

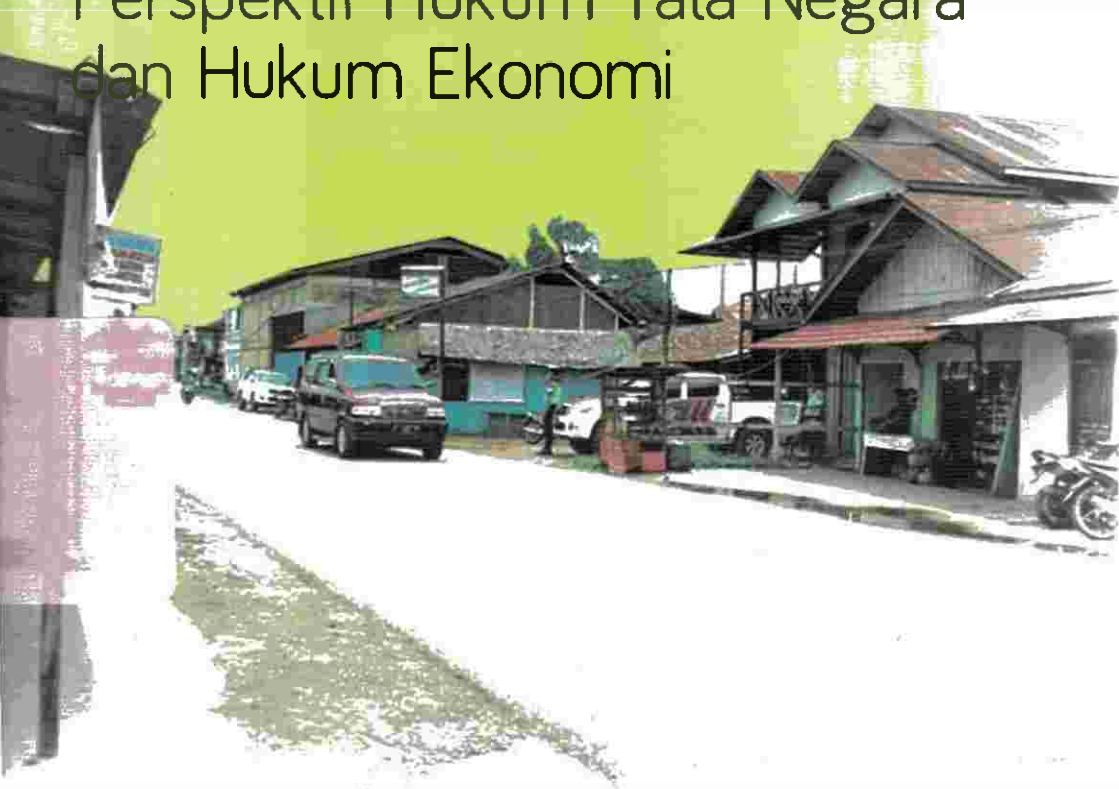
Editor
Sutoro Eko

Editor
Sutoro Eko

IMPLEMENTASI UU DESA

Perspektif Hukum Tata Negara
dan Hukum Ekonomi

Perspektif Hukum Tata Negara
dan Hukum Ekonomi



307.762

IMP

IMPLEMENTASI UU DESA: PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA DAN HUKUM EKONOMI



Editor:
Sutoro Eko Yunanto

PERPUSTAKAAN DPR RI

No : 30747
Tgl : 6 - 8 - 2020

Judul:

Implementasi UU Desa: Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi

Perpustakaan Nasional:

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

xii+246 hlm.; 16 x 24 cm

ISBN: 978-602-60367-9-7

Cetakan Pertama, 2018



Penulis:

Shanti Dwi Kartika

Novianto M. Hantoro

Denico Doly Tobing

Monika Suhayati

Editor:

Sutoro Eko Yunanto

Desain Sampul:

Fajar Wahyudi

Tata Letak:

Tim Kreatif Lingkar Muda Mandiri

Diterbitkan oleh:

Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI

Gedung Nusantara I Lt. 2

Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270

Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

Bekerjasama dengan:

Inteligensia Intrans Publishing, Anggota IKAPI

Jl. Joyosuko Metro 42 Malang, Jatim

Telp. 0341- 573650 Fax. 0341-588010

redaksi.intrans@gmail.com

www.intranspublishing.com

Kata Pengantar

Puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, bahwa atas rahmat dan karunia-Nya kami dapat menyelesaikan penelitian dan menerbitkannya dalam bentuk buku Implementasi UU Desa: Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi. Buku ini merupakan salah satu buku dari sejumlah buku penelitian yang telah dihasilkan oleh peneliti pada Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI.

Sesuai judulnya, buku ini memberikan analisa terhadap implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) dari perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi. Buku ini terdiri dari empat tulisan yang dihimpun dalam satu buku yaitu: 1) Otonomi Desa Pasca-Berlaku Undang-Undang Desa; 2) Implementasi Kedudukan dan Kewenangan Desa Berdasarkan Undang-Undang Desa; 3) Pendamping Desa: Pengaturan Hukum dan Implementasinya; dan 4) Pengaturan Pendirian Badan Usaha Milik Desa dan Status Hukumnya. Tulisan pertama hingga ketiga menganalisa implementasi UU Desa menggunakan perspektif Hukum Tata Negara, sedangkan tulisan keempat menggunakan perspektif Hukum Ekonomi.

