I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara kesatuan seperti yang diamanatkan dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945. Dimana tugas pemerintah sesuai dengan amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 alinea keempat salah satunya adalah mensejahterakan masyarakat. Dalam upaya untuk memenuhi kewajiban dalam mensejahterakan masyarakat, pemerintah, antara lain melaksanakan kebijakan yang berupa peningkatan pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana publik, termasuk transportasi, telekomunikasi, energi, listrik dan air bersih guna mendorong pembangunan yang merata, melayani kebutuhan masyarakat dengan harga yang terjangkau, serta membuka wilayah yang terisolasi atau pedalaman yang terpencil menjadi dapat diakses melalui wilayah lainnya.[1]

Terminologis desa sebagai entitas sosial sangat beragam, yaitu sesuai dengan maksud dan sudut pandang yang hendak digunakan. Sebutan desa dapat berupa konsep tanpa makna politik, namun juga dapat berarti suatu posisi politik dan sekaligus kualitas posisi dihadapan pihak atau kekuatan lain.[2] Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia

---

[1] Manan, Bagir dan Magnar, K, *Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasiona*l, Armico, Bandung. 1986, hlm. 89

[2] Sadu Wasistiono, *Prospek Pengembangan Desa,* Lembaga Kajian Manajemen Pemerintahan Daeran, Fokus Media, Tahun 2006. Menggambarkan tentang Desa, dalam istilah yang berbeda. Sebutan untuk Desa dapat dilihat dari tinjauan sudut pandang suatu daerah misalnya : di Aceh dipakai nama *"Gampong"* atau *"Meunasah"* untuk daerah hukum yang paling bawah. Di daerah Batak, daerah hukum setingkat Desa disebut *"Kuta"* atau *"Huta"*. Didaerah Minangkabau disebut *"Nagari"*. Di Sumatera Timur, disebut *"Dusun"* atau *"Tiuh"*, di daerah Minahasa diberi nama *" Wanua"*, dan di daerah Ujung Pandang diberi nama *"Gaukang"*. Sebutan Kepala Desa juga menggunakan istilah yang berbeda pada tiap-tiap bagian daerah seperti Tapanuli Kepala Desa disebut *"Kepala Nagari"*, Sumatera Selatan diberi nama *"Pasirah"*, di Jawa diberi nama *"Lurah"*, di Bali disebut *"Tembukung"*, di Sulawesi Utara diberi nama *"Hukum Tua"*, Maluku diberi nama *"Kepala Nagari "* dan di berbagai daerah Papua disebut *"Kurano"*.

disebutkan, bahwa desa adalah: (1) sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan kampong, dusun, (2) udik atau dusun, dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan kota, (3) tempat, tanah, daerah.[3]

Mohamad Hatta, sebagaimana dikutip Tjiptoherianto menyatakan di desa-desa sistem demokrasi yang masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian dari adat istiadat yang hakiki, dasarnya adalah pemilikan tanah komunal yaitu setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama sewaktu mengadakan kegiatan ekonomi. [4]

Secara sosiologis, desa digambarkan sebagai bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan yang saling mengenal. Sedang secara yuridis dan politis, yang lebih menekankan kepada tata aturan yang menjadi dasar pengaturan kehidupan masyarakat, terdapat dua konsep desa, yaitu: *Desa yang diakui*, yakni Masyarakat Hukum Adat (MHA) yang disebut dengan nama-nama setempat dan Desa dibentuk, yakni desa yang diakui oleh pemerintah berdasarkan Undang-Undang.[5]

Sedangkan dari perspektif historis, desa merupakan dasar bagi terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia. Jauh sebelum negara-bangsa modern ini terbentuk, entitas sosial sejenis desa atau masyarakat adat dan lain

[3] Terdapat beberapa istilah penting mengenai desa : *desa abdi*, yaitu desa yang ditempati oleh pegawaai-pegawai atau bawahan Sultan ; *desa perdikan*, yaitu desa yang dibebaskan dari kewajiban membayar pajak kepada pemerintah pusat (jaman kerajaan) ; *desa praja*, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas daerah tertentu, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasa, dan mempunyai harta benda sendiri.

[4] M. Hatta dalam PrijonoTjiptoherianto dan Yumiko M. Priyono, *Demokrasi di Pedesaan*, Sinar Harapan dan Lembaga Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1983

[5] Sirajuddin, Didik S., & Winardi, *Hukum Pelayanan Publik yang Berbasis Keterbukaan Informasi dan Partisipasi*, Malang: Setara Press, 2011. hal. 225

sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi sangat penting. Desa-desa yang beragam di seluruh Indonesia sejak dulu merupakan basis penghidupan masyarakat setempat, yang *notabene* mempunyai otonomi dalam mengelola tatakuasa dan tatakelola atas penduduk, pranata lokal dan sumberdaya ekonomi.

Dilihat dari perspektif terminologis, ekonomis, sosiologis, yuridis, politis dan historis di atas, desa pada hakekatnya merupakan bentuk pemerintahan yang riil, demokratis, otonom dengan tradisi, adat-istiadat dan hukumnya sendiri yang mengakar sangat kuat, serta relatif mandiri dari *"campur tangan"* entitas kekuasaan dari luar.[6]

Tetapi peraturan perundang-undangan yang mengatur desa selama ini menunjukkan inkonsistensi dan ketidaksesuaian antara Undang-Undang dengan UUD atau antara suatu Undang-Undang dengan Undang-Undang lainnya atau antara regulasi dengan UU, baik pada tataran asas, konsep maupun hierarkinya. Dengan katalain peraturan perundang-undangan yang mengatur desa telah kehilangan legitimasi filosofis, yuridis dan sosiologis.

Hal ini dapat dilihat pada kerangka pemikiran konstitusionalisme yaitu pemerintahan berdasarkan konstitusi dimana tercakup konsepsi bahwa secara struktural daya jangkau kekuasaan wewenang organisasi negara dalam mengatur pemerintahan hanya sampai pada tingkat kecamatan.[7] Artinya secara akademis semakin mempertegas bahwa organ yang berada di bawah struktur organisasi kecamatan dapat dianggap sebagai organ

---

[6] Ari Dwipayana, *Pembaharuan Desa Secara Partisipasif*, Pustaka Pelajar, 2003, Hlm. 2, mengingatkan, bahwa pembaharuan desa harus dilakukan secara hati-hati. Hal-hal yang harus diperhatikan adalah : *Pertama*, tingkat keberagaman desa di negeri ini sangatlah tinggi; *Kedua*, desa merupakan wujud "bangsa" yang paling kongkrit. Di level desa itulah identitas kolektif masyarakat dibentuk dan memformat ulang tata pemerintahan pada dasarnya mempertaruhkan kebangsaan kita.

[7] Dewa Gede Atmadja, *Awig-Awig Desa Adat Bali : Suatu Analisis Hukum Tata Negara*, Dalam Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan, Edisi Khusus Kumpulan Tulisan dalam rangka Purnabakti Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H., Airlangga University Press, 2008, Hlm. 265. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 285.

masyarakat dan masyarakat desa dapat disebut sebagai *"self governing communities"* (pemerintahan sendiri berbasis komunitas) yang sifatnya otonom.

Landasan pemikiran pengaturan desa yang mengakui dan menghargai

asli yang beragam. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja merupakan undang-undang pertama yang khusus mengatur tentang desa, namun dalam praktek belum sempat diimplementasikan dan kemudian dicabut dengan alasan politis.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, tentang Pemerintahan Desa, memberikan konsep desa sebagai: "...suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia..."

Pengertian hak di atas, mengandung kewajiban untuk melaksanakan tugasnya dan bertanggung jawab kepada Bupati atas nama Gubernur dengan masa jabatan 8 tahun. Dalam melaksanakan tugasnya pemerintah desa dibantu oleh perangkat desa. Kepala desa sebagai orang pertama mengemban tugas dan kewajiban yang berat, karena kepala desa penyelenggara dan penanggungjawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dan urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah, telah melahirkan semangat pengaturan desa dari tingkat nasional menuju ke tingkat daerah dan dari birokrasi menjadi institusi masyarakat lokal. M. Ryaas Rasyid, menegaskan bahwa semangat dasar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan Desa (atau dengan nama lain) sebagai *self-governing community* sebagai manifestasi terhadap makna *"istimewa"* dalam Pasal 18 UUD 1945. Artinya UU ini tidak lagi melanjutkan semangat pelaksanaan *sentralisasi, birokratisasi*, dan *uniformitas*

seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, tentang Pemerintahan Desa. Hal ini dapat dilihat dari adanya kesempatan bagi hidupnya kembali pemerintahan asli di tingkat desa dan pengaturannya tidak lagi diatur di tingkat nasional.[9] Undang-undang ini berusaha mengembalikan konsep, dan bentuk desa seperti asal-usulnya yang tidak diakui dalam Undang-undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979.[10]

Walaupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membuka perubahan yang positif, tetapi tetap melahirkan sejumlah persoalan, seperti: (1) desain desentralisasi, pemerintah menyerahkan sepenuhnya persoalan desa kepada kabupaten /kota. Artinya UU ini memberikan *"cek kosong"* pengaturan Desa kepada kabupaten /kota dan memberikan diktum yang sifatnya makro dan abstrak dalam hal desentralisasi kewenangan kepada Desa. Jika dilihat dari hukum ketatanegaraan, pemberian *"cek kosong"* kepada kabupaten/kota sangat tidak tepat, sebab yang melakukan desentralisasi adalah negara bukan kabupaten/kota, (2) tidak jelasnya posisi desa, karena mencampuradukkan antara prinsip *self-governing community* (otonomi asli) dan *local-self government* (desentralisasi). Pengakuan Desa sebagai *self-governing community* (otonomi asli) hanya bersifat simbolik dan nostalgia, ketimbang substantif, (3) Perubahan kewenangan mengatur dan mengurus *"rumah tangga sendiri"* menjadi kewenangan mengatur dan mengurus *"kepentingan masyarakat setempat"*. Pertanyaannya mengapa kalau hanya sekedar mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat

[9] Dengan UU yang baru ini memungkinkan terjadinya beberapa perubahan seperti ; *Pertama,* dari pengaturan tingkat nasional (UU) menjadi pengaturan tingkat daerah kabupaten / kota (Perda), *Kedua,* dari uniformitas menjadi variatif, *Ketiga,* dari dominasi birokrasi menjadi institusi masyarakat lokal / adat.

[10] Di Sumatera Barat telah dihidupkan kembali pemerintahan Nagari, sebuah pemerintahan asli sebagai pengganti pemerintahan desa. Perubahan ini cukup drastis, baik menyangkut struktur pemerintahan maupun cakupan wilayahnya. Di Bali, pemerintahan Banga atau Desa Adat menempati posisi yang semakin penting dengan kembali diberlakukannya aturan adat seperti *awig-awig.* Di beberapa daerah lain juga terjadi gejala yang serupa, seperti kebangkitan pemerintahan asli Wanua di Minahasa dan Huta di masyarakat Batak Sumatera Utara

diformalkan dalam UU, sebab selama ini masyarakat sudah mengelola kepentingan hidup sehari-hari secara mandiri.

Secara rinci Zando Zakaria[11], melihat berbagai kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, antara lain: (1) tidak ada kejelasan tentang apa yang dimaksud dengan konsep, isi dan bentuk urusan rumahtangga sendiri, (2) desa tidak ditetapkan sebagai daerah otonom, (3) masih menempatkan desa sebagai kepanjangan birokrasi pemerintahan, (4) lebih menekankan hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah, bukan hubungan antara pemerintah dan rakyat, (5) tidak secara tegas menunjukkan komitmen pada desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam, (6) tidak sensitif terhadap kepentingan ekonomi, politik dan budaya masyarakat daerah, (7) tidak menyelesaikan masalah *property right*, (8) dalam kaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah, belum menunjukkan nilai dan kriteria yang berorientasi pada pemerataan, keadilan, kepastian, kemudahan, kesederhanaan dan *local accountability*.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 206 mereduksi "kewenangan" pemerintahan Desa menjadi "urusan" pemerintahan Desa, yang maknanya Desa akan semakin banyak "mengurus" tetapi tidak berwenang "mengatur".[12] Kewenangan berdasar asal-usul sebagai bentuk pengakuan (rekognisi) terhadap Desa, tidak dijabarkan dan dilembagakan apalagi kalau sudah sampai pada kabupaten/kota. Prinsip dasar keragaman yang diusung Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam mengatur pemerintahan Desa, tetapi tidak ditemukan makna dan desain kelembagaan keragaman.

[11] Putra Fadilah, *Devolusi: Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Antara negara-Rakyat*, Korp PMII Putri- Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999

[12] Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Dirjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2007, hlm. 58

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menciptakan kemunduran otonomi, demokrasi dan desentralisasi di desa, seperti: (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak menentukan otonomi desa, melainkan hanya menentukan otonomi daerah, (2) UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak secara eksplisit menyebutkan otonomi desa, artinya negara mengakui keberadaan desa, tetapi tidak membagi kekuasaan dan kewenangan (desentralisasi) kepada desa, (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengganti Badan Perwakilan Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, tidak lagi sebagai pengayom adat-istiadat dan pengawas terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. BPD hanya berfungsi menetapkan peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, (4) Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa (PNS) dan perangkat desa lainnya. [13]

Secara substansial mulai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pengertian desa, kedudukan (posisi) desa dan kewenangan desa dengan supradesa tidak pernah konsisten (selalu berubah-ubah) dengan ketentuan dalam Pasal 18, 18 A, 18 B UUD 1945 (sebelum amandemen dan paska amandemen).[14]

[13] Lihat Pasal 209, UU No. 32 Tahun 2004, Pressindo, Jakarta, hlm. 137

[14] R. Yando Zakaria, *Abih Tandeh,* Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2000, hlm. 1. Regulasi tentang desa, seperti UU. No. 5 /1979

Hal senada diungkapkan oleh Zen Zanibar M.S., bahwa desa yang semula memiliki cakupan kewenangan yang luas, sumber keuangan dan lebih mandiri, dalam era Republik Indonesia terjadi kecenderungan degradasi kedudukan dan kewenangan, sehingga ketergantungan kepada daerah otonom yang lebih tinggi tampak menonjol bahkan cenderung mencapai titik nadir.[15]

Tepat sekali kalau Sadu Wasistiono[16] mengibaratkan kedudukan dan keberadaan desa dengan ungkapan *"*Kekuatan rantai besi berada pada mata rantai yang terlemah*"*, artinya ibarat sistem pemerintahan nasional sebagai rangkaian mata rantai sistem pemerintahan mulai dari pusat, daerah, dan desa, maka desa merupakan mata rantai terlemah.[17]

Pertimbangan disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah 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, dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Serta desa dalam susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan perlu diatur tersendiri dengan Undang-Undang.

---

[15] Zen Zanibar M.S., *Otonomi Desa Dengan Acuan Khusus Pada Desa Di Propinsi Sumatera Selatan,* Disertasi Program Doktor, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 1988/ 1999

[16] Sadu Wasistiono, *Prospek Pengembangan Desa,* Lembaga Kajian Manajemen Pemerintahan Daerah, Fokus Media, Tahun 2006

[17] Sadu Wasistiono, *Prospek ……., ibid.* hlm. 18. Mengatakan, bahwa sangat ironis kalau melihat gambaran data sensus nasional 2003, karena berbicara mengenai desa berarti berbicara tentang nasib sebagian besar rakyat Indonesia dalam wilayah yang terbentang dari Sabang sampai Merauke dengan luas kurang lebih 4,8 juta km2 dengan luas daratan 1,9 juta km2 dengan rentang dari Timur ke Barat sekitar 5.110 km. Dan 1.880 km. Dari Utara ke Selatan, yang tersebar di 62.806 buah desa

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam kerangka Otonomi Desa disahkan pada tanggal 18 Desember 2013 oleh Presiden Soesilo Bambang Yudhoyo. Perubahan tersebut merupakan cerminan besar tentang desa baik secara langung maupun secara langsung berkaitan atau berpengaruh terhadap otonomi desa dan dalam konteks tersebut di atas, sangat menarik untuk meneliti detail dan khusus dinamika pengaturan desa di Indonesia, yang akan penulis tuangkan dalan penelitian dengan judul: **Dinamika Pengaturan Desa di Indonesia**

B. Perumusan Dan Pembatasan Masalah

1. Permasalahan

Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana dinamika pengaturan desa di Indonesia?

2. Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah dalam peneltian ini adalah dinamika pengaturan desa di Indonesia.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis dinamika pengaturan desa di Indonesia

2. Kegunaan Penulisan

a. Secara Teoritis

Kegunaan penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan pedoman bagi pemerintah daerah atau pejabat berwenang untuk lebih optimal dalam pelaksanaan politik hukum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam kerangka Otonomi Desa

b. Secara Praktis

1) Hasil Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan pemerintah daerah untuk pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
2) Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi penulis dan masyarakat untuk dijadikan pedoman tentang Dinamika Pengaturan Desa di Indonesia
3) Selain itu, sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung.