagai berikut²²⁰

1. Mempunyai batas - batas tertentu yang jelas. Umumnya berupa batas alam seperti sungai, hutan, jurang, bukit atau pantai.
2. Mempunyai anggota (karma yang jelas), dengan persyaratan tertentu
3. Mempunyai kahyangan tiga atau kahyangan desa, atau pura lain yang mempunyai fungsi dan peranan sama dengan kahyangan tiga.
4. Mempunyai otonomi, baik keluar maupun ke dalam.
5. Mempunyai suatu pemerintahan adat dengan kepengurusan (prajuru adat) sendiri.

Di Bali ada dua jenis desa, yaitu: desa *pakraman* dan desa dinas.²²¹

Pembedaan ini terjadi sejak masa kolonial, pemerintahan lokal di Bali telah dicirikan oleh kerangka dualistik yang membagi otoritas antara struktur adat dan dinas serta membentuk berbagai kelembagaan tingkat lokal memeng

²¹⁸ Nengah Keddy Setiada, "Desa Adat Legian Ditinjau Dari Pola Desa Tradisional Bali", *Jurnal Pemukiman Natak* Vol. 1 No. 2 Juni 2003, hlm. 60

²¹⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa.. Op.Cit.*, hlm. 80

²²⁰ Nengah Keddy Setiada, *Desa Adat... Op.Cit.*, hlm. 60

²²¹ I Gusti Ketut Arya Sunu, dkk. "Harmonisasi, Integrasi, Desa Pakraman dengan Desa Dinas yang Multietnik dan Multigama Menghadapi Pergeseran, Pelestarian, dan Konflik di Bali", *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, Vol. 3 No. 2 Oktober 2014, hlm. 449

sudah rumit dan beraneka ragam yang mengatru kehidupan sosial, ekonomi, dan ritual di tingkat komunitas.²²²

Dilihat dari sejarah hidup desa dinas dan desa *pakraman*, bahwa desa *pakraman* lebih tua bila dibandingkan dengan desa dinas, tetapi desa dinas lebih beruntung. Keberuntungan itu tampak dalam pemberian fasilitas oleh pemerintah berupa fasilitas kantor, kelengkapan administrasi dan aparat desa. Agar kedua desa di atas dapat hidup berdampingan perlu adanya pemahaman tugas, tanggung jawab dan komitmen masing-masing. Desa dinas dan desa *pakraman* di Bali berada dalam kondisi harmonis dan terjadi hubungan komunikasi Antara unsur desa dinas dan desa *pakraman* dalam susunan struktur pemerintahan. Keharmonisan desa dinas dan desa *pakraman* memunculkan ungkapan “satu badan dua kepala”. Keharmonisan hubungan antara desa dinas dan desa *pakraman* menurut Pitana (1994) karena ada kemungkinan antara lain: (1) satu desa dinas mempunyai luas wilayah dan penduduk yang sama dengan satu desa *pakraman*, (2) satu desa dinas meliputi beberapa desa *pakraman*, (3) satu desa *pakraman*, terdiri atas beberapa desa dinas, (4) satu desa dinas meliputi beberapa desa *pakraman* dan sebagian dari desa *pakraman* lain.²²³

Beberapa bentuk masyarakat hukum adat yang disebut di atas belumlah mewakili semua masyarakat hukum adat yang masih ada hingga sekarang. Konstelasi politik pengaturan masyarakat hukum adat meskipun sudah mendapat

²²² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa.. Op.Cit.*, hlm. 78

²²³ I Gusti Ketut Arya Sunu, dkk. “*Harmonisasi, Integrasi..... Loc.Cit.*,”

konstitusionalitas dalam UUD 1945 pun masih sering mendapatkan deskriminasi untuk memperoleh hak dan kewenangannya.

Mencermati penjelasan yang disampaikan oleh Bagir Manan dalam memaknai Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 memperlihatkan bahwa masyarakat hukum adat berbeda dengan desa yang dimaksudkan dalam UU No. 5 tahun 1979 pada masa Orde Baru. sehingga pada perkembangannya keberadaan masyarakat hukum adat memperoleh julukan baru dalam UU Nomor 6 tahun 2014 tentang desa yang disahkan pada tahun 2014 silam yaitu dengan sebutan desa adat.

Hal ini terlihat dengan jelas dalam penjelasan UU Nomor 6 tahun 2014 bahwa pada dasarnya Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa Adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul.²²⁴

Pada dasarnya kesatuan masyarakat hukum adat terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan genealogis

²²⁴ Penjelasan undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa

dengan teritorial. Yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial. Dalam kaitan itu, negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Implementasi dari kesatuan masyarakat hukum adat tersebut telah ada dan hidup di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti *huta/nagori* di Sumatera Utara, *gampong* di Aceh, *nagari* di Minangkabau, *marga* di Sumatera bagian selatan, *tiuh* atau *pekon* di Lampung, *desa pakraman/desa adat* di Bali, *lembang* di Toraja, *banua* dan *wanua* di Kalimantan, dan *negeri* di Maluku.²²⁵

²²⁵ *Ibid*

BAB III

ANALISIS HUKUM TERHADAP PENGATURAN DESA DALAM KONSTITUSI SEBELUM DAN SESUDAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Tidak dapat dipungkiri bahwa desa merupakan ruh dari berdirinya negara Indonesia ini, sebagai penyangga dan sekaligus benteng terhadap tegaknya bangsa. Sifatnya yang komunal dan religius menjadi ciri khas untuk negara yang dibentuk di atas puluhan ribu desa yang menopangnya. Desa secara sosiologis maupun politis memiliki posisi yang sangat kuat. Dengan jumlah sekitar 73.000 (tujuh tiga ribu) desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia sebagian besar hidup di desa. Dengan demikian, posisi pemerintah desapun memiliki arti strategis, karena posisinya yang paling dekat dengan masyarakat.²²⁶

Secara historis desa sudah ada sebelum datangnya penjajah Belanda. Di Nusantara telah terdapat sistem ketatanegaraan dalam bentuk kesatuan perkampungan dan lain-lain. Menurut Nasroen, desa di Indonesia telah ada sejak beratus-ratus tahun yang lampau. Dari zaman ke zaman, desa, nagari, marga ini ada dan tetap ada sampai dewasa ini. Majapahit telah hilang, demikian pun Sriwijaya, Atjeh, Bugis, Minangkabau, Mataram dan sebagainya. Hindia Belanda, pendudukan Jepang telah lenyap, tetapi desa, nagari, marga itu tetap ada. Dari jalan sejarah ini, sebagai bukti dapat diambil kesimpulan bahwa sesuatu negara akan

²²⁶ Kushandajani, "Implikasi UU No. 6 Tahun 2016..... Op.Cit., hlm. 76

tetap ada, selama desa, nagari, marga itu ada, asal negara itu sanggup menyatukan dirinya dengan desa, nagari dan marga itu.²²⁷

Melihat posisi strategis dan kedudukan desa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menjadi penting untuk melihat dinamika pengaturan desa dalam lintasan perjalanan konstitusi di Indonesia, hal ini untuk mengetahui seberapa besar komitmen pemerintah dalam melindungi dan menjaga desa yang sedari awal sudah memiliki otonomi yang asli. Dalam bab ini penulis akan menguraikan dinamika pengaturan desa dalam konstitusi sejak kemerdekaan hingga setelah perubahan UUD 1945.

A. Dinamika Pengaturan Desa dalam UUD 1945 dan Perdebatannya dalam sidang BPUPKI-PPKI

Merupakan fakta sejarah bahwa rumusan awal terbentuknya bangsa Indonesia dimulai dalam perdebatan dalam sidang BPUPKI-PPKI yang dibentuk pada masa penjajahan Jepang untuk mempersiapkan kemerdekaan Indonesia²²⁸. Selain perdebatan mengenai dasar negara yang akan dijadikan pandangan hidup

²²⁷ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa.. Op.Cit.*, hlm. 27

²²⁸ Kemerdekaan yang diberikan oleh Jepang berawal dari janji dari Perdana Menteri Jepang Kaiso yang secara resmi diucapkan pada bulan September 1944. Ditengarai bahwa janji tersebut bukanlah merupakan suatu kebaikan hati. Jika tidak ada keadaan yang memaksa janji tersebut tidak akan pernah ada. Keadaan yang menyebabkan diumumkannya janji kemerdekaan itu adalah rangkaian kekalahan beruntun balatentara Jepang sejak bulan Mei 1942, yaitu setelah armada Jepang mulai menagalami kekalahan besar dalam pertempuran laut di Coral Sea, sebelah timur Australia. Atas dasar janji tersebutlah kemudian dibentuk Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang dalam bahasa Jepang disebut dengan "*Dokuritsu Zyumbi Cosakai*". Mengingat luasnya wilayah Indonesia maka dibentuklah dua buah BPUPKI yang masing-masing untuk pulau Jawa dan Sumatera. BPUPKI untuk pulau Jawa dipimpin oleh Dr. Radjiman Wedyodiningrat dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada saiko sikikan (Panglima Tentara) tentara ke XVI. Sedangkan BPUPKI untuk pulau Sumatera dipimpin oleh Muhammad Sjafei yang dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada Saiko Sikikan Tentara ke XXV. BPUPKI bersidang dari tanggal 28 Mei 1945 hingga 17 Juli 1945. *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI 28 Mei-22 Agustus 1945*, penyunting penyelia, Saafroedin Bahar, dan Nanie Hudawati, Cet. I, Edisi IV, Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1998, hlm. xxiv-xxvii

(*weltanschauung*) dan ideologi negara layaknya negara yang sudah merdeka, dalam sidang tersebut juga banyak membicarakan bagaimana bentuk dan pemerintahan yang akan dibangun dalam rangka negara yang merdeka.

Dalam hal membicarakan tentang dasar negara, tak luput pula pandangan-pandangan dari anggota BPKUPKI-PPKI melontarkan gagasannya mengenai desa yang menjadi cikal bakal keberadaan negara Indonesia yang dihiasi dengan suasana kehidupan desa. Adalah Moh. Yamin dan Soepomo, dua tokoh yang sangat gigih menyuarakan tentang “desa” dalam sidang BPUPKI-PPKI agar desa dapat dijadikan susunan pemerintahan terbawah dalam susunan pemerintahan di Indonesia.

Dalam pidatonya yang pertama dalam sidang BPUPKI pada tanggal 29 Mei 1945, Moh. Yamin menyampaikan pandangannya tentang faham negara bahwa “*Negeri, desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibarui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan negara sebagai bagian bawah*”. Pandangan ini disampaikan Yamin setelah menguraikan beberapa paham yang harus ditolak oleh masyarakat Indonesia, dan pandangan yang disampaikan di atas merupakan salah satu faham yang harus diwujudkan.²²⁹

Selanjutnya pada tanggal 31 Mei 1945 Soepomo memberikan pandangannya terkait dasar negara untuk negara Indonesia yang akan merdeka. Dalam pidatonya tersebut Soepomo lebih menegaskan pendiriannya agar Indonesia tidak hanya mencontoh dan menerapkan begitu saja tentang bentuk

²²⁹ *Ibid*, hlm. 25

negara negeri lain, karena pada dasarnya Indonesia mempunyai susunan tata negara yang asli. Dalam pidatonya, Soepomo²³⁰ mengatakan bahwa

“Setelah kita meninjau ringkas contoh-contoh dari sifat negeri-negeri lain, maka tadi dengan sepatah dua patah kata kami mengatakan apa yang tidak sesuai dan apa yang sesuai dengan lembaga sosial (struktur sosial) dari masyarakat Indonesia yang asli. Sebagaimana tuan-tuan telah mengetahui juga, struktur sosial yang asli tidak lain adalah ciptaan kebudayaan Indonesia, ialah buat aliran pikiran atau semangat kebatinan bangsa Indonesia”.

“Maka semangat kebatinan, struktur kerohanian dari bangsa Indonesia bersifat dan bercita-cita *persatuan hidup* persatuan *kawulo* dan gusti yaitu persatuan antara dunia luar dan dunia batin, antara mikrokosmos dan makrokosmos, antara rakyat dan pemimpin-pemimpinnya. Segala manusia sebagai seorang, golongan manusia dalam sesuatu masyarakat dan golongan-golongan lain dari masyarakat itu dan tiap-tiap masyarakat dalam pergaulan hidup di dunia seluruhnya dianggapnya mempunyai tempat dan kewajiban hidup (darma) sendiri-sendiri menurut kodrat alam dan segala-galanya ditujukan kepada *keimbangan lahir* dan *batin*. Manusia sebagai seseorang tidak terpisah dari seseorang lain atau dari dunia luar, golongan-golongan manusia, malah segala golongan makhluk, segala sesuatu bercampur baur dan bersangkutan paut, segala sesuatu berpengaruh-pengaruhi dan kehidupan mereka bersangkutan-paut. Inilah ide totaliter, ide integralistik dari bangsa Indonesia yang berwujud juga dalam susunan tata negaranya yang asli”.

“Menurut sifat tata negara Indonesia yang asli, yang sampai zaman sekarang pun masih dapat terlihat dalam suasana desa baik di Jawa, maupun di Sumatera dan kepulauan-kepulauan Indonesia lain, maka para pejabat negara senantiasa berwajib memegang teguh persatuan dan keseimbangan dalam masyarakatnya. Kepala desa, atau kepala rakyat berwajib menyelenggarakan keinsafan keadilan rakyat, harus senantiasa memberi bentuk (Gestaltung) kepada rasa keadilan dan cita-cita rakyat. Oleh karena itu, kepala rakyat “memegang adat” (kata pepatah Minangkabau) senantiasa memperhatikan segala gerak-gerik dalam masyarakatnya dan untuk maksud itu, senantiasa *bermusyawarah* dengan rakyatnya atau dengan kepala-kepala keluarga dalam desanya, agar supaya pertalian batin antara pemimpin dan rakyat senantiasa terpelihara. Dalam susunan persatuan antara rakyat dan pemimpinnya, antara golongan-golongan rakyat satu sama lain, segala golongan yang diliputi oleh *semangat gotong royong, semangat kekeluargaan*”.

²³⁰ Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Yayasan Prapanca, Jakarta, cetakan pertama, 1959, hlm. 112-113

“Maka teranglah Tuan-tuan yang terhormat, bahwa jika kita hendak mendirikan Negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka negara kita harus berdasar atas aliran pikiran (*Staatside*) negara yang integralistik, negara yang *bersatu* dengan *seluruh rakyatnya*, yang mengatasi seluruh *golongan-golongannya dalam lapangan apapun*”.

Mencermati pidato Soepomo di atas, menurut A. Hamid S. Attamimi dalam disertasinya yang berjudul “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I Pelita VI)” mengatakan bahwa apabila kita memperhatikan pidato dan uraian Soepomo mengenai Negara Republik Indonesia sebagaimana kemudian diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, maka dalam membentuk Negara Republik Indonesia tersebut bangsa Indonesia mendasarkannya atas teori bernegara “Republik Desa”. Baik mengenai hakekat Negara Indonesia yang di dalamnya terkandung cita negaranya, mengenai pembenaran adanya Negara Indonesia, mengenai terbentuknya Negara Indonesia, maupun mengenai tujuan Negara Indonesia, ternyata semua itu sama dengan hakekat, pembenaran adanya terbentuknya, dan tujuan dari desa. Semua itu tentunya dalam lingkup yang jauh lebih besar dan dalam konstelasi yang lebih modern, sesuai dengan zaman dan masa diproklamasikannya Negara Republik Indonesia.²³¹

Mengenai hakekat Negara Republik Indonesia yang di dalamnya terkandung Cita Negara Indonesia, Soepomo menunjuk pada cita negara yang

²³¹ A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I Pelita VI)”, *Disertasi Universitas Indonesia*, Jakarta, 1990, hlm. 101-102

terdapat pada paguyuban masyarakat Desa; para pemimpinnya bersatu jiwa dengan rakyatnya dan senantiasa memegang teguh persatuan dan keseimbangan dalam masyarakat. Mengenai pembenaran adanya Negara Republik Indonesia yang akan menggantikan tempat Hindia Belanda itu, Soepomo menunjuk kepada negara yang strukturnya disesuaikan dengan *sociale structure* masyarakat Indonesia yang asli yang nyata pada masa sekarang, yaitu Desa, disesuaikan pula dengan panggilan zaman. Mengenai pembentukan Negara Indonesia, Soepomo menunjuk kepada perlunya tiap negara mempunyai keistimewaan sendiri yang berhubungan dengan riwayat dan corak masyarakatnya, sebagaimana terlihat dalam kehidupan desa. Dan mengenai tujuan negara yang berdasar persatuan, seperti halnya desa, dengan tujuan negara yang “bersatu dan adil”, “untuk kepentingan rakyat seluruhnya” atau dengan kata lain, bersatu, adil dan makmur.²³²

Soepomo menjadikan “Republik Desa” sebagai model negara dan pemerintahan asli Indonesia karena cita dasar dari pembentukan Negara Republik Indonesia sama dengan cita pembentukan “Republik Desa”, yaitu yang “d disesuaikan dengan *sociale structuur* masyarakat Indonesia yang nyata pada masa sekarang, serta harus disesuaikan dengan panggilan zaman” yang modern maka cita dasar itu “membentuk struktur negara”, yang menurut Padmo Wahjono membentuk “bidang ketatanegaraan” yang meliputi “tata organisasi”, “tata

²³² *Ibid*, hlm. 102

jabatan”, dan “tata hukum” dalam arti “himpunan tata hukum berdasarkan suatu sistem tertentu”.²³³

Dalam hal ini, Ni'matul Huda dalam pidato konstitusi yang disampaikan pada acara pidato konstitusi dengan tema “Desa dan Konstitusi” yang diselenggarakan atas kerjasama Badan Prakarsa Pemberdayaan Desa dan Kawasan (BP2DK), Universitas Janabadra, Yogyakarta, 18 Agustus 2015, mempertanyakan benarkah “Republik Desa” adalah model negara dan pemerintahan asli Indonesia sebagaimana dikatakan oleh Soepomo?.²³⁴

Sebagai upaya menjawab pertanyaan ini, Ni'matul Huda mengutip beberapa argumentasi Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a dalam bukunya “Republik Desa, Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa”. Adapun pendapat tersebut adalah sebagai berikut

Pertama, C. Van Vollenhoven dalam bukunya “*Staatsrecht Overzee*” mengatakan :²³⁵

“Wanner in 1596 het eerste schip met de driekleur aan den mast den indischen archipel binnenvalt, is dat land staatsrechtelijk geen “woes ten ledig” land. Het is boordevol instituten van volks-en gezagsordening: bewind door of over stamen, dorpen, bonden, republieken, vorstenrijken. Allermint een samenhangend geheel – ondanks den vroegeren machtigen groei en het vroegere tijdelijk overwicht van madjapahit -; mar wel een complex van Oostaziatisch staatsrecht, inheemsch gebleven ondanks Hindoesche en Mohammedaan-sche invloeden op de bevolking”.

²³³ *Ibid*, hlm. 103

²³⁴ Ni'matul Huda, “Desa dan Konstitusi (suatu gagasan usulan amandemen ulang UUD 1945)”, *Pidato Konstitusi*, diselenggarakan oleh Prakarsa Desa bekerjasama dengan Universitas Janabadra, Yogyakarta, 18 Agustus 2015, hlm. 5

²³⁵ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa.. Op.Cit.*, hlm. 5, dikutip oleh Ni'matul Huda, “*Desa dan Konstitusi...ibid*, hlm. 5-6

(ketika sebuah kapal berbendera tiga warna masuk daerah Indonesia pada tahun 1596, daerah itu dalam arti kata Hukum Tatanegara, tidak lah merupakan sebidang “tanah kosong yang tandus dan tidak tergarap”. Daerah itu penuh padat dengan lembaga-lembaga pengaturan masyarakat dan pemerintah, yang dikuasai oleh atau berkekuasaan atas suku-suku bangsa, kesatuan perkampungan, republik-republik dan kerajaan-kerajaan. Hanya sifat kesatuan sama sekali tidak ada meskipun negara Majaphit dahulu tumbuh dengan kokohnya dan memegang pimpinan yang kuat, dan yang terdapat adalah justru suatu hukum tata negara Asia Timur yang jalin berjalin, dan tetap bersifat asli, walaupun penduduknya banyak terpengaruh oleh kebudayaan Hindu dan Islam)

Penjelasan van Vollenhoven tersebut menunjukkan, bahwa pemerintah republik atau republik desa (secara substansial) telah ada sebelum Belanda masuk ke wilayah nusantara. *Republieken* yang dimaksud van Vollenhoven adalah suatu pemerintahan demokratis yang mementingkan kesejahteraan rakyat yang bersifat asli dan otonom berdasarkan adat istiadat dan sistem nilai budaya masyarakat setempat, sehingga dapat dikatakan bahwa konsep desa (yang otonom) di Indonesia bukanlah konsep yang diadopsi dari luar.²³⁶

Kedua, ketika pemerintah Hindia Belanda melangsungkan politik hukum pemerintahan desa pada masa kolonial, pemerintahan desa diberikan keleluasaan untuk mengatur berdasarkan hukum adat masing-masing menurut adat- istiadat masing-masing desa, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 128 ayat (3) *Indische Staatsregeling* (IS) tanggal 2 September 1854, Staatblad Tahun 1854 No.2. menegaskan.²³⁷

Aan de Inlandsche gemeenten worden de regeling en het bestuur van hare huishouding gelaten, met inachtneming van de verordeningen uitgegaan van den Gouverneur General, van het gewestelijk gezag, van den resident

²³⁶ *Ibid*, hlm. 6

²³⁷ *Ibid*

of van de besturen der bij ordonantie aangewezen zelfstandige gemeenschappen.

Kaidah yang terkandung dalam IS ini menunjukkan bahwa ada perintah norma agar desa sebagai kesatuan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu harus dibiarkan (*gelaten*) mengatur rumah tangganya sendiri (*huishouding gelaten*) berdasarkan hukum adat. Mengapa menggunakan istilah *gelaten* (dibiarkan) dan tidak menggunakan istilah “diserahkan”? Hal ini dimaksudkan bahwa otonomi desa telah ada sebelum adanya pemerintah kolonial Belanda, sehingga digunakan istilah “dibiarkan”. Berbeda halnya dengan otonomi daerah, sama sekali ada kewenangan mengatur rumah tangganya ketika ada “penyerahan” dari pemerintah pusat.²³⁸

Ketiga, konsep integralistik dalam pemikiran Soepomo yang dikenal dengan konsep hukum adat “*Manunggaling Kawulo Gusti*” dalam budaya Jawa, yakni antara yang diperintah dengan yang memerintah harus dalam satu kesatuan yang integral, inilah yang disebut olehnya dengan ideal negara Indonesia. *Manunggaling kawulo gusti* ini direfleksikan, kemudian sebagai romantisme hukum adat (*adatrechts*) yang mengusung pentingnya identitas kultural dan kekhasan nilai “asli” Indonesia.²³⁹ Beberapa argumen di atas merupakan penguat pandangan Soepomo terkait republik desa yang bahwa Indonesia sudah mempunyai susunan ketatanegaraan yang diwarisi dari konsep republik desa yang ada di Indonesia.

²³⁸ *Ibid*, hlm. 7

²³⁹ *Ibid*, hlm. 7-8

Dalam sidang BPUPKI 29 Mei 1945 yang membahas masalah pemerintah daerah, Moh. Yamin antara lain menyampaikan:

“Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan aman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintah Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja”.²⁴⁰

Kemudian dalam sidang yang kedua yaitu dalam rapat besar tanggal 11 Juli 1945 setelah dipersilahkan oleh ketua Radjiman, Mohammad Yamin memberikan pendapatnya bahwa:

“Pemerintah dalam republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan Pemerintah yang paling bawah. Pemerintah ini saya namai pemerintah bawahan. Dan pemerintah pusat, ibu negara Republik Indonesia. Itu saya namai pemerintah atasan”.

Antara pemerintah atasan dan pemerintah tengahan. Perkara desa barangkali tidak perlu saya bicarakan di sini, melainkan kita harapkan saja, supaya sifatnya nanti diperbaharui atau disesuaikan dengan keperluan zaman baru. Baiklah jangan diajukan dalam rapat ini atau dalam rapat Panitia, bagaimana desa harus diperbaiki, melainkan kita serahkan saja kepada Dewan Perwakilan, supaya mereka menyesuaikan desa di Pulau Jawa, nagari di Minangkabau, dan dusun-dusun yang lain, dengan pemerintah tengahan atau dengan pemerintahan atasan dan juga, supaya memenuhi kemauan zaman baru di tanah Indonesia kita ini”.

Tetapi yang perlu ditegaskan di sini, yaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, marga-marga dan lainnya tetaplah menjadi kaki pemerintahan Republik Indonesia dan ditengah-tengah Pemerintahan atasan dan bawahan, kita pusatkan pemerintah daerah”.²⁴¹

²⁴⁰ Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan.. Op.Cit.*, hlm. 100

²⁴¹ Risalah Sidang BPUPKI-PPKI 28 Mei-22 Agustus 1945, penyunting penyelia, Saafroedin Bahar, dan Nanie Hudawati,..*Op.Cit.*, hlm. 199-200. Pejelasan Yamin di atas merupakan uraian lebih lanjut dari pokok-pokok hal yang akan diatur dalam UUD sebagai konstitusi Indonesia yang oleh Yamin disebut sebagai faham-faham yang harus dijalankan oleh negara Indonesia, yaitu pokok pada angka V yang mengatakan bahwa: negeri, desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibarui dengan jalan rasionalisme dan pembaruan zaman, dijadikan kaki susunan negara sebagai bagian bawah. Lihat RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hlm. 98

Dalam sidang selanjutnya yaitu pada tanggal 15 Juli 1945 Soepomo memberikan persetujuan atas susunan daerah di Indonesia yang meliputi desa yang harus dihormati sebagai susunan asli. Hal ini terlihat saat Soepomo menyampaikan penjelasan Pasal 16 Rancangan Undang Undang Dasar dalam sidang BPUPKI-PPKI. Soepomo menjelaskan bahwa:

Menurut pasal 16 pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Jadi rancangan Undang-undang Dasar memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian daerah Indonesia dalam daerah-daerah yang besar dan untuk membagi daerah-daerah besar itu atas daerah-daerah kecil. Dengan memandang dan mengingat “ dasar permusyawaratan”, artinya bagaimanapun bentuknya pemerintah daerah, pemerintah itu harus berdasar atas permusyawaratan, jadi misalnya dengan mengadakan Dewan Perwakilan Daerah. Hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa harus diperingati juga. Daerah-daerah yang bersifat istimewa itu ialah pertama daerah kerajaan (Kooti), baik di Jawa maupun diluar Jawa, daerah-daerah yang dalam bahasa Belanda dinamakan “*zelfbesturende lanschappen*”. Kedua daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan asli, ialah *Dorfgemeinschaften*, daerah-daerah kecil mempunyai susunan rakyat asli seperti desa di Jawa, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, huta dan kuria di Tapanuli, gampong di Aceh. Maksud panitia ialah hendaknya adanya daerah-daerah istimewa tadi, ialah daerah kerajaan (*zelfbesturende lanschappen*) dan desa-desa itu dihormati dengan menghormati dan memperbaiki susunannya asli.

Berangkat dari berbagai argumen yang disampaikan oleh kedua tokoh yang kokoh mempertahankan pendiriannya terkait dengan pandangannya terhadap eksistensi desa maka dalam naskah Undang-Undang Dasar yang dihasilkan melalui sidang BPUPKI-PPKI pengaturan desa secara eksplisit terdapat dalam konstitusi pertama Republik Indonesia. Hal ini terlihat lebih jelas dalam rumusan Pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi:

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

Selanjutnya, pada tanggal 18 Agustus 1945, (sidang PPKI setelah proklamasi), atas permintaan Soekarno (ketua PPKI), Soepomo memberi penjelasan mengenai Rancangan Undang-Undang Dasar yang akan disahkan sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia mengenai pemerintah daerah, Soepomo menjelaskan :²⁴²

“di bawah Pemerintah Pusat ada Pemerintah Daerah : Tentang Pemerintah Daerah di sini hanya ada satu pasal, yang berbunyi: “Pemerintah Daerah diatur dalam Undang-Undang”. Hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk Pemerintah Daerah, artinya pemerintahan Daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, *kooti-kooti, sultanat-sultanat* tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara; jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah. *Zelfbesturende Landschappen* itu bukan negara, sebab hanya ada satu negara. Jadi di *zelfbesturende landschappen*, hanyalah daerah saja, tetapi daerah istimewa yaitu yang mempunyai sifat istimewa. Jadi daerah-daerah istimewa itu suatu bagian dari *Staat* Indonesia, tetapi mempunyai sifat istimewa, mempunyai susunan asli. Begitupun adanya “*zelfstandige gemeenschappen*” seperti, desa, di Sumatera negeri (di Minangkabau), marga (di Palembang) yang dalam bahasa Belanda disebut “*Inheemche Rechtsgemeenschappen*”. Susunannya asli dan dihormati.

Dalam rangka memperkuat penjelasan yang disampaikan oleh Soepomo tersebut, dalam UUD 1945 dijelaskan lebih lanjut Pasal 18. Dalam penjelasannya dikatakan bahwa²⁴³ “*oleh karena Negara Indonesia itu suatu eenheidsstaat, maka*

²⁴² Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945..... Op.Cit.*, hlm. 15-16

²⁴³ Harun Alrasid, *Naskah Undang Undang Dasar 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, UI Press: Jakarta, 2004, hlm. 26-25

*Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (streek dan locale rechtsgemeenschappen) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang”.*²⁴⁴ Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Penjelasan UUD 1945, Pasal 18 mengidentifikasi “hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” sebagai daerah-daerah yang mempunyai susunan asli yaitu *zelfbesturende landchappen* dan *Volksgemeenschappen*. Kedua susunan pemerintahan di atas, meskipun tunduk

²⁴⁴ Menurut wiryono di dalam menyusun UU tentang pembagian daerah otonomi tersebut, oleh Pasal 18 UUD 1945 diberikan beberapa syarat dengan memandang dan mengingat : (I) dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara. (ii) hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Ad. I : berhubung di dalam pembukaan antara lain ditentukan “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”, maka menurut hemat kami syarat yang ditentukan oleh Pasal 18 UUD 1945 itu adalah merupakan konsekwensi dari apayang ditentukan di dalam pembukaan tersebut. Realisasi dari dasar keharusan adanya dasar permusyawaratan itu adalah badan perwakilan daerah di dalam daerah otonom yang bersangkutan. Ad. II: jika diingat sejarah pembuatan UUD 1945, maka syarat yang ditentukan oleh Pasal 18 UUD 1945 ini sudah dapat dimaklumi, sebab pada waktu dibuatnya UUD 1945 di dalam teritorir negara RI terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende Landschappen dan Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dsb,nya. Jadi demi tercapai “persatuan Indonesia” hak asal-usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa tersebut perlu diperhatikan, hanya dengan catatan berangsur-angsur dengan UU daerah yang bersifat istimewa itu dapat dihapuskan. Wiryono, *Garis Besar Pembahasan dan Komentar UUD 1945*, Bandung: Penerbit Alumni, 1982, hlm. 126

kepada peraturan pemerintah Hindia Belanda memang pemerintahan asli Indonesia. *Landschap* dan *Volksgemeenschap* bukan suatu susunan pemerintahan bentukan atau ciptaan peraturan perundang-undangan atau pemerintahan Hindia Belanda, melainkan pemerintahan yang diciptakan dan dijalankan oleh “bumiputra”.²⁴⁵

Dalam penjelasan Pasal 18, yang dimaksudkan dengan *Volksgemeenschappen* adalah desa, negeri, dusun, marga dan sebagainya. Sepanjang yang dimaksud adalah desa, dan sebagainya alam peraturan perundang-undangan Hindia Belanda dipergunakan istilah *Inlandche Gemeenten*, yaitu semua persekutuan hukum teritorial Indonesia asli yang mandiri, kecuali Swapraja. Jadi bukan hanya beberapa desa yang merupakan satu kesatuan yang mandiri, juga persekutuan hukum lebih besar yang mandiri, seperti marga di Sumatera Selatan. *Volksgemeenschappen* dan *Inlandche Gemeenten* adalah daerah otonom yang dibiarkan mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangga mereka sendiri. Dari pembahasan di atas, maka “memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” menurut Pasal 18, sepanjang mengacu kepada *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* berarti menunjuk kepada daerah-daerah otonomi asli Indonesia yaitu swapraja dan desa.²⁴⁶

²⁴⁵ Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah.... Op.Cit.*, hlm. 158

²⁴⁶ *Ibid*, hlm. 159-160

Terhadap Pasal 18 tersebut terdapat beberapa pokok pikiran yang terkandung di dalamnya, di antaranya adalah :²⁴⁷

1. Daerah Indonesia akan dibagi atas daerah besar dan kecil yang akan diatur dengan undang-undang.
2. Pengaturan tersebut harus:
 - a. Memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara; dan
 - b. Memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerahnya yang bersifat istimewa.
Kemudian dalam penjelasan “ditambahkan” berbagai prinsip berikut:
3. Daerah besar dan kecil bukanlah “negara bagian”. Karena daerah tersebut dibentuk dalam kerangka negara kesatuan (*eenheidsstaat*).
4. Daerah besar dan kecil ada yang bersifat otonom dan ada yang bersifat administrasi belaka (*administratif*).
5. Daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa adalah Swapraja (*Zelfbesturende Landschappen*) dan desa atau semacam itu yang disebut *Volksgemeenschappen*.
6. Republik Indonesia akan menghormati kedudukan daerah yang mempunyai hak asal-usul yang bersifat istimewa itu.

Meski desa-desa di Jawa hanya merupakan salah satu bentuk *Volksgemeenschappen* seperti yang disebut dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945, namun istilah “desa” digunakan sebagai istilah yang menggantikan *Volksgemeenschappen*. Desa telah menjadi istilah yang digunakan tidak hanya di pemerintahan dalam negeri, tetapi juga digunakan di lingkungan akademik khususnya ilmu-ilmu sosial.²⁴⁸

Jika melihat secara mendalam makna pengaturan sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945 berikut penjelasannya itu, dapat dikatakan bahwa esensi dari Pasal 18 UUD 1945 adalah adanya pengakuan negara terhadap apa yang disebut dengan “otonomi desa” dewasa ini. lebih dari itu, dengan

²⁴⁷ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah... Op.Cit.*, hlm. 121

²⁴⁸ Ni'matul Huda, “Desa dan Konstitusi... Op.Cit.”, hlm. 14

menyebutkan desa sebagai susunan asli yang memiliki hak asal-usul, menurut UUD 1945, hanya desa yang dipastikan memiliki otonomi. Adapaun “daerah-daerah besar dan kecil lainnya”, semacam provinsi, Kabupaten atau kecamatan yang dikenal dalam sistem pemerintahan nasional sekarang ini, dapat bersifat otonom atau administratif belaka. Apakah tiap-tiap “daerah besar dan kecil” itu diberi status otonomi atau administratif tergantung pada “kebutuhan”, perimbangan kekuatan politik pusat dan daerah, sebagaimana dituangkan di dalam undang-undang”.²⁴⁹

Bertolak pangkal dari ketentuan Pasal 18 dan penjelasannya tersebutlah kemudian lahir berbagai peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan (Di) Daerah (seperti UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974). Tidak dapat dinafikan bahwa pengaturan desa berada di bawah naungan undang-undang pemerintah daerah. Karena desa dianggap sebagai bagian integralistik dari daerah. Berikut akan dipaparkan lebih lanjut peraturan perundang-undangan di atas;

1. UU No. 1 Tahun 1945 tentang tentang Kedudukan Komite Nasional Indonesia

Pada dasarnya pemerintah desa dengan berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak mengalami perubahan dibandingkan dengan pada masa penjajahan Belanda maupun Jepang. Peraturan- peraturan yang dibuat oleh pemerintah penjajahan tetap berlaku karena pemerintah Indonesia yang masih sangat muda itu belum sempat atau belum dapat membuat peraturan-peraturan

²⁴⁹ *Ibid*, hlm. 15

baru sebagai penggantinya. Namun demikian, tidak bisa diingkari bahwa Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, telah menghembuskan semangat baru ke dalam bentuk kesadaran sebagai suatu bangsa yang sejajar dengan bangsa-bangsa lain di dunia, tetapi juga adalah semangat demokrasi.²⁵⁰

Pergantian Kabinet Presidensial menjadi Kabinet Parleментар pada tanggal 14 November 1945 juga tidak bisa dilepaskan dari semangat demokrasi tersebut. Pergantian kabinet tersebut diawali dengan usul Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia kepada pemerintah, agar Komite Nasional Indonesia diberi kekuasaan legislatif dan ikut menerapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Memenuhi kehendak Komite Nasional Indonesia tersebut, maka Wakil Presiden Mohammad Hatta mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden No.X (eks) tanggal 16 Oktober 1945 yang menyatakan bahwa Komite Nasional Indonesia disertai kekuasaan eksklusif dan ikut menetapkan GBHN. Terlepas dari kontroversi bermacam pendapat mengenai Maklumat Wakil Presiden No.X tahun 1945 tersebut tetapi sejarah telah mencatat bahwa keputusan tersebut ternyata berlaku efektif.²⁵¹

UU No. 1 Tahun 1945 yang diundangkan 23 November 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) merupakan kebijakan formal pertama di bidang pemerintah lokal yang dibuat pemerintah RI hasil Proklamasi 17 Agustus 1945. Pembuatan ini merupakan tindak lanjut dari pengejawantahan UUD 1945, dan Maklumat Wakil Presiden

²⁵⁰ Mahsuri Maschab, *Politik Pemerintahan.... Op.Cit.*, 83

²⁵¹ *Ibid*, hlm. 84

No. X tanggal 16 Oktober 1945. Pasal 18 UUD 1945 mengamanahkan pembagian Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Sementara Maklumat Wakil Presiden No.X tanggal 16 Oktober 1945 menyarankan bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) disertai kekuasaan legislatif dan tugasnya sehari-hari dijalankan oleh Badan Pekerja KNIP (BP-KNIP).²⁵²

UU No. 1 Tahun 1945 secara formal adalah undang-undang tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Tetapi undang-undang ini senantiasa dipandang sebagai salah satu undang-undang tentang pemerintah daerah di Indonesia. Lalu pertanyaannya, bagaimana pengaturan desa dalam undang-undang ini yang sejatinya hanya menitikberatkan pengaturan tentang kedudukan KNID.

Tidak dapat dipungkiri bahwa pembentukan UU No. 1 Tahun 1945 dalam suasana abnormal, pembentukan undang-undang inipun dapat dikatakan belum dalam rangka melaksanakan Pasal 18 UUD 1945. Pembentukan pemerintahan tingkat daerah semata-mata bertujuan:²⁵³

Pertama: mengisi kekosongan pemerintahan yang ditinggalkan pemerintahan pendudukan Jepang atau karena tidak dipatuhi lagi oleh rakyat Indonesia yang merdeka dan berdaulat.

²⁵² Djohermansyah, "Otonomi Daerah Masa Kemerdekaan Hingga Demokrasi Terpimpin (1945-1965)", dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, *Pasang-Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute For Local Development, Jakarta, 2005, hlm, 61-62

²⁵³ Bagir Manan, *Hubungan Pusat..... Op.Cit.*, hlm. 125-126

Kedua: untuk sesegera mungkin melengkapi susunan pemerintahan RI sampai ke daerah-daerah. Dengan demikian kehadiran RI yang merdeka dan berdaulat menjadi tampak nyata sampai ke daerah-daerah.

Berangkat dari tujuan di atas maka di dalam pasal-pasal UU No. 1 Tahun 1945 tidak menyinggung secara eksplisit tentang desa, namun hal ini dapat dijumpai dalam penjelasan undang-undang. Dalam penjelasannya dikatakan bahwa:

Ketika kita merundingkan ini, kita menggambarkan daerah tersebut, tersusun menurut faham *decentralisatie - wetgeving* jang dulu, dengan mempunyai harta benda dan penghasilannya sendiri (*eigen middelen*). Dengan kefahaman itu nistjaja sukar sekali untuk merentjanakan budgetnya, djika andaikata daerah dibawahnya kabupaten, umpama assistenan atau desa djuga dijadikan badan jang berautonomie dengan mempunyai “eigen middelen”. Nistjaja buat ketamsilan : djika desa telah memungut padjak kendaraan dan *rooiver gunningen* dalam desa itu nistjaja saja Kabupaten tidak akan dapat memungut lagi padjak-padjak itu dari object dan subject yang sama.

Dan lagi Pemerintah, pada waktu itu (seperti jang diutjapkan oleh Menteri Kehakiman Prof. Soepomo) berkeberatan, bahwa bangunan-bangunan (*adatinstututen*) jang masih dihargai oleh penduduk desa, akan dihapuskan okeh bangunan baru ini. Maka dari sebab itu begitulah Prof. Soepomo Sebelumnja hal ini harus diselidiki sedalam-dalamnja, sehingga kita dapat gambaran jang terang tentang keadaan didesa-desa. Baiklah kita selidiki soal ini, djangan sampai kecepatan untuk mengatur soal ini melahirkan akibat : kekalutan. Akan tetapi djika Rakjat memang menghendaki bangunan baru ini, maka mereka diberi kesempatan untuk mengusulkan hal itu kepada Menteri Dalam Negeri. Seperti diatas telah diterangkan : desa *autonomie* jang digambarkan ini berlainan dengan *adatrechtelijke* autonomi.

Dalam penjelasan tersebut terlihat bahwa desa harus tetap dipertahankan. Dalam hal ini, menanggapi dua tujuan pembentukan UU No. 1 Tahun 1945, Bagir Manan menyampaikan bahwa dalam kenyataannya, susunan pemerintah tingkat

daerah tidak hanya terbatas pada Provinsi, Keresidenan, Kota, Swapraja, (*Kooti*). Susunan Kawedanan, Kecamatan dan Desa tetap ada dan berjalan terus. Hal ini tampak dari bunyi penjelasan Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1945.²⁵⁴

Atas dasar itulah, maka dalam undang-undang ini terlihat bahwa letak otonomi terbawah bukanlah kecamatan melainkan desa sebagai kesatuan masyarakat yang berhak mengatur dan rumah tangga pemerintahannya sendiri.²⁵⁵

2. UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah

Tidak dapat dipungkiri bahwa UU No. 1 Tahun 1945 masih jauh dari sempurna dan tidak lepas dari kelemahan-kelemahan dalam pengaturan daerah terlebih khusus pengaturan tentang desa. Di antara kelemahan tersebut adalah:

Pertama, UU No. 1 Tahun 1945 tidak menentukan secara tegas (eksplisit) batas-batas dan ruang lingkup urusan rumah tangga. Akibatnya, Pemerintah Daerah (KNID) tidak dapat mengetahui dengan pasti urusan rumah tangga daerah, demikian pula batas-batasnya. Tidak adanya kepastian urusan rumah tangga daerah dan keadaan tahun 1945 (suasana Revolusi dan menghadapi upaya Belanda untuk kembali memerintah), makin menyempitkan kesempatan melaksanakan UU No. 1 Tahun 1945 sebagaimana mestinya.²⁵⁶

Kedua, sifat dualistik yang terkandung dalam UU No. 1 Tahun 1945 menjelma dalam berbagai bentuk, yaitu.²⁵⁷

a. Jenis Pemerintahan di Daerah

Terdapat dua jenis pemerintahan di daerah, yaitu pemerintahan di daerah yang memiliki KNID dan tanpa KNID. Pemerintahan di daerah yang memiliki KNID adalah pemerintahan daerah otonom yang berhak mengatur rumah tangga daerah (Kepresidenan, Pemerintahan Kota, Kabupaten, dan daerah lain yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri). Pemerintahan di daerah lainnya seperti Provinsi, (kecuali provinsi Sumatera) Kawedanan, Kecamatan tidak memiliki KNID. Provinsi,

²⁵⁴ *Ibid*, hlm. 126

²⁵⁵ Khoiruddin, *Dekontruski Politik Hukum Otonomi Desa..... Op.Cit.*, hlm. 324

²⁵⁶ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah..... Op.Cit*, hlm. 129

²⁵⁷ *Ibid*, hlm. 129-130

Kawedanan, Kecamatan dengan demikian adalah daerah administratif belaka.

- b. Susunan Pemerintah Daerah (otonom)
Ada dua penyelenggara pemerintahan dalam daerah otonom yaitu penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah (KNID), Badan Eksekutif Daerah dan Kepala Daerah) dan penyelenggara urusan pemerintahan lainnya yang dilakukan Kepala Daerah (terlepas dari KNID dan Badan Eksekutif Daerah). Lebih lanjut dapat pula dikatakan bahwa UU No. 1 Tahun 1945 belum berhasil mengndorkan corak pemerintahan yang sentralistik baik karena KNID tidak menjalankan fungsi sebagaimana mestinya maupun karena kedudukan dan peran Kepala Daerah yang menjalankan pemerintahan sendiri dan mengambil bagian terbesar dalam penyelenggaraan dalam pemerintahan di daerah.
- c. Peraturan perundang-undangan tentang pemerintah pemerintah daerah
Di sinipun dijumpai sifat dualistik. Sebagaiman disebutkan dalam Penjelasan UU No. 1 Tahun 1945 tetap mengakui dan memberlakukan peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah (desentralisasi) Hindia Belanda. Peraturan perundang-undangan mengenai pemerintah daerah Hindia Belanda selalu bersifat dualistik yaitu membedakan antara peraturan perundang-undangan untuk Jawa-Madura dan untuk luar Jawa-Madura.

Terjadinya dualisme tersebutlah yang menjadikan dasar untuk memperbaharui UU No. 1 Tahun 1945 menjadi UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintah Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Hal yang demikian dapat terlihat dalam penjelasan UU No. 22 Tahun 1948

“Pemerintahan Daerah pada sekarang ini masih merupakan pemerintahan dualistis, yang kuat, oleh karena pada samping pemerintahan daerah yang berdasarkan perwakilan rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Badan Executiefnya, yang termasuk juga Kepala Daerahnya), terdapat juga pemerintahan yang dijalankan oleh Kepala Daerah sendiri), dan pemerintahan ini mengambil bagian yang terbesar didaerah. Maka Pemerintahan daerah yang serupa itulah yang merupakan pemerintahan dualistis, dan kuat, sehingga tidak sesuai lagi dengan pemerintahan yang berdasarkan demokrasi sebagai tujuan revolusi kita. Dengan Undang-undang baru inilah pemerintahan dualistis itu akan dihindarkan.”²⁵⁸

²⁵⁸ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintah Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

UU No. 22 Tahun 1948 memberikan nafas baru terhadap perkembangan pengaturan desa sebagai wilayah yang berkedudukan sebagai daerah tingkat tiga. Semangat yang dibangun dalam undang-undang ini adalah titik berat otonomi yang diletakkan pada desa dan daerah-daerah lain setingkat desa sebagai satuan daerah otonom terbawah. Dasar pemikiran meletakkan titik berat otonom pada desa adalah UUD 1945 Pasal 33.²⁵⁹

Berangkat dari semangat tersebut maka di dalam isi undang-undang pun disebutkan secara eksplisit. Hal ini dapat terlihat dalam bunyi Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi “Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah : Propinsi, Kabupaten (Kota besar) dan Desa (Kota kecil) negeri, marga dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”.

Selanjutnya di dalam penjelasan umum undang-undang ini dikatakan bahwa:

Menurut Undang-undang pokok ini, maka daerah otonom yang terbawah ialah desa, negeri, marga, kota kecil dan sebagainya. Ini berarti bahwa desa ditaruh kedalam lingkungan pemerintahan yang modern tidak ditarik diluarnya sebagai waktu yang lampau. Pada jaman itu tentunya pemerintahan penjajah mengerti, bahwa desa itu adalah sendi negara, mengerti bahwa desa sebagai sendi negara itu harus diperbaiki segala segalanya, diperkuat dan didinamiseer, supaya dengan begitu negara bias mengalami kemajuan. Tetapi untuk kepentingan penjajahan, maka desa dibiarkan saja tetap statis (tetap keadaannya). Pemberian hak otonomi menurut ini, *Gemeenteordonnantie* adalah tidak berarti apa-apa, karena desa dengan hak itu tidak bisa berbuat apa-apa, oleh karena tidak mempunyai keuangan dan oleh *ordonnantie* itu diikat pada adat-adat, yang sebetulnya didesa itu sudah tidak hidup lagi. Malah sering kejadian adat yang telah mati dihidupkan pula atau sebaliknya adat yang hidup

²⁵⁹ Bagir Manan, Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah..... Op.Cit*, hlm. 135

dimatikan, bertentangan dengan kemauan penduduk desa, hanya oleh karena kepentingan penjajah menghendaki itu. Desa tetap tinggal terbelakang, negara tidak berdaya, adalah sesuai dengan tujuan politik penjajah. Tetapi Pemerintah Republik kita mempunyai tujuan sebaliknya. Untuk memenuhi Pasal 33 U.U.D negara dengan rakyat Indonesia harus makmur. Untuk mendapatkan kemakmuran ini harus dimulai dari bawah, dari desa. Oleh karena itu desa harus dibikin didalam keadaan senantiasa bergerak maju, (dinamis). Maka untuk kepentingan itu pemerintahan desa dimasukkan didalam lingkungan pemerintahan yang diatur dengan sempurna (modern), malah tidak sebegitu saja, tetapi juga akan diusulkan supaya bimbingan terhadap daerah-daerah yang mendapat pemerintahan menurut Undang-undang pokok ini lebih diutamakan diadakan di desa.

Lebih lanjut, dikatakan bahwa penentuan titik berat pada desa ini bukan tanpa alasan, berdasarkan penjelasan Pasal 1 dikatakan bahwa Tingkatan ditetapkan tiga karena jarak antara Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah yang terbawah dipandang amat jauh. Karena itu diadakan tingkatan-tingkatan yang cukup; selain dari pada itu juga karena yang harus diperhatikan sungguh-sungguh daerah-daerah terbawah, yaitu desa, supaya bimbingan daerah-daerah tersebut dapat dilaksanakan dan dapat perhatian dari dekat dari daerah-daerah menengah, ialah kabupaten.²⁶⁰

Dalam penjelasan nomor 18 UU No. 22 Tahun 1948 disebutkan: “tetapi juga akan diusulkan supaya daerah-daerah yang mendapat pemerintahan menurut undang-undang pokok ini diutamakan diadakan di desa”. Ke dalam gagasan ini, sekaligus termasuk pula pembaharuan pemerintahan desa seperti diutarakan Yamin. Menurut UU No. 22 Tahun 1948 pemerintah desa sebagai kaki bagian bawah pemerintahan Republik Indonesia bukanlah desa yang ada pada waktu itu.

²⁶⁰ Penjelasan Pasal 1 UU No. 22 Tahun 1948

Akan dibentuk desa-desa baru. Desa baru itu akan dibentuk melalui penggabungan beberapa desa menjadi desa baru. Maksud penggabungan ini adalah untuk memperluas teritorial pemerintahan desa dan dengan perluasan tersebut potensi desa akan meningkat untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangga desa. Gagasan ini sangat maju, sayang tidak pernah dilaksanakan dengan baik. Bahkan yang terjadi malah sebaliknya. Desa-desa yang ada malah “dimekarkan”, dipecah menjadi desa-desa yang lebih kecil. Dilihat dari potensi penyelenggaraan pemerintahan, kebijaksanaan semacam ini tidaklah dapat disebut pemekaran tetapi *penciutan* pemerintahan desa menjadi makin tidak mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.²⁶¹

Mengacu pada UU No. 22 Tahun 1948 pola atau bentuk dalam menyelenggarakan rumah tangganya sendiri yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1948 di bangun atas dua sandaran yaitu Pemerintahan daerah yang disandarkan pada hak otonomi dan pemerintah daerah yang disandarkan pada hak hak medebewind. Pada pembentukan pemerintahan daerah yang hendak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah ini, maka oleh Pemerintahan Pusat ditentukan kewajiban (pekerjaan) mana-mana saja yang dapat diserahkan kepada daerah. Penyerahan ini ada dua rupa yaitu:²⁶²

- a. Penyerahan penuh, artinya baik tentang azasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada daerah (hak otonomi) dan

²⁶¹ Bagir Manan, *Perjalanan Historis..... Op.Cit.*, hlm. 27

²⁶² Penjelasan Umum Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintah daerah

- b. Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedang prinsip-prinsipnya (azas-azasnya) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sendiri (*hak medewind*).

Hak *medebewind* ini hendaknya jangan diartikan sempit, yaitu hanya menjalankan perintah dari atas saja, sekali-kali tidak, oleh karena pemerintah daerah berhak mengatur caranya menjalankan menurut pendapatannya sendiri, jadi masih mempunyai hak otonomi, sekalipun hanya mengenai cara menjalankan saja. Tetapi cara menjalankan ini bisa besar artinya bagi tiap-tiap daerah. Keadaan itu akan berubah apabila pemerintahan daerah dibentuk baru menurut Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah ini. Oleh karena hak *medebewind* itu menurut pasal 24, baik dari Pemerintah ke Daerah, maupun dari Daerah ke Daerah dibawahnya, hanya dapat diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau kepada Dewan Pemerintah Daerah, maka Kepala Daerah sendiri tidak dapat disertai hak *medebewind*. Tetapi kalau ada hak *medebewind* diserahkan kepada Kepala Daerah sendiri, itulah luar biasa, sebagai umpamanya yang mengenaiangkatan Kepala Daerah Desa (kota kecil), menurut Pasal 18 ayat (3) diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi, tidak oleh Dewan Pemerintah Daerah Propinsi. Ketentuan ini atas usul Badan Pekerja Komite Nasional Pusat yang diterima baik oleh Pemerintah.²⁶³

Kehendak UU No. 22 Tahun 1948 mengadakan restrukturisasi wilayah desa membentuk desa-desa baru dengan teritorial yang lebih luas merupakan pemikiran yang sangat maju. Di Swedia pembaharuan teritorial pemerintahan daerah, baru dimulai tahun 1952 yang kemudian dilanjutkan fase kedua tahun

²⁶³ *Ibid*

1962. Sebagai dasar pembaharuan ditentukan untuk setiap “commune” harus mempunyai penduduk sekurang-kurangnya 8000 orang. Hasil pembaharuan ini dari 2.500 commune pada tahun 1952 menjadi 274 pada tahun 1970-an (berkurang sekitar 90 %). Inggris memulai pembaharuan tahun 1970-an. Akibat sejarah pemerintahan daerah di Inggris sangat beragam. Berdasarkan undang-undang pemerintahan daerah tahun 1970-an. Akibat sejarah, pemerintahan daerah disederhanakan menjadi dua susunan susunan yaitu “county” dan “district” yang disebut “a two tier system” pembaharuan ini mengurangi pemerintahan daerah sekitar 60%, yaitu dari sekitar 1000 menjadi kira-kira 400. Pembaharuan teritorial dijalankan pula di Perancis terutama sejak tahun 1980-an, walaupun usaha untuk mengkonsolidasikan “commune” tidak sebesar hasil yang dicapai di Swedia dan di Inggris. Hal yang sama juga dijalankan di Jerman.²⁶⁴

Heidenheimer mencatat beberapa kebaikan dari satuan teritorial pemerintahan yang lebih besar, antara lain fleksibilitas yang lebih besar dalam penyebaran tenaga kerja (sumber daya manusia), memungkinkan pengelolaan dijalankan secara lebih profesional sehingga menjadi lebih efisien. Dan selain meningkatkan kemampuan, perluasan teritoria tersebut akan mengurangi beban-beban administrasi untuk penyelenggaraan pemerintahan karena berkurangnya jumlah orang yang duduk dalam pemerintahan beserta berbagai keperluan kepegawaian umumnya. Lebih dari itu, daerah pemerintahan yang lebih luas akan lebih mudah direncanakan termasuk penyusunan program-programnya.²⁶⁵

²⁶⁴ Bagir Manan, *Perjalanan Historis..... Op.Cit.*, hlm. 27-28

²⁶⁵ *Ibid*, hlm. 28

Kehendak UU No. 22 Tahun 1948 mengadakan restrukturisasi wilayah desa membentuk desa-desa baru dengan teritorial yang lebih luas merupakan pemikiran yang maju. Namun walaupun UU No. 22 Tahun 1948 mengandung gagasan dasar yang dikehendaki Pasal 18 UUD 1945 (seperti diutarakan oleh Yamin, Soepomo, Ratulangi dan Amir) dalam kenyataannya tidak mencapai hal-hal yang diharapkan.²⁶⁶

Hal ini pun pada dasarnya disadari oleh pembentuk undang-undang sebagaimana diutarakan dalam penjelasan umum UU No. 22 Tahun 1948 yang berbunyi:

Pada sesungguhnya Daerah Desa yang sekarang ini ada, belum cukup luasnya untuk dibentuk menjadi Daerah Desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut Undang-undang pokok ini. Oleh karena itu perlu digabung-gabungkan lebih dulu. Tetapi pekerjaan menggabungkan itu amat sukar dan memakan waktu lama. Maka karena itu masih didalam penyelidikan, apakah kiranya mungkin mencapai hasil sebagai kita harapkan dengan jalan tidak menggabungkan lebih dulu, tetapi Desa sekarang ini dibentuk sebagai daerah otonoom (yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri) menurut Undang-undang Pokok ini dan selanjutnya dibimbing untuk bekerja bersama-sama (pasal 27), supaya lantaran bekerja bersama itu dapat menimbulkan perasaan butuh akan bergabung.

Setidaknya ada dua sebab yang menghambat pelaksanaan gagasan-gagasan tersebut.

1. Desa sebagai bagian penting susunan pemerintahan daerah tidak diperbaharui sebagaimana dikehendaki oleh UU No. 22 Tahun 1948. Akibatnya, desa yang diharapkan sebagai tumpuan penyelenggaraan kemakmuran tidak dapat berperan sebagaimana mestinya.
2. UU No. 22 Tahun 1948 tidak diikuti pembaharuan perangkat peraturan perundang-undangan pendukung. Untuk pemerintah desa tetap berlaku ketentuan Hindia-Belanda *Inlandse Gemeente Ordonnantie* (IGO) untuk

²⁶⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah.... Op.Cit.*, hlm. 126

Jawa dan Madura dan *Inlandse Gemeente Ordonnantie Voor Buiten Gewesten* (IGOB) untuk luar Jawa-Madura. IGO dan IGOB tidak dapat dijadikan dasar pengembangan desa karena pengaturan ini pada dasarnya hendak membiarkan desa dalam “keasliannya”.²⁶⁷

Kendatipun demikian, Pengaturan desa yang memperoleh kekuatan konstitusional dalam UUD 1945 sejatinya memberikan dampak yang luas terhadap pengaturan di bawahnya. Peraturan perundang-undangan sebagai peraturan organiknya secara eksplisit maupun implisit tidak dapat menegasikan ketentuan dalam konstitusi. Sehingga komitmen pemerintah untuk mengembangkan desa dapat berjalan secara berkesinambungan dengan pembaharuan-pembaharuan melalui pengaturan desa dalam peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana tergambar di atas, perubahan undang-undang yaitu dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Ke Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 sebagai peraturan organik dari ketentuan dalam UUD 1945 mengenai pemerintah daerah semakin membaik dalam hal menata pemerintahan desa. Hal ini terbukti dengan komitmen Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 menjadikan desa sebagai titik berat otonomi sebagai satuan daerah otonom terbawah.

B. Desa di Era pemerintahan Parlementer di Bawah Naungan Konstitusi RIS 1949

Belum berumur setahun kemerdekaan Indonesia Belanda datang kembali ke Indonesia untuk melanjutkan kolonialismenya. Dengan membonceng tentara-

²⁶⁷ *Ibid*

tentara Sekutu yang sebenarnya bertugas untuk melucuti tentara Jepang yang telah kalah, Belanda secara sepihak menduduki berapa tempat, terutama kota-kota di Indonesia.²⁶⁸

Rakyat Indonesia tentu saja tidak membiarkan pendudukan sewenang-wenang itu. Di mana-mana timbul perlawanan yang harus dihadapi secara berat oleh Belanda. Perlawanan rakyat yang menggelora bagaikan air bah tak dapat dibendung, sehingga menyadarkan pihak Belanda bahwa “revolusi” rakyat tak akan dapat diselesaikan hanya dengan perang konvensional biasa. Maka dipilihlah taktik pecah belah yaitu usaha menjadikan Indonesia sebagai negara Republik Indonesia Serikat. Sehingga Republik Indonesia yang dulunya didirikan di atas susunan kesatuan (unitaris) diarahkan menjadi negara federal (serikat) yang terdiri dan negara-negara bagian. Dengan bentuk federasi Belanda memperhitungkan bahwa antarnegara bagian bisa diadu domba sehingga jika terjadi krisis Belanda dapat mengambil kesempatan untuk menguasai Indonesia kembali. Jadi rekayasa untuk “memfederasikan” Indonesia diperkirakan akan dapat menjamin kepentingan-kepentingan Belanda di Indonesia.²⁶⁹

Sejalan dengan itu, Tentara Belanda melakukan Agresi I pada tahun 1947 dan Agresi II pada tahun 1948 untuk maksud kembali menjajah Indonesia. Dalam keadaan terdesak, atas pengaruh Perserikatan Bangsa-Bangsa, pada tanggal 23 Agustus 1949 sampai dengan tanggal 2 November 1949 diadakan Konferensi Meja Bundar (*Round Table Confernce*) di Den Haag. Konferensi ini dihadiri oleh

²⁶⁸ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, Cetakan ke-4, 2011, hlm. 44

²⁶⁹ *Ibid*

wakil-wakil dari Republik Indonesia dan *Bijeenkomst voor Federal Overleg* (BFO) serta wakil Nederland dan Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Indonesia.²⁷⁰ Konferensi Meja Bundar tersebut berhasil menyepakati tiga hal, yaitu sebagai berikut.²⁷¹

1. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat.
2. Penyerahan kedaulatan kepada RIS yang berisi 3 hal, yaitu, (a) piagam penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda kepada Pemerintah RIS; (b) status uni; dan (c) persetujuan perpindahan.
3. Mendirikan uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

Naskah konstitusi Republik Indonesia Serikat disusun bersama oleh delegasi Republik Indonesia dan delegasi *Bijeenkomst for Federal Overleg* (BFO) ke Konferensi Meja Bundar itu. Dalam delegasi Republik Indonesia yang dipimpin oleh Mohammad Roem, terdapat Soepomo yang terlibat dalam mempersiapkan naskah Undang-Undang Dasar tersebut. Rancangan Undang-Undang Dasar itu disepakati bersama oleh kedua belah pihak untuk diberlakukan sebagai Undang-Undang Dasar RIS. Naskah Undang-Undang Dasar yang kemudian dikenal dengan sebutan Konstitusi RIS itu disampaikan kepada Komite Nasional Pusat sebagai lembaga perwakilan rakyat di Republik Indonesia dan kemudian resmi mendapat persetujuan Komite Nasional Pusat tersebut pada tanggal 14 Desember 1949. Selanjutnya, Konstitusi RIS dinyatakan berlaku mulai tanggal 27 Desember 1949.²⁷²

Dengan berdirinya negara Republik Indonesia Serikat berdasarkan Konstitusi RIS Tahun 1949 itu, wilayah Republik Indonesia sendiri masih tetap

²⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme..... Op.Cit.*, hlm. 37

²⁷¹ *Ibid*

²⁷² *Ibid*

ada di samping negara federal Republik Indonesia Serikat. Karena, sesuai ketentuan Pasal 2 Konstitusi RIS, Republik Indonesia diakui sebagai salah satu negara bagian dalam wilayah publik Indonesia Serikat, yaitu mencakup wilayah yang disebut dalam persetujuan Renville. Dalam wilayah federal, berlaku Konstitusi RIS 1949 tetapi dalam wilayah Republik Indonesia sebagai salah satu negara bagian tetap berlaku UUD 1945. Dengan demikian, berlakunya UUD 1945 dalam sejarah awal ketatanegaraan Indonesia, baru berakhir bersamaan dengan berakhirnya masa berlakunya Konstitusi RIS, yaitu tanggal 27 Agustus 1950, ketika UUDS resmi diberlakukan.²⁷³

Beberapa bagian negara Indonesia didirikan menjadi negara oleh Belanda dalam rangka rekayasa memusnahkan Republik Indonesia untuk diganti dengan Republik Indonesia Serikat, yaitu Negara Indonesia Timur (1946), Negara Sumatera Timur (1947), Negara Pasundan (1948), Negara Sumatera Selatan (1948), Negara Jawa Timur (1948), Negara Madura (1948) dan beberapa negara lain yang ketika itu masih dalam tahap persiapan.²⁷⁴

Konstitusi RIS yang diberlakukan bersamaan dengan pembubaran negara kesatuan Republik Indonesia tanggal 27 Desember 1949 itu menganut bentuk Republik Federasi. Sistem pemerintahannya parlementer disertai kebijaksanaan, bahwa parlemennya tidak dapat menjatuhkan pemerintah seperti yang tertuang dalam ketentuan Pasal 122 Konstitusi RIS. Bagian yang secara langsung menunjuk dianutnya sistem parlementer adalah Pasal 118 yang berbunyi:²⁷⁵

²⁷³ *Ibid...* hlm. 37

²⁷⁴ Mahfud MD, *Politik Hukum.... Op.Cit.*, hlm. 45

²⁷⁵ *Ibid*, hlm. 45-46

- 1) Presiden tidak dapat diganggu gugat
- 2) Menteri-menteri bertanggung jawab atas sebuah kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri dalam hal itu.

Dalam bayang-bayang pemerintahan parlementer tersebut, Indonesia berada dalam dualisme pemerintahan, di satu sisi masih tetap diakui sebagai Republik Indonesia namun disisi lain juga terdapat Indonesia Serikat. Hal ini lah yang kemudian disebut oleh Adnan Buyung Nasution bahwa secara hukum Belanda berhasil memaksakan kehendaknya yang mengakibatkan kekacauan administrasi pemerintahan yang luar biasa.²⁷⁶

Disebabkan kekacauan administrasi tersebut lah, berdampak pula dalam pengaturan desa. Di dalam Konstitusi RIS tidak dapat dijumpai pengaturan tentang desa, substansi dalam Konstitusi RIS jika dibaca lebih mendalam ditekankan pada pengaturan negara bagian baik dalam proses pembentukan negara baru ataupun penggabungan diri²⁷⁷ kepada daerah yang sudah ada.

Dalam penelusuran lebih lanjut tidak ditemukan naskah komprehensif mengenai perdebatan dalam perumusan Konstitusi RIS. Sehingga tidak dapat diketahui apakah dalam perumusan Konstitusi RIS terdapat pembicaraan mengenai desa atau memang tidak disebutkan sama sekali.

²⁷⁶ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio – Legal atas Konstituante 1956-1959*, Terjemahan dari *The Aspirations for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-Legal Study of the Indonesia Konstituante 1956-1959*, alih bahasa Sylvia Tiwon, Cetakan Ke-9, Grafiti, Jakarta, 2009, hlm. 27

²⁷⁷ Ketentuan ini tertuang dalam Pasal 44 Konstitusi RIS yang berbunyi “Perubahan daerah sesuatu daerah-bagian, begitu pula masuk kedalam atau menggabungkan diri kepada suatu daerah-bagian yang telah ada, hanya boleh dilakukan oleh sesuatu daerah sungguhpun sendiri bukan daerah-bagian—menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang federal, dengan mendjundjung asas seperti tersebut dalam pasal 43, dan sekadar hal itu mengenai masuk atau menggabungkan diri, dengan persetujuan daerah-bagian yang bersangkutan.

Bertolak dari apa yang sudah dituliskan pada bagian terdahulu bahwa di dalam Konstitusi RIS hanya mengatur ketentuan desentralisasi yang mengharuskan adanya kemungkinan pada tiap-tiap negara bagian untuk membentuk daerah-daerah otonom. Sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 47 Konstitusi RIS yang berbunyi:

“Peraturan² ketatanegaraan negara² haruslah menjamin hak atas kehidupan-rakjat sendiri kepada pelbagai persekutuan-rakjat didalam lingkungan daerah mereka itu dan harus pula mengadakan kemungkinan untuk mewujudkan hal itu setjara kenegaraan dengan aturan² tentang penjusunan persekutuan itu setjara demokrasi dalam daerah² otonomi.

Menurut Pasal ini, pembentukan daerah-daerah otonomi bukan merupakan urusan Pemerintahan RIS, melainkan harus diatur oleh masing-masing negara bagian.²⁷⁸ Sebagai tindak lanjut dari bunyi Pasal 47 tersebut, pada periode Republik Indonesia Serikat (RIS), Pemerintah Negara Republik Indonesia Timur (NTT) menetapkan suatu peraturan desentralisasi yang dinamakan undang-undang pemerintahan daerah-daerah Indonesia Timur, yang dikenal dengan UU No. 44 Tahun 1950.²⁷⁹ Yang menarik dalam UU No. 44 Tahun 1950 terdapat pembagian tingkatan daerah. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi²⁸⁰

“Negara Indonesia Timur untuk sementara disusun dalam 2 atau 3 tingkatan, ialah daerah-daerah dan daerah-daerah bagian atau daerah-daerah anak bagian”

²⁷⁸ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Liberty: Yogyakarta, 1993, hlm. 185

²⁷⁹ Sutoro Eko, *Masal Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*, dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, *Pasang-Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute For Local Development, Jakarta, 2005, hlm, 61-62

²⁸⁰ Rochmat Soemitro, *Peraturan Perundang-Undangan tentang Pemerintahan Daerah*, Eresco Terate, Bandung, 1998, hlm. 100

Berdasar bunyi pasal tersebut maka didapati pembagian daerah masing-masing adalah 1) Daerah; 2) Daerah bagian dan 3) Daerah anak bagian. Namun sangat disayangkan tidak ada penjelasan lebih lanjut yang dimaksud daerah anak bagian itu apa seperti desa. Dalam penjelasan UU No. 44 Tahun 1950 sendiri tidak dijumpai penjelasan terkait dengan daerah anak bagian tersebut. Kendatipun demikian menurut penulis diberlakukannya Konstitusi RIS maupun UU No. 44 Tahun 1950 tidak menghapuskan UU No. 22 Tahun 1948 sehingga pengaturan tentang desa yang berada dalam wilayah Republik masih berdasarkan UU No. 22 tahun 1948.

Kendati demikian, ketiadaan ketentuan mengenai pengaturan tentang desa dalam Konstitusi RIS membuat desain pemerintahan desa yang akan diatur kemudian dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya menjadi tidak pernah dipertimbangkan lagi. Bahkan dinegasikan dari peraturan-peraturan negara bagian. Sebagaimana dijelaskan di atas, dalam UU No. 44 Tahun 1950 tidak ada ketentuan mengenai desa hanya disebut daerah anak bagian yang tidak disertai penjelasan sedikitpun. Artinya disini dapat dikatakan bahwa tidak ada komitmen dan kesungguhan untuk membangun dan menjadikan desa sebagai pemerintah terbawah sebagaimana dimaksud dalam UU No. 22 Tahun 1948.

C. Pengaturan Desa di bawah UUDS 1950

Resistensi masyarakat terhadap politik pecah belah (*divide et impera*) Belanda ketika melakukan rekolonialisasi terhadap Indonesia nampaknya tidak surut meskipun sudah disahkannya Konstitusi RIS. Sehingga pada tahun 1950 sudah terlihat gejala-gejala yang mendorong pembentukan negara kesatuan.²⁸¹ Satu persatu negara-negara bagian yang bernaung di bawah RIS menggabungkan diri dengan Republik Indonesia (di Yogyakarta) yang sebenarnya merupakan satu negara bagian juga. Desakan-desakan rakyat untuk melakukan integrasi dengan negara RI pada gilirannya menyebabkan semakin berkurangnya negara-negara bagian. Sehingga pada bulan Mei 1950 jumlah negara bagian tinggal tiga; yaitu Negara Republik Indonesia (di Yogyakarta), Negara Indonesia Timur, dan Negara Sumatera Timur. Rakyat menganggap revolusi Indonesia belum sempurna sebelum terbentuk negara kesatuan sesuai Undang Undang Dasar 1945.²⁸²

Sejak itu wibawa Pemerintah Republik Indonesia Serikat menjadi berkurang, sehingga akhirnya dicapai kata sepakat antara Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan Pemerintah Republik Indonesia untuk kembali bersatu mendirikan negara kesatuan Republik Indonesia. Kesepakatan itu dituangkan dalam persetujuan bersama pada tanggal 19 Mei 1950, yang pada intinya menyepakati dibentuknya kembali NKRI sebagai kelanjutan dari negara kesatuan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945.²⁸³

Dalam rangka persiapan ke arah itu, maka untuk keperluan menyiapkan satu naskah Undang-Undang Dasar, dibentuklah suatu Panitia bersama yang akan

²⁸¹ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan... Op.Cit.*, hlm.28

²⁸² Mahfud MD, *Politik Hukum.... Op.Cit.*, hlm.46

²⁸³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme..... Op.Cit.*, hlm. 38-39

menyusun rancangannya. Setelah selesai, rancangan naskah Undang-Undang Dasar itu kemudian disahkan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat pada tanggal 12 Agustus 1950, dan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Republik Indonesia Serikat pada tanggal 14 Agustus 1950. Selanjutnya naskah Undang Undang Dasar baru ini diberlakukan secara resmi mulai tanggal 17 Agustus 1950 yaitu ditetapkannya Undang-Undang No. 7 Tahun 1950. UUDS 1950 ini bersifat mengganti sehingga isinya tidak hanya akan menggantikan Undang Undang Dasar Sementara Tahun 1950 itu.²⁸⁴

Dilihat dari sudut bentuk, UUDS 1950 merupakan bagian dari UU Federal No. 7 Tahun 1950, sebab pemberlakuannya ditetapkan dalam UU tersebut. Bahkan naskah autentiknya merupakan bagian dari Pasal I. Oleh karena itu, UU No. 7 Tahun 1950 hanya bertugas memberlakukan UUDS 1950, sehingga dengan sendirinya setelah UUDS itu berlaku maka tugas UU No. 7 Tahun 1950 menjadi selesai.²⁸⁵

Pengaturan desa dalam UUDS 1950 dengan melacak melalui UU No. 7 Tahun 1950 secara eksplisit tidak ada dan tidak disebutkan. Bertolak pada bab IV tentang pemerintah daerah dan daerah-daerah swapraja UU No. 7 Tahun 1950 yang terdiri dari tiga pasal yaitu Pasal 131,132 dan 133 yang berbunyi:

Pasal 131

1. Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (autonom), dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan

²⁸⁴ *Ibid*, hlm. 39

²⁸⁵ Mahfud MD, *Politik Hukum..... Op.Cit.*, hlm. 48

memandang dan mengingat dasar permusjawaratan dan dasar perwakilan dalam sistim pemerintahan negara.

2. Kepada daerah-daerah diberikan autonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri.
3. Dengan undang-undang dapat diserahkan penjelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah jang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

Pasal 132

1. Kedudukan daerah-daerah Swapradja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentuan dalam pasal 131, dasar-dasar permusjawaratan dan perwakilan dalam sistim pemerintahan negara.
2. Daerah-daerah Swapradja yang ada tidak dapat dihapuskan atau diperketjil bertentangan dengan kehendaknya, ketjuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang jang menjatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan dan pengetjilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada Pemerintah.
3. Perselisihan-perselisihan hukum tentang peraturan-peraturan jang dimaksud dalam ayat 1 dan tentang mendjalankannya diadili oleh badan pengadilan jang dimaksud dalam pasal 108

Pasal 133

Sambil menunggu ketentuan-ketentuan sebagai dimaksud dalam pasal 132 maka peraturan-peraturan jang sudah ada tetap berlaku, dengan pengertian bahwa penjabat- pendjabat daerah bagian dahulu jang tersebut dalam peraturan-peraturan itu diganti dengan penjabat-pendjabat jang demikian pada Republik Indonesia.

Bahwa pada Pasal 131 ayat (1) hanya disebutkan daerah besar dan daerah kecil. Pemaknaan daerah kecil ini tidak diketahui apakah hal tersebut merupakan

desa sebab tidak ada penjelasan terkait dengan bunyi pasal tersebut. Menganggapi hal ini, Soepomo memberikan penjelasan sebagai berikut:²⁸⁶

“ Negara Kesatuan tidak akan bersifat sentralistis, bahkan Indonesia akan dibagi atas daerah besar dan daerah kecil yang autonom. Autonomi daerah akan diberikan seluas-luasnya, bahkan “medebewind” akan diberikan juga kepada daerah-daerah. Dasar demokrasi dalam pemerintahan daerah adalah jaminan oleh Pasal 131 ayat (1), yang menentukan bahwa undang-undang yang mengatur bentuk susunan pemerintahan daerah harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara. Ketentuan ini adalah sesuai dengan pasal 18 UUD Republik Indonesia.”

Meskipun gagasan dasar Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 ditampung dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yaitu Pasal 131 dan 132 sebagaimana disebutkan di atas, perubahan dasar konstitusional tersebut nampaknya tidak begitu mengganggu pelaksanaan undang-undang nomor 22 Tahun 1948 yang masih tetap berlaku. Walaupun sengketa Indonesia-Belanda selesai, pembaharuan pemerintahan daerah nampaknya belum terlaksana sebagaimana diharapkan sampai ditetapkan undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 yang berarti berakhir pula ketentuan-ketentuan mengenai pemerintahan daerah yang dibuat berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sampai saatnya Undang-Undang Dasar berlaku kembali.²⁸⁷

Sebagai tindak lanjut dari UUDS 1950 yang kemudian dipertegas dalam Pasal 131 ayat (1) bahwa pengaturan pemerintah daerah akan ditetapkan dengan

²⁸⁶ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid II, Liberty: Yogyakarta, 1994, hlm. 9

²⁸⁷ Bagir Manan, *Perjalanan Historis.... Op.Cit.*, hlm. 31-32

undang-undang maka enam tahun lima bulan setelah UUDS 1950 berlaku 17 Agustus 1950²⁸⁸ dibentuk UU No. 1 Tahun 1957 sebagai peraturan pelaksana UUDS 1950 yang pada dasarnya memuat dua hal pokok sebagai inti daeri desentralisasi menurut UUDS 1950, yaitu:²⁸⁹

1. Di daerah-daerah (besar dan kecil) hanya akan ada satu bentuk susunan pemerintahan yaitu yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sendiri (daerah otonom).
2. Kepada daerah-daerah akan diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dberlakukannya UU No. 1 Tahun 1957 mengakibatkan dicabutnya Undang-undang Republik Indonesia No. 22 tahun 1948, Undang-undang Negara Indonesia Timur No. 44 tahun 1950, Peraturan-perundangan lainnya mengenai Pemerintahan Daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.²⁹⁰ UU No. 1 Tahun 1957 ini berisikan mengenai pengaturan tentang, antara lain jumlah tingkatan daerah sebanyak-banyaknya tiga tingkatan, kedudukan kepala daerah dan tentang pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah Pusat. Daerah Otonom terdiri dari dua jenis, yaitu otonomi biasa dan daerah swapraja.²⁹¹

Harus diakui bahwa pengaturan desa dalam peraturan pelaksana UUDS 1950 lebih baik dibandingkan pada masa Konstitusi RIS, Pasalnya dalam UU No. 1 Tahun 1957 disebutkan tiga tingkatan yang pada tingkatan ketiga atau daerah tingkat tiga dapat dimaknai sebagai desa. Ketentuan ini dapat dilihat dalam Pasal 2 ayat (1)

²⁸⁸ Astim Riyanto, *Negara Kesatuan, Konsep, Asas dan Aktualisasinya*, Yapemdo, Bandung, 2006, hlm. 208

²⁸⁹ Bagir Manan, *Hubungan Pusat.... Op.Cit.*, hlm. 139

²⁹⁰ Lihat lebih lanjut dalam UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah

²⁹¹ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini... Op.Cit.*, hlm. 459

Wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut:

- a. Daerah tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya,
- b. Daerah tingkat ke II, termasuk Kotapraja, dan
- c. Daerah tingkat ke III.

Di dalam Penjelasan umum UU No. 1 Tahun 1957 pada angka 2 ditegaskan bahwa :

Hal-hal yang disinggung ini tidak dapat kita lepaskan dari pengertian setempat mengenai kesatuankesatuan masyarakat yang paling bawah, yang kita namakan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum. Kesatuankesatuan masyarakat hukum ini bentuknya bermacam-macam di seluruh Indonesia ini. Di Jawa namanya Desa dan Desa itu adalah satu macam kesatuan masyarakat hukum yang tidak lagi terbagi dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum bawahan dan tidak pula Desa itu merupakan bahagian dari lain kesatuan masyarakat hukum menurut adat, sehingga desa itu berdiri tunggal, mempunyai daerah sendiri, rakyat sendiri, penguasa sendiri dan mungkin pula harta benda sendiri, sedangkan hukum adat yang berlaku di dalamnya adalah sesungguhnya “homogen”. Lain coraknya umpamanya di Tapanuli, di mana kesatuan masyarakat hukum adat itu mempunyai bentuk yang bertingkat, umpamanya Kuria sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang tertinggi dan merupakan satu daerah, mempunyai di dalamnya sejumlah kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat bawahannya, yang dinamakannya Huta, yang masing-masing mempunyai sekumpulan rakyat sendiri, satu penguasa sendiri dan mungkin pula mempunyai daerah sendiri sebagai bahagian dalam daerah kuria itu, sehingga adapula huta-huta yang tidak mempunyai lingkungan daerah itu dalam daerah kurianya sendiri. Meskipun demikian juga dalam setiap kesatuan kuria itu berlaku hukum adat yang “homogen”. Contoh yang lain ialah Minangkabau, dimana didapati kesatuan masyarakat hukum tertinggi yakni Nagari, yang masing-masing mempunyai daerah sendiri sedangkan dalam daerah itu dijumpai sejumlah suku-asal, yang masing-masing suku merupakan pula satu kesatuan masyarakat hukum adat yang terbawah. Juga kesatuan masyarakat hukumnya yang bernama Suku itu mungkin mempunyai daerah sendiri atau tidak dalam lingkungan nagari itu. Syarat belakangan ini, mempunyai daerah sendiri adalah syarat mutlak dalam sistim otonomi, yang memberikan kekuasaan kepada sekumpulan rakyat yang berdiam dalam suatu lingkungan yang nyata. Dengan demikian nyatalah bahwa bagi tempat-tempat yang serupa ini sulit kita untuk menciptakan

satu kesatuan otonomi dalam pengertian tingkat yang ketiga (III), sehingga kemungkinannya atau hanya memberikan otonomi itu secara tindakan baru kepada kabupaten di bawah Propinsi, atau menciptakan dengan cara bikin-bikinan wilayah administratif dalam kabupaten itu untuk kemudian dijadikan kesatuan yang berotonomi. Dalam prinsipnya sangatlah tidak bijaksana mengadakan kesatuan otonomi secara bikin-bikinan saja dengan tidak berdasarkan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang ada. Prinsip yang kedua ialah bahwa sesuatu daerah yang akan kita berikan otonomi itu hendaklah sebanyak mungkin merupakan suatu masyarakat yang sungguh mempunyai faktor-faktor pengikat kesatuannya. Sebab itulah maka hendaknya di mana menurut keadaan masyarakat belum dapat diadakan tiga (3) tingkat, untuk sementara waktu dibentuk 2 tingkat dahulu. Berhubung dengan hal-hal adanya atau tidak adanya kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat sebagai dasar bekerja untuk menyusun tingkat otonomi itu, hendaklahpula kita insyafi bahwa urusan otonomi tidak “congruent” dengan urusan hokum adat, sehingga manakala sesuatu kesatuan masyarakat hukum adat dijadikan menjadi satu daerah otonomi atau dimasukkan ke dalam suatu daerah otonomi, maka hal itu tidaklah berarti, bahwa tugas-tugas kepala-kepala adat dengan sendirinya telah terhapus. Yang mungkin terhapus hanya segi-segi hukum adat yang bercorak ketatanegaraan, manakala hanya satu kesatuan masyarakat hukum adat itu dijadikan daerah otonomi, sekedar corak yang dimaksud bersepadanan dengan kekuasaan ketatanegaraan yang tersimpul dalam pengertian otonomi itu. Kesanggupan melihat perbedaan itu, yaitu perbedaan antara otonomi dan kekuasaan adat adalah suatu syarat penting untuk menjalin hidupnya otonomi itu secara yang memuaskan, keseluruhan rakyat yang mau tak mau masih terkungkung dalam sistim hukum adat itu.²⁹²

Berangkat dari pemahaman di atas, konsep desa dalam UU No. 1 Tahun 1957 dinyatakan ada tiga tingkatan pemerintahan daerah yaitu Daerah Tingkat I (Provinsi), Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota) dan Daerah Tingkat III, walaupun tidak harus dipaksakan tiga tingkatan, apabila belum memungkinkan cukup 2 tingkatan terlebih dahulu. Untuk itu desa-desa adat tidak serta merta menjadi Daerah Otonom Tingkat III. Untuk menjadi daerah otonom dibutuhkan

²⁹² Penjelasan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

pemenuhan terhadap prinsip: (1) satu kesatuan masyarakat hukum; dan (2) masyarakat yang sungguh mempunyai faktor-faktor pengikat kesatuannya.²⁹³

Lebih lanjut mengenai pembentukan daerah tingkat III, menurut UU No. 1 Tahun 1957, harus dilakukan secara hati-hati, karena daerah itu merupakan batu dasar pertama dari susunan negara, sehingga harus diselenggarakan secara tepat pula karena daerah itu bertalian dengan masyarakat hukum Indonesia yang coraknya beragam, yang sulit sembarangan untuk dibikin menurut satu model.²⁹⁴

Dalam rangka pembentukan daerah tingkat III, disebutkan pula bahwa pada dasarnya tidak akan dibentuk kesatuan masyarakat hukum secara bikin-bikinan tanpa berdasarkan kesatuan masyarakat hukum seperti desa, nagari, kampung dan lain-lain. Karena itu, desapraja (sebagai daerah tingkat III) dan sebagai daerah otonom terbawah hingga UU No. 1 Tahun 1957 digantikan UU yang lain, belum dapat dilaksanakan.²⁹⁵

Tak ubahnya seperti Konstitusi RIS 1949 dan sejalan dengan penamaannya, UUDS 1950 sejak semula hanya dimaksudkan untuk sementara, yakni sampai disusun dan ditetapkannya UUD yang tetap, yang dalam hal ini ditetapkan oleh lembaga yang representatif untuk menyusunnya. Oleh sebab itu, dalam UUDS itu sendiri dicantumkan adanya lembaga yang diberi tugas menyusun UUDS itu sendiri dicantumkan adanya lembaga yang dapat menampung aspirasi masyarakat Indonesia tentang penyelenggaraan negara.

²⁹³ Didik Sukrino, *Pembaharuan Pemerintah Desa.... Op.Cit.*, hlm. 107

²⁹⁴ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini... Op.Cit.*, hlm. 459

²⁹⁵ *Ibid*

Lembaga yang diberi tugas oleh UUDS 1950 untuk menyusun UUD yang tetap adalah Konstituante bersama pemerintah. Pasal 134 menentukan bahwa:²⁹⁶

“Konstituante (sidang pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama pemerintah menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar ini”.

Berdasarkan ketentuan Pasal di atas, pada tahun 1955 diselenggarakan Pemilu di Indonesia. Pertama sepanjang sejarah negara Republik Indonesia memilih anggota-anggota konstituante dan anggota-anggota DPR. Konstituante ini kemudian dibubarkan oleh presiden melalui Dekrit 5 Juli 1959 yang mengakhiri pula berlakunya UUDS 1950.²⁹⁷

Berlakunya dekrit ini menjadi penanda juga berakhirnya Demokrasi Liberal yang sempat melenggang dari tahun 1945 sampai tahun 1959 dan menjadi titik balik bermulanya Demokrasi Terpimpin dan Gotong Royong. Untuk menyesuaikan dengan prinsip-prinsip demokrasi terpimpin dan kegotongroyongan, maka pada tanggal 9 September 1959 Presiden mengeluarkan Penpres No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.

Penpres No. 8 Tahun 1959 sebagai “penyempurnaan” atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957. Berbagai gagasan dasar dalam undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tetap dipertahankan seperti prinsip pemberian otonomi seluas-luasnya

²⁹⁶ Mahfud MD, *Politik Hukum.... Op.Cit.*, hlm. 49

²⁹⁷ *Ibid*

kepada daerah dan sistem rumah tangga nyata. Begitu pula mengenai susunan daerah otonom tetap diteruskan. Perubahan yang mendasar adalah:²⁹⁸

Pertama, trend memperkokoh unsur desentralisasi yang digariskan sejak tahun 1948 berganti ke arah yang lebih menekankan pada unsur sentralisasi. Misalnya pengangkatan Kepala Daerah lebih ditentukan oleh kehendak Pusat daripada Daerah. Presiden diberi wewenang mengangkat Kepala Daerah diluar calon-calon yang diajukan oleh daerah.

Kedua, Kepala Daerah tidak lagi semata-mata sebagai alat daerah tetapi juga sebagai alat pusat yang mengawasi pemerintahan daerah. Bahkan lebih tampak sebagai wakil pusat di Daerah daripada sebagai pimpinan daerah.

Ketiga, dihapuskan dualisme pemerintahan di daerah yang memang terasa mengganggu kelancaran penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara juga terbentuk atas Penpres No. 12 Tahun 1959, yang antara lain menetapkan Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana Tahapan pertama 1961-1969, yang dalam beberapa bagiannya memuat ketentuan-ketentuan pemerintah daerah. Masing-masing adalah: a) Paragraf 392 mengenai pembagian daerah dan jumlah tingkatan; b) Paragraf 393 mengenai desentralisasi; c) Paragraf 395 mengenai Pemerintah Daerah; d) Paragraf 396 mengenai Pemerintah Desa.²⁹⁹

Dalam setiap paragraf antara lain termuat amanat agar dilakukan pembentukan daerah tingkat II sebagaimana dalam UU No. 1 Tahun 1957 dan menyusun Rancangan Undang-Undang Pokok-Pokok Pemerintah Desa, yang dinyatakan berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sebagai

²⁹⁸ Bagir Manan, *Perjalanan Historis..... Op.Cit.*, hlm. 32

²⁹⁹ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini..... Op.Cit.*, hlm. 460

pengganti segala peraturan dari masa kolonial dan nasional yang dianggap belum sempurna, yang mengatur tentang kedudukan desa dalam rangka ketatanegaraan; bentuk dan susunan pemerintah desa; tugas dan kewajiban; hak dan kewenangan pemerintah desa; keuangan pemerintah desa; serta kemungkinan badan-badan kesatuan pemerintahan desa yang sekarang ini menjadi satu pemerintahan yang otonom.³⁰⁰

Pada tahun 1962 terbentuklah dua rancangan undang-undang yakni RUU tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah dan RUU tentang Desa Praja yang merupakan hasil kerja keras selama dua tahun Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang diketuai oleh R.P Soeroso. Terbentuknya panitia ini didasarkan keputusan presiden No. 514 tahun 1960. Rancangan undang-undang yang terbentuk tersebut, kemudian pada tahun 1963 oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Ipi Gandamana disampaikan kepada Perwakilan Rakyat Gotong Royong. Sebelumnya pada bulan Januari 1963 kedua rancangan itu dibuat dalam sebuah konferensi yang diikuti oleh seluruh Gubernur. Pembahasan kedua RUU di DPR-GR cukup lama dan alot. Setelah mengalami berbagai penyesuaian sesuai aspirasi dari banyak pihak, pada tanggal 1 September 1965, DPR-GR menetapkannya sebagai undang-undang. Masing-Masing menjadi UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah dan UU No. 19 tahun 1965 tentang Desapraja.³⁰¹

³⁰⁰ *Ibid*

³⁰¹ *Ibid*, hlm. 460-462

Sebelum UU No. 18 Tahun 1965 tentang pemerintah daerah dan UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai bentuk Peralihan untuk mempercepat terbentuknya daerah tingkat III ditetapkan pada awal september 1965, PKI sudah melakukan sosialisasi dan konsolidasi kepada para elit desa terutama perangkat pemerintahan desa. Seperti diketahui bahwa pembentukan Daerah tingkat III sebagaimana ditentukan UU No. 18 Tahun 1965 dilakukan diantaranya dengan cara penggabungan beberapa desa menjadi sebuah Desapraja dan Desapraja inilah yang nanti akan menjadi Daerah Tingkat III. Sosialisasi dan konsolidasi tersebut dilakukan dengan maksud agar pada saat ketentuan Undang-undang itu dilaksanakan, mereka sudah siap untuk mengisi jabatan-jabatan dalam struktur Pemerintah Desapraja dan Badan Musyawarah Desapraja yang diangkat melalui proses pemilihan.³⁰²

UU No. 18 Tahun 1965 Pasal 2 ayat (1) menetapkan bahwa seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi habis dalam daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam 3 (tiga) tingkatan, yakni (1) Provinsi dan atau Kota-raya sebagai daerah tingkat I; (2) Kabupaten dan atau Kotamadya sebagai daerah tingkat II; dan (3) Kecamatan dan atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III.³⁰³

Sedangkan yang dimaksud "Desa" atau daerah yang setingkat dengan itu dalam UU No. 18 Tahun 1965 adalah kesatuan masyarakat hukum dengan

³⁰² Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa..... Op.Cit.*, hlm. 97-98

³⁰³ Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum... Op.Cit*, hlm. 107

kesatuan penguasa yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri seperti dimaksud dalam penjelasan pasal 18 Undang-undang Dasar.³⁰⁴

Sejalan dengan UU No. 1 tahun 1957, UU No. 18 tahun 1965 pun memberikan peluang pada suatu desa atau beberapa desa yang dilihat dari perkembangannya dapat menjadi Daerah Otonom tingkat III, hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (2) yaitu:³⁰⁵

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

Kemudian pengaturan lebih lanjut mengenai desa diatur dalam UU No. 19 tahun 1945 tentang Desapraja. UU No. 19 tahun 1965 sendiri merupakan undang-undang pertama yang secara khusus mengatur tentang desa. Secara umum tujuan dari dibentuknya UU No. 29 Tahun 1945 ini adalah

Pertama, menggantikan peraturan perundang-undangan yang telah usang dari masa penjajahan kolonial belanda hingga peraturan perundang-undangan lainnya tentang kedesaan.

Kedua, untuk memberikan tempat dan kedudukan yang wajar kepada kesatuan kesatuan masyarakat hukum dalam rangka dan rangkaian ketatanegaraan menurut Undang-undang Dasar.

³⁰⁴ Lihat Pasal 4 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

³⁰⁵ Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum... Op.Cit*, hlm. 107

Ketiga, sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah tingkat III diseluruh wilayah Republik Indonesia yang pada UU No. 18 Tahun 1965 sudah dibagi habis menjadi tiga tingkatan. Sehingga kesatuan- kesatuan masyarakat hukum yang disebutkan sebagai "*volksgemeenschappen*" seperti Desa di Jawa dan Bali, Negeri di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan 18 UUD ditingkatkan menjadi daerah tingkat III.

Adapun yang dimaksud Desapraja dalam UU No.19 Tahun 1965 sebagaimana ditulis dalam Pasal 1 adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. dalam penjelasannya dikatakan bahwa Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang tercakup dalam pengertian penjelasan Undang-undang Dasar pasal 18: "*Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya", yang bukan bekas-bekas Swaparaja, adalah Desapraja menurut Undang- undang ini.³⁰⁶ sehingga daerah yang bekas-bekas Swapraja bukan termasuk dalam pengertian desapraja.

Undang-undang Desapraja memberikan istilah baru dengan satu nama untuk keseluruhan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang termasuk dalam penjelasan Undang-undang Dasar tersebut, yang di berbagai bagian wilayah Indonesia mempunyai nama asli yang bermacam-macam. Bersama dengan itu Undang-undang ini memberi dasar dan isi Desapraja itu secara hukum yang

³⁰⁶ Penjelasan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja

berarti kesatuan Masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah- tangganya, memilih penguasanya dan mempunyai harta-benda sendiri.

Di berbagai bagian wilayah Indonesia, dimana tidak terdapat kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sebagai termaksud dalam pasal 1 Undang-undang ini, tidak akan dibentuk Desapraja, tetapi langsung dapat dijadikan daerah administrasi dari Daerah tingkat III. Di setiap bagian wilayah Indonesia nama-nama kesatuan masyarakat hukum itu berlain-lainan, misalnya Kampung, Mukim, Negeri, Marga (di Sumatera), Desa (di Jawa, Bali dan Madura). Kampung Temenggungan (di Kalimantan), Wanua, Distrik Pekasan (di Sulawesi), Banjar, Lomblan (di Nusatenggara Barat), Manoa, Laraingu, Kenaian, Kafetoran, Kedaton, Kedaluan (di Nusa Tenggara Timur), Soa, Hoana Negory (di Maluku dan Irian Barat). Demikian juga nama atau gelar kepala-kepala kesatuan masyarakat hukum itupun berlain-lainan pula antara satu tempat dengan tempat lainnya. Dalam Undang-undang ini sebagai nama keseluruhan dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum itu digunakan nama Desapraja yang diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai kewenangan mengurus rumah-tangganya sendiri, memilih penguasanya sendiri dan mempunyai harta-bendanya sendiri. Sedang Kepalakepalanya disebut Kepala Desapraja.³⁰⁷

Kepala Desapraja merupakan Unsur Stabilitas dan kewibawaan penyelenggaraan Desapraja dan sebagai penyelenggara utama urusan rumah tangga Desapraja dan sebagai alat Pemerintah Pusat. Karena itu juga Kepala

³⁰⁷ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja angka 7

Desapraja karena jabatannya adalah Ketua Badan Musyawarah Desapraja dan tidak bisa dijatuhkan oleh sesuatu keputusan Badan Musyawarah Desapraja.³⁰⁸

Oleh karena Kepala Desapraja adalah penyelenggara utama urusan rumahtangga Desapraja dan sebagai alat Pemerintah Pusat, maka ia tentu akan banyak mengadakan tindakan-tindakan dan keputusan-keputusan penting mengenai cara-cara penyelenggaraan tugas kewenangan Desapraja serta tugas-tugas pembantuan yang diserahkan baik oleh Pemerintah Daerah atasannya maupun oleh instansi-instansi Pemerintah Pusat.³⁰⁹

Kendatipun demikian menurut penulis demokrasi desa sedikit sudah berjalan dengan dipilihnya kepala desapraja secara langsung, artinya undang-undang ini sedikit lebih maju dibandingkan dengan UU No. 22 tahun 1948 yang mana kepala desa dipilih oleh Gubernur. Di samping itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 juga terdapat Badan Musyawarah Desa yang juga dipilih langsung oleh rakyat. Kendati kepala Badan Musyawarah dijabat oleh orang yang sama yaitu kepala desa yang berarti Badan Musyawarah Desa tidak bisa mempunyai fungsi *check and balances* terhadap kepala desa. Dengan demikian meskipun demokrasi desa sudah berjalan tapi masih simpang siur.

Menurut Sutoro Eko isi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 paralel dengan spirit otoritarianisme dan sentralisme yang tumbuh pada masa Demokrasi Terpimpin. Desapraja merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah supradesa yang menjalankan perintah dari atas. Di dalam desapraja, kepala desa dinobatkan

³⁰⁸ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja angka 9

³⁰⁹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja angka 10

sebagai penguasa tunggal yang korporatis, dengan posisi yang kuat dalam mengontrol semua institusi politik, misalnya kepala desa menjadi ketua badan musyawarah desapraja.³¹⁰

Spirit otoritarianisme dan sentralisasi rupanya tidak surut seiring dengan perjalanan waktu, akan tetapi yang terjadi malah sebaliknya. Memasuki babakan baru pada periode Orde Baru yang ditandai dengan jatuhnya Soekarno melalui Surat Perintah Sebelas Maret (SUPERSEMAR) pada tahun 1966 yang kemudian digantikan oleh Soeharto menjadi masa yang paling kelam sepanjang sejarah di Indonesia. Di bawah tampuk kekuasaan Soeharto praktik otoriterian dan sentralisasi kekuasaan ke pusat semakin menjadi-jadi. Dampaknya daerah-daerah kehilangan jadi dirinya dalam menyelenggarakan pemerintahannya tak terkecuali dengan desa yang mendapatkan tekanan politik yang masif.

Salah satu bentuk tekanan politik yang menonjol terhadap desa, dalam konteks negara Orde Baru adalah ketika rezim pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa yang menyeragamkan kelembagaan desa.³¹¹ Desa secara yuridis menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 bukan daerah otonom dan bukan pula daerah administratif. Ketentuan ini tentu berbeda dengan rumusan desa yang berdasarkan asal-usulnya merupakan daerah otonom sebagaimana dimaksudkan dalam UUD 1945 Pasal 18.³¹²

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 merupakan instrumen untuk memperkuat birokratisasi, otoritarianisme, sentralisasi dan pembangunan.

³¹⁰ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini..... Op.Cit.*, hlm. 463-464

³¹¹ Irene Hiraswati Gayatri, *Runtuhnya Gampong Op.Cit.*, hlm. 3

³¹² HAW. Widjaja, *Otonomi Desa.... Op.Cit.*, hlm.9

Undang-undang itu bukanlah kebijakan yang berorientasi pada desentralisasi untuk memperkuat otonomi daerah atau membentuk pemerintahan daerah (*local government*) melainkan berorientasi pada pembentukan pemerintahan pusat yang bekerja di daerah (*the local state government*). Ini bisa dilihat begitu kuatnya skema dekosentrasi (desentralisasi administratif) ketimbang devolusi (desentralisasi politik) dalam UU No. 5 Tahun 1979.³¹³

Isu desa sebagai daerah tingkat III yang pernah mengemuka pada tahun 1950-an tidak diakomodasi oleh Orde Baru. Pemerintah mengeluarkan UU No. 5 tahun 1979 yang benar-benar paralel dengan semangat sentralisasi dan regimentasi dalam UU No. 5 tahun 1974 serta paralel dengan UU kepartaian yang melancarkan kebijakan massa mengambang di desa. Sebegitu jauh UU No. 5 tahun 1979 mengabaikan spirit keistimewaan dan keragaman kesatuan masyarakat lokal yang tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945 seraya membuat format pemerintahan desa secara seragam di seluruh Indonesia. UU ini menegaskan: “*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*”.³¹⁴

UU No. 5 tahun 1979 mengarahkan kepada penyeragaman yaitu pemerintah desa yang diseragamkan. Penyeragaman ini dimaksudkan untuk memperkuat pemerintah desa agar mampu menggerakkan partisipasi masyarakat

³¹³ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini..... Op.Cit.*, hlm. 475

³¹⁴ *Ibid*

dalam pembangunan, menyelenggarakan administrasi desa yang lebih efektif serta memberikan dorongan perkembangan dan pembangunan masyarakat desa.³¹⁵ Dengan penyeragaman ini, corak Desa (IGO dan IGOB) dan bersifat “istimewa” hilang dan sirna sama sekali, sehingga merusak tata nilai yang ada.³¹⁶

Dalam kenyataannya, dengan berbagai peraturan dan ketentuan, masyarakat desa bukan diberdayakan (*empowerment*) akan tetapi lebih dibudidayakan/diperlemah, karena diambil berbagai sumber penghasilannya dan hak ulayatnya sebagai masyarakat tradisional seperti lebak lebung, lahan pertanian serta sumber-sumber penghasilan lainnya seperti pemasukan pajak dan retribusi.³¹⁷

Penyeragaman berdasarkan UU No. 5 tahun 1979 tidak hanya penyeragaman (*uniformitas*) nama akan tetapi sampai kepada bentuk susunan dan kedudukan pemerintah desa. Padahal, dalam merumuskan arah kebijakan hukum (*legal policy*) pemerintah 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 bentuk susunan maupun mekanisme pemerintahan didasarkan pada adat istiadatnya masing-masing. Sangat banyak keinginan yang menghendaki agar institusi yang disebut desa jangan diseragamkan karena

³¹⁵ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa.... Op.Cit.*, hlm.9

³¹⁶ *Ibid*, hlm. 11

³¹⁷ *Ibid*, hlm. 9-10

keadaan desa-desa di Indonesia berbeda-beda tidak bisa disamakan desa-desa di Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Irian jaya dan seterusnya.³¹⁸

Dari ketentuan awal, termasuk pengertian desa yang seragam itu, UU No. 5 tahun 1979 secara menyolok menghendaki modernisasi dan birokratisasi pemerintah desa, negaranisasi (negara masuk ke desa) dan marginalisasi terhadap keragaman kesatuan masyarakat hukum adat. Banyak pihak menilai bahwa UU No. 5 Tahun 1979 merupakan bentuk Jawanisasi atau menerapkan model desa Jawa untuk kesatuan masyarakat adat di “Luar Jawa”. Dengan sendirinya UU No. 5 tahun 1979 ini tidak mengakui lagi keberadaan nagari, huta, sosor, marga, binua, lembang, parangiu, dan lain-lain yang umumnya berada di luar Jawa.³¹⁹

Ketetapan-ketetapan dalam UU No. 5 tahun 1979 memaksa desa dan kesatuan masyarakat hukum yang menjadi bagian darinya menjadi seragam. Persekutuan sosial desa lain yang belum sesuai bentuknya dengan desa dipaksa menyesuaikan diri, melalui upaya misalnya *regrouping* desa sehingga tidak dapat disebut desa lagi. Desa mengalami birokratisasi ke dalam satu garis komando yang sentralistik; desa kemudian menjadi unit pemerintahan terendah langsung di bawah camat guna mendukung pengendalian dan pelaksanaan cita-cita pembangunan sebagaimana yang diamanatkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara.³²⁰

Desa yang dimaksud dalam UU No. 5 tahun 1979 merupakan desa baru bekas masyarakat hukum adat yang berbeda dengan desa sebagaimana

³¹⁸ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa.. Op.Cit.*, hlm. 32

³¹⁹ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini..... Op.Cit.*, hlm. 476

³²⁰ *Ibid*

dimaksudkan oleh UUD yang asli. Desa-desa yang sebelumnya sudah ada harus menyesuaikan diri terhadap desa bentukan yang baru berdasarkan UU ini dan diletakkan di bawah camat.

Perangkat pemerintahan desapun tidak berbeda dengan UU No. 19 tahun 1965 yaitu kepala desa yang karena jabatannya menjadi kepala Lembaga Musyawarah Desa. Demikianpun sekretaris desa yang karena jabatannya juga menjadi sekretaris Lembaga Musyawarah Desa.

D. Konfigurasi pengaturan Desa Pasca Amandemen UUD 1945

Dikembalikannya UUD 1945 yang asli sebagai konstitusi Indonesia melalui Dekrit Presiden 1959 tanpa disadari menimbulkan dampak yang luar biasa terhadap jalannya sistem ketatanegaraan pasca berakhirnya Orde Lama yaitu terciptanya otoriterianisme pada masa Orde Baru di bawah tampuk kekuasaan Soeharto. Hal ini dikarenakan UUD 1945 yang asli mengandung kelemahan-kelemahan.

Adapun kelemahan-kelemahan tersebut adalah *pertama*, membangun sistem yang *executive heavy* yang menjadikan presiden sebagai penentu seluruh agenda politik nasional. *Kedua*, memuat pasal-pasal penting yang multitafsir dan tafsir yang harus dianggap benar adalah tafsir pemerintah sepihak. *Ketiga*, memberi atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada lembaga legislatif untuk mengatur hal-hal penting dengan UU tanpa pembatasan yang jelas, padahal presiden adalah pemegang kekuasaan legislatif dengan DPR yang ketika itu,

hanya diberi fungsi menyetujui. Selain itu, UUD 1945 yang asli lebih memercayai semangat orang daripada sistem yang kuat.³²¹

Kelemahan-kelemahan inilah yang menjadikan Soeharto menjadi penguasa dikursi Presiden selama 32 tahun. Menyadari dan memahami kelemahan-kelemahan UUD 1945 yang asli tersebut, maka UUD 1945 dijadikan barang suci yang tidak boleh diutak-atik bahkan disentuh pun tidak diizinkan. Sehingga pada masa ini dikenal istilah sakralisasi UUD 1945.

Semangat otoritarianisme yang dibangun di atas puing-puing kelemahan-kelemahan UUD 1945 tersebut membawa dampak yang sangat luar biasa yaitu dilakukannya upaya sentralisasi kebijakan. Desentralisasi yang didengung-dengungkan sejak kemerdekaan menjadi pudar tak berarti karena kebijakan yang serba *central oriented*. Pemimpin-pemimpin daerah hanya dijadikan kepanjangan tangan dari pusat sehingga daerah pun tak dapat berbuat apa-apa.

Menyadari tekanan-tekanan yang dilakukan oleh pusat terhadap daerah melalui kebijakan-kebijakan yang merugikan daerah maka tak ayal jika banyak daerah yang melakukan perlawanan. Perlawanan demi perlawanan pun mulai bermunculan yang tidak hanya datang dari daerah melainkan dari berbagai kalangan yang dipicu oleh berbagai hal. Salah satunya yaitu pada tahun 1997 Indonesia dilanda krisis ekonomi atau tepatnya krisis moneter (krismon). Harga dolar Amerika Serikat sempat menyundul angka 20.000 rupiah. Hal ini juga berakibat pada dunia industri dan perbankan.³²²

³²¹ Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm.142

³²² Sri Soemantri, *Otonomi Daerah*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2014, hlm. 5

Sehingga pada Maret 1998 terpilihnya kembali Soeharto untuk ketujuh kalinya untuk menjadi Presiden Republik Indonesia memicu kemarahan berbagai pihak. Dampak yang muncul adalah terjadinya demonstrasi yang dilakukan oleh para mahasiswa. Mereka menuntut dilakukannya reformasi dalam bidang politik, ekonomi, dan hukum.³²³ Dari sinilah dimulainya reformasi di Indonesia.

Reformasi yang dimulai pada tahun 1998 menyusul runtuhnya Soeharto ditandai dengan gelombang demokratisasi dan desentralisasi. Arus demokrasi dan desentralisasi tidak dimulai dari atas, atau melalui proses pelembagaan politik secara damai, melainkan melalui “aksi reformasi” yang digerakkan massa dari bawah. Paralel dengan gerakan menjatuhkan Soeharto, aksi reformasi yang mengangkat isu “KKN” di aras lokal berkobar di berbagai daerah di seluruh Indonesia. Fenomena yang sama juga terjadi di desa-desa di Jawa. Salah satu fenomena pertama yang terjadi sejak 1998 adalah gerakan reformasi yang membahana sampai ke plosok desa, yakni meluasnya proses sosial masyarakat pemimpin lokal (dari gubernur, bupati sampai pamong desa). Fenomena ini menurut Kompas merupakan bentuk kebangkitan rakyat desa yang mendadak memperoleh kedaulatan setelah sekian lama hidup mereka sangat tertekan. Seperti halnya gerakan reformasi nasional, euforia reformasi yang berkobar di tingkat desa nampaknya dimaknai dan digerakkan untuk merombak tatanan adalah “mengkudeta” para pamong desa yang bermasalah atau mengidap penyakit “KKN”. Fenomena protes sosial memperlihatkan sebuah krisis pemimpin lokal dan sekaligus menunjukkan tuntutan masyarakat yang luar biasa pada demokrasi,

³²³ Ibid

yakni pemerintahan desa yang bersendikan akuntabilitas, transparansi dan responsivitas. Protes sosial juga memberi tanda bahwa kontrol dan kepemilikan masyarakat terhadap desa sekarang jauh lebih kuat ketimbang pada masa sebelumnya.³²⁴

Di tengah desakan reformasi yang semakin masif oleh berbagai komponen bangsa, termasuk salah satunya mahasiswa dan pemuda tersebut berujung pada munculnya berbagai tuntutan. Tuntutan tersebut antara lain sebagai berikut.³²⁵

1. Amandemen UUD 1945;
2. Penghapusan doktrin dwifungsi ABRI;
3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi, kolusi, nepotisme (KKN);
4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah);
5. Mewujudkan kebebasan pers;
6. Mewujudkan demokrasi;

Pada mulanya rezim Soeharto menolak tuntutan-tuntutan tersebut dan berusaha mempertahankan kekuasaannya dengan gigih. Ketika rezim menyadari bahwa gerakan reformasi tidak lagi bisa dihalangi dengan cara-cara represif, maka beberapa konsesi dan tawaran perubahan diberikan kepada kelompok reformasi, tetapi karena publik sudah kehilangan kepercayaan maka semua tawaran perubahan dan konsesi itu ditolak. Melihat gerakan reformasi yang semakin masif maka pada tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto turun dari jabatannya sebagai

³²⁴ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini..... Op.Cit.*, hlm. 482-483

³²⁵ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 196

Presiden R.I. dan kemudian digantikan oleh B.J. Habibie yang sebelumnya menjadi Wakil Presiden.³²⁶

Salah satu dampak penting dari adanya reformasi 1998 adalah terjadinya desakralisasi terhadap UUD NRI 1945. Melalui reformasi yang menghendaki perubahan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan negara berdampak pada tuntutan perubahan terhadap UUD NRI 1945. Pada tahun 1999 untuk pertama kalinya UUD NRI 1945 diusung untuk diamandemen. Melalui Sidang Umum MPR tahun 1999, ada sembilan (9) pasal yang diubah: Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan (3), Pasal 20 dan Pasal 21.³²⁷

Dalam perubahan UUD yang pertama ini belum terlihat adanya perubahan terhadap Pasal 18 tentang pemerintahan daerah. Namun tuntutan pemerintah daerah terhadap hak-haknya semakin kuat sehingga dalam sidangnya pada tahun 1998, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR-RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan Pembagian Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.³²⁸

Atas dasar ketetapan MPR tersebut pembentuk undang-undang telah mengeluarkan dua undang-undang, yaitu Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

³²⁶ Maschuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa... Op.Cit.*, hlm. 138-139

³²⁷ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 17

³²⁸ Sri Soemantri M., *Otonomi Daerah*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2014, hlm. 62

tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.³²⁹

Ternyata tuntutan daerah tidak hanya pada keluarnya dua undang-undang saja, tetapi lebih jauh, yaitu perubahan terhadap Pasal 18 UUD NRI 1945.³³⁰ Dengan adanya tuntutan ini sehingga pada tahun berikutnya yaitu tahun 2000 pada perubahan kedua UUD 1998 Pasal 18 mengalami perubahan secara prinsipal. Melalui perubahan Pasal 18 inilah pemerintah pusat mendesentralisasikan kewenangannya kepada daerah.

Sebelum perubahan Bab Pemerintah Daerah hanya terdiri satu pasal (Pasal 18), setelah perubahan menjadi tiga pasal (Pasal 18, 18A, 18B). Perubahan Pasal 18 ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan di mana kedaulatan negara berada di tangan pusat. Hal ini konstisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah “terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi

³²⁹ *Ibid*

³³⁰ *Ibid*

federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.³³¹

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi (otonomi daerah) tahun 1999 itu adalah di satu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan untuk mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintah ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan.³³²

Sebanyak empat kali perubahan konstitusi yang dilakukan setelah reformasi, perubahan kedua yaitu pada tahun 2000 menjadi tonggak sejarah dilakukannya perubahan terhadap Pasal 18, melalui perubahan ini tentu berdampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Euforia otonomi yang dinaungi dalam konstitusi disambut hangat oleh daerah-daerah, namun apakah desa sebagai pemerintahan tingkat terbawah sebagaimana dijamin secara konstitusional pada UUD 1945 yang asli juga merasakan euforia otonomi ini dan apakah perkembangan terhadap pengertian desa sebagai desa baru bekas kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dirumuskan pada masa Orde Baru di bawah naungan UU No. 5 tahun 1979 juga turut menjadi perdebatan dalam sidang MPR tahun 2000 dalam rangka pembahasan perubahan Pasal 18 UUD 1955.

³³¹ *Ibid*, hlm. 19-20

³³² M. Ryass Rasyid, "Otonomi Daerah, Latar Belakang dan Masa Depan", dalam Syamsudin Haris (editor), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerrintah Daerah*, Lipi Press: Jakarta, 2005, hlm. 8

Di dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000, kembali ditetapkan oleh MPR rekomendasi kebijakan-kebijakan operasional dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah melalui Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.³³³ Pembahasan tentang pemerintah daerah dilakukan pada komisi A Sidang Tahunan MPR ke-3 pada tanggal 12 Agustus tahun 2000 dengan agenda pembahasan materi perubahan UUD 1945. Selaku Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf menyampaikan hal-hal sebagai berikut:³³⁴

Kita akan lanjutkan kepada yang tadi disepakati sebagai prioritas pembahasan yaitu mengenai Bab Pemerintahan Daerah. Bapak-bapak sekalian di bab VI tentang Pemerintahan daerah ini, pada undang-undang dasar yang ada itu hanya terdiri satu pasal, yaitu Pasal 18 yang berbunyi

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

Dan memang pasal ini dilengkapi dengan penjelasan. Kita semua sudah pernah membacanya dan pada perubahan yang kita tawarkan itu tetap memiliki hanya satu pasal, tetapi ayatnya cukup banyak, menjadi sepuluh ayat.³³⁵

Mengenai pemerintahan daerah ini, kita merasakan sesuatu yang mendesak untuk segera disempurnakan. Oleh karena semangat yang sekarang ada di dalam kehidupan bernegara kita adalah pentingnya otonomi daerah di dalam rangka menciptakan keadilan yang diharapkan oleh banyak masyarakat, baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial, dan sebagainya.

³³³ Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2016, hlm. 97-98

³³⁴ Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Buku IV Kekeuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Kosntitusi, Jakarta Pusat, 2010, hlm. 1319-1320

³³⁵ Sebelum pelaksanaan sidang untuk mendapat dengar pendapat dari setiap fraksi PAH I sudah merumuskan draft perubahan Pasal 18 dengan memiliki 10 ayat

Perimbangan kekuasaan pemerintah pusat dan daerah perimbangan keuangan dan sebagainya dan itu semua yang ada di dalam pasal-pasal ini, dicoba untuk diatur itu sebagai pengantar. Sialan nanti kalau teman-teman mau membicarakan.

Selanjutnya dalam agenda dengar pendapat dari setiap fraksi, khusus mengenai Pasal 18 ayat (1), Hamdan Zoelva dari F-PBB mengatakan pendapatnya sebagai berikut

... khusus mengenai Pasal 18 ayat (1) ini tadi kita bicara mengenai masalah daerah, masalah desa, huta, subak dan lain-lain itu apakah dalam Undang-Undang Dasar itu kita masukkan secara tegas juga unsur itu? Ataukah kembali ke rumusan lama daerah besar, daerah kecil itu.

Yang pertama prinsip umum yang kita pahami bersama adalah tidak ada desa, huta dan lain sebagainya yang tidak merupakan bagian dari daerah. Jadi prinsipnya sudah jelas. Tidak kita sebutkan pun di ayat lain, kita sudah akui bahwa negara melindungi masyarakat adat. Jadi saya kira tidak ada yang perlu kita tegaskan lagi, secara tegas rumusan, tidak khawatir dan kita tidak masuknya huta, dan lain-lainnya itu.

Jadi sudah cukup ini rumusan sampai ke huta iu. Karena tidak ada desa, tidak ada huta, tidak ada yang lainnya itu yang itu yang tidak masuk dalam bagian dari kabupaten atau kota. Kalau kita rumuskan Kalau kita rumuskan sampai begitu juga, karena tidak seluruhnya juga misalnya Jakarta karena hanya ada kelurahan. Jadi saya pikir tidak perlu kita perdebatkan sampai ke itu, karena sudah tercakup di daerah itu.³³⁶

Selaku pakar yang diundang pada Rapat Lobi Komisi A Sidang Tahunan MPR Lanjutan, yang dilangsungkan pada 13 Agustus 2000, Bagir Manan kemudian menyampaikan ulasan-ulasan terkait dengan pemerintahan daerah sebagai berikut.

Kami ingin membuat catatan yang umum, bukan rumusannya langsung. Pertama kami mohon kesepakatan Bapak-Bapak dan ibu sekalian, yang ingin

³³⁶ *Ibid*, hlm. 1354

Bapak-Bapak, ibu artikan adalah pemerintahan daerah itu apa? Apa yang ingin diartikan dengan pemerintahan daerah itu.

Menurut pandangan kami pemerintahan daerah itu adalah satuan daerah yang punya hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Jadi merupakan daerah otonom. Kalau kesepakatannya itu, maka dalam pengaturan pemerintah daerah tidak ada peraturan tentang dekonsentrasi dan oleh administratif. Karena apa? Karena wilayah administratif atau dekonsentrasi itu ada unsur dari pemerintah pusat. Jadi unsur desentralisasi sebetulnya itu. *Nah*, kalau sepakat itu maka menjadi, pertama kita ada kesepakatan itu, itu dulu.

Kesepakatan kedua, jangan rancu antara pengertian pemerintahan daerah dengan pemerintah daerah, begitu. Pemerintah daerah itu adalah merupakan satu konkretisasi dari pemerintahan daerah. Jadi pemerintah daerah mesti pemerintah daerah otonom, itu yang kedua.

Berkenaan dengan masyarakat hukum adat, Bagir mengatakan sebagai berikut.

Yang ketiga itu yang bertalian dengan masyarakat hukum adat. Ini juga pengertiannya harus jelas. Ini bukan masyarakatnya hukum adat, tapi masyarakat hukum yang berdasar hukum adat. Sebab bahasa Belanda itu *rechtsgemeenschap, rechtsgemeenschap*. Jadi satu lingkungan masyarakat yang berdasarkan hukum adat. *Rechtsgemeenschap* itu adalah satu *entity*, satu *legal entity*. Bisa bersifat teritorial, bisa teritorial genealogis atau merupakan *geneal*. Ciri dari satu *rechtsgemeenschap* asli ini adalah mempunyai kekayaan sendiri, dan mempunyai sifat keanggotaan. Dalam arti hukum bukan riil anggota gitu sehingga dia bisa membedakan orang desanya dan bukan orang desanya, itu kita akan begitu. Ulayat itu merupakan salah satu kekayaan dari *rechtsgemeenschap* itu.

Keesokan harinya, pembahasan mengenai Pemerintahan Daerah kemudian dilanjutkan pada Rapat Lobi Komisi A MPR, 14 Agustus 2000, yang dipimpin secara bergantian oleh Jakob Tobing dan Slamet Effendy Yusuf. Untuk menambah referensi mengenai pemerintahan daerah, pada kesempatan tersebut dihadirkan pakar hukum tata negara, Bagir Manan, yang menyampaikan beberapa hal berkaitan dengan perubahan Pasal 18 tentang pemerintahan daerah. Selengkapnya penjelasan Bagir sebagai berikut.

Ada beberapa hal yang perlu kami sampaikan. Pertama, seperti tadi malam, kami mengartikan pemerintahan daerah itu adalah satu satuan otonom. Jadi kami tidak campurkan lagi dengan pemerintahan di wilayah sehingga nanti bisa dipahami. Yang kedua, adalah tadi malam mencoba menampung pikiran Bapak-Bapak mengenai hal-hal yang berkaitan dengan satuan-satuan tradisional itu dipisahkan sendiri. Tempatnya tidak harusurut begini. Mungkin tempatnya di mana tempat yang cocok, silakan, tapi kami coba mengeluarkan. Barangkali untuk ininya, lebih menjelaskan, kami akan bacakan saja dulu apa yang kami coba tulis dengan kawan-kawan.

Pertama, Ayat (1), Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas pemerintahan daerah provinsi dan dalam setiap provinsi terdapat pemerintahan daerah kabupaten kota dan satuan-satuan pemerintah daerah lain yang diatur dengan undang-undang.

Apa maksudnya? Pertama, kemarin dan selama ini sering ada kekhawatiran bahwa antara provinsi dengan kabupaten itu seperti berjenjang, gitu. Karena itu sengaja kami tuliskan di dalam setiap provinsi terdapat pemerintah daerah kabupaten sehingga tidak melukiskan, adanya, bukan dibagi, gitu ya, tapi negara Indonesia itu memang dibagi dalam pemerintahan daerah provinsi, dan satu-satuan pemerintah daerah lainnya itu adalah kemungkinan kita membentuk satuan-satuan pemerintah otonom lebih rendah dikemudian hari, misalnya desa baru. Kemungkinan itu.³³⁷

Bagir juga mengusulkan perbaikan terhadap rumusan Ayat (2) beserta argumentasinya sebagai berikut.

Kemudian di Ayat (2), Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota mestinya atau kota saja dan satuan pemerintah daerah lain berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi, desentralisasi, dan tugas pembantuan. Jadi kita sudah keluarkan hal-hal yang berkaitan dengan dekonsentrasi dan wilayah. Ya ini kami jadikan satu, artinya pemerintahan daerah itu dengan pengertian berhak mengatur, mengurus sendiri urusan pemerintahan itu menunjukkan sebagai satu daerah yang mandiri, daerah otonom yang menjalankan itu menurut asas-asas otonomi, asas-asas desentralisasi, dan tugas pembantuan. Ini ada kemungkinan desentralisasinya, desentralisasinya dihilangkan, hanya otonomi dan tugas pembantuan. Itu terserah.³³⁸

³³⁷ *Ibid*, hlm. 1359

³³⁸ *Ibid*, hlm. 1960

Selain itu, Bagir juga mengusulkan pada Ayat (3), yakni mengenai adanya dewan perwakilan di daerah yang anggotanya dipilih secara langsung. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

Ketiga, kita bicara tentang, ini bukan pemerintah, pemerintahan lagi ini, ini salah ketik. Ketiga, Ayat (3): Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten kota, satuan pemerintahan daerah lainnya mempunyai dewan, karena ini pemerintahan, mempunyai dewan atau memiliki Dewan Perwakilan Rakyat yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Karena kalau pemerintah daerah itu hanya eksekutifnya saja, jadi ini pemerintahannya.³³⁹

Kemudian berkaitan dengan ayat (1) Bagir Manan menyatakan

Kemudian pasal yang selanjutnya, negara mengakui, menghormati, dan mengembangkan satuan-satuan pemerintahan asli atau satuan pemerintahan khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang. *Nah*, ini mengenai.., yang Ayat (1) itu mengenai satuan pemerintahannya, seperti desa, marga, dan sebagainya.³⁴⁰

Untuk hal yang berkaitan dengan pengakuan masyarakat hukum adat,

Bagir menyatakan sebagai berikut.

Ayat (2), negara mengakui dan menghormati kesatuan kesatuan masyarakat hukum, masyarakat hukum asli serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Jadi ini bisa, bisa juga ini digabung, ini nanti terserah. Kami memberikan catatan bahwa mengenai pemerintahan daerah administratif menjadi bagian kekuasaan pemerintahan negara. Alasannya pemerintah daerah administratif dilaksanakan berdasarkan asas dekonsentrasi yaitu merupakan unsur, ini salah, unsur pemerintahan pusat. Jadi bukan sesuatu yang kita tolak, hanya tempatnya tidak di bab ini. Kira-kira itu yang dapat kami tulis....³⁴¹

³³⁹ *Ibid*

³⁴⁰ *Ibid* hlm. 1362

³⁴¹ *Ibid*, hlm. 1362-1363

Sementara itu, Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB menanyakan mengenai rumusan Pasal 18 Ayat (2) mengenai hak-hak tradisional yang diakui “sepanjang masih hidup.” Seto mengatakan sebagai berikut.

...pertanyaan saja singkat, pada 18, Pasal 18B Ayat (2). Di sana dikatakan beserta hak- hak tradisionalnya sepanjang masih hidup. Kata-kata sepanjang masih hidup ini apakah tidak berlebihan karena sudah pasti sepanjang masih hidup, kalau tidak hidup perlu dihormati atau... mungkin ada maksud lain.³⁴²

Kemudian, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengajukan dua pertanyaan, yakni tentang pemerintahan asli dan masyarakat hukum asli, sebagai berikut.

Pertama pada Pasal 18b itu Ayat (1), negara mengakui, menghormati dan mengembangkan satuan-satuan pemerintahan asli. *Nah*, ini pemerintahan asli ini mungkin bisa dijelaskan. Lalu pada Ayat (2), negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum asli, masyarakat hukum asli, itu. *Kan* ada kata-kata asli. Itu dua hal.³⁴³

Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG meminta penjelasan tentang ketentuan Pasal 18 Ayat (2), sebagai berikut.

Saya langsung saja ke Pasal 18B Ayat (2), ini dirumusan baru yang disampaikan oleh Pak Bagir dan kawan-kawan adalah ”Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum asli beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dari wacana yang berkembang kemarin-kemarin ini, kita mencoba ingin memisahkan sebetulnya antara negara atau pemerintah dengan masyarakat hukum, apa hukum adat. Yang kemudian berubah di sini menjadi hukum asli, saya menterjemahkan mungkin ini masih hukum adat. Kita khawatir nanti pada suatu saat terjadi konflik antara wilayah pemerintah daerah dengan wilayah adat.

³⁴² *Ibid*, hlm. 1364

³⁴³ *Ibid*

Nah, oleh karena itulah kemudian kita ingin merubah untuk masyarakat adat dan hak ulayat, nanti akan dipindahkan ke Pasal 33. Tetapi yang untuk Pasal 18B Ayat (2) ini, sekarang menjadi Ayat (2), kemarin ini saya mencoba menawarkan, tidak terjadi benturan tetapi menghormati, tetap menghormati masyarakat adat. Oleh karena itu, mohon tanggapan dari Pak Bagir nanti, barangk Negara, menjadi negara mengakui dan menghargai kelembagaan masyarakat adat, yang pelaksanaannya dijamin oleh undang-undang. Jadi Pasal 18B Ayat (2) itu, isinya itu adalah menghargai kelembagaan negara. "Negar mengakui dan menghargai kelembagaan masyarakat adat yang pelaksanaannya dijamin oleh undang-undang". Kenapa demikian, semangat yang ingin kita munculkan, kita masih mengakui adanya desa, nagari, kelembagaan adat, subak dan lain sebagainya yang selama ini sebetulnya dihargai dalam penjelasan Pasal 18 asli saya salah, kalau saya salah, saya tidak akan ngotot, asal cepat.

Demikian Pak Bagir. Itu yang ingin saya pertanyakan. *Nah*, sementara dari kawan-kawan barangkali melalui pimpinan, saya ingin sampaikan bahwa tawaran kami adalah Pasal 18B Ayat (2) yang lama, yang kemudian kami formulasikan baru, yang kemarin kami tawarkan itu nantinya, tolong diingat, diagendakan saja, nantinya itu adalah masuk ke Pasal 33 ayat yang baru.³⁴⁴

Pertanyaan serupa juga disampaikan oleh Harun Kamil dari F-UG, sebagai berikut.

Memang rupanya terkait orang dengan masalah masyarakat adat ini. 18 B. Saya sependapat dengan Pak Happy Bone tadi. Jadi yang kami pertanyakan Pak pakar, ini pengertian satuan-satuan pemerintahan asli. Pertama, pertanyaan mengapa tidak menggunakan kata adat? Dan daripada yang kedua adalah, yang dimaksud satuam pemerintahan asli adalah apakah Nagari, Huta, desa dan seterusnya? Apakah sudah masuk? Berarti sudah *oke*.

Juga mengenai masalah hak-hak yang dipunya masyarakat dan itu hak wilayah, apa yang dimaksud dengan hak tradisional di ayat duanya itu? 18 B disana disebut, beserta hak-hak tradisionalnya. Apakah ini pengertian hak wilayah? Itu berarti sudah masuk. Kemudian di Ayat (2), "Negara menjamin dan menghormati". Apakah juga tidak kita memberikan perlindungan masyarakat adat tersebut sehingga keberadaannya itu eksis dan memang itu adalah warisan dan budaya bangsa kita. Itulah beberapa pertanyaan yang kami sampaikan kepada penyusun pemerintah daerah.³⁴⁵

³⁴⁴ *Ibid*, hlm. 1366-1367

³⁴⁵ *Ibid*, hlm. 1367

Pertanyaan-pertanyaan tersebut akhirnya dijawab oleh Bagir Manan, sebagai berikut.

Pertama kami mohon maaf kalau tadi seolah-olah ini *kok* ada hal-hal yang baru dari yang ini latar belakang dari pertanyaan-pertanyaan kami yang tadi malam, yang tidak ada yang menjawabnya. Ketika kami menanyakan apa yang Bapak inginkan tentang pemerintahan daerah, apa yang Bapak artikan tentang macam-macam tertentu, tidak terjawab. Akhirnya kami mencari jawaban sendiri, mencoba berdasarkan yang ada pada kami. Untuk itu kami mohon maaf. Tidak ada maksud untuk jauh dari konsep-konsep itu.

Yang kedua, kita berusaha menggunakan semangat yang tetap semangat yang ada pada Pasal 18, dan penjelasannya nanti kita tetap gunakan semangat itu. Karena itu saya mulai satu per satu, dan mohon maaf tidak saya sebutkan nama, tetapi satu per satu pertanyaan.³⁴⁶

Kemudian, Bagir Manan menerangkan mengenai masyarakat tradisional dan hak-hak tradisional. Berikut pendapat Bagir.

Pertama, misalnya masyarakat tradisional itu hak-hak tradisional. Yang kita maksud dengan hak-hak tradisionalnya itu karena tadi malam dan di sana juga ada perdebatan antara Bapak-Bapak, ya, disamping hak ulayat masih ada hak-hak lain sehingga kita meluweskan jadi hak-hak tradisional sehingga itu hak ulayat, hak-hak adat lainnya, hak numpang karang, hak macam-macam itu kalau ada. Itu sehingga kita luweskan ke sana begitu ya. Mengapa kita batasi sepanjang masih hidup, artinya masih merupakan kenyataan sosial dalam masyarakat yang bersangkutan, bukan sesuatu hal hukum itu, apa? Secara sosiologis sudah tidak ada lagi tetapi hanya mempunyai nilai-nilai historis saja. Itu maksudnya sepanjang itu masih hidup. Tapi nanti kita akan satu per satu lihat kembali.³⁴⁷

Bagir juga menjawab pertanyaan Happy Bone dari F-PG berkaitan dengan Pasal 18 Ayat (2), sebagai berikut.

...terus masyarakat adat, kita tidak keberatan bahwa nanti kita ganti dengan masyarakat adat dengan asli itu silakan nanti dipilih. Tapi yang perlu

³⁴⁶*Ibid*, hlm. 1371

³⁴⁷*Ibid*, hlm. 1371-1372

dimengerti bahwa beda antara pengertian masyarakat hukum itu beda, dengan masyarakat berdasarkan hukum adat. Kira-kirabegitu. Sebab masyarakat hukum itu satu pengertian. Masyarakat hukum itu, masyarakat hukum adat itu satu pengertian *Rechtsgemeenschap*. Yaitu yang namanya desa, marga itu yang didalam literatur di Indonesia hukum adat itu, dibagi atas masyarakat hukum *teritorial*, masyarakat hukum *genealogis*, masyarakat hukum teritorial *genealogis*, itu dalam konsep-konsepnya itu. Kemudian, ya, hak tradisional sudah, menghormati, melindungi, kita tidak berkeberatan mau pakai yang mana.³⁴⁸

Perdebatan dalam sidang MPR tersebut di atas lah yang kemudian melahirkan rumusan Pasal 18 UUD 1945 setelah perubahan. Pasal 18 menjadi terdiri dari 3 (tiga) pasal dan 11 (sebelas) ayat. Salah satunya yaitu Pasal 18 B ayat (2) yang berbunyi

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang di atur dengan undang-undang.

Perdebatan di PAH I BP MPR sebagaimana diuraikan di atas, lebih didominasi pembahasan tentang pemerintahan daerah, pengakuan atas adanya masyarakat hukum adat, hak ulayat, daerah istimewa serta otonomi khusus.³⁴⁹

Mencermati kembali apa yang menjadi perdebatan dalam PAH I BP MPR di atas, desa yang dimaksudkan oleh Bagir Manan selaku pakar perumus perubahan Pasal 18 adalah masyarakat hukum adat dan bukan desa yang dimaksudkan dalam rumusan oleh UU No. 5 tahun 1979 sebagai bentukan baru bekas masyarakat hukum adat yang berbeda dengan apa yang dimaksudkan oleh Bagir Manan. Melalui pemahaman ini maka rumusan bunyi pasal dalam 18 B ayat

³⁴⁸ *Ibid*, hlm. 1373-1374

³⁴⁹ Ni'matul Huda, *Desa dan Konstitusi, Op.Cit.*, hlm. 19

(2) pun menggunakan terminologi “masyarakat hukum adat” dan tidak ditemukan pengaturan desa secara khusus.

Hal ini sejalan dengan penjelasan Bagir Manan mengenai Pasal 18 ayat (2) tersebut, menurutnya Menurut Bagir Manan, yang dimaksud masyarakat hukum adat pada Pasal 18 B ayat (2) tersebut adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meunasah, huta, negorij, dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat – bersifat teritorial atau genealogis – yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri.³⁵⁰

Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintah lain seperti kabupaten dan kota. Kesederajatan ini mengandung makna, bahwa kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota. Kesederajatan ini mengandung makna, bahwa kesatuan masyarakat hukum yang berdasarkan hukum adat berhak atas segala perlakuan dan diberi kesempatan berkembang sebagai subsistem negara kesatuan Republik Indonesia yang maju, sejahtera dan modern. Hal ini merupakan esensi yang membedakan dengan pengakuan kolonial terhadap kesatuan masyarakat hukum adat. Pemerintah kolonial tidak bermaksud menghormati, tetapi memberikan agar kesatuan

³⁵⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar.....Op.Cit.*, hlm. 13

masyarakat adat tetap hidup secara tradisional sehingga tidak akan menjadi pengganggu kekuasaan kolonial. Pengakuan dan penghormatan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 B, justru mengandung tuntutan pembaharuan kesatuan masyarakat hukum adat sesuai dengan perannya sebagai subsistem negara kesatuan Republik Indonesia yang maju dan modern.³⁵¹

Desain perubahan UUD 1945 khususnya mengenai Pasal 18 tentang Pemerintah Daerah dapat dikatakan melalui desain yang unik, dikatakan demikian karena sebelum diagendakannya pembahasan Pasal 18 ini terlebih dahulu lahir undang-undang tentang pemerintah daerah yaitu undang-undang nomor 22 tahun 1999. Undang-undang ini lahir karena menindaklanjuti Ketetapan MPR-RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan Pembagian Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. di samping itu, juga lahir Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Desain pemerintah daerah yang tertuang dalam undang-undang inilah yang kemudian cukup mempengaruhi konsep pemerintah daerah yang dirumuskan dalam UUD 1945 dalam sidang BP MPR pada tahun 2000 saat melakukan amandemen UUD yang kedua. Ketika perubahan Pasal 18 UUD 1945 selesai dibahas dan disetujui UU No. 22 tahun 1999 masih tetap berjalan hingga belum dilakukan perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Oleh karenanya penting untuk diuraikan praktik penyelenggaraan pemerintahan desa

³⁵¹ *Ibid...*, hlm. 13-14

pasca disahkannya perubahan Pasal 18, yaitu dengan melihat pengaturan desa dalam peraturan-peraturan organiknya. Setelah perubahan UUD 1945 hingga sekarang setidaknya terdapat tiga undang-undang yaitu UU No. 22 tahun 1999, UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 6 tahun 2014. Sebelum lahirnya UU No. 6 tahun 2014 yang mengatur secara mandiri tentang desa, pengaturan desa di bawah UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 masih dibawah naungan undang-undang pemerintah daerah.

1. Pengaturan Desa dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

Di dalam undang-undang ini, yang dimaksudkan dengan desa dirumuskan sebagai berikut:

Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.³⁵²

Dalam penjelasan umum tentang pemerintahan desa dikatakan bahwa Desa berdasarkan Undang-undang ini adalah Desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang ber-sifat istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi,

³⁵² Lihat Pasal 1 huruf O Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah

otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab pada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati.³⁵³

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dipahami semangat yang dibangun dalam UU No. 22 tahun 1999 pada dasarnya berpangkal dari spirit UUD 1945 yang asli. Sehingga pengaturan desa dalam undang-undang ini memiliki ruh yang sesuai dengan aspirasi dari desa yang sangat beragam dan tentu saja harus diakui dan dihormati.

Definisi desa sebagaimana tertulis di atas, mengandung beberapa unsur yang penting dan sangat berbeda dengan kebijakan rezim Orde Baru, yaitu:³⁵⁴

1. Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum
2. Desa diberikan hak atau wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desanya sendiri
3. Diakuinya hak-hak asal-usul dan adat istiadat desa masyarakat desa
4. Adanya di daerah kabupaten

Definisi desa yang dirumuskan dalam undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tersebut menegaskan kedudukan desa sebagai lembaga yang otonom. Meskipun tidak secara eksplisit disebutkan bahwa Desa memiliki aparatur pemerintahan sendiri dan sumber-sumber pendapatan sendiri, tetapi dengan diakuinya hak asal-usul dan adat istiadat desa sudah berarti bahwa Desa

³⁵³ Penjelasan Umum angka 9 undang-undang Nomor 22 Tahun 1999

³⁵⁴ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa... Op.Cit.*, hlm. 141

merupakan kestuan masyarakat hukum yang otonom. Dengan diakuinya hak asal-usul dan adat istiadat setempat, maka berarti aparatur desa dan sumber-sumber pendapatan asli desa (yang berasal dari lahan-lahan milik desa baik berupa hutan, tanah pertanian, danau, rawa dll) adalah menjadi bagian dari Desa.³⁵⁵

UU No. 22 memang tidak mengenal desentralisasi desa, tetapi para perumusny misalnya M. Ryass Rasyid, menegaskan bahwa semangat dasar UU No. 22 tahun 1999 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa (atau dengan nama lain) sebagai *self-governing community*, yang tentu saja merupakan manifestasi terhadap makna “istimewa” dalam Pasal 18 UUD 1945. Pemaknaan baru ini berbeda dengan semangat dan desain yang tertuangn dalam UU No. 5 Tahun 1979, yang hanya menempatkan desa sebagai unit pemerintahan terendah di bawah camat. Secara politik, UU No. 5 tahun 1979 bermaksud menundukkan desa dalam kerangka NKRI, yang berdampak menghilangkan basis *self-governing community*.³⁵⁶ Dengan lahirnya UU No. 22 tahun 1999 maka menghapuskan UU No. 5 tahun 1979 yang secara struktur pengaturan desa dalam UU No. 22 tahun 1999 mempunyai perbedaan yang mendasar dari UU No. 5 tahun 1979. Adapun perbedaan tersebut adalah³⁵⁷

Pertama, pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan lehislatif. Pemisahan ini membawa implikasi bahwa kekuasaan tersebut dibagi, dipisahkan dan dibatasi. Eksekutif tidak lagi menjadi “pusat kebijakan”, tetapi hanya sebagai “pelaksana” kebijakan yang senantiasa harus siap dikontrol oleh BPD. Di samping itu,

³⁵⁵ *Ibid*

³⁵⁶ Sutoro Eko, *Masa Lalu Masa Kini dan Masa Depan.... Op.Cit.*, hlm. 483

³⁵⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa... Op.Cit.*, hlm. 173

masyarakat desa memiliki struktur formal yang dapat dijadikan saluran aspirasi karena BPD dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga pendelegasian kekuasaan rakyat melalui BPD memberi peluang partisipasi bagi masyarakat desa.

Kedua, hierarki terbatas. Pada masa lalu desa merupakan bagian dari kabupaten sehingga kabupaten memiliki kontrol yang sangat kuat melalui kecamatan. Bahkan dalam hal, camat dapat melakukan kontrol terhadap desa. Menurut UU No. 22 tahun 1999 kecamatan tidak lagi membawahkan desa, bahkan hubungan desa tidak lagi ke bupati tetapi kepada rakyat melalui BPD. Kondisi desa tersebut mengara pada kontrol dinamika desa oleh pulbik desa dan bukan oleh supradesa meskipun kabupaten memiliki pendelegasian untuk mengatur desa.

Perbedaan mendasar tersebutlah yang kemudian melalui UU No. 22 tahun 1999 membawa dinamika penyelenggaraan desa yang lebih demokratis dan membawa angin segar terhadap desa-desa yang selama Orde Baru terkungkung dalam pasungan kebijakan yang *central oriented* dan otoriter. Perwujudan pelembagaan demokrasi mengalami lompatan yang luar biasa yaitu dengan dibentuknya Badan Perwakilan Desa. Pasal 94 menyatakan “Di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa. Kemudian ditegaskan dalam Pasal 104 bahwa “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.”

Dinyatakan dalam penjelasan bahwa pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai perwujudan demokrasi, pembentukan BPD tersebut dapat dinamakan dengan sebutan lain sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa.

Jika pada UU No. 5 tahun 1979 ketua badan perwakilan atau yang pada saat itu disebut dengan lembaga musyawarah secara langsung diketua oleh kepala desa yang karena jabatannya dan sekretaris desa juga karena jabatannya menjadi sekretaris Lembaga Musyawarah Desa sehingga tidak mempunyai control terhadap eksekutif sebagai bentuk *check and balances*, hal ini mengalami perubahan yang signifikan dalam UU No. 22 tahun 1999. Badan Perwakilan Desa dipilih langsung oleh penduduk desa dan pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota.³⁵⁸ Selain itu Badan Perwakilan Desa menerima pertanggungjawaban dari kepala desa. Dengan konsep yang demikian penyelenggaraan desa juga menjalankan demokrasi konstitusional.

Badan Perwakilan Desa menjadi arena baru bagi kekuasaan, representasi dan demokrasi desa. BPD dilahirkan sebagai bentuk kritik terhadap Lembaga Musyawarah Desa. Pembentukan BPD melibatkan secara terbatas partisipasi masyarakat. Ia menjadi sebuah arena demokrasi perwakilan yang lebih baik ketimbang LMD. Berbeda dengan Lembaga Musyawarah Desa masa lalu yang ditunjuk oleh lurah, BPD sekarang dipilih dengan melibatkan masyarakat. Jika

³⁵⁸ Lihat Pasal 105 undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah

dulu LMD merupakan lembaga korporatis yang diketuai secara *ex officio* dan di dominasi oleh kepala desa, sekarang kepala desa ditempatkan sebagai eksekutif sementara BPD sebagai badan legislatif terpisah dari kepala desa (tabel 1). Dengan kalimat lain, lahirnya BPD telah membawa pergeseran kekuasaan yang lebih jelas antara Kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan BPD sebagai pemangku lembaga legislatif. Paling tidak ada tiga domain kekuasaan Kepala Desa yang telah dibagi ke BPD: 1) pembuatan keputusan dalam bentuk Peraturan Desa (Perdes) yang dikerjakan bersama-sama antara Lurah dan BPD; 2) pengelolaan keuangan yang melibatkan BPD seperti penyusunan APBDES dan pelelangan tanah kas desa; 3) Rekrutmen perangkat desa yang dulu dikendalikan oleh lurah dan orang-orang kecamatan maupun kabupaten sekarang dikendalikan oleh BPD. Bahkan kontrol BPD terhadap kepala desa sudah dijalankan meski kontrol itu masih terbatas pada LPJ lurah dan ia belum terinstitusionalisasi kepada masyarakat.³⁵⁹

Tabel 1
Tiga wadah demokrasi desa³⁶⁰

No.	Item	Rebug Desa (UU No. 19 tahun 1965)	LMD (UU No. 5 tahun 1979)	BPD (UU No. 22 tahun 1999)
1.	Penentuan pemimpin dan anggota	Musyawarah	Tanpa musyawarah dan pemilihan, tetapi penunjukkan oleh kades (lurah)	Pemilihan yang melibatkan masyarakat
2.	Pembuatan keputusan	Partisipasi dengan musyawarah	Musyawarah oleh “wali” masyarakat	Perwakilan

³⁵⁹ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan..... Op.Cit.*, hlm. 484-485

³⁶⁰ pemberian nama undang-undang pada kolom pertama adalah inisiatif penulis untuk mempermudah mengidentifikasi landasan yuridisnya

3.	Kedudukan dan fungsi	Pemegang kedaulatan tertinggi membuat keputusan yang mengikat rakyat	Subordinat kades sebagai lembaga konsultatif yang dikendalikan kades	Otonomi dari kades legislasi dan kontrol terhadap kades
4.	Kedudukan kades	Sebagai ketua Rembug desa	Sebagai ketua umum dan mendominasi LMD	Lepas dari organisasi BPD
5.	Keterlibatan masyarakat	Seluruh kepala keluarga terlibat kecuali anak-anak dan perempuan	Masyarakat tidak terlibat. Hanya elite desa yang terlibat	Masyarakat terlibat memilih, tetapi kurang terlibat dalam proses pembuatan keputusan
6.	Tipe demokrasi	Permusyawaratan (deliberative)	Perwalian (delegatif) yang tidak sempurna	perwakilan

Sumber: Sutoro Eko, 2005: 486

Namun, di banyak tempat, hadirnya BPD tidak memberikan sumbangan bagi pelebagaan demokrasi secara matang, dewasa dan santun, melainkan menjadi sumber masalah baru karena peran lembaga perwakilan itu yang *'keblabasan'* dan menimbulkan pertikaian dengan pemerintah desa. Banyak kepala desa yang melaporkan (wadul) bahwa dirinya digencet oleh "Badan Provokasi Desa". Di sebuah desa misalnya selepas lurah desa mengundurkan diri karena bermasalah, tidak ada warga yang sanggup mencalonkan diri sebagai kepala desa karena trauma yang mendalam kepada sepak terjang BPD. Di sisi lain, di mata Kepala Desa, BPD sering melanggar batas-batas kekuasaan dan kewenangan yang telah digariskan dalam regulasi. Sekarang Lurah menghadapi tekanan dan intruksi dari atas (kabupaten) *genjecetan* dari samping (Badan

Perwakilan Desa, BPD) dan tuntutan dari masyarakat. Tetapi hubungan konfliktual antara pemerintah desa dan BPD itu lambat laun mulai mencair, setidaknya mulai tahun ketiga. Di banyak desa, hubungan pemerintah desa dan BPD mulai terbangun *trust* dan kemitraan yang lebih baik.

Lebih lanjut, sekalipun undang-undang ini telah memberikan jalan perubahan yang positif, tetapi tetap melahirkan sejumlah persoalan, seperti: *pertama*, desain desentralisasi, pemerintah menyerahkan sepenuhnya persoalan desa kepada kabupaten/kota, padahal secara substansial yang melakukan desentralisasi itu mestinya negara bukan kabupaten/kota. *Kedua*, di dalam undang-undang ini desa ditempatkan pada posisi yang ambivalen, yakni menempatkan posisi desadi antara otonomi asli dan desentralisasi. *Ketiga*, desa masih ditempatkan sebagai kepanjangan birokrasi pemerintahan, dan tidak menempatkan desa sebagai daerah otonom. *Keempat*, undang-undang ini isinya lebih menitik beratkan hubungan pemerintah pusat dan daerah, bukan hubungan antara pemerintah dan rakyatnya. Dan *kelima*, undang-undang ini isinya tidak sensitif terhadap kepentingan ekonomi, politik dan budaya masyarakat daerah.³⁶¹

Penyerahan persoalan desa kepada Kabupaten/kota inilah yang membuat rumusan UU No. 22 Tahun 1999 memberikan ‘cek kosong’ pengaturan desa kepada kabupaten/kota. Jika dilihat dari sisi hukum ketatanegaraan, pemberian cek kosong pada kabupaten sangat tidak tepat, sebab yang melakukan desentralisasi adalah negara, bukan kabupaten/kota. UU No. 22 tahun 1999 membuat kabur (tidak jelas) posisi desa karena mencampuradukkan antara prinsip

³⁶¹ Khairuddin, *Dekontruksi Politik Hukum..... Op.Cit., hlm.* 346-347

self-government community (otonomi asli) dan *local-self government* (desentralisasi) tanpa batas perbedaan yang jelas. Pengakuan desa sebagai *self-government community* (otonomi asli) lebih bersifat simbolik nostalgia ketimbang substantif. Setelah UU No. 22 tahun 1999 dijalankan tidak serta merta diikuti dengan pemulihan otonomi asli desa terutama otonomi dalam mengelola hak ulayat desa adat.³⁶²

Lebih lanjut menurut Bagir Manan pengaturan desa dalam UU No. 22 tahun 1999 masih seperti sebuah tempelan belaka. Belum tampak secara utuh dan konseptual mengenai pemerintahan desa baru sebagai pelaksana pemerintahan RI pada tingkat paling bawah. Unsur-unsur pembaharuan masih terbatas pada tata susunan organisasi pemerintahan. Ada beberapa masalah yang timbul dari penataan susunan organisasi yang seragam ini. *Pertama* susunan organisasi ini akan membawa akibat perubahan pada tata kerja, hubungan antar aparat desa maupun dengan rakyat. Tata kerja dan hubungan tersebut menjadi serba formal. Hal ini merupakan sesuatu yang ‘asing’ bagi aparatur dan rakyat desa. *Kedua*, baik secara kultural maupun pemerintahan, pemerintahan desa beraneka ragam. Bukan hanya bentuk, tetapi juga model kepemimpinan, cara-cara menjalankan pemerintahannya. Begitu pula cara-cara berhubungan dengan rakyat desa, termasuk partisipasi rakyat desa dalam pelaksanaan pemerintahan desa. Pengertian pembaharuan desa semestinya tidak diartikan mencabut akar-akar pemerintahan yang hidup dalam masyarakat desa bersangkutan. Pembaharuan harus dalam rangka memberdayakan akar-akar yang sudah ada agar dapat

³⁶² Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini, dan Masa Depan.... Op.Cit.*, hlm.488

berperan lebih produktif, efisien dan efektif dengan baik. Keaneragaman suasana pemerintahan desa mestinya dipelihara sebagai bagian dari mozaik nusantara di bidang pemerintahan. *Ketiga*, susunan pemerintahan desa yang baru ini memerlukan sumber daya manusia yang belum tentu bersedia menurut syarat-syarat yang diatur dalam undang-undang. Akhirnya susunan baru itu sekedar diadakan (formalitas), tetapi tidak berfungsi sebagaimana yang diharapkan.³⁶³

2. Pengaturan Desa dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Seiring dengan berjalannya waktu, pengaturan desa dalam UU No. 22 tahun 1999 yang pengaturannya diserahkan kepada Kabupaten/Kota berdampak pada munculnya berbagai kritikan, sehingga menuai tuntutan agar dilakukannya revisi terhadap UU No. 22 tahun 1999. Akhirnya pada tanggal 15 Oktober 2004 secara resmi UU No. 22 tahun 1999 dinanti dengan UU No. 32 tahun 2004.

Sepertihalnya pada UU No. 22 tahun 1999, pengaturan tentang desa juga menjadi bagian dari UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam bab yang sama yaitu Bab XI. Karena diatur sebagai bagian dari UU tentang Otonomi Daerah, maka ketentuan mengenai desa dalam kedua undang-undang tersebut hanya mengatur mengenai hal-hal yang pokok. Pengaturan lebih lanjut dilakukan oleh Pemerintah Daerah masing-masing.

³⁶³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi..... Op.Cit.*, hlm. 160-161

Dibandingkan dengan Undang-Undang No. 22 tahun 1999, pengaturan desa dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tidak mengandung perubahan yang signifikan. Beberapa perbedaan yang ada lebih bersifat teknis, sehingga tidak menimbulkan perubahan yang prinsipil, di antaranya adalah

1. Desa dirumuskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari segi definisi perubahan yang ada lebih bersifat redaksional tanpa perubahan makna yang signifikan.
2. Desa yang semula ditentukan hanya ada di daerah kabupaten kemudian juga bisa ada di wilayah perkotaan.
3. Badan perwakilan desa dirubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Meskipun tidak lagi merupakan lembaga perwakilan masyarakat desa, tetapi fungsinya masih sama yaitu membuat peraturan desa bersama-sama dengan kepala desa dan menjadi penampung dan penyalur aspirasi masyarakat desa.
4. Desa boleh membuat lembaga yang bisa memberikan keuntungan material/finansial yang merupakan badan usaha milik desa.
5. Masa jabatan kepala desa dan badan perwakilan desa yang semula sama-sama 5 tahun dirubah menjadi 6 tahun.³⁶⁴

Desa dalam undang-undang ini dirumuskan dalam Pasal 1 angkat 12, adapun yang dimaksud Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-asul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

³⁶⁴ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa..... Op.Cit.*, hlm. 146-147

Berangkat dari pengertian tersebut, Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Undang-Undang ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari Pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa di luar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.³⁶⁵

Terhadap prinsip-prinsip pengaturan desa tersebut, Mashuri Maschab menjelaskan sebagai berikut:³⁶⁶

Pertama, prinsip keaneragaman sebagai buah reformasi sangat berbeda dengan prinsip keseragaman yang diterapkan pada masa Orde Baru melalui undang-undang No. 5 tahun 1979. Dengan prinsip ini maka penyelenggaraan pemerintahan desa di berbagai daerah bisa dilakukan dengan cara yang berbeda-beda sesuai dengan asal-usul, adat-istiadat dan tradisi yang berlaku di masing-masing daerah bahkan jika memang diperlukan juga bisa di masing-masing desa dalam satu daerah. Keaneragaman ini, dimungkinkan karena berdasarkan asal-usulnya, suatu desa mempunyai urusan-urusan rumah tangga asalnya, misalnya

³⁶⁵ Penjelasan umum angka 10 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah

³⁶⁶ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa..... Op.Cit.*, hlm. 148-150

mengelola hutan adat, pengaturan pemakaman, penyelesaian sengketa perdata di antara warga desa dll.

Kedua, prinsip partisipasi. Pada masa lalu partisipasi masyarakat desa sebenarnya juga sudah dikembangkan secara luas, hanya saja dalam tahap yang terbatas dan lebih banyak dikendalikan pemerintah sehingga sering dinilai sebagai mobilisasi, bukan partisipasi yang sebenarnya. Partisipasi warga yang diharapkan sekarang adalah dalam arti yang seluas mungkin, bukan saja dalam tahap pelaksanaan keputusan desa dalam bentuk gotong royong, tetapi sejak penyusunan rencana kegiatan desa sampai tahap pengawasan dan kegiatan-kegiatan desa. Dalam rangka ini pula, maka desa bisa membentuk organisasi-organisasi sosial kemasyarakatan guna meningkatkan kesejahteraan warganya.

Ketiga, Otonomi asli. Dengan prinsip ini maka hak-hak desa termasuk wewenang yang dimiliki secara awal terbentuknya suatu desa (yang sering dikaitkan dengan desa genealogis) berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat, diakui dan dihormati. Pemerintah daerah atau pemerintah lain di atasnya tidak boleh secara sewenang-wenang mengurangi atau mencabut hak-hak yang dimiliki suatu desa, tanpa persetujuan masyarakat desa yang bersangkutan. Dengan demikian, maka suatu Pemerintah Kabupaten tidak boleh begitu saja merubah status sebuah pasar (milik) desa menjadi pasar daerah, atau mengambil hak kepemilikan sebidang tanah desa menjadi tanah milik daerah, tanpa persetujuan warga dan pemerintah desa terlebih dahulu. Pada masa Orde Baru penghormatan terhadap otonomi asli sering diabaikan, sehingga dengan dalih

untuk kepentingan pembangunan nasional, maka berbagai hak otonomi asli suatu desa bisa dicabut atau dihilangkan.

Keempat, demokratisasi. Penegasan landasan pemikiran pada era reformasi ini merupakan arus ballik dari sistem desentralisasi pada masa sebelumnya. Sentralisasi yang kuat pada masa pemerintahan Soeharto yang cenderung represif diganti dengan desentralisasi dan demokratisasi yang luas. Bukan hanya tingkat pemerintahan daerah, tetapi juga sampai ke tingkat desa. Hanya saja, karena masih banyak kendala dan keterbatasan di kalangan masyarakat desa, maka belum bisa dibentuk lembaga perwakilan rakyat sebagaimana halnya pada pemerintah daerah. Pembatasan masa jabatan dan kewenangan kepala desa, kewajibannya memberikan keterangan pertanggungjawaban penyelenggaraan desa kepada masyarakat serta keharusan pengelolaan keuangan desa secara transparan dan akuntabel adalah wujud dari prinsip demokratisasi ini.

Kelima, pemberdayaan masyarakat. Usaha untuk menumbuhkan kembangkan kemampuan masyarakat melalui berbagai macam bentuk kegiatan tidak boleh lagi menjadi sekedar slogan. Kebebasan desa untuk membentuk lembaga-lembaga kemasyarakatan, membentuk badan usaha yang bersifat komersial, dorongan untuk membangun kerjasama antara desa dan juga kerjasama dengan pihak ketiga, juga dimaksudkan untuk memberdayakan masyarakat dan pemerintah desa. Warga desa harus dibimbing, diberi kesempatan yang luas dan dibantu untuk bisa meningkatkan kemampuannya agar bisa menjadi warga negara yang baik dan pada muaranya agar mampu menolong dirinya sendiri. Sementara,

dilain pihak pemerintah juga bisa menyelenggarakan pemerintahan desa dengan baik dan memberikan pelayanan kepada warganya.

Sesuai dengan konstitusi, UU No. 32/2004 melakukan pembagian teritori (desentralisasi teritorial) NKRI menjadi provinsi dan kabupaten/kota. Pasal 2 UU No. 32/2004 menegaskan: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah". Desa, karena itu, tidak termasuk dalam skema desentralisasi teritorial. UU No. 32/2004 tidak mengenal otonomi Desa, melainkan hanya mengenal otonomi daerah. Pasal 200 ayat (1), menyatakan "*Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan Desa yang terdiri dari pemerintah Desa dan badan permusyawaratan Desa*". Penggunaan istilah "dibentuk" ini menegaskan bahwa pemerintah Desa merupakan sub sistem atau bagian dari pemerintah kabupaten/kota, karenanya ia menjalankan sebagian kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Dalam undang-undang ini Desa merupakan satuan pemerintah yang ada dalam pemerintah kabupaten/kota. Ini berbeda dengan istilah yang digunakan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota.....*". Pemakaian istilah "dibagi atas daerah-daerah" menunjukkan selain menghormati daerah otonom juga menegaskan adanya hubungan pemerintah pusat dan daerah bersifat hirarkhis dan vertikal. Dengan demikian ada perbedaan model hubungan pusat dan daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dengan model hubungan Kabupaten/kota dengan Desa berdasar UU No. 32/2004.

UU No. 32 tahun 2004 tidak mempunyai semangat menghormati eksistensi desa. Para pembuatnya tidak memperhatikan suara desa yang menurut penghormatan, keadilan, pemerataan, kesejahteraan dan kemandirian desa. Substansi UU No. 32 tahun 2004 cenderung menjauh dari UU No. 22 tahun 1999 yang bersifat devolutif-liberal dan sebaliknya mendekat pada UU No. 5 tahun 1974 yang bersifat sentralistik-otokratis korporatis. UU ini juga mengawali kemunduran desentralistik otonomi dan demokrasi desa. Setidaknya ada tiga isu pokok yang memperlihatkan kemunduran itu, di antaranya adalah:³⁶⁷

Pertama, desentralisasi dan otonomi daerah. desa benar-benar hilang dari peta desentralisasi di Indonesia. UU No. 32 tahun 2004 tidak mengenal otonomi desa, melainkan hanya mengenal otonomi daerah. dalam ketentuan umum ditegaskan: “Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut ditegaskan daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. sedangkan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah

³⁶⁷ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan..... Op.Cit.*, hlm. 514

otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedua, posisi dan kewenangan desa yang merupakan dua point kritis dalam otonomi desa. Kedudukan (posisi) desa menunjukkan eksistensi desa dalam susunan ketatanegaraan republik Indonesia. Baik UUD 1945 maupun UU No. 32 tahun 2004 tidak secara eksplisit menyebutkan otonomi desa. Pasal 2 UU No. 32 tahun 2004 menegaskan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Ini artinya negara hanya dibagi menjadi daerah, yang kemudian daerah ditetapkan menjadi daerah otonom (*local self government*). Negara hanya mengakui keberadaan desa, tetapi tidak membagi kekuasaan dan kewenangan (desentralisasi) kepada desa. Seperti dalam UU sebelumnya, desa hanya menjadi bagian dari pemerintah kabupaten/kota. Pasal 200 ayat (1) menyatakan “Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawatan desa”. Penggunaan istilah “dibentuk” ini menegaskan bahwa pemerintah desa merupakan subsistem atau bagian dari pemerintah kabupaten/kota. Dalam undang-undang ini desa merupakan satuan pemerintah yang ada dalam pemerintah kabupaten/kota. Ini berbeda dengan istilah yang digunakan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas kabupaten dan kota.....”. Pemakaian istilah “dibagi atas daerah-daerah” menunjukkan selain menghormati daerah otonom juga menegaskan adanya hubungan pemerintah pusat dan daerah bersifat hierarkis dan vertikal. Dengan

demikian ada perolehan model hubungan pusat dan daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dengan model hubungan Kabupaten/kota dengan desa berdasar UU No. 32 tahun 2004.

Ketiga, Dalam hal pemberian wewenang terhadap pemerintah desa, UU No. 32 tahun 2004 memberikan definisi secara ‘standar’ mengenai wewenang untuk mengelola ‘urusan’ pemerintah desa. Kewenangan direduksi menjadi urusan. Menurut Pasal 206 ada empat urusan pemerintah desa; (a) urusan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; (b) urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa; (c) tugas pembantuan dari Pemerintah, provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota; dan (d) urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa. Kewenangan desa yang secara terbatas tentu akan memperlemah desa. Berbagai perangkat konstitusi dan UU belum memberikan ruang bagi desentralisasi dan otonomi desa. Otonomi desa (termasuk di dalamnya property right) belum diakui negara. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat.

Tidak jauh berbeda dengan UU No. 22 tahun 1999, dalam UU No. 32 tahun 2004 sebagai bentuk perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa juga terdapat badan perwakilan, dalam UU No. 32 tahun 2004 disebut dengan Badan Permusyawaratan Desa. Selain itu, pertanggungjawaban kepala desa juga tidak lagi dilaporkan kepada Badan Permusyawaratan Desa.

Melainkan disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Hal ini karena SK kepala desa diberikan oleh Bupati.

Perbedaan yang mencolok dalam penyelenggaraan pemerintahan desa melalui UU No. 32 tahun 2004 ini adalah sekretaris desa yang merupakan seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS). Berdasarkan Pasal 202 ayat (3) disebutkan Sekretaris desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari Pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Kemudian dalam penjelasannya ditegaskan bahwa Sekretaris desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan.

3. Pengaturan Desa dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa

Setidaknya ada tiga hal yang melatarbelakangi lahirnya Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa.³⁶⁸ Di antaranya adalah:

Pertama, UU No 32 Tahun 2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah daerah dan Desa. Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi luas dianut oleh UU No. 32/2004, Pemerintah hanya menjalankan lima kewenangan, dan diluar lima kewenangan itu menjadi kewenangan daerah. Dengan demikian konsepsi dasar yang dianut UU No. 32/2004, otonomi berhenti di kabupaten/kota. Kosekuensinya, pengaturan lebih jauh tentang Desa dilakukan oleh kabupaten/kota, dimana kewenangan Desa adalah kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan kepada Desa. Semangat UU

³⁶⁸E.B. Sitorus, dkk. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa*, Direktorat Pemerintahan Desa dan Pemerintahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Menteri Dalam Negeri, Jakarta, 2007, hlm. 1-3

No. 32/2004 yang meletakkan posisi Desa yang berada di bawah Kabupaten tidak koheren dan konkrue dengan nafas lain dalam UU No. 32/2004 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul. Pengakuan pada kewenangan asal-usul ini menunjukkan bahwa UU No. 32/2004 menganut prinsip pengakuan (rekonisasi). Konsekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (*self governing community*), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada Desa.

Kedua, desain kelembagaan pemerintahan Desa yang tertuang dalam UU No. 32/2004 juga belum sempurna sebagai visi dan kebijakan untuk membangun kemandirian, demokrasi dan kesejahteraan Desa. Isu keragaman, misalnya, selalu mengundang pertanyaan tentang format dan desain kelembagannya. Meskipun UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 mengedepankan keragaman, tetapi banyak kalangan menilai bahwa desain yang diambil tetap Desa baku (*default village*), sehingga kurang memberi ruang bagi *optional village* yang sesuai dengan keragaman lokal. Format bakunya adalah Desa administratif (*the local state government*) atau disebut orang Bali sebagai Desa Dinas, yang tentu bukan Desa adat yang mempunyai otonomi asli (*self governing community*) dan bukan juga Desa otonom (*local self government*) seperti daerah otonom. UU No. 32/2004 tidak menempatkan Desa pada posisi yang otonom, dan tidak membolehkan terbentuknya Desa adat sendirian tanpa kehadiran Desa administratif. Baik UU

No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004 menempatkan Desa sebagai bagian (subsistem) pemerintahan kabupaten/kota.

Posisi Desa administratif itu membawa konsekuensi atas keterbatasan kewenangan Desa, terutama pada proses perencanaan dan keuangan. Kewenangan asal-usul (asli) susah diterjemahkan dan diidentifikasi karena keberagamannya. Kewenangan dalam bidang-bidang pemerintahan yang diserahkan oleh/dari kabupaten lebih banyak bersifat kewenangan sisa yang tidak dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota dan mengandung banyak beban akena tidak disertai dengan pendanaan yang semestinya. Misalnya kewenangan Desa untuk memberikan rekomendasi berbagai surat administratif, dimana Desa hanya memberi rekomendasi sedangkan keputusan berada di atasnya. Keterbatasan kewenangan itu juga membuat fungsi Desa menjadi terbatas dan tidak memberikan ruang gerak bagi Desa untuk mengurus Tata Pemerintahannya sendiri

Ketiga, Desain UU No. 32 Tahun 2004 tentang Desa terlalu umum sehingga dalam banyak hal pasal-pasal tentang Desa baru bisa dijalankan setelah lahir Peraturan Pemerintah dan Perda. Kecenderungan ini membuat implementasi kewenangan ke Desa sangat tergantung pada kecepatan dan kapasitas Pemerintah dan pemerintah daerah dalam membuat pengaturan lebih lanjut tentang Desa. Berdasarkan UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2004 mengamanatkan ada sebanyak 18 buah Peraturan Daerah dan dua Peraturan Bupati/Walikota yang harus dibentuk oleh kabupaten/kota. Banyaknya aturan pelaksana yang harus dibuat oleh Pemerintah dan pemerintah daerah membuat proses implementasi otonomi

Desa tidak bisa berjalan dengan optimal, karena kabupaten/ kota selalu akan menunggu lahirnya peraturan di atasnya.

Berangkat dari tiga alasan yang disebutkan di atas, maka dibentuklah undang-undang baru yang mengatur secara khusus tentang pemerintahan desa yaitu Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 yang disahkan pada tanggal 15 Januari 2014. Melalui undang-undang ini, pengaturan desa tidak ditempatkan sebagai satu kesatuan dalam undang-undang pemerintah daerah.

Melalui UU No. 6/2014 pemerintah menetapkan kebijakan dasar sebagaimana tertuang dalam perihal menimbang 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. Selain itu dikatakan juga bahwa Desa dalam susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan perlu diatur tersendiri dengan undang-undang.

Menilik kembali alasan pembentukan undang-undang ini, pada dasarnya undang-undang ini ingin mengatur kembali kedudukan desa sebagai pemerintahan tingkat bawah yang berhak mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri berdasarkan otonomi asli (*self government community*). Selain itu juga, undang-undang ini memperbaiki pola hubungan antara antar tingkat pemerintahan hingga pemerintah pusat dalam bentuk *local government community* agar desa tidak lagi menjadi obyek oleh pemerintah tingkat atasnya. Perbaikan dalam konteks ini

adalah dengan kontruksi menggabungkan fungsi *self government community* dengan *local government community*.

Akan tetapi Undang-undang ini tidak mungkin melakukan pengaturan terhadap seluruh aspek kehidupan Desa, apalagi yang terkait dengan aspek kemasyarakatan (adat-istiadat, kearifan lokal, modal sosial, kearifan lokal, dan sebagainya) Desa yang sudah berjalan normal. Pengaturan yang terlalu detail dan jauh terhadap "Desa" juga menunjukkan intervensi negara yang justru melumpuhkan masyarakat. Sehingga prinsip dasarnya, UU ini memberi amanat kepada negara untuk memberikan pengakuan (rekognisi) dan perlindungan (proteksi) terhadap aspek-aspek kemasyarakatan Desa. Karena itu UU yang hendak disusun ini bukanlah Undang undang Desa (yang menyeluruh) melainkan Undang-undang tentang tatakelola (*governance*) Desa atau disebut dengan UU tentang Desa.³⁶⁹

Adapun yang dimaksud desa dalam undang-undang ini 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.

Melalui teminologi di atas, maka tampak dua pembedaan antara desa dan desa adat, dalam penjelasan umum undang-undang ini dikatakan bahwa Desa atau

³⁶⁹ *Ibid*, hlm.15

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

Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa Adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul.

Lebih lanjut, pada dasarnya kesatuan masyarakat hukum adat terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan genealogis dengan teritorial. Yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial. Dalam kaitan itu, negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Implementasi dari kesatuan masyarakat hukum adat tersebut telah ada

dan hidup di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti *huta/nagari* di Sumatera Utara, *gampong* di Aceh, *nagari* di Minangkabau, *marga* di Sumatera bagian selatan, *tiuh* atau *pekon* di Lampung, *desa pakraman/desa adat* di Bali, *lembang* di Toraja, *banua* dan *wanua* di Kalimantan, dan *negeri* di Maluku.³⁷⁰

Terhadap dua terminologi antara desa dan desa adat tersebut menurut Bagir Manan adapun yang disebut desa dalam istilah undang-undang ini adalah desa baru bentukan negara dimana otonominya diberikan oleh negara. Sedangkan desa adat adalah desa dengan otonomi asli karena keberadaannya yang sudah ada sejak sebelum negara ini merdeka.³⁷¹

Sedangkan menurut Hanif Nurcholis Definisi Desa tersebut sama dengan definisi daerah otonom sebagaimana bunyi Pasal 1 angka 6 UU No. 32/ 2004 dengan menambahkan frasa “hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati” setelah frasa “berdasarkan prakarsa masyarakat” dan sebelum frasa “dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dengan demikian, per definisi Desa adalah kesatuan masyarakat hukum formal, bukan kesatuan masyarakat hukum adat.³⁷²

Melalui pandangan kedua tokoh di atas, dapat dipahami bahwa undang-undang ini mengakomodir antara desa baru yang dibentuk oleh negara dan desa yang dimaksudkan dalam penjelasan Undang Undang Dasar 1945 yang asli. Desa

³⁷⁰ Mulyanto, “Keberlakuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa di Bali dalam Perspektif Sosiologi Hukum”, *Mimbar Hukum*, Volume 27 Nomor 3, Oktober 2015, hlm. 419

³⁷¹ Wawancara dengan Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., MCL, di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, pada 17 Juni 2016 pukul 17.30

³⁷² Hanif Nurcholis, “Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa Dilihat Dari Pasal 18 B ayat 2 Undang Undang Dasar 1945”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 43 No. 1 Januari 2014, hlm. 152-153

baru yang dimaksud adalah desa yang lahir ketika pemerintahan Soeharto sebagai bentukan bekas kesatuan masyarakat hukum adat yang sampai sekarang masih berkembang pada tiap daerah. Oleh Hanif disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum formal. Sedangkan desa yang dimaksudkan dalam Undang Undang Dasar 1945 asli adalah yang mempunyai pengaruh adat yang kuat dan penamaannya tidak baku menggunakan nama desa tapi berbeda-beda, ada *huta/nagori* di Sumatera Utara, *gampong* di Aceh, *nagari* di Minangkabau, *marga* di Sumatera bagian selatan, *tiuh* atau *pekon* di Lampung, *desa pakraman/desa adat* di Bali, *lembang* di Toraja, *banua* dan *wanua* di Kalimantan, dan *negeri* di Maluku.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa adanya kekosongan hukum (*legal vacuum*) dalam Undang Undang Dasar 1945 setelah amandemen terhadap konstitusionalitas pengaturan desa yang diatur dalam Undang Undang Nomor 6 tahun 2014. Sebab Pasal 18B ayat (2) sebagaimana telah diterangkan sebelumnya hanya mengakomodir kesatuan masyarakat hukum adat yang dalam terminologi Undang Undang Nomor 6 tahun 2014 disebut sebagai desa adat.

Kontruksi yang dibangun melalui Undang Undang Nomor 6 tahun 2014 pada dasarnya memiliki kebijakan pemberlakuan dan tujuan yang antara lain yaitu: 1) memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia; 2) memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia; 3) melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa; 4) mendorong prakarsa, gerakan, dan

partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama; 5) membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab; 6) meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum; 7) meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional; 8) memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan 9) memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Melalui tujuan di atas maka ditetapkan asas penyelenggaraan desa. Adapun asas tersebut di antaranya 1) rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul; 2) subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa; 3) keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat Desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara; 4) kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat Desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun Desa; 5) kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun Desa; 6) kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa; 7) musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang

berkepentingan; 8) demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat Desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat Desa atau dengan persetujuan masyarakat Desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin; 9) kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri; 10) partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan; 11) kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran; 12) pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa; dan 13) keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan.

Dengan melihat tujuan dan asas yang telah dijabarkan di atas, maka dapat dimaknai bahwa melalui undang-undang desa ini, desa mendapatkan desentralisasi kewenangan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan rumah tangganya sendiri. selain itu demokratisasi desa dikembalikan lagi kepada ruh UU No. 2/1999 dimana Badan Permusyawaratan Desa dapat mengawasi penyelenggaraan pemerintahan. Seperti dijelaskan dalam Pasal 61 huruf a bahwa Badan Permusyawaratan Desa berhak mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa.

Dalam penjelasan umumnya dikatakan bahwa Yang dimaksud dengan “meminta keterangan” adalah permintaan yang bersifat informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat Desa, bukan dalam rangka laporan pertanggungjawaban Kepala Desa.

Artinya di dalam undang-undang ini BPD dengan menjalankan fungsinya untuk melakukan pembuatan peraturan desa (legislasi) dan pengawasan ditempatkan sebagai lembaga yang mendampingi penyelenggaraan pemerintahan agar *check and balances* antar lembaga terlaksanakan.

Jika BPD hanya meminta keterangan lalu kemana kepala desa haru bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan?. Dalam Pasal 27 disebutkan bahwa 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.

Dari penegasan Pasal 27 tersebut dapat disimpulkan bahwa Kepala Desa tidak bertanggungjawab kepada Badan Permusyawaratan Desa tetapi bertanggungjawab kepada Bupati/walikota dengan menyampaikan laporan tahunan ataupun laporan akhir masa jabatan. Sedangkan kepala Badan

Permasyarakatan Desa, sebagaimana yang sudah diterangkan sebelumnya, kepala desa hanya wajib menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan setiap akhir tahun, serta memberikan dan/atau menyebarkan informasi kepada masyarakat kinerja penyelenggaraan pemerintahannya secara tertulis setiap akhir tahun anggaran. Dengan demikian, Kepala Desa apabila tidak bisa menjatuhkan Kepala Desa apabila tidak sejalan dengan pendapat atau kebijakannya.³⁷³

Selanjutnya, berbeda dengan UU No. 32 tahun 2004 bahwa sekretaris desa merupakan seorang PNS yang diangkat oleh negara melalui seleksi-seleksi tertentu sebagai aparatur sipil negara. Dalam UU No. 6 tahun 2014 sebagaimana tertuang dalam Pasal 49 ayat (2) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati/Walikota. Perangkat desa tersebut di antaranya adalah sekretaris desa. pemberian kewenangan kepada kepala desa untuk mengangkat perangkatnya, sebagai salah satu wujud hak otonomi desa untuk menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri dan mengurangi intervensi pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Berangkat dari pemahaman di atas, maka undang-undang ini memiliki keunggulan sebagai berikut:

Pertama, penggabungan fungsi *self government community* dengan *local self government*. Dengan penggabungan ini, selain menjalankan otonomi asli juga sebagai daerah otonom. Dengan demikian, kewenangan desa menjadi semakin luas dalam menjalankan pemerintahannya. Yaitu selain menjalankan kewenangan

³⁷³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah.... Op.Cit.*, hlm. 221

berdasarkan hak asal usul³⁷⁴ dan kewenangan lokal berskala Desa³⁷⁵, desa juga melakukan pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Kewenangan Desa didasarkan pada azas rekognisi dan subsidiaritas, bukan pada azas desentralisasi. Kewenangan Desa tidak lagi mengikuti skema penyerahan atau pelimpahan sebagian kewenangan dari kabupaten/kota, melainkan dengan skema pengakuan (rekognisi) dan subsidiaritas atas kepentingan masyarakat setempat, secara langsung dari Undang-undang Desa. Berdasarkan skema ini ada dua jenis kewenangan Desa yang utama:³⁷⁶

- a. Kewenangan asal-usul yang diakui oleh negara: mengelola aset (sumberdaya alam, tanah ulayat, tanah kas Desa) dalam wilayah yurisdiksi Desa, membentuk struktur pemerintahan Desa dengan mengakomodasi susunan asli, menyelesaikan sengketa secara adat dan melestarikan adat dan budaya setempat.
- b. Kewenangan melekat (atributif) mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang berskala lokal (Desa): perencanaan pembangunan dan tata ruang Desa, membentuk struktur dan organisasi pemerintahan Desa, menyelenggarakan pemilihan kepala Desa, membentuk Badan Perwakilan Desa, mengelola APBDes, membentuk lembaga kemasyarakatan, mengembangkan BUMDes, dan lain-lain

Kedua, tidak meletakkan desa di bawah Kabupaten/Kota, sehingga camat sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah kabupaten/kota tidak mencampuri

³⁷⁴ Yang dimaksud dengan “hak asal usul” adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas Desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa.

³⁷⁵ Yang dimaksud dengan “kewenangan lokal berskala Desa” adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakarsa masyarakat Desa, antara lain tambatan perahu, pasar Desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan Desa, embung Desa, dan jalan Desa.

³⁷⁶ E.B. Sitorus, dkk. *Naskah Akademik... Op.Cit.*, hlm. 88

urusan pemerintahan desa khususnya dalam merencanakan pembangunan desa. Selain itu melalui skema ini maka desa mempunyai kewenangan devolutif (membuat peraturan desa) melalui kepala desa (eksekutif) dan Badan Permusyawaratan Desa (legislatif). Hubungan kepada kabupaten hanya sebatas menyampaikan laporan tahunan atas penyelenggaraan pemerintahan.

Ketiga, memiliki sumber keuangan yang memadai, yaitu terdiri atas pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota, alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga.

Dengan demikian, melalui paradigma yang dibangun dalam undang-undang ini maka desa tidak lagi menjadi obyek pembangunan daerah melainkan sebagai subyek dalam melaksanakan pembangunan. Tentu paradigma ini membawa implikasi yang luar biasa bagi perkembangan desa. Selain itu melalui undang-undang ini pemerintah mempunyai target besar untuk mentransformasikan desa secara bertahap. Dari desa tertinggal menjadi desa berkembang dan dari desa berkembang menjadi desa yang mandiri.

BAB IV

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

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

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

Pandangan kedua tokoh di atas diamini oleh Bagir Manan selaku desainer Pasal 18 UUD 1945, mengenai Pasal 18 ayat (2) tersebut, menurut Bagir Manan, yang dimaksud masyarakat hukum adat pada Pasal 18 B ayat (2) tersebut adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meunasah, huta, negorij, dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat – bersifat teritorial atau

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

genealogis – yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri.³⁷⁸

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

Dikarenakan semangat yang dibangun adalah spirit untuk memberikan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat, sehingga prinsip-prinsip yang ditegakkan adalah prinsip rekognisi (pengakuan) terhadap hak asal-usul desa adat, sebagaimana bunyi Pasal 18B ayat (2) tersebut “*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia*”. Oleh karenanya timbul pertanyaan besar kenapa dalam perdebatan tersebut tidak dimunculkan pengaturan desa?.

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

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

demikian karena sebelum terjadinya perubahan terlebih dahulu keluar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang ini lahir karena besarnya tuntutan masyarakat di tingkat lokal yang menghendaki otonomi daerah. Di samping itu, secara yuridis undang-undang ini lahir didasarkan Ketetapan MPR-RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan Pembagian Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

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

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

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

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

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

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

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

³⁸⁰ *Ibid*, hlm. 175-176

³⁸¹ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini... Op.Cit.*, hlm. 484

³⁸² Mashuri Maschab, *Politi Pemerintahan Desa.... Op.Cit.*, hlm. 151-153

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

2. lahirnya mitra kerja desa yang sederajat dan cukup kuat, yaitu Badan Permusyawaratan Desa yang dalam UU No. 22 tahun 1999 disebut Badan Perwakilan Desa. Kedudukan BPD ini kuat karena merupakan bagian dari pemerintah desa, yang bersama-sama dengan kepala desa membuat peraturan desa. Anggota DPD adalah wakil dari penduduk desa dan bertugas menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa.
3. camat bukan lagi atasan kepala desa dan tidak lagi menjadi pembina langsung pemerintahan desa. Pada masa UU No. 5 tahun 1979 desa disebut sebagai unit pemerintahan yang langsung di bawah camat, sehingga memberi pengertian bahwa pemerintah desa adalah di bawah Kecamatan sehingga atasan langsung kepala desa adalah Camat.
4. pembatasan kekuasaan kepala desa. Secara tradisional, kepala desa dahulu berkuasa seperti raja kecil, yang berkuasa membuat peraturan desa, memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa dan ketika terjadi perselisihan di antara warga desanya, maka juga bertindak sebagai hakim. Kekuasaan kepala desa dahulu memang luas sehingga biasanya untuk menghindarkan terjadinya tindakan yang tidak patut, maka ada lembaga penasehat kepala desa dengan bentuk dan sebutan yang beragam. Melalui undang-undang yang baru, wewenang kepala desa itu diatur dan diawasi serta harus bekerjasama dengan BPD dalam pembuatan peraturan desa yang menjadi landasan bagi semua kegiatan pemerintah desa.
5. pelimpahan wewenang pemerintahan desa kepada desa. Secara tegas undang-undang ini menyatakan bahwa desa dapat memperoleh penyerahan sebagian wewenang dari suatu urusan pemerintahan baik dari pemerintah kabupaten/kota maupun pemerintah provinsi.
6. peningkatan kemampuan keuangan dan pengelolaannya. Dalam rangka peningkatan kemampuan desa untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai bagian dari pemerintahan nasional, maka disamping sumber-sumber keuangan yang secara tradisional merupakan pendapatan asli desa, pemerintah juga menentukan alokasi tertentu dari APBN dan APBD untuk desa. Alokasi dana itu bukan lagi sekedar kemurahan hati pemerintah kabupaten atau provinsi, tetapi merupakan kewajiban atau keharusan. Sebagai konsekuensinya, maka desa diharuskan mengelola dana –dana tersebut dengan baik dalam arti

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

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

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

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

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

1. dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengenal otonomi desa. Baik UUD 1945 maupun UU No. 32/2004 tidak secara eksplisit menyebutkan otonomi desa. Pasal 2 UU No. 32/2004 menegaskan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah”. Ini artinya negara hanya dibagi menjadi daerah, yang kemudian daerah ditetapkan menjadi daerah otonom (*local self government*). Negara hanya mengakui keberadaan desa, tetapi ia tidak membagi kekuasaan dan kewenangan (desentralisasi) kepada desa. Seperti dalam UU sebelumnya, desa hanya menjadi bagian dari pemerintah kabupaten/kota.
2. mempersempit ruang gerak desa dalam mengurus urusan desa dengan cara memberikan definisi desa yang terbatas. “Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia” Klausul ini berupaya melokalisir desa hanya sebagai subyek hukum yang mengelola kepentingan masyarakat setempat, bukan urusan atau kewenangan pemerintahan, seperti halnya daerah. Desa sudah lama mengurus sendiri kepentingan masyarakat, untuk apa fungsi ini harus diakui oleh UU. Tanpa diakui oleh UU sekalipun, desa sudah mengurus kepentingan masyarakat setempat. Klausul itu juga menegaskan bahwa negara hanya “mengakui” keberadaan desa, tetapi tidak “membagi” kekuasaan pemerintahan kepada desa. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat (*self governing community*), bukan disiapkan sebagai entitas otonom sebagai *local self government*.
3. sekretaris desa yang diangkat dari seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sehingga sekretaris desa tidak patuh kepada kepala desa sebagai atasannya di pemerintahan desa malah bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota berdasarkan sistem birokratisasi. Sekretaris desa tidak independen dalam menjalankan tugasnya.

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁸⁵ Wawancara dengan Dadang Juliantara, anggota Badan Prakarsa Pemberdayaan Desa dan Kawasan (BP2DK) di Toko Buku Gramedia pada hari jumat, 17 Februari 2017 pukul 14.30

³⁸⁶ E.B. Sitorus, dkk. *Naskah Akademik... Op.Cit.*, hlm. 84

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

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

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

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

Asas rekognisi adalah pengakuan atas hak asal-usul desa dan asas subsidiaritas adalah lokalisasi kewenangan di aras desa dan pengambilan keputusan secara lokal atas kepentingan masyarakat setempat. Melalui basis ini, kewenangan Desa tidak lagi mengikuti skema penyerahan atau pelimpahan sebagian kewenangan dari kabupaten/kota, melainkan dengan skema pengakuan (rekognisi) dan subsidiaritas atas kepentingan masyarakat setempat, secara langsung dari Undang-undang Desa.³⁸⁷

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

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

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

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

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

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

³⁸⁸ Farouk Muhammad, "Menjaga Momentum Undang-Undang Desa", *Opini Harian Kompas*, 5 Juli 2015, hlm. 7

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁹² Irfan Nur Rahman, dkk., *Dasar PertimbanganYuridis Kedudukan Hukum... Op.Cit.*, hlm. 775

³⁹³ Hanif Nurcholis, "*Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa Dilihat Dari.. Op.Cit.*, hlm. 154

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁹⁷ <http://www.beritasatu.com>, Jokowi Diingatkan bahaya politisasi UU Desa, diakses pada hari kamis, 23 Februari 2016, pukul 21.30

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

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

Tabel 2

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

³⁹⁸ Yando Zakaria, Tiga Tahun Pelaksanaan Undang-Undang Desa, diunduh dari <https://independent.academia.edu>

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

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

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

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

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

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

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

³⁹⁹ *Ibid*, hlm. 3-4

⁴⁰⁰ Yando Zakaria, "Tiga Tahun UU Desa", *Opini Harian Kompas*, 11 Februari 2017, hlm. 7

⁴⁰¹ Yando Zakaria, *Tiga Tahun Pelaksanaan... Op.Cit.*, hlm. 4

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

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

⁴⁰² *Ibid*, hlm. 4-5

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

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

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

⁴⁰³ Yando Zakaria, *Tiga Tahun UU Desa.. Loc.Cit*

⁴⁰⁴ Yando Zakaria, *Tiga Tahun Pelaksanaan... Op.Cit.*, hlm. 5

⁴⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 6

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

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

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

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

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

Lebih lanjut menurut Menteri Keuangan Bambang Brodjonegoro, target penyaluran dana desa pada tahap pertama sebesar 60% belum tercapai. Hal ini dikarenakan pihaknya masih menyimpan dana desa sebesar Rp1,5 triliun sebagai konsekuensi dari ketidakdisiplinan pemerintah daerah mengirimkan laporan penggunaan dana desa pada 2015.⁴⁰⁷

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

⁴⁰⁶ www.beritasatu.com, Penyaluran Dana Desa 2016 Tersendatm Kemdes Terjukan Tim, Diakses pada tanggal 22 Agustus 2016

⁴⁰⁷ finansial.bisnis.com Target Penyaluran Dana Desa Tahap I Belum Tercapai, diakses pada tanggal 22 Agustus 2016

⁴⁰⁸ 14 Daerah belum terima dana desa tahap I, *Kompas*, 26 Juli 2016, hlm. 17

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

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

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

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

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

⁴⁰⁹ *Ibid*

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

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

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

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

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

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

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

⁴¹¹ *Ibid*

⁴¹² *Ibid*

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

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

A. Ancaman Terhadap Politisasi Desa dalam Pergelaran Pemilihan Umum

⁴¹³ *Ibid*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴¹⁵ *Ibid*, hlm. 95

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

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

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

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

Namun, sampai sekarang belum keluar peraturannya," ujar Ical saat berpidato dalam kampanye terbuka di Cilodong.⁴¹⁷

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

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

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

⁴¹⁷ <http://nasional.kompas.com>, Kampanye, Ical "jual" undang-undang desa, diakses pada tanggal 25 Februari 2017 pukul 20.37

⁴¹⁸ <http://bisniskeuangan.kompas.com>, Prabowo Klaim UU Desa berkat komitmen dirinya, diakses pada tanggal 25 Februari 2017 pukul 20.46

⁴¹⁹ <http://nasional.kompas.com>, Implimentasikan UU Desa, Prabowo-Hatta Janji Gelontorkan Rp 1 Miliar per tahun, diakses pada tanggal 25 Februari 2017 pukul 20.48

⁴²⁰ <http://news.detik.com>, Prabowo-Hatta Janji Rp 1 M per Desa, Jokowi-JK janjikan Rp 1, 4 M, diakses pada tanggal 25 Februari 2017 pukul 21. 05

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴²⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan,.... Op.Cit.*, hlm. 208

⁴²⁶ *Ibid*, hlm. 209

⁴²⁷ **Arie Sujito**, "Mencegah Politisasi Dana Desa", *Majalah Detik*, Edisi 163, 12-18 Januari 2015

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴²⁹ Ibid.,

⁴³⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan,.... Op.Cit.*, hlm. 209

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

Diskursus politisasi desa (UU Desa) rupanya tidak berhenti pada pembagian “kue” UU Desa kepada dua menteri yang saling bersitegang. Dalam perkembangan terakhir ketika Kementerian PDPT Marwan Ja’far mengeluarkan kebijakan pendampingan dana desa mencuat polemik politisasi pendamping dana desa yang dibuka pendaftarannya sekitar tanggal April 2016 silam.

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

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

⁴³¹ *Ibid*

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴³⁴ <http://www.beritasatu.com>, Politisasi Dana Desa, diakses pada tanggal 26 Februari 2017, pukul 11.43

⁴³⁵ *Ibid.*,

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berangkat dari hasil pembahasan yang telah penulis uraikan di atas, maka diperoleh dua kesimpulan, di antaranya adalah

Pertama, secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sudah ada jauh sebelum Belanda datang ke Indonesia. Desa dengan segala kesederhanaannya sedari awal sudah hidup dengan tata cara pemerintahannya sendiri untuk mengelola dan mengurus rumah tangganya. Dalam lintasan waktu dari periode ke periode desa senantiasa tumbuh dan berkembang serta tetap kokoh. Secara filosofis desa memiliki hak asal usul dan otonomi asli untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Perihal ini lah yang melatarbelakangi para *founding fathers* untuk melakukan perumusan desa sebagai susunan terbawah dalam hierarki pemerintahan negara dalam sidang BPUPKI-PPKI. Berangkat dari hal tersebut, pengaturan desa dalam UUD 1945 sebagai konstitusi pertama pasca kemerdekaan secara eksplisit dituangkan dalam bunyi pasal konstitusi dimaksudkan sebagai bentuk pengakuan terhadap keberadaan desa dengan keberagamannya.

Kemudian tatkala diberlakukannya Konstitusi RIS pada tahun 1949 tidak dapat dijumpai pengaturan tentang desa, substansi dalam Konstitusi RIS 1949 jika dibaca lebih mendalam ditekankan pada pengaturan negara bagian baik dalam proses pembentukan negara baru ataupun penggabungan diri. Dengan demikian meskipun terdapat undang-undang organiknya yaitu undang-undang UU No. 44

Tahun 1950, juga tidak diatur tentang desa. kendati disebutkan adanya 2 atau 3 tingkatan tapi tidak terdapat penjelasan terkait tingkatan daerah ini.

Tidak jauh berbeda dengan Konstitusi RIS, dalam UUD Sementara 1950 juga tidak terdapat pengaturan desa secara eksplisit dalam UUDS. Dalam UU No. 7 tahun 1950 yang secara yuridis bertugas melaksanakan UUDS hanya menyebutkan daerah besar dan daerah kecil. Pemaknaan daerah kecil ini tidak diketahui apakah hal tersebut merupakan desa sebab tidak ada penjelasan terkait dengan bunyi pasal tersebut.

Terakhir, ketika Reformasi bergulir dan bermuara pada amandemen UUD 1945 sebanyak empat tahap berturut-turut, pada Pasal 18 yang membahas mengenai daerah juga tidak luput dari perubahan. Tepat pada tahun 2000 telah digulirkan perubahan terhadap pasal 18, kendatipun demikian perubahan ini belum mengusung desa untuk dimasukkan dalam salah satu pasal dalam Bab 18 tersebut.

Kedua, bahwa perdebatan yang terjadi ketika perubahan UUD 1945 khususnya pasal 18 yang terekam dalam naskah komprehensif perubahan UUD 1945 tidak membahas tentang desa. Perubahan pasal 18 yang melahirkan beberapa pasal yaitu pasal 18, 18 A dan 18 B tidak menempatkan desa sebagai salah satu klausula dalam pasal tersebut.

Pengakuan dan penghormatan pada Pasal 18B ayat (2) sebagaimana dijelaskan oleh perumusya sendiri yaitu Bagir Manan, masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meunasah, huta, negorij, dan lain-lain. Padahal

perkembangan desa yang berjumlah sekitar 73000 mempunyai karakteristik berbeda dengan masyarakat hukum adat.

Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat tersebut kemudian melahirkan apa yang disebut dengan desa adat. Hal ini lah yang dituangkan dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang desa. Namun desa yang berjumlah sampai 73000 yang juga diakomodir dalam UU No. 6 tahun 2014 dengan sebutan desa yang memiliki karakteristik umum tidak eksplisit diatur dalam konstitusi sehingga tidak mempunyai sandaran. Berangkat dari sinilah maka Pasal 18B ayat (2) tidak dimaknai mencakup pengertian desa tapi mengatur tentang desa adat.

Oleh karena kekosongan pengaturan desa dalam konstitusi tersebutlah dalam lintasan perjalanan pengaturan desa yang hanya diatur dengan undang-undang acap kali berubah-ubah. Tidak terdapat komitmen dari pemerintah untuk mendudukkan desa dengan kokoh. Tarik ulur kepentingan pengaturan desa selalu menghiasi proses pembentukan undang-undang yang mengatur desa. Sehingga hanya mengandalkan dari *good will* dari pemerintah dan selalu tersandung oleh kepentingan partai politik. Bahkan tidak jarang dalam implementasinya mengalami politisasi.

B. Saran-saran

Adapun saran-saran yang dapat penulis berikan setelah melakukan penelitian ini adalah

1. Pengaturan desa secara eksplisit harus dicantumkan dalam konstitusi, hal ini dimaksudkan untuk meneguhkan dan memperjelas konsep desa dalam susunan pemerintahan di Indonesia;
2. Pengaturan desa dalam konstitusi didasarkan pada prinsip rekognisi dan prinsip negara kesatuan. *Pertama*, prinsip pengakuan (rekognisi). Prinsip ini melahirkan suatu kesepakatan bahwa pengaturan desa dalam konstitusi untuk memberikan perlindungan terhadap keragaman desa dengan diberikannya ruang untuk mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri. *Kedua*, prinsip negara kesatuan. Prinsip ini melahirkan kesepakatan bahwa pengaturan desa dibawah kendali negara kesatuan, negara wajib memberikan rambu-rambu tertentu agar ruang yang diberikan negara untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tidak menjadikan desa bisa keluar dari bingkai negara kesatuan, hal ini untuk menghindari desa dari intervensi negara tetangga yang sewaktu-waktu bisa mengkooptasi keberadaan desa. Terkhusus desa-desa yang berada pada wilayah perbatasan.
3. Perumusan desa yang nantinya akan dimasukkan dalam konstitusi, dalam proses perumusannya melibatkan beberapa elemen seperti Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak khusus dalam bidang desa, ahli hukum tatanegara, ahli sosiologi, ahli antropologi dan masyarakat pegiat desa. Hal ini dimaksudkan bahwa dalam perumusan pengaturan mengenai desa diharapkan netral dari kepentingan politik.

4. Perumusan pengaturan desa yang telah dirancang tersebut, kemudian diberikan kepada DPR dan MPR untuk ditindaklanjuti dalam sidang perubahan UUD 1945

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Alrasid, Harun, *Naskah Undang Undang Dasar 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, UI Press: Jakarta, 2004.

Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika: Jakarta, 2011.

_____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.

_____, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta Pusat, 2008.

A.W. Widjaja, *Pemerintah Desa dan Administrasi Desa Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 (sebuah tinjauan)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1993.

A. W. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta : PT, Raja Grafindo Persada, 2008.

Anwar C. *Teori Hukum dan konstitusi*, Malang: Intrans Publising, 2010.

Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1978.

_____, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, Cet. Ketigapuluh, 2008.

Busrizalti, H.M, *Hukum Pemda, Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media: Yogyakarta, 2013.

Chaidir, Ellydar, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.

Djohermansyah, Otonomi Daerah Masa Kemerdekaan Hingga Demokrasi Terpimpin (1945-1965), dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, *Pasang-Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute For Local Development, Jakarta, 2005.

Eko, Sutoro, *Masa Lalu, Masa Kini, Masa Depan Otonomi Desa*, Institute For Research and Empowerment, Yokyakarta, 2008.

Eko, Sutoro, *Masal Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*, dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, *Pasang-Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute For Local Development, Jakarta, 2005,

Fadli, Moh. Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance)*, UB Press: Malang, 2014.

G. Kartasapoetra, dkk., *Desa dan Daerah dengan tata pemerintahannya*, Bina Aksara, Jakarta 1986.

Gayatri, Irene Hiraswati (edit), *Runtuhnya Gampong di Aceh, Studi Masyarakat Desa yang Bergejolak*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008.

Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan* Setara Press: Malang, 2015.

Huda, Ni'matul, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008.

Huda, Ni'matul, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

Huda, Ni'matul, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2016.

Hadikoesoemo, Soetardjo Karto, *Desa*, cet. Kedua, Sumur Bandung: Yogyakarta, 1965.

_____, *Desa*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984.

Ibrahim, Johnny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media, Cet. II, 2006.

Koesnardi, Moh. dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pertama, Jakarta, cet. Kedua, 1998.

Kelsen, Hans, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, penerj. Raisul Muttaqien, Nusa Media: Bandung, 2006.

Kleden, Emil Ola, *Masyarakat Adat*, dalam Eko Riyadi dan Syarif Nurhidayat, *Vulnerable Groups: Kajian dan Mekanisme Perlindungannya*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2012.

Mr. B. Ter Haar Bzn diterjemahkan K. Ng. Soebakti Poesponoto, “*Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat (Beginselen en Stelsel van Hat Adat Recht)*”, cetakan kesembilan belas, PT.Pradnya Paramita, Jakarta, 1987.

Maschab, Mashuri, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, Polgov, Fisipol UGM, Yogyakarta. 2013.

Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Membangun Mekanisme Akuntabilitas*, Malang, Setara Press, 2012.

Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang pelaksanaannya)*, Bandung: Uniska, 1993

_____, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan, 1994.

_____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII: Yogyakarta, 2002.

Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, Cetakan ke-4, 2011

Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.

Mahfud MD, Moh., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Nyoman Beratha, *Desa, Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa*, Ghalia Indah, Jakarta, 1982.

Nurcholis, Hanif, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2011.

Nasution, Adnan Buyung, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio –Legal atas Konstituante 1956-1959*, Terjemahan dari *The*

Aspirationa for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-Legal Study of the Indonesia Konstituante 1956-1959, alih bahasa Sylvia Tiwon, Cetakan Ke-9, Grafiti, Jakarta, 2009.

Raharusun, Anthon, *Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam periode 1950-2012*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014.

Riyanto, Astim, *Teori Konstitusi*, Bandung: Yapemdo, 2000.

_____, *Negara Kesatuan, Konsep, Asas dan Aktualisasinya*, Yapemdo, Bandung, 2006.

Rafael, Edy Bosko, *Hak-hak Masyarakat Hukum Adat dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam*, diterjemahkan oleh Aviva Nababan, ELSAM, Jakarta 2006.

Rasyid, M. Ryass, "Otonomi Daerah, Latar Belakang dan Masa Depan", dalam Syamsudin Haris (editor), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerrintah Daerah*, Lipi Press: Jakarta, 2005.

Ranawijaya, Usep, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Jakarta Timur: Ghalia Indonesia, 1983.

RM. A.B. KUSUMA, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

Strong, C.F. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Terjemahan Derta Sri Widowatie, Bandung: Nusa Media, 2011.

Soemantri, Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Edisi ke-2, Cet. Ke-1, P.T Alumni: Bandung, 2006.

Sibuea, Hotma P. *Ilmu Negara*, Erlangga: Jakarta, 2014.

Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty: Yogyakarta, cet. Kedelapan, 2008.

Soehino, *Hukum Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945 Adalah Negara Hukum*, Liberty: Yogyakarta, 1985.

Sukrino, Didik, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa, Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2010.

Syamsudin, M., *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, 2007.

Surianingrat, Bayu, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Rineka Cipta: Jakarta, 1992.

Surianingrat, Bayu, *Desa dan Kelurahan Menurut UU No. 5 tahun 1979*, Metro Pos, Jakarta, 1980

Soekanto, Soerjono, *Kedudukan Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian*, Rajawali, Jakarta, 1986.

Sudiyat, Iman, *Asas-Asas Hukum Adat Bekal Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1982.

Soekanto, Soerjono, *Kedudukan Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian*, Rajawali Pers, Jakarta, 1986.

Soekanto, Soerjono, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

Soemitro, Rochmat, *Peraturan Perundang-Undangan tentang Pemerintahan Daerah*, Eresco Terate, Bandung, 1998.

Soemantri, Sri, *Otonomi Daerah*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2014.

Syafrudin, Ateng dan Suprin Na'a, *Republik Desa ,Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Daerah*, P.T Alumni: Bandung, 2010.

Thaib, Dahlan, (et.al), *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, cet.11, 2011.

Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerinthan Desa*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991.

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Liberty: Yogyakarta, 1993.

_____, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid II, Liberty: Yogyakarta, 1994.

Tutik, Titik Triwulan *Konstruksi Hukum Tatanegara Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Kencana 2010.

Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hukum Konsep dan Metode*, Setara Press: Malang, 2013.

Wiryo, *Garis Besar Pembahasan dan Komentar UUD 1945*, Bandung: Penerbit Alumni, 1982.

Wheare, K.C. *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Terjemahan Imam Baihaqi, Bandung: Nusa Media, 1996.

Yamin, Mohammad, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Yayasan Prapanca, Jakarta, cetakan pertama, 1959.

Jurnal dan Makalah

Al Rafni, “Marjinalisasi dan Pemberdayaan Masyarakat Adat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat”, *Jurnal Demokrasi*, Vol. 7 No. 1 tahun 2008.

Adhuri, Dedi Supriadi, “Antara Desa dan Marga: Pemilihan Struktur pada Perilaku Elit Lokal di Kabupaten Lahat, Sumatera Selatan”, *Jurnal Antropologi Indonesia*, No. 68 tahun 2002.

Arya Sunu, I Gusti Ketut dkk. “Harmonisasi, Integrasi, Desa Pakraman dengan Desa Dinas yang Multietnik dan Multigama Menghadapi Pergeseran, Pelestarian, dan Konflik di Bali”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, Vol. 3 No. 2 Oktober 2014.

Dewi, Susi Fitria, “Konflik dalam Pemerintahan Nagari: Penelitian di Nagari Padang Sibusuk Kabupaten Sawahlunto, Sijunjung Sumatera Baratz”, *Jurnal Demokrasi*, Vol. 5 No. 1 tahun 2006

Kurniawan, Andri, “Tugas dan Fungsi Keuchik, Tuha Peuet dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Gampong Lampisang Kecamatan Peukan Bada Kabupaten Aceh Besar Berdasarkan Qanun Nomor 8 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Gampong”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 10, No. 3 September 2010.

Muazzin, “Hak Masyarakat Adat (*Indegeneous Peoples*) atas Sumber Daya Alam: Perspektif Hukum Internasional”, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1, No 2 Tahun 2014.

Mandasari, Zayanti, “Politik Hukum Pengaturan Masyarakat Hukum Adat (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi)”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 2, Vol. 21 April 2014.

Mahmudin (et.al), “Revitalization of Gampong Institution in Aceh: Measuring the Program of “Back to Gampong” in the Middle of the Changing Society: A case in Aceh Besar Regency”, *International Journal of Sociology and Anthropology*, Vol. 6 (9), September 2014.

Mulyanto, “Keberlakuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa di Bali dalam Perspektif Sosiologi Hukum”, *Mimbar Hukum*, Volume 27 Nomor 3, Oktober 2015, hlm. 419

Nurcholis, Hanif “Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa Dilihat Dari Pasal 18 B ayat 2 Undang Undang Dasar 1945”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 43 No. 1 Januari 2014.

Prima, Afdhal, “Sistem Pemerintahan Nagari (Studi Pada Nagari Pdang Magek Kabupaten Tanah Datar)”, *Jurnal Jom FIFIP*, Vol. 1 No. 2, Oktober 2014.

Rahman, Irfan Nur dkk., “Dasar PertimbanganYuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Masyarakat HukumAdat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 5, Oktober 2011.

Syamsudin, Mohammad, “Beban Masyarakat Adat Menghadapi Hukum Negara”, *Jurnal Hukum* No. 3 Vol. 15 Juli 2008,

Subardi, Lalu, “Kontruksi Makna Yuridis Masyarakat Hukum Adat dalam Pasal 18B UUD RI TAHUN 1945 untuk Identifikasi Adanya Masyarakat Hukum Adat”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun Ke-43 No.2 April-Juni 2013.

Setiada, Nengah Keddy, “Desa Adat Legian Ditinjau Dari Pola Desa Tradisional Bali”, *Jurnal Pemukiman Natak* Vol. 1 No. 2 Juni 2003.

Suwarsono, Utang “Mengembalikan Otonomi untuk Desa”, *Jurnal Governance*, Vol. 2, No. 1 November 2011.

Thontowi, Jawahir, “Pengaturan Masyarakat Hukum Adat dan Implementasi Perlindungan Hak-hak Tradisionalnya”, *Jurnal Pandecta*, Volume 10, Nomor 1 Juni 2015.

Wasitiono, Sadu, “Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan Dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)”, dalam *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume I, Edisi Kedua 2004.

Yunus, Yasril, “Model Pemerintahan Nagari yang Partisipatif dalam Masyarakat Minangkabau”, *Jurnal Demokrasi*, Vol. 6 No. 2 Tahun 2007.

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

Disertasi dan Tesis

Attamimi, Hamid S. “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I Pelita VI)”, *Disertasi Universitas Indonesia*, Jakarta, 1990.

Khairuddin, “Dekontruksi Politik Hukum Otonomi Desa dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”, *Disertasi*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2011, hlm. 241, yang dikutip dari M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1979.

Zayanti Mandasari, “politik hukum pemerintahan desa (studi perkembangan pemerintahan desa di masa Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi)”.*Tesis*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2015.

Opini dan Berita Koran

Eko, Sutoro, “Desa Punya Cara, Negara Punya Aturan” *Opini harian Kompas edisi 16 November 2015*.

Muhammad, Farouk, “Menjaga Momentum Undang-Undang Desa”, *Opini Harian Kompas*, 5 Juli 2015.

Zakaria, Yando, “Tiga Tahun UU Desa”, *Opini Harian Kompas*, 11 Februari 2017.

Sujito, Arie, “Mencegah Politisasi Dana Desa”, *Majalah Detik*, Edisi 163, 12-18 Januari 2015

14 Daerah belum terima dana desa tahap I, *Harian Kompas*, 26 Juli 2016.

Aturan Dasar dan Peraturan perundang-undangan

Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945;

Indonesia, Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949;

Indonesia, Undang-Undang Dasar Sementara 1950;

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Indonesia;

Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri;

Indonesia, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah;

Indonesia, Undang-Undang No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia;

Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;

Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;

Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja;

Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;

Indonesia, **Undang-undang** Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah;

Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;

Indonesia, Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;

Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa;

Wawancara

Wawancara dengan Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., MCL, di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, pada 17 Juni 2016 pukul 17.30

Wawancara dengan Dadang Juliantara, anggota Badan Prakarsa Pemberdayaan Desa dan Kawasan (BP2DK) di Toko Buku Gramedia pada hari jumat, 17 Februari 2017 pukul 14.30

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

Naskah Akademik dan Risalah Sidang

E.B. Sitorus, dkk. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa*, Direktorat Pemerintahan Desa dan Pemerintahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Menteri Dalam Negeri, Jakarta, 2007.

Risalah Sidang BPUPKI-PPKI 28 Mei-22 Agustus 1945, penyunting penyelia, Saafroedin Bahar, dan Nanie Hudawati, Cet. I, Edisi IV, Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1998.

Mahkamah Konstitusi RI, *naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945*, buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2, Sekretariat jenderal dan Kepaniteraan mahkamah Konstitusi, 2008.

Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Buku IV Kekeuasan Pemerintahan Negara Jilid 2, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Kosntitusi, Jakarta Pusat, 2010.

Internet

<http://www.teropongsenayan.com>, Rebutan Dana Desa demi politik 2019, diakses pada hari kamis, 23 Februari 2016, Pukul 21.06

<http://www.merdeka.com>, Nasib Menteri Marwan, Rebutan Dana Desa hingga tak ada mitra di DPR. diakses pada hari kamis, 23 Februari 2016, Pukul 21. 15

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

Yando Zakaria, Tiga Tahun Pelaksaaan Undang-Undang Desa, diunduh dari <https://independent.academia.edu>

www.beritasatu.com Penyaluran Dana Desa 2016 Tersendat, Kemdesa Terjunksan Tim, Diakses pada tanggal 22 Agustus 2016

<http://finansial.bisnis.com> Target Penyaluran Dana Desa Tahap I Belum Tercapai, diakses pada tanggal 22 Agustus 2016

<http://nasional.kompas.com>, Kampanye, Ical “jual’ undang-undang desa, diakses pada tanggal 25 Februari 2017 pukul 20.37

<http://bisniskeuangan.kompas.com>, Prabowo Klaim UU Desa berkat komitmen dirinya, diakses pada tanggal 25 Februari 2017 pukul 20.46

<http://nasional.kompas.com>, Implimentasikan UU Desa, Prabowo-Hatta Janji Gelontorkan Rp 1 Miliar per tahun, diakses pada tanggal 25 Februari 2017 pukul 20.48

<http://news.detik.com>, Prabowo-Hatta Janji Rp 1 M per Desa, Jokowi-JK janjikan Rp 1, 4 M, diakses pada tanggal 25 Februari 2017 pukul 21. 05

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

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

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

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

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

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

<https://news.detik.com>, Eks Fasilitator PNPM Surati Jokowi, Minta Stop Politisasi Pendamping Dana Desa, diakses pada tanggal 26 Februari 2017, pukul 11.3

<http://www.beritasatu.com>, Politisasi Dana Desa, diakses pada tanggal 26 Februari 2017, pukul 11.43