Implementasi UU Desa dipandang penting diangkat menjadi topik penelitian dan hasilnya diterbitkan menjadi buku mengingat UU Desa telah berjalan selama lebih dari empat tahun namun dalam pelaksanaannya masih menemui berbagai permasalahan. Buku ini berusaha mengupas beberapa permasalahan yang ditemui di lokasi penelitian. Besar harapan kami bahwa buku ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi bagi Pemerintah, DPR RI, dan masyarakat luas dalam melaksanakan UU Desa.

Akhir kata, semoga maksud dan tujuan kami melalui penerbitan buku ini dapat terwujud dan kami senantiasa terbuka terhadap kritik yang bersifat membangun sebagai masukan untuk penyempurnaan buku.

Jakarta, 30 September 2018



Penulis

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel	
Daftar Bagan	
Prolog	1

BAGIAN 1

OTONOMI DESA PASCA BERLAKU

UNDANG-UNDANG DESA

Shanti Dwi Kartika

I. Pendahuluan	27
II. Desain dan Otonomi Desa	33
III. Sejarah Pengaturan Desa Sebelum UU Desa	48
IV. Mazhab Desa Versi UU Desa	71
V. Implementasi Otonomi Desa Pasca Berlaku UU Desa	82
VI. Penutup	91
Daftar Pustaka	92

BAGIAN 4

PENGATURAN PENDIRIAN BADAN USAHA MILIK DESA DAN STATUS HUKUMNYA

Monika Subayati

I. Pendahuluan	195
II. Subjek Hukum Badan Hukum	199
III. Pengaturan Pendirian Badan Usaha Milik Desa	203
IV. Praktik Pendirian dan Status Hukum Badan Usaha MilikDesa	209
V. Status Hukum Badan Usaha Milik Desa	218
VI. Penutup	226
Daftar Pustaka	227
 Epilog	 231
Indeks	237
Tentang Penulis	241
Tentang Editor	245

Daftar Tabel

Bagian 1

Tabel 1.	Desa Lama Vs. Desa Baru	77
----------	-------------------------------	----

Bagian 2

Tabel 1.	Perbandingan Pengaturan Kewenangan Desa dalam Undang-Undang	122
Tabel 2.	Perbandingan Pengaturan Mengenai Kewenangan Desa Berdasarkan Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa	135
Tabel 3.	Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul	142
Tabel 4.	Contoh Kewenangan Lokal Berskala Desa	144

Daftar Bagan

Prolog

Bagan 1. Tipologi Kedudukan Desa	9
--	---

Bagian 1

Bagan 1. Hubungan antara Otonomi Desa, Otonomi Daerah, dan NKRI	42
Bagan 2. Wajah Baru Desa, Arah Baru, Peta Jalan Baru	76
Bagan 3. Dasar Hukum Dana Desa	90

Bagian 2

Bagan 1. Rancangan Bentuk Pemerintahan Daerah dalam UUD 1945	101
Bagan 2. Proses Penetapan Daftar Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa	134
Bagan 3. Contoh Berita Acara Musyawarah Desa tentang Pemilihan Kewenangan	147

Bagian 4

Bagan 1. Pendirian BUM Desa	208
-----------------------------------	-----

Prolog

“Dialektika Hukum dan Desa”

Sutoro Eko

Buku ini merupakan sebuah kajian para sarjana hukum atas desa, yang disunting oleh sarjana politik pemerintahan. Sebagai orang yang menggeluti studi desa, saya berupaya mengembangkan mazhab desa, yakni memandang hukum, pemerintahan, ekonomi dan pembangunan dari sudut desa, untuk kepentingan desa. Cara seperti ini sebenarnya termasuk kategori sarjana “murtad”, sebab tradisi ilmu politik yang bias Barat memiliki *telos* untuk membentuk negara-bangsa modern seperti di Eropa, tanpa harus diganggu oleh desa dan adat. Tetapi jalan “murtad” saya tempuh, sebab negara yang terbentuk di Indonesia bukanlah “negara universal” melainkan terbentuk apa yang disebut Ruth McVey (1982) sebagai “negara pegawai” (*Beamtenstaat*) warisan kolonial. Negara tidak hanya menempatkan desa sebagai “batu landasan” (integrasi dan penyerapan) dan desa sebagai “batu penjuru” (penetrasi negara ke dalam desa); tetapi secara kontradiktif, negara juga membuat desa sebagai “batu loncatan”, yang menempatkan desa sebagai penghubung sekaligus parasit, untuk memanfaatkan tanah dan tenaga kerja. Bahkan desa juga menjadi “batu sandungan” bagi kepentingan ekstraksi negara-kapitalis dalam memanfaatkan tanah dan tenaga kerja. Dengan kalimat lain, negara tidak melakukan revolusi untuk menghancurkan desa, melainkan memanfaatkan, menunggangi dan menjadi parasit pada tubuh desa. Dalam hal ini Clifford Geertz (1980) berujar: negara tidak pernah berhasil masuk ke dalam negara, kecuali ketika merusaknya, dan negara tidak pernah berhasil menyerap desa ke dalamnya kecuali ketika menindasnya.

Kegagalan negaranisasi (*state formation*) membuat desa tetap eksis sebagai fakta sosiologis-historis, meskipun eksistensi desa tidak berdiri tegak-lurus sebagai entitas otonom. Desa yang tetap eksis ini bisa dipandang sebagai “batu sandungan” bagi pembentukan negara. Tetapi, bila dilihat dari sudut pandang desa, kehadiran negara memang tidak sesuai dengan kepentingan desa, sehingga ada resistensi desa terhadap negara. Resistensi itu direpresentasikan peribahasa dalam bahasa Jawa: “*desa mawa cara, negara mawa tata*”.

Dialektika antara negara dan desa yang tidak selesai itu maka saya melihat betapa pentingnya desa. Dari sisi ilmu pengetahuan, saya merekomendasikan dan merintis pembentukan “mazhab desa”, yakni melihat hukum, politik, ekonomi, pemerintahan dan pembangunan dari sisi desa. Setidaknya saya bisa menyumbangkan konsep *self governing community*, subsidiaritas, kewenangan lokal desa, desa membangun dan *Badan Usaha Milik Desa* (BUMDesa) bercirikan desa, ke dalam UU Desa. Mazhab itu saya bangun berdasarkan dialektika antara narasi kecil dan narasi besar, sekaligus memperoleh banyak ilham dari para sejarawan seperti Prof Sartono Kartodirdjo, George Kahin, Prof. Kuntowijoyo, dan Prof Suhartono; sosiolog seperti Prof Selo Soemardjan; antropolog seperti Clifford Geertz dan Robert Chambers, ilmuwan politik “murtad” seperti James Scott, Robert Wade dan Elinor Ostrom; ekonom “murtad” seperti Prof. JH Boeke dan Prof Mubyarto, maupun penganut sosiologi hukum seperti Prof. Satjipto Rahardjo dan Prof Soetandyo Wignjosoebroto.

Lalu apa kaitan antara mazhab desa dengan nama-nama besar itu dan mazhab sosiologi hukum? Saya membuka bentang sejarah panjang tentang desa, termasuk hiruk pikuk ekonomi politik, politik pemerintahan dan hukum pemerintahan di baliknya. Di sepanjang sejarah relasi antara hukum dan desa tidak pernah sempurna dan berdiri tegak-lurus, hukum sebagai produk politik tidak pernah berpihak pada desa. Desa selalu diayun oleh banyak pendulum ekonomi-politik, politik pemerintahan dan hukum pemerintahan, tidak hanya

kanan kiri, tidak hanya liberal versus konservatif, tetapi ke utara, selatan, barat dan timur. Sejarah kolonial sangat penting untuk memahami relasi hukum dan desa, maupun pendulum yang mengayun desa di masa pascakolonial sampai hari ini.

Kolonialisasi, Hukum, dan Desa

Ayunan pendulum, termasuk konstruksi ekonomi-politik, politik pemerintahan dan hukum pemerintahan atas desa, dimulai pada zaman kumpeni dan semakin tajam sejak tahun awal 1800. Para sejarawan menceritakan bahwa desa Jawa antara abad ke-7 dan abad ke-17 relatif sama tidak berubah: hidup dalam komunalisme, patrimonialisme, tidak ada hukum, tetapi desa menikmati kemandirian (otonomi) dan kemakmuran. Raja tidak pernah campur tangan pada rumah tangga desa, yang penting desa sanggup membayar upeti, pajak dan kerja wajib kepada raja. Tetapi kedatangan bangsa Eropa menciptakan perubahan drastis atas desa. Sejarawan ekonomi asal Amerika, Clive Day (1904), berujar bahwa institusi pribumi, termasuk desa, teramat penting bagi sejarah dan kekuasaan kolonial. VOC memperoleh konsesi desa dari para bupati dan kemudian mereka sewakan kepada pengusaha China. Orang desa diisolasi (dikurung) hanya melakukan produksi, tetapi yang melakukan distribusi dan perdagangan adalah para perantara (tengkulak), yakni bangsa China. Gubernur Jenderal Herman Daendels (yang membawa spirit Revolusi Perancis) melarang penyewaan desa yang dilakukan VOC dan China, ingin membebaskan rakyat desa dari cengkeraman bupati dan penguasa lokal, dengan cara memaksa rakyat melakukan kerja rodi. Pendulum ini ternyata hanya memindahkan rakyat dari mulut singa ke mulut buaya. Raffles dari Inggris datang tahun 1811, melakukan liberalisasi desa dengan cara menyelenggarakan pemilihan kepala desa secara langsung, yang bertujuan memperkuat posisi kepala desa sembari mendorong penindasan penguasa lokal dan kolonial terhadap desa (JS Furnivall, 1939). Meskipun liberal, Raffles

tetap memperlakuk kepala desa untuk melakukan eksploitasi pengumpulan sewa tanah (*land rent*) sebagai jalan untuk kepemilikan tanah pribadi pada petani yakni sejumlah dua perlima dari hasil panen garapan petani. Raffles juga memperkenalkan administrasi modern kepada desa dalam pelaksanaan sewa tanah. Tetapi administrasi itu begitu rumit yang mempersulit desa, sehingga kepala desa terpaksa “membayar” para birokrat untuk melakukan perhitungan dan laporan sewa tanah.¹

Periode Tanam Paksa (1830-1870) membuahkan formasi negara dan formasi desa yang bercorak kolonial. Desa menjadi basis ekonomi-politik Tanam Paksa, tanpa disertai dengan kerangka hukum. Formasi kolonial ini mempunyai tiga karakter yang terkait langsung dengan desa. *Pertama*, penguasa kolonial Belanda menjalankan pemerintahan secara efisien dengan pola pemerintahan tidak langsung (*indirect rule*), yakni memanfaatkan dan menunggangi struktur pemerintahan asli (Robert vn Niel, 1958; Heather Sutherland, 1979; Jan Breman, 1980). Kepala desa mempunyai otonomi asli untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, tetapi harus tunduk kepada bupati sebagai birokrat kolonial, sekaligus melakukan kerja wajib yang dibebankan oleh kolonial. Konstruksi ini berarti otonomi desa (yang belum dilandaskan pada kerangka hukum legal) ditempatkan dalam pemerintahan dalam negeri (*binnenlands bestuur*) yang formalistik, hirarkhis dan sentralistik. *Kedua*, menjaga stabilitas sosial dengan cara mempertahankan tradisi asli seperti gotong royong, kerja wajib dan kepemilikan komunal. Gubernur Jenderal J. Van den Bosch (1830-1833) sangat menyukai tradisi asli itu, bahkan penggantinya, Gubernur Jenderal J.C Baud (1833-1836) berujar bahwa desa merupakan

¹ Dua ratus tahun kemudian kepala desa menghadapi kesulitan administratif serupa dalam pengelolaan keuangan desa mulai dari perencanaan, penganggaran, tata laksana, pengadaan barangjasa, sampai laporan. Tidak sedikit kepala desa yang membar calo, konsultan maupun birokrat untuk memberesi urusan administrasi yang rumit itu. Bahkan Presiden Joko Widodo pernah berujar: “Kepala Desa tidaksibuk kerja mengurus rakyat, melainkan hanyasibukkerja untuk mengurus laporan”.

“paladium perdamaian” yang hebat. *Ketiga*, melakukan eksploitasi terhadap tanah dan tenaga kerja untuk meraup keuntungan ekonomi sebesar-besarnya. Pola pemerintahan yang efisien, otonomi desa yang semu, isolasi terhadap tradisi asli untuk stabilitas sosial, pada dasarnya dikemas untuk mendukung eksploitasi ekonomi ini.

Penguasa tanam paksa yang konservatif dan patasit itu mendapat serangan dari kaum liberal, sebab menurut kaum liberal, tanam paksa telah melakukan penindasan terhadap desa dan menciptakan kemelaratan rakyat pribumi. Kaum liberal menyerukan perubahan atas Hindia Belanda dengan prinsip-prinsip liberal: ekonomi pasar bebas, kepemilikan pribadi, hak politik rakyat, pemerintahan hukum (*rule of law*), dan desentralisasi. Atas desakan kaum liberal, Belanda menghentikan tanam paksa yang eksploitatif itu pada tahun 1870, yang kemudian juga melahirkan UU Agraria 1870. Tetapi sebelum itu, pada tahun 1854, Pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan *Regeeringsreglement (RR)* yang merupakan cikal-bakal pengaturan legal-formal tentang daerah dan desa. RR menegaskan tentang kedudukan desa: (1) bahwa desa yang dalam peraturan itu disebut *inlandsche gemeenten* atas pengesahan kepala daerah (residen), berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah desanya sendiri; (2) bahwa kepala desa memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh gubernur jendetal atau dari kepala daerah (residen). Gubernur Jendetal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggaran. Dalam ordonansi itu juga ditentukan keadaan dimana kepala desa dan anggota pemerintah desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu. Kepala desa bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal, pemerintah wilayah dan residen atau pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi. Selain itu, dalam ordonansi diatur wewenang dari Desa Bumiputera untuk: (a) memungut pajak di bawah pengawasan tertentu;

(b) di dalam batas-batas tertentu menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diselenggarakan oleh desa (Sutardjo Karohadikoesoemo, 1956; Suhartono, 2001).

Dengan demikian RR secara legal-formal memperkenalkan status “pemerintah(an) desa” yang melekat pada kesatuan masyarakat pribumi (*inlandsche gemeenten*). Pemerintah desa secara legal-formal hadir sebagai badan hukum yang berhak melakukan perbuatan hukum, sekaligus berwenang menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Namun, di sisi lain, desa tetap diletakkan dalam kontrol supradesa. Ruang kontrol ini membiar supradesa berkuasa penuh untuk melakukan campur tangan dan pengawasan terhadap desa, termasuk misalnya dalam pemilihan kepala desa. Inilah yang menjadi titik kritik para ilmuwan terhadap kolonisasi desa: yakni desa memperoleh otonomi sebagai organisasi pribumi tetapi dibebani tugas-rugas eksploitasi kolonial, administrasi negara dan dikontrol ketat oleh negara.

Meskipun desa telah ditetapkan sebagai badan hukum seperti itu, tetapi sampai hari ini masih selalu ada debat: apakah desa itu badan hukum publik atau badan hukum organik (komunal)? Toh pemerintah kolonial hanya mewariskan dua jenis badan hukum, yakni badan hukum publik dan badan hukum privat; sedangkan badan hukum organik (komunal) tidak diakui dan ditetapkan, sebab yang terakhir ini menjadi batu sandungan bagi ekspansi kapitalisme meski selalu ada tuntutan dari kesatuan masyarakat hukum adat.

Badan hukum menjadi lebih rumit ketika menjelang tahun 1900 muncul Bank Kredit Desa (BKD) yang bermula di Banyumas. BKD yang dirintis oleh De Wolff dan bangsawan lokal, bertujuan melindungi pegawai sipil dan kepala suku Jawa dari riba (bunga) yang dihisap oleh lintah darat China (Djojohadikoesoemo 1941: 11). Dengan organisasi yang sangat longgar fungsi BKD diperpanjang di bawah arahan De Wolff untuk memasukkan pemberian kredit, tunai atau beras, kepada petani. Jaminan atas pinjaman-pinjaman ini berbentuk jaminan bersama (tanggung renteng) yang diberikan oleh setiap anggota

kelompok kecil peminjam. Dilihat secara hukum, Bank itu sendiri bukan koperasi, yakni para penggunanya (peminjam) tidak secara otomatis menjadi pemiliknya (pemegang saham), dengan mekanisme anggota. Dalam jangka panjang, De Wolff membayangkan, masyarakat desa atau desa itu sendiri akan menjadi 'masyarakat koperasi yang mengelola keuangannya sendiri dan membanru anggotanya dengan pinjaman, pada awalnya di sawah, kemudian mungkin juga dalam bentuk uang tunai. Dalam upaya untuk memulai pengembangan ini secara langsung, ia dan rekan-rekannya juga menyelenggarakan pembentukan 250 lumbung desa atau lumbung padi desa, masing-masing di bawah pengelolaan komite yang terdiri dari kepala desa, juru tulis, dan pemuka agama Islam, ditambah dua orang kaya yang dipilih oleh pejabat distrik (Besseling 1919). Lumbung ini ditujukan untuk membentuk dasar bagi sistem kredit koperasi terpadu dengan bank Purwokerto sebagai pusatnya (Djojohadikoesoemo 1941: 14).

BKD yang muncul dari proyek pemerintah itu ternyata tidak terlembaga sebagai koperasi baik secara *de facto* maupun *de jure*. Bersamaan dengan ordinansi 1906, debat muncul kembali: BKD itu koperasi atau bank milik desa. BKD tidak bisa disebut koperasi karena tidak berangkat dari anggota, melainkan dibentuk dengan proyek pemerintah yang menggunakan mekanisme desa. Tetapi BKD juga sulit dilembagakan menjadi bank milik desa, yang meskipun menggunakan mekanisme desa, tetapi secara hukum, Ordinansi 1906 tidak mengatur tentang hak-kewenangan desa dalam mendirikan atau memiliki badan usaha.² Karena kekosongan hukum ini, pada zaman Republik,

² Kisah yang sama juga terjadi pada dana bergulir warisan PNPM Mandiri Perdesaan (1998-2014) yang dikelola oleh Unit Pengelola Kegiatan (UPK), yang mereka sebut sebagai Dana Amanah Pemberdayaan Masyarakat (DAPM). Berbagai pihak, termasuk banyak kementerian, berdebat tentang legal standing DAPM tersebut. Kemendagri pernah menegaskan bahwa dana dan aset UPK-DAPM itu menjadi milik desa. TNP2K merekomendasikannya menjadi koperasi. Kementerian lain mengarahkan UPK-DAPM menjadi perkumpulan berbadan hukum (PBH). Kementerian Desa mengarahkannya untuk dikelola (bukan dimiliki) oleh BUMDesa Bersama. Para pelaku UPK tidak ingin duit DAPM itu direbut oleh desa,

pemerintah melindungi uang BKD warisan kolonial ini tetap bergulir terus, namun pengelolaannya dialihkan kepada BRI. Setelah Otoritas Jasa Keuangan (OJK) hadir, BKD dikembalikan ke pangkuan desa: (a) bisa dengan wadah BUMDesa skala desa jika tidak mau ribet dengan badan hukum; (b) atau menjadi PT Lembaga Keuangan Mikro (LKM) seperti Bank Perkreditan Rakyat yang berbadan hukum jika ingin menjadi besar. Sejumlah desa di Banyumas, misalnya, memilih jalan yang kedua dengan membentuk PT BKD (semacam BPR), tetapi lagi-lagi, pembentuk badan hukum PT itu bukanlah pemerintah desa melainkan pribadi-pribadi yang tengah menjabat kepala desa.

Debat tentang Kedudukan Desa

Konstruksi dan regulasi atas desa di zaman Republik Indonesia selalu terombang-ambing akibat dari warisan kolonial. Desa adalah fakta sejarah dan sosiologis, tetapi batang tubuh UUD 1945 sama sekali tidak menyebut desa. UUD 1945 hasil amandemen juga tidak mengenal desa, padahal pada era reformasi, aspirasi otonomi desa begitu kuat membahana di seluruh pelosok negeri, sebagai respons mereka atas UU No. 5/1979 yang merusak-menghancurkan otonomi desa. Dalam UUD 1945, desa hanya menempati posisi residu, sebagai contoh dari penjelasan konsepsi “250 - *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*” atau pemerintahan lokal dan kesatuan masyarakat hukum adat atau komunitas desa. Frasa itu menimbulkan perdebatan yang rumit dan sengit, dalam memaknai dan mendudukkan desa.

Ada yang memahami *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* merupakan satu entitas, dimana desa atau

meskipun mereka tahu bahwa selama ini pengelolaan dana bergulir itu menggunakan mekanisme desa: musyawarah desa, Badan Kerjasama Antar Desa dan Musyawarah Antar Desa. Sebagian besar UPK Jawa Tengah telah berubah menjadi PBH, yang dilegalkan oleh Kementerian Hukum dan HAM, sehingga PBH itulah yang secara *de jure* menjadi pemilik atas dana bergulir DAPM. Sebagian yang lain dana bergulir berpindah ke BUMDesa Bersama, bukan dimiliki melainkan dikelola dan digulirkan, dimana para pengurus UPK tetap menjadi pengurus unit dana bergulir di BUMDesa Bersama.

sebutan lain merupakan campuran keduanya, yang membentuk kesatuan masyarakat hukum adat. Ada pula yang membedakan antara *zelfbesturende landschappen* dengan *volksgemeen schappen*. Argumen perbedaan ini menimbulkan dua posisi: (1) desa sebagai *volksgemeen schappen* atau *self governing community* yang betul-betul murni, independen, tanpa label pemerintahan, dan berada di luar negara; (2) desa sebagai organisasi pemerintahan daerah (*locale rechtsgemeenschappen* atau *local self government*) yang berada dalam rubuh negara, atau yang kemudian dikenal sebagai daerah otonom tingkat III.

Dari sini debat dimulai. Di sepanjang sejarah, desa khususnya kedudukan desa, selalu menjadi bahan perdebatan yang tidak pernah selesai, bersamaan dengan undang-undang yang tidak berdiri tegak dan silih berganti. Perdebatan dimulai dengan sebuah pertanyaan: desa itu fakta sosiologis atau fakta pemerintahan? Dari basis pertanyaan ini, saya menghadirkan tipologi kedudukan desa, dengan memperhatikan dua variabel itu, sebagaimana tersaji dalam Bagan 1.

Bagan 1. Tipologi Kedudukan Desa

		Fakta Sosiologis	
		Bukan	Ya
Fakta pemerintahan	Bukan	Kelurahan	Komunitas
	Ya	(1) Organisasi pemerintahan lokal otonom (<i>local self government</i> atau <i>locale rechtsgemeenschap pen</i>) (2) Unit pemerintahan negara lokal (<i>local state government</i>)	Masyarakat berpemerintahan sendiri (<i>self governing community</i> atau <i>volks gemeenschappen</i>)

Secara historis-sosiologis, jauh sebelum kolonial, desa adalah fakta sosiologis dan fakta pemerintahan. Desa adalah masyarakat yang memiliki pemerintahan sendiri, mengatur-mengurus rumah tangganya sendiri atau kepentingan masyarakat setempat. Tetapi perjalanan panjang membuahkan tipe dasar yang tersaji dalam Bagan 1. *Pertama*, kelurahan: desa yang tanpa pemerintahan dan tanpa sosiologi. Kelurahan hanya unit administratif yang tidak melakukan perbuatan politik dan hukum. Kelurahan pada umumnya juga bukan komunitas yang mempunyai kesatuan organik seperti halnya di desa. *Kedua*, komunitas, desa hanya sebagai fakta sosiologis tanpa fakta pemerintahan. Ini yang terjadi di Barat. Negara membubarkan desa sebagai organisasi kekuasaan dan pemerintahan. *Ketiga*, desa dikonstruksi bukan sebagai fakta sosiologis melainkan hanya sebagai fakta pemerintahan. Ini bisa melahirkan desa sebagai *local self government* ataupun daerah otonom tingkat III sebagaimana pernah dikonstruksi oleh UU No. 22/1948 dan UU No. 19/1965. Bisa juga melahirkan *local state government* atau desa sebagai kepanjangan tangan negara yang terpisah dari basis sosiologisnya. Ini yang terjadi di zaman Orde Baru sebagaimana dikonstruksi oleh UU No. 5/1979. *Keempat*, *self governing community*, yakni desa sebagai fakta sosiologis dan sebagai fakta pemerintahan. Desa adalah masyarakat yang membentuk pemerintahan sendiri secara otonom tanpa berhubungan dengan negara. Ini desa yang mengisolasi dirinya sendiri, atau sengaja diisolasi oleh negara.

Menurut lensa hukum pemerintahan, pilihan kedudukan desa harus tegas, jatuh pada salah satu tipe, yang tidak meneampuradukkan satu tipe dengan tipe lainnya. Pemerintah kolonial mencampuradukkan antara *local state government* dan *self governing community*, atau desa sebagai kesatuan masyarakat hukum pribumi (asli) yang dirumpangi dan ditindas oleh kewajiban desa sebagai kepanjangan tangan pemerintah. Pilihan pada hukum pemerintahan semacam ini tentu tidak lepas dari konteks sosiologis agar bisa diterima oleh desa, tetapi secara ekonomi politik dan politik pemerintahan, kepura-puraan sosiologis

ini merupakan kedok untuk penindasan politik dan penghisapan ekonomi. Karena itu campur aduk itu, menurut perspektif hukum pemerintahan, merupakan disain yang salah. UU No. 22/1948, yang antikolonial, melakukan koreksi atas tindakan kolonial, yang memilih jalan pembentukan atau penempatan desa sebagai *local self government*, sebuah bangun pemerintahan lokal yang terpisah dari basis sosiologis. Desa bukan berada di luar negara yang ditumpangi negara, melainkan ditarik ke dalam negara menjadi organisasi pemerintahan modern, atau sebagai daerah otonom tingkat III. Menurut pakar hukum pemerintahan, UU No. 22/1948 itu merupakan pengaturan kedudukan desa yang paling tepat dan sesuai dengan UUD 1945. Tetapi susunan yang seragam ini belum teruji dengan baik dan belum dilaksanakan di seluruh Indonesia. Saat itu belum diketahui apakah UU ini diterima luas oleh desa (atau sebutan lain) di seluruh Indonesia, mengingat desa ditempatkan sebagai pemerintahan yang dipisahkan dari basis sosiologisnya.

Pada periode yang sama Sultan HB IX dan Paku Alam VIII membuat maklumat yang berorientasi pada perubahan desa di Yogyakarta pada tahun 1946. Arsiteknya adalah Selo Soemardjan muda (Sekpri HB IX) yang berguru pada Soetardjo Kartohadikoesomo. *Pertama*, melakukan penggabungan sejumlah desa menjadi satu agar skala otonomi dan ekonominya menjadi lebih besar. *Kedua*, membagi tanah kepada desa dan menatanya menjadi berbagai macam tanah seperti *titi soro* tanah untuk orang miskin, tanah *palungguh* untuk gaji pamong desa, tanah *paguron* untuk membayar gaji guru, tanah *pangonan* untuk ternak kolektif, tanah segahan untuk menjamu tamu termasuk yang digunakan untuk mendukung logistik gerilya Jenderal Soedirman, dan lain-lain. *Ketiga*, desa berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atau kepentingan setempat, termasuk kewenangan menggunakan dan membagi tanah kepada rakyat. *Keempat*, demokratisasi desa, dengan pemilihan langsung lurah (kepala desa), membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Kalurahan

(MPRK) yang dipilih langsung, dan MPRK memilih Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan (DPRK). MPRK melakukan *rembug* sekali dalam tiga bulan, mempunyai kewenangan mengambil keputusan besar, dan DPRK berwenang melakukan kontrol terhadap lurah (kepala desa). Dalam pandangan saya, desa mempunyai dua posisi ganda: sebagai *self governing community* (SGC) yang tradisional sekaligus *local self government* (LSG) yang modern. Struktur asli masih dipertahankan, pamong desa bukanlah PNS yang tidak bergaji dari negara melainkan bergaji dari *apanage*, tetapi desa juga memperoleh mandat melakukan pelayanan publik dan tugas-tugas administratif dari pemerintah. Desa bertugas mulai dari cacah jiwa, mengatur-mengurus irigasi hingga mendirikan sekolah dasar dan menggaji guru. Formula ala Yogyakarta ini sudah dilaksanakan dan teruji, yang secara berkelanjutan menjadi fondasi “desa berdikari” di DIY, di saat kontrol negara sangat longgar dan ketika berbagai UU (UU No. 22/1948, UU No. 1/1957 dan UU No. 19/1965) tidak berjalan dengan baik dalam mengatur-mengurus desa.

Sejarawan Prancis, Denys Lombard (1996), pernah berujar bahwa desa Jawa hadir sebagai “desa berdikari” pada periode 1945-1965, ketika kontrol negara atas desa sangat longgar. Dengan kalimat lain, desa berdikari itu hadir ketika nalar Soepomo dan Yamin tidak bekerja, atau nalar legal formal dan berbagai UU tidak bekerja. Desa mengatur-mengurus dirinya sendiri, kecuali Yogyakarta yang sudah dilembagakan dengan baik, tanpa campur tangan dan uluran tangan negara. Desa termasuk mendirikan sekolah untuk mewadahi kehendak rakyat bekas jajahan yang ingin bersekolah. Saya sendiri termasuk memperoleh pendidikan dasar dari sebuah SD di Klaten yang didirikan oleh desa. Sejarawan Kuntowijoyo (1993) juga menunjukkan cerita tentang peran kepala desa melindungi warganya dari sengketa antar partai politik pada dekade 1950-an hingga sengketa berdatah tahun 1965.

Semuanya berubah setelah Orde Baru hadir. Pada tahun 1979 lahir UU No. 5/1979 yang membentuk desa sebagai *local state government* dan membentuk kelurahan. Posisi desa sebagai *local state government*

sangat tegas, yakni sebagai unit pemerintahan terendah di bawah camat, yang mempunyai batas-batas tertentu mengatur-mengurus rumah tangganya sendiri maupun memilih kepala desa dan pamong desa, tetapi semuanya dikontrol dari atas. Di bawah UU No. 5/1979, pemerintahan desa terpisah dari basis sosiologis di masyarakat, kepala desa dibuat menjadi penguasa tunggal yang dikontrol dari atas. Karena punya watak seragam dan meminggirkan adat, maka UU No. 5/1979 menghadapi gelombang protes dari berbagai daerah, yang mereka anggap sebagai Jawanisasi.

Kelurahan yang diperkenalkan UU No. 5/1979 merupakan sebuah rekayasa teknokratis-modernis bersamaan dengan proyek modernisasi global pada era perang dingin. Menurut kacamata orientalis Barat pada era itu, desa merupakan basis komunisme, sarang pemberontakan, tempat kekacauan, kemiskinan, keterbelakangan, yang tentu dianggap, sebagai musuh peradaban Barat dan kapitalisme. Dengan begitu desa harus diubah dengan cara modernisasi dan pembangunan perdesaan (*rural development*), termasuk proyek revolusi hijau, agar orang desa berubah menjadi maju, modern, beradab, makmur, sekaligus bisa dikontrol oleh negara dan kekuatan global (Nick Cullather, 2006; Nicole Sackley, 2011). Imajinasi lama tentang desa berubah menjadi imajinasi baru berupa pembangunan (Manish Thakur, 2007). Desa (institusi) yang dikonstruksi sebagai pedesaan (wilayah) itu terus-menerus disentuh dengan modernisasi dan pembangunan, yang lambat laun akan berubah menjadi perkotaan. Ketika sudah berubah wajahnya, dan tentu basis sosiologis desa mengalami keruntuhan, maka desa itu akan diubah menjadi kelurahan. Kalau sudah menjadi kelurahan, maka otonomi dan demokrasi akan hilang, meskipun ada janji pelayanan publik yang lebih untuk warga kelurahan. Dengan demikian, pembentukan kelurahan bukan sekadar perkara desain teknokratik dari sisi hukum dan administrasi pemerintahan, tetapi juga strategi ekonomi-politik dan politik pemerintahan untuk mengambil tanah desa dan menghilangkan desa.

UU No. 22/1999 merupakan koreksi atas UU No. 5/1979. Kewenangan asal-usul desa diakui untuk mengakhiri penyeragaman dan Jawanisasi ala UU No. 5/1979. UU No. 22/1999 juga mengandung demokratisasi, yang memotong kuasa tunggal kepala desa, dengan melembagakan Badan Perwakilan Desa. Dua politik pemerintahan ini yang memperoleh sambutan hangat dari berbagai kalangan. Saya sendiri juga mulai belajar kembali tentang desa, termasuk membangun jaringan pembelajaran, dan ikut mendampingi sejumlah desa. Tetapi kedudukan dan kewenangan desa menurut UU No. 22/1999 masih problematik. Desa dilihat dari hukum pemerintahan adalah campuran antara *local state government* dan *self governing community*, meski dari sisi politik pemerintahan, warna *local state government* antara UU No. 22/1999 dengan UU No. 5/1979 sungguh berbeda. Di bawah UU No. 5/1979 seluruh aspek desa, termasuk pemilihan kepala desa dikontrol ketat dari atas, sedangkan di bawah UU No. 22/1999, pemilihan kepala desa dan tata pemerintahan desa menjadi domain desa. Satu hal yang problematik adalah susunan pemerintahan tidak langsung (*indirect rule*) dan kewenangan desa yang diserahkan dari kabupaten/kota.

Bangunan kedudukan dan kewenangan desa itu tetap dipertahankan oleh UU No. 32/2004. Bahkan UU ini memotong institusi demokrasi desa yang dinilai terlalu berisik dan menciptakan sengketa antara BPD dan kepala desa. Di sisi lain, UU No. 32/2004 membuka ruang perencanaan partisipatif dan alokasi dana desa (ADD). Pada titik ini terjadi kolaborasi antara pemimpin desa dan pegiat desa, baik memperjuangkan ADD maupun mendorong perencanaan desa. Meskipun kecil, dua isu ini sangat meluas di Indonesia, yang di tahun 2008 menghadirkan semangat dan gerakan “desa membangun”, sebagai *counter* atas proyek PNPM. Setelah 2010 isu perencanaan dan ADD disusul dengan hiruk-pikuk rintisan BUMDesa.

Bagaimana dengan UU Desa? Bagian di bawah akan saya sampaikan beberapa aspek penting tentang UU Desa.

Kontestasi dan Konstruksi UU Desa

RUU Desa mulai berjalan sejak 2006, kemudian mulai tahun 2007 berproses menyusun naskah akademik dan draf RUU. Proses ini melibatkan begitu banyak praktisi dan ahli, sehingