

DESA MAWA CARA NEGARA MAWA TATA: DINAMIKA PENGATURAN DESA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Udiyo Basuki

Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
Email: udiyobee@gmail.com.

Abstrak

The history of village arrangements in the state administration system in Indonesia has had ups and downs following the flow of social and political dynamics. In the Dutch and Japanese colonial era, villages were highly neglected. In the old order the existence of legal products that regulate the village actually makes the village eroded and marginalized. In the New Order period the village was regulated separately in Law No. 5 of 1979 which embraced uniformity like a village in Java. This resulted in the existence of indigenous peoples outside Java experiencing tremendous reductions. As the fall of the New Order and replaced by the Reform Order, the existence of villages and indigenous and tribal peoples is reduced to a part of the regency / municipal territory or regency which is incorporated in Law No. 22 of 1999. The next law product is Law No. 6 of 2014, which accommodates the existence of the village and traditional village. The alignment of this Law is in practice worthy of review and testing. This paper describes the development of village settings in the Indonesian state administration system from the beginning of independence until now.

Perjalanan sejarah pengaturan desa dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia mengalami pasang surut mengikuti arus perubahan dan dinamika sosial politik. Di era kolonial Belanda dan Jepang desa sangat terabaikan. Pada masa orde lama keberadaan produk

bukum yang mengatur desa justru semakin membuat desa tergerus dan terpinggirkan. Di masa Orde Baru desa diatur tersendiri dalam UU Nomor 5 Tahun 1979 yang menganut penyeragaman seperti desa di Jawa. Hal ini mengakibatkan eksistensi masyarakat adat di luar Jawa mengalami reduksi yang luar biasa. Seiring jatuhnya Orde Baru dan digantikan Orde Reformasi, eksistensi desa dan masyarakat hukum adat direduksi menjadi bagian dari wilayah atau daerah kabupaten/kota yang pengaturannya disatukan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. Produk hukum berikutnya adalah UU Nomor 6 Tahun 2014, yang mengakomodir eksistensi desa dan desa adat. Keberpihakan Undang Undang ini dalam praktiknya layak untuk dikaji dan diuji. Tulisan ini mendeskripsikan perkembangan pengaturan desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dari awal kemerdekaan hingga sekarang.

Kata kunci: desa *mawa cara* negara *mawa tata*, desa, sistem ketatanegaraan, masyarakat adat

A. Pendahuluan

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom atau daerah bersifat administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.¹

¹ Pasal 18 UUD 1945 dinyatakan sebagai berikut: (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. (2) Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. (3) Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. (4) Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten,

Pasal 18 A UUD 1945, mengamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten serta kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Di samping itu, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.² Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan amanat UUD 1945, maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Bab XI yang mengatur mengenai Desa, telah berhasil menyempurnakan berbagai aturan tentang Desa yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun dalam pelaksanaan selama beberapa tahun ini muncul beberapa permasalahan yang perlu segera dicermati. *Pertama*, UU Nomor 32 Tahun 2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Desa. Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi luas yang dianut oleh UU Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah hanya menjalankan lima kewenangan, dan di luar lima kewenangan itu menjadi kewenangan daerah. Dengan demikian

dan kota dipilih secara demokratis. (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Disarikan dari Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 1.

² *Ibid*, hlm. 2.

³ *Ibid*, hlm. 2.

konsepsi dasar yang dianut UU 32 Nomor Tahun 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.⁴

Semangat UU Nomor 32 Tahun 2004 yang meletakkan posisi Desa berada di bawah Kabupaten/Kota tidak koheren dan konkrusen dengan nafas lain dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul. Pengakuan pada kewenangan asal-usul ini menunjukkan bahwa UU Nomor 32 Tahun 2004 menganut prinsip pengakuan (*rekognisi*). Kosekuensi 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.⁵

Adanya dua prinsip/asas dalam pengaturan tentang Desa tentu saja menimbulkan ambivalensi dalam menempatkan kedudukan dan kewenangan Desa. Ketidakjelasan kedudukan dan kewenangan Desa dalam UU 32 Tahun 2004 membuat UU Nomor 32 Tahun 2004 belum kuat mengarah pada pencapaian cita-cita Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Sejak munculnya UU Nomor 22 Tahun 1999 otonomi (kemandirian) Desa selalu menjadi bahan perdebatan dan bahkan menjadi tuntutan riil di kalangan asosiasi Desa (sebagai representasi Desa), tetapi sampai sekarang belum terumuskan visi bersama apa makna otonomi Desa. Namun ada banyak pandangan bahwa sekarang otonomi asli itu sudah hilang sebab semua urusan pemerintahan sudah menjadi milik negara; tidak ada satupun urusan pemerintahan yang luput dari pengaturan negara. Bagi banyak kalangan yang sudah melampaui (*beyond*) cara pandang otonomi asli menyampaikan dan menuntut pemberian (desentralisasi) otonomi kepada Desa dari negara, yakni pembagian kewenangan dan keuangan yang lebih besar. Pada jaman penjajahan misalnya, dalam Revenue-Instruction Pasal 14 jelas ditegaskan bahwa Kepala Desa mempunyai kewajiban yang berkenaan dengan pendapatan Desa secara luas. Bahkan dalam Pasal 74 ditegaskan bahwa tanggung jawab mengenai Pajak Desa adalah di tangan Kepala Desa serta berbagai

⁴ Sutoro Eko, *Desa Membangun Indonesia* (Jakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa, 2014), hlm. 1.

⁵ *Ibid.*, hlm. 2.

kewenangan lain misalnya dalam bidang penegakan hukum. Berpangkal dari besarnya kewenangan Kepala Desa pada jaman penjajahan ini, saat ini yang perlu diperhatikan adalah bagaimana Desa dapat berdaya menjalankan berbagai kewenangan yang ada seperti dalam pengelolaan hutan Desa, pasar Desa, batas Desa, perbaikan lingkungan, pengairan Desa dan lainnya.⁶

Dari sisi kesejahteraan, UU Nomor 32 Tahun 2004 memang telah membawa visi kesejahteraan melalui disain kelembagaan otonomi daerah. Semua pihak mengetahui bahwa tujuan besar desentralisasi dan otonomi daerah adalah membangun kesejahteraan rakyat. Pemerintah daerah mempunyai kewajiban dan tanggung jawab besar meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui kewenangan besar dan keuangan yang dimilikinya. Tetapi visi kesejahteraan belum tertuang secara jelas dalam pengaturan mengenai Desa. Berbagai pertanyaan selalu muncul terkait dengan visi kesejahteraan Desa. Perdebatan mengenai otonomi, demokrasi dan kesejahteraan itu paralel dengan pertanyaan fundamental tentang apa esensi (makna, hakekat, fungsi, manfaat) Desa bagi rakyat.⁷

Kedua, disain kelembagaan pemerintahan Desa yang tertuang dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 juga belum sempurna sebagai visi dan kebijakan untuk membangun kemandirian, demokrasi dan kesejahteraan Desa. Isu keragaman, misalnya, selalu mengundang pertanyaan tentang format dan disain kelembagannya. Meskipun UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 mengedepankan keragaman, tetapi banyak kalangan menilai bahwa disain 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 Nomor 32 Tahun 2004 tidak menempatkan Desa pada posisi yang otonom, dan tidak membolehkan terbentuknya Desa adat sendirian tanpa kehadiran Desa administratif. Baik UU Nomor

⁶ Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa* (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 15. Baca juga Yasen, *Revolusi Desa*, (Malang: Brawijaya Press, 2014), hlm. 15. Perhatikan Bambang T. Soemantri, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa* (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 1.

⁷ *Ibid.*, hlm. 3.

22 Tahun 1999 maupun UU Nomor 32 Tahun 2004 menempatkan Desa sebagai bagian (subsistem) pemerintahan kabupaten/kota.⁸

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 karena 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. Demikian juga dalam hal perencanaan pembangunan. Desa hanya menjadi bagian dari perencanaan daerah yang secara normatif-metodologis ditempuh secara partisipatif dan berangkat dari bawah (*bottom up*). Setiap tahun Desa diwajibkan untuk menyelenggarakan Musrenbangdes untuk mengusulkan rencana kepada kabupaten. Praktik empiriknya proses itu tidak menjadikan perencanaan yang partisipatif, dimana perencanaan Desa yang tertuang dalam Musrenbang, hanya menjadi dokumen kelengkapan pada proses Musrenbang tingkat Kabupaten/Kota.

Ketiga, disain UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Desa terlalu umum sehingga dalam banyak hal pasal-pasal tentang Desa baru bisa dijalankan setelah lahir Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah. 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 Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 mengamanatkan ada sebanyak 18 buah Peraturan Daerah dan dua Peraturan Bupati/Walikota yang harus dibentuk oleh kabupaten/kota.

Untuk menilik lebih jauh hal yang terurai di atas, tulisan ini mendeskripsikan tentang bagaimana perkembangan pengaturan desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan bagaimana sistem otonomi yang ideal untuk desa Indonesia.

⁸ Yasen, *Revolusi Desa...*, hlm. 15, Bambang T. Soemantri, *Pedoman Penyelenggaraan...*, hlm. 1. Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan...*, hlm. 15.

B. Desa Mawa Cara Negara Mawa Tata⁹

1. Republik Desa: Cara Desa dalam Tata Negara

Pembentukan Negara Republik Indonesia di dasarkan atas teori bernegara “Republik Desa”. Baik mengenai hakekat negara, cita negara, pembenaran adanya negara, terbentuknya negara, maupun tujuan negara, 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.¹⁰ Konsep awal desa dan kesatuan masyarakat adat diperdebatkan dalam sidang BPUPKI dan menghasilkan rumusan pasal 18 Bab VI UUD 1945.¹¹

Desa dan satuan pemerintah asli lainnya semacam desa dan *zelfstandige gemeenschappen* adalah daerah-daerah yang bersifat istimewa. Dalam hal ini, Soepomo tidak secara tegas menyatakan *zelfstandige gemeenschappen* itu adalah daerah besar. Meskipun demikian secara konkret karena tidak dimasukkan sebagai daerah kecil maka dapat disimpulkan bahwa *zelfstandige gemeenschappen* adalah daerah besar. Dengan demikian susunan daerah di Indonesia hanya akan terdiri dari dua susunan, yaitu daerah besar yang tercermin dalam *zelfstandige gemeenschappen* dan kecil berupa desa dan satuan lain semacam desa.¹²

⁹ Desa Mawa Cara Negara Mawa Tata merupakan pepatah atau petuah Jawa yang meniscayakan bahwa setiap tempat, masyarakat, kaum atau desa memiliki cara-cara tersendiri dalam melakukan segala hal. Periksa misalnya dalam Padmasusastra, *Serat Tatacara*, (Yogyakarta: Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional Depdikbud, 1984), hal. 1. Petuah “desa mawa cara” 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. Baca Sutoro Eko, “Desa Punya Cara, Negara Punya Aturan” dalam *Kompas*, 16 Nopember 2015, hlm. 7.

¹⁰ A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, *Disertasi Doktor*, Universitas Indonesia Jakarta, 1990, hlm. 101-102.

¹¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa* (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 4-6.

¹² Roeslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan UUD 1945 dalam Perundang-undangan* (Jakarta: Aksara Baru, 1979), hlm. 42

2. Pengertian Desa dan Otonomi Desa

Desa, atau sebutan-sebutan lain yang sangat beragam di Indonesia, pada awalnya merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni 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.¹³

Menurut Mashuri Maschab,¹⁴ terdapat tiga macam pengertian atau penafsiran atas desa. *Pertama*, pengertian secara sosiologis, yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan dimana diantara mereka saling mengenal dengan baik daaaaaan corak kehidupan mereka relatif homogen, serta banyak bergantung kepada kebaikan-kebaikan alam. Desa diasosiasikan dengan masyarakat yang hidup secara sederhana, pada umumnya hidup dari sektor pertanian, memiliki ikatan sosial dan adat atau tradisi yang kuat, sifatnya jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif rendah dan lain sebagainya. *Kedua*, pengertian secara ekonomi, desa sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam di sekitarnya. Desa merupakan lingkungan ekonomi dimana penduduknya berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. *Ketiga*, pengertian secara politik, desa adalah suatu organisasi pemerintahan atau kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara. Desa sering dirumuskan sebagai “suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri.”¹⁵

Perkataan “desa”, “dusun”, “desi” (ingat swa-desi), seperti halnya perkataan “negara”, “negeri”, “negari”, “nagari”, “negory” (dari *nagarom*), menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo, berasal dari perkataan Sanskrit, yang artinya tanah air, tanah asal, tanah kelahiran.¹⁶ Perkataan *desa* hanya

¹³ Sutoro Eko, “Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa” dalam Soetandyo Wignyosubroto dkk (Tim Penulis), *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun* (Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, 2005), hlm. 444.

¹⁴ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia* (Yogyakarta: PolGov FISIP UGM, 2013), hlm. 1-2.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa* (Jakarta: Balai Pustaka, 1984), hlm. 15

dipakai di Jawa, Madura dan Bali, sedangkan istilah *dusun* dipakai di Sumatera Selatan; di Maluku orang mengenal nama *dusun-dati*. Di Batak perkataan *dusun* dipakai buat nama padukuhan. Di Aceh orang memakai nama *gampong* dan *meunasab* untuk daerah hukum yang paling bawah. Di Batak, daerah hukum setingkat dengan desa diberi nama *kuta*, *uta* atau *huta*. Pedudukannya dinamakan *dusun sosor* (ingat perkataan *selosor* di Jawa) dan *pagaran*. Pedudukuan lain yang merupakan masyarakat pertanian, dinamakan *banjar* atau *jamban*. Di Semalungun, daerah desa sebagai daerah hukum telah terdesak mati. Di atas daerah-daerah itu dibentuk daerah gabungan yang dinamakan *perbapan*, induk *ni huta*. Bagiannya dinamakan anak *ni huta* atau *sosor*. Di Batak Utara daerah gabungan yang dinamakan *hundulan*, akan tetapi hanya bersifat daerah pemerintahan, bukan suatu daerah hukum. Di Batak Selatan daerah hukum yang paling bawah bukanlah daerah yang setingkat dengan desa, melainkan sekumpulan *kampung* atau tempat kediaman penduduk yang dinamakan *kuria*, dulu juga diberi nama *janjian*.¹⁷

Daerah hukum di Minangkabau diberi nama *nagari*, daerah gabungan ada yang dinamakan *luha'*. Di Sumatera Timur daerah hukum yang paling bawah ialah *suku*. Di Sumatera Selatan (Korintji, Palembang, Bengkulu) nama daerah hukum ialah *dusun* dan daerah gabungan dinamakan *mendapo* atau *marga*. Nama *marga* atau *merga* di Batak dipakai buat masyarakat keturunan, di daerah Alas namanya *margo*. Daerah hukum di Lampung namanya *dusun* atau *tiuh*, di Minahasa namanya *wanua*, di daerah Makasar ialah daerah *gaukang*, di daerah Bugis adalah daerah *matowa*. Di tanah Toraja daerah-daerah hukum disebut dengan namanya sendiri-sendiri. Di Maluku daerah hukum yang paling bawah disebut *negory*, atau pun *dati*.¹⁸

Sejatinya desa adalah “negara kecil” atau apa yang dimaksud Ter Haar sebagai *doorsrepubliek*,¹⁹ karena sebagai masyarakat hukum desa memiliki semua perangkat suatu negara: tritori, warga, aturan atau hukum (*rules*

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 16.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Istilah Republik Desa (*doorsrepubliek*) sesungguhnya lebih mencerminkan pencitraan desa-desa di masa lampau yang otonom, *self-sufficient* dan monolitik yang saat sekarang sudah dianggap sebagai legenda atau mitos (*a myth*) belaka ketimbang sebagai fakta empiris. Heru Cahyono (Ed.), *Konflik Elite Politik di Pedesaan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusat Penelitian Politik LIPI, 2005), hlm. 8. Dikutip kembali oleh Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa*, (Bandung: Alumni, 2010), hlm. 4.

atau *laws*), dan pemerintahan. Dengan ungkapan lain, pemerintahan desa memiliki alat (polisi dan pengadilan desa) dengan mekanisme (aturan/hukum) untuk menjalankan “hak menggunakan kekerasan” (*coercion*) di dalam teritori atau wilayah (*domain*) hukum suatu masyarakat hukum dapat berupa suatu teritori tetap, artinya berlaku bagi setiap orang yang berada di wilayah itu dan/atau bagi setiap warga masyarakat itu, dimanapun ia berada.²⁰

Dalam peraturan perundangan terbaru, desa, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 6 Tahun 2014 diuraikan bahwa

“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”. Kemudian dalam Pasal 1 angka 2 juga dijelaskan bahwa “Pemerintahan Desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan republik Indonesia”

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 disebut memiliki otonomi asli, yang berbeda dengan ‘daerah otonom’ lainnya seperti kabupaten, karesidenan dan propinsi yang memperoleh otonominya dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Nasional.²¹

Dari kacamata pemerintahan nasional, pemerintah desa dipandang sebagai unit pemerintahan terendah yang menempati bagian dari wilayah negara. Dalam konteks ini, pemerintahan nasional adalah jalinan antar sistem-sistem pemerintahan desa dan berbagai struktur pemerintahan lain di atasnya. Pemerintah desa hanya berperan sebagai sub-sistem yang

²⁰ R. Yando Zakaria, “Pemulihan Kehidupan Desa dan UU No. 22 Tahun 1999”, dalam Jamil Gunawan dkk (Ed.), *Desentralisasi, Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, (Jakarta: LP3ES, 2005), hlm. 336.

²¹ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia* (Yogyakarta: PolGov FISIP UGM, 2013), hlm. 3.

mati hidupnya bergantung pada kemauan supra-sistem di atasnya, yaitu pemerintahan nasional (negara) yang secara berlapis mengungkungnya sejak dari pemerintah Kecamatan, Kabupaten, Provinsi sampai Pemerintah Pusat. Apabila kungkungan struktural tersebut dilepaskan, maka pemerintah desa akan menjadi sistem tersendiri. Dari sudut pandang ini, maka pemerintah nasional bisa diasumsikan sebagai artikulator dan integrator dari beragam kepentingan dari sistem-sistem pemerintahan yang tumbuh dan berkembang pada level akar rumput (*grass roots*).²²

Seiring dengan makin kuatnya posisi negara, desa ditempatkan sebagai sub-sistem terkecil dan terendah dalam struktur pemerintahan negara, sehingga terjadi pengabaian atas hak-hak bahkan tata nilai desa.²³ Sepanjang sejarah pengaturan Desa dimulai dari UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah sampai UU Nomor 6 Tahun 2014 semula kewenangan desa menjadi bagian dari politik desentralisasi, yakni otonomi daerah, sekarang berubah menjadi asas rekognisi dan subsidiaritas.

C. Pemerintahan Desa Dari Masa Ke Masa

1. Desa Pada Masa VOC dan Masa Pendudukan Jepang

Pada masa kekuasaan VOC, perhatian terhadap pemerintahan desa boleh dikatakan tidak ada sama sekali. Pemerintah kolonial lebih suka berhubungan dengan raja-raja atau bupati-bupati pribumi. Sosok raja atau bupati pribumi merupakan pimpinan yang sangat dihormati oleh masyarakat termasuk kepala desa dan perangkat pemerintah desa lainnya. Bagi VOC, lebih mudah dan menguntungkan apabila hanya berhubungan dengan para raja dan para bupati, karena disamping jumlahnya lebih sedikit, mereka secara efektif bisa mengendalikan para kepala desa. Eksploitasi kekuasaan desa yang dilakukan VOC dengan cara penyerahan wajib sebagian hasil pertanian rakyat dan kerja rodi, dilakukan secara efektif melalui pimpinan pribumi tersebut, yang di tingkat paling bawah adalah kepala desa.²⁴

Pada masa ini terdapat beberapa peraturan tentang desa yang dikeluarkan oleh VOC. *Pertama*, *Indische Staatsregeling* pada 2 September

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.* hlm. 9.

²⁴ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa...*, hlm. 26.

1854 (Staatblaad 1854 No. 2. Jo 1) Pada Pasal 128 Undang-Undang Ketatanegaraan Hindia-Belanda ini ditentukan adanya wilayah-wilayah administrasi, yaitu wilayah desa yang sayangnya, tidak mempunyai otonomi. Pada ketentuan ayat (6) dimaksudkan untuk wilayah kota terutama yang mempunyai banyak penduduk kulit putih (dalam perkembangannya setelah terbitnya *Desentralisatie Wet* 1903 dan *Desentralisatie Besluit* 1905 adalah kota atau daerah yang telah memiliki '*locale raad*', suatu dewan pemerintah yang diberi wewenang untuk mengatur sendiri penggunaan dana yang diberikan oleh pemerintah pusat). Bagi wilayah kota yang sudah memiliki dewan tersebut maka hak-hak desa bumiputera tidak diberlakukan, karena di kota-kota seperti itu banyak terdapat penduduk Eropa atau bangsa lain yang tidak dapat dikenai ketentuan yang diberlakukan kepada penduduk pribumi.²⁵

Kedua, Inlandsche Gemeente Ordonantie pada 1 Mei 1906 (Staatblaad 1906 No.83) yang hanya berlaku untuk desa-desa di Jawa dan Madura. Dalam *ordonantie* tersebut salah satu ketentuan yang sangat menonjol adalah mengenai kuatnya kedudukan hukum adat dan kolektivitas pemerintahan desa.²⁶ Diundangkannya IGO 1906 telah memberikan landasan legal formal kepada desa-desa (di Jawa dan Madura), yang pada akhirnya telah menjadikan desa-desa tersebut semakin terintegrasi dalam struktur pemerintahan kolonial. Dengan begitu, desa-desa pun akan mudah dikontrol dalam suatu sistem patronase yang hirarkis di bawah kendali para pemegang kuasa *voogdij*, untuk digerakkan ke tujuan yang telah diprogram dari atas, dalam kerangka kebijakan etik, oleh para penguasa kolonial yang Eropa.²⁷ Setelah IGO 1906, maka diterbitkan pula bermacam-macam peraturan perundang-undangan mengenai desa bumiputera lainnya, yang masing-masing berlaku untuk daerah-daerah tertentu. Dari berbagai peraturan perundang-undangan mengenai desa bumiputera yang berbeda-beda tersebut, terdapat tiga sifat yang penting dari kebijakan pemerintah Kolonial Hindia Belanda dalam pengaturan pemerintahan desa, yaitu legalistik (sekadar memberikan legitimasi), statis (memelihara *status quo*), dan parsial (ditetapkan secara khusus untuk

²⁵ *Ibid.*, hlm. 49-50.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 54.

²⁷ Soetandyo Wignyosoebroto, "Sentralisasi dan Desentralisasi Pemerintahan Masa Pra-Kemerdekaan (1903-1905)", dalam Soetandyo Wignyosubroto dkk (Tim Penulis), *Pasang Surut Otonomi...*, hlm. 29-30.

daerah-daerah tertentu yang berbeda satu sama lain).²⁸

Pada masa pendudukan militer Jepang, kedudukan pemerintah desa sangat rendah dan lemah dalam struktur kekuasaan negara. Pemerintah desa merupakan bagian dari kekuasaan negara dan menjadi pelaksana-pelaksana paling depan dari keputusan-keputusan yang dibuat atau ditetapkan, tetapi desa sama sekali tidak mempunyai akses apapun dalam proses pembuatan keputusan itu.²⁹

2. Pemerintahan Desa Masa Hingga Orde Lama

Setelah Indonesia merdeka, pemerintah belum banyak melakukan tindakan untuk mengatur pemerintahan desa. Beberapa peraturan yang ada diubah seperlunya untuk menyesuaikannya dengan keadaan dan asas kerakyatan. Demikian pula oleh beberapa penguasa setempat ditetapkan peraturan-peraturan yang bermaksud memberi kesempatan kepada rakyat untuk lebih banyak ikut serta dalam pemerintahan desa.³⁰ Pada masa ini lahir berbagai peraturan perundang-undangan yang strategis dalam pengaturan pemerintahan desa.

a. *UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.*

Dalam Pasal 1 ayat (1) ditetapkan “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.” Kemudian dalam ayat (2) dinyatakan: “Daerah-daerah yang mempunyai hak asal-usul dan di jaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa setingkat Propinsi, Kabupaten, atau Desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.”

Disamping tiga susunan daerah otonom tersebut, kawedanan dan kecamatan sebagai satuan administratif (dekonsentrasi) tetap dipertahankan. Gagasan menjadikan desa sebagai sebagai tumpuan penyelenggaraan pemerintahan daerah nampak dari hasrat menitikberatkan

²⁸ *Ibid.*, hlm. 55-56.

²⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*,...hlm. 46.

³⁰ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 256.

otonomi pada desa. Kehendak untuk mengadakan restrukturisasi wilayah desa membentuk desa-desa baru dengan teritorial yang lebih luas merupakan pemikiran yang sangat maju.

Namun meskipun UU Nomor 22 Tahun 1948 mengandung gagasan dasar yang dikehendaki Pasal 18 UUD 1945 dalam kenyataannya tidak mencapai hal-hal yang diharapkan. Ada beberapa sebab yang menghambat pelaksanaan gagasan-gagasan tersebut. *Pertama*, Desa sebagai bagian penting susunan pemerintahan daerah tidak diperbarui sebagaimana dikehendaki UU Nomor 22 Tahun 1948. Akibatnya, desa yang diharapkan sebagai tumpuan penyelenggaraan kemakmuran tidak dapat berperan sebagaimana mestinya. *Kedua*, UU Nomor 22 Tahun 1948 tidak diikuti pembaharuan perangkat peraturan perundang-undangan pendukung. Untuk pemerintahan desa tetap berlaku ketentuan *Inlandsche Gemeente Ordonantie* (IGO) untuk Jawa-Madura dan *Inlandsche Gemeente Voor Buitengewesten* (IGOB). Kedua *ordonantie* ini tidak dapat dijadikan dasar pengembangan desa karena pengaturan ini pada dasarnya hendak membiarkan desa dalam 'keasliannya'.³¹

b. *UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah*

Dalam Undang undang ini wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya 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.

Mengenai pembentukan Daerah Tingkat ke III, menurut UU Nomor 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.³² Pada 25 Maret

³¹ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-undang Pelaksanaannya)* (Karawang: UNSIKA, 1993), hlm. 29.

³² Sutoro Eko, "Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa", dalam Soetandyo Wignyosoebroto dkk (Tim Penulis), *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun* (Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, 2005), hlm. 459.

1959 dikeluarkan UU Nomor 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Tugas Pemerintah Pusat dalam Bidang Pemerintahan Umum, Pembantuan Pegawai-pegawai Negeri dan Penyerahan Keuangan kepada Pemerintah Daerah, yang dimuat dalam Lembaran Negara 1959 Nomor 15. Berlakunya UU ini akan ditetapkan kemudian dengan Peraturan Pemerintah dan akan dilakukan per Daerah. Menurut UU ini, wewenang yang bersifat mengatur yang sebelumnya dipegang oleh pejabat-pejabat Pamongpraja beralih kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (pasal 2a dan 2c), sedangkan wewenang yang tidak bersifat mengatur yang sebelumnya juga pada Pejabat-pejabat Pamongpraja beralih kepada Dewan Pemerintah Daerah (Pasal 2b dan 2d).³³

Belum lagi sempat dikeluarkan peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 6 Tahun 1959, telah terjadi suatu perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan RI, yaitu dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang memberlakukan kembali UUD 1945. Maka pemerintahan di daerah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 1957 yang merupakan pelaksanaan dari UUD Sementara Tahun 1950 menjadi tidak sesuai lagi. Untuk mengatasi hal ini, pada 7 Nopember 1959 dikeluarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah. Kemudian isinya disempurnakan dan dimuat dalam Lembaran Negara 1959 Nomor 129 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 1896 dan yang berlaku surut mulai 7 September 1959.³⁴

c. *UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah*

UU Nomor 18 Tahun 1965 (LN No. 83 TLN 2788) adalah hasil dari Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah, yang diketuai oleh R, Pandji Soeroso yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 514 Tahun 1961. Setelah bekerja selama dua tahun, Panitia Soeroso berhasil menyelesaikan dua rancangan undang-undang, yakni RUU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan RUU tentang Desapraja. Pada tanggal 1 September 1965, DPR-GR menetapkannya menjadi undang-undang. Masing-masing menjadi UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja.

³³ Rochmat Soemitro, *Peraturan Perundang-undangan tentang Pemerintah Daerah dari Tahun 1945-1983* (Jakarta: Eresco-Tarate, 1983), hlm. 78.

³⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*,...hlm. 129.

Menurut Pasal 1 ayat (4) UU Nomor 18 Tahun 1965 yang dimaksud dengan Desa atau daerah yang setingkat dengan itu adalah kesatuan masyarakat hukum dengan kesatuan penguasa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri seperti dimaksud dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Kemudian dalam Pasal 4 ayat (2) ditegaskan, 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.

d. *UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja*

Menurut Pasal 1 UU Nomor 19 Tahun 1965 yang dimaksud Desapraja ialah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. Pada dasarnya UU Nomor 19 Tahun 1965 ini dimaksudkan untuk menggantikan semua peraturan perundang-undangan mengenai tata pedesaan yang masih mengandung sifat-sifat kolonial feodal yang masih berlaku. Maka semua peraturan mengenai Pemerintahan Desa yang sebelum itu dicabut.³⁵ Secara terperinci penetapan UU Nomor 19 Tahun 1965 bertujuan untuk menggantikan peraturan desa produk kolonial. Undang-undang ini menjamin tata pedesaan yang lebih dinamis dan mengatur kesatuan masyarakat hukum menjadi desapraja.³⁶

3. Pemerintahan Desa Di Era Orde Baru

Di masa Orde Baru terdapat dua produk hukum yang mengatur pemerintahan desa, yaitu UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini mendelegasikan pengaturan pemerintahan desa melalui undang-undang. Setelah lima tahun dibentuklah UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menggantikan UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Ditinjau dari segi waktu, dikeluarkannya UU Nomor 5 Tahun 1979

³⁵ The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan terhadap Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia* (Yogyakarta: Supersukses, 1982), hlm. 112-113.

³⁶ *Ibid.*

ini dipandang terlambat, karena jauh sebelumnya telah disadari bahwa undang-undang tentang Pemerintahan Desa yang ada menghambat lancarnya pembangunan dan tidak sesuai lagi dengan keadaan. Padahal seperti diketahui, Desa termasuk salah satu sarana yang penting dalam menunjang pembangunan, karena itu perlu diatur secara baik.³⁷

UU Nomor 5 Tahun 1979 betul-betul paralel dengan semangat sentralisasi dan regimentasi UU Nomor 5 Tahun 1974. Sebegitu jauh UU Nomor 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.³⁸ Menurut Soetandyo, ada dua hal pokok yang patut dicatat terhadap kebijakan dasar UU Nomor 5 Tahun 1979. Pertama, undang-undang itu tercipta sebagai bagian dari strategi *developmentalism* kekuasaan sentral yang terbilang *bureaucratic authoritarian* dengan menggunakan instrumental di bidang hukum, dengan mengkonsepkan hukum sebagai *tool of social engineering*. Kedua, Undang-undang ini mengabaikan varian-varian yang ada dalam kehidupan pedesaan di seluruh wilayah yurisdiksi Republik Indonesia. Oleh sebab itu, lalu memformat secara koersif satuan-satuan pedesaan di Indonesia ini tanpa kecuali untuk diseragamkan dengan menuruti model pemerintahan desa yang telah berkembang dan terkonstruksi di-dan/atau untuk desa-desa Jawa.³⁹

4. Pemerintahan Desa Di Era Reformasi

Pada fase ini, eksistensi desa dan kesatuan masyarakat hukum adat kembali mendapatkan pengakuan. Sayangnya, eksistensi desa dan kesatuan masyarakat hukum adat direduksi menjadi bagian dari wilayah atau daerah kabupaten/kota yang pengaturannya disatukan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Yando Zakaria melihat berbagai kelemahan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, antara lain: (1) tidak ada kejelasan tentang apa yang dimaksud dengan konsep,

³⁷ Rochmat Soemitro, *Peraturan Perundang-Undangan...* hlm. 20.

³⁸ Sutoro Eko, "Masa Lalu, Masa Kini dan..." hlm. 475.

³⁹ Soetandyo Wignjosoebroto, "Menggagas Perundangan Baru tentang Pemerintahan Desa Demi Terwujudnya Demokratisasi dan Penguatan Fungsi Sosial Desa" dalam Angger Jati dkk (Tim Editor), *Reformasi Tata Pemerintahan Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Yapika dan Forum LSM DIY, 2000), hlm. 151.

isi, dan bentuk urusan rumah tangga sendiri; (2) desa tidak ditetapkan sebagai daerah otonom; (3) masih menempatkan desa sebagai kepanjangan birokrasi pemerintahan; (4) lebih menekankan hubungan pemerintah pusat dan daerah, bukan hubungan pemerintah dan rakyat; (5) tidak secara tegas menunjukkan komitmen pada desentralisasi pengelolaan sumber daya alam; (6) tidak sensitif terhadap kepentingan ekonomi, politik dan budaya masyarakat daerah; (7) tidak menyelesaikan masalah *property right*; (8) dalam kaitan perimbangan pusat dan daerah belum menunjukkan nilai dan kriteria yang berorientasi pada pemerataan, keadilan, kepastian, kemudahan, kesederhanaan dan *local accountability*⁴⁰.

Hal senada dikemukakan Mashuri, bahwa secara keseluruhan pengaturan UU Nomor 22 Tahun 1999 mengenai desa belum memberikan makna yang positif dalam arti bisa menjadi dasar bagi perkembangan pemerintahan desa yang otonom yang bisa memberikan ruang untuk meningkatkan kesejahteraan bagi warganya. UU ini mengatur tentang pemerintahan daerah dan pemerintahan desa dianggap sebagai pemerintahan daerah. Oleh karena itu, maka pengaturan mengenai pemerintahan desa hanya berisi ketentuan-ketentuan umum dan hampir tidak menampakkan ciri khusus pemerintahan desa yang berbeda dengan pemerintahan daerah.⁴¹

Akhirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Seperti halnya UU Nomor 22 Tahun 1999, pengaturan tentang Desa juga menjadi bagian dari UU Nomor 32 Tahun 2004. Karena diatur sebagai bagian dari UU Nomor 32 Tahun 2004, maka ketentuan mengenai Desa dalam UU tersebut hanya mengatur hal-hal pokok.⁴²

Dibandingkan dengan UU Nomor 22 Tahun 1999, pengaturan desa dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengandung perbedaan yang

⁴⁰ Putra Fadhilah, *Devolusi: Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Antara Negara-Rakyat* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), Dikutip kembali oleh Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, (Malang: Setara Press dan Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan, 2010), hlm. 110.

⁴¹ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan...*, hlm. 142.

⁴² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*,...hlm. 186.

signifikan. Beberapa perbedaan yang ada lebih bersifat teknis, sehingga tidak menimbulkan perbedaan prinsipil.⁴³ Menurut Sutoro Eko, substansi UU Nomor 32 Tahun 2004 cenderung menjauh dari UU Nomor 22 Tahun 1999 yang bersifat devolutif-liberal, dan sebaliknya, semakin mendekat pada UU Nomor 5 Tahun 1974 yang bersifat sentralistik-otokratis-korporatis. UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak dimaksudkan untuk memperkuat desentralisasi dan demokrasi lokal, sebaliknya malah hendak melakukan resentralisasi, neokorporatisme dan rebirokratisasi terhadap daerah-desa.⁴⁴

D. Otonomi Desa Pada UU Nomor 6 Tahun 2014

Semula kewenangan desa menjadi bagian dari politik desentralisasi, yakni otonomi daerah. Berdasarkan penjelasan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dinyatakan bahwa pengaturan Desa berasaskan: rekognisi (pengakuan terhadap hak asal-usul), subsidiaritas (penetapan kewenangan berskala lokal), keberagaman (pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku), kebersamaan, kegotongroyongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan, dan keberlanjutan.⁴⁵ Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan adat-istiadat Desa. Kewenangan Desa meliputi: kewenangan berdasarkan hak asal-usul,⁴⁶ kewenangan lokal berskala desa,⁴⁷ kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah

⁴³ Selengkapnya lihat dalam Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan...*, hlm. 146-147.

⁴⁴ Sutoro Eko, "Masa Lalu, Masa Kini,...hlm.513.

⁴⁵ Lihat Pasal 3 Penjelasan Umum UU Nomor 6 Tahun 2014

⁴⁶ Kewenangan Desa berdasarkan hak asal-usul paling sedikit terdiri atas: a. sistem organisasi masyarakat adat, b. Pembinaan kelembagaan adat, c. Pembinaan lembaga dan hukum adat, d. Pengelolaan tanah kas desa, dan e. pengembangan peran masyarakat desa. Lihat Pasal 34 ayat (1) PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁴⁷ Kewenangan lokal berskala Desa paling sedikit terdiri atas kewenangan: a. pengelolaan tambatan perahu, b. Pengelolaana pasar desa, c. Pengelolaan tempat pemandian umum, d. Pengelolaan jaringan irigasi, e. Pengelolaan lingkungan permukiman masyarakat desa, f. Pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan

Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁸

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala Desa diatur dan diurus sendiri oleh Desa. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diurus oleh Desa.⁴⁹ Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa. Penugasan tersebut disertai biaya.⁵⁰ Penyelenggaraan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala Desa didanai oleh APB Desa. Penyelenggaraan kewenangan lokal berskala Desa selain didanai oleh APB Desa, juga dapat didanai oleh APBN dan APBD. Penyelenggaraan kewenangan desa yang ditugaskan oleh Pemerintah didanai oleh APBN yang dialokasikan pada bagian anggaran kementerian/lembaga dan disalurkan melalui satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota. Penyelenggaraan kewenangan desa yang ditugaskan oleh Pemerintah Daerah didanai oleh APBD.⁵¹

Berkaitan dengan isu otonomi maka ada beberapa catatan yang perlu diperhatikan berkaitan dengan tenggat dua tahun perjalanan UU Nomor 6 Tahun 2014. *Pertama*,⁵² rekognisi desa adat. Persiapan pemerintah pusat dan daerah untuk menjalankan rekognisi desa adat hampir nihil. Program revitalisasi desa adat sebenarnya hanya berujung penguatan lembaga adat, tetapi tak sampai membentuk desa adat definitif. Padahal hanya Pasal 96-111 yang menopang konstitusionalitas mandat Pasal 18B UUD 1945 agar menghormati masyarakat hukum adat. Maka, tanpa kesungguhan dari (terutama) pemerintah pusat dan daerah, rekognisi

pos pelayanan terpadu, g. Pengembangan dan pembinaan sanggar seni dan belajar, h. Pengelolaan perpustakaan desa dan taman bacaan, i. Pengelolaan lumbung desa, j. Pengelolaan air minum berskala desa, dan k. Pembuatan jalan desa antarpemukiman ke wilayah pertanian. Lihat Pasal 34 PP Nomor 43 Tahun 2014

⁴⁸ Lihat Pasal 19 UU Nomor 6 Tahun 2014. Menurut ketentuan Pasal 43 ayat (3) PP Nomor 43 Tahun 2014, Menteri dapat menetapkan jenis kewenangan desa sesuai dengan situasi, kondisi dan kebutuhan lokal.

⁴⁹ Lihat Pasal 20 dan 21 UU Nomor 6 Tahun 2014

⁵⁰ Lihat Pasal 22 UU Nomor 6 Tahun 2014

⁵¹ Pasal 90 PP Nomor 43 Tahun 2014

⁵² Ivanovich Augusta, "Rekognisi Desa Adat" *Kompas*, 21 Juli 2016.

desa adat ini mustahil tercapai.

Kedua, masalah dana desa.⁵³ Dana desa adalah peluang bagi pemegang amanat desa untuk menyusun program, karena luasnya alternatif prioritas, program dan kebutuhan desa. Maka disamping faktor lain, sumber daya manusia menempati posisi penting dalam menentukan memanfaatkan peluang.⁵⁴ Problem pengelolaan triliunan dana desa yang harus diwaspadai adalah perilaku korupsi. Kultur feodalisme, lemahnya lembaga kemasyarakatan dan kurangnya asistensi lembaga tingkat kabupaten disinyalir menjadi pemicu perilaku korup terhadap dana desa.⁵⁵ Untuk meminimalisir, Sarworo Soeprapto mengusulkan agar ada transparansi informasi publik dengan memaksimalkan UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.⁵⁶ *Ketiga*, pengelolaan aset desa.⁵⁷ Bagi pemerintah desa, aset desa dapat menjadi sumber pendapatan desa, kekayaan dan modal usaha desa. Dengan perubahan paradigma pembangunan dan strategi yang tepat, pengelolaan aset desa ini sebetulnya bisa disinergikan dengan program OVOP (*One Village One Product*).⁵⁸

E. Penutup

Pengaturan desa mengalami pasang surut mengikuti arus perubahan dan dinamika sosial politik, yang mengakibatkan eksistensi desa semakin hari semakin tergerus dan terpinggirkan. Eksistensi desa dan kesatuan masyarakat hukum adat kembali mendapatkan pengakuan seiring jatuhnya Orde Baru yang digantikan oleh Orde Reformasi. Sayangnya, eksistensi desa dan masyarakat hukum adat direduksi menjadi bagian dari

⁵³ Dana desa dipotong Rp 2,8 triliun. Dibandingkan rencana Rp 46,7 triliun dana tergunting 6 persen. Akibatnya 4482 desa batal menerima dana senilai Rp 625 juta per desa. Baca, Ivanovich Agusta, "Menggunting Dana Desa", *Kompas*, 2 September 2016.

⁵⁴ Dwi Ardianta Kurniawan, "Dana Desa Peluang Bersyarat", *BERNAS*, 16 September 2016

⁵⁵ Trisno Yulianto, "Korupsi Dana Desa", *Kedaulatan Rakyat*, 25 Juni 2016, Trisno Yulianto, "Korupsi Anggaran Desa", *Kompas*, 17 September 2016, Trisno Yulianto, "Efektifitas Kelola Dana Desa", *Kompas*, 13 Desember 2016.

⁵⁶ Sarworo Soeprapto, "Mencegah Korupsi Dana Desa", *Kedaulatan Rakyat*, 24 Agustus 2016

⁵⁷ Sutaryono, "Pengelolaan Aset Desa", *Kedaulatan Rakyat*, 4 Agustus 2016.

⁵⁸ Hempri Suyatna, "OVOP", *Kedaulatan Rakyat*, 15 September 2016.

wilayah atau daerah kabupaten/kota yang pengaturannya disatukan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Lahirnya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah mengakomodir eksistensi desa dan desa adat. Undang Undang ini menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, sehingga diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat. Dan demi suksesnya otonomi desa sebagai spiritnya, seiring dua tahun perjalanan UU Nomor 6 Tahun 2014, maka persoalan rekognisi desa adat, dana desa dan pengelolaan aset desa perlu mendapat perhatian serius.

DAFTAR PUSTAKA

- Agusta, Ivanovich, “Menggunting Dana Desa”, *Kompas*, 2 September 2016.
- Agusta, Ivanovich, “Rekognisi Desa Adat” *Kompas*, 21 Juli 2016.
- Attamimi, A. Hamid S., “Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, *Disertasi Doktor*, Universitas Indonesia Jakarta, 1990.
- Cahyono, Heru (Ed.), *Konflik Elite Politik di Pedesaan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusat Penelitian Politik LIPI, 2005.
- Eko, Sutoro, “Desa Punya Cara, Negara Punya Aturan” *Kompas*, 16 Nopember 2015.
- Eko, Sutoro, *Desa Membangun Indonesia*, Jakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa, 2014.
- Fadilah, Putra, *Devolusi: Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Antara Negara-Rakyat*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- Gie, The Liang, *Kumpulan Pembahasan terhadap Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Yogyakarta: Supersukses, 1982.
- Gie, The Liang, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1993.

- Gunawan, Jamil dkk (Ed.), *Desentralisasi, Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, Jakarta: LP3ES, 2005.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press, 2015.
- Jati, Angger dkk (Tim Editor), *Reformasi Tata Pemerintahan Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Yapika dan Forum LSM DIY, 2000.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo, *Desa*, Jakarta: Balai Pustaka, 1984.
- Kurniawan, Dwi Ardianta, "Dana Desa Peluang Bersyarat", *BERNAS*, 16 September 2016.
- Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-undang Pelaksanaannya)*, Karawang: UNSIKA, 1993.
- Marzuki, M. Laica, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2001.
- Maschab, Mashuri, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, Yogyakarta: PolGov FISIP UGM, 2013.
- Padmasusastra, *Serat Tatacara*, Yogyakarta: Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional Depdikbud, 1984.
- Saleh, Roeslan, *Penjabaran Pancasila dan UUD 1945 dalam Perundang-undangan*, Jakarta: Aksara Baru, 1979.
- Soemantri, Bambang T., *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press, 2012.
- Soemitro, Rochmat, *Peraturan Perundang-undangan tentang Pemerintah Daerah dari Tahun 1945-1983*, (Jakarta: Eresco-Tarate, 1983.
- Soeprapto, Sarworo, "Mencegah Korupsi Dana Desa", *Kedaulatan Rakyat*, 24 Agustus 2016.
- Solekhan, Moch., *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press, 2012.
- Sukriono, Didik, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press dan Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan, 2010.
- Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Sutaryono, "Pengelolaan Aset Desa", *Kedaulatan Rakyat*, 4 Agustus 2016.

Suyatna, Hempri, "OVOP", *Kedaulatan Rakyat*, 15 September 2016.

Syafrudin, Ateng, dan Suprin Na'a, *Republik Desa*, Bandung: Alumni, 2010.

Wignyosubroto, Soetandyo dkk (Tim Penulis), *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, 2005.

Yasen, *Revolusi Desa*, Malang: Brawijaya Press, 2014.

Yulianto, Trisno, "Efektifitas Kelola Dana Desa", *Kompas*, 13 Desember 2016.

Yulianto, Trisno, "Korupsi Anggaran Desa", *Kompas*, 17 September 2016.

Yulianto, Trisno, "Korupsi Dana Desa", *Kedaulatan Rakyat*, 25 Juni 2016.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesi Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.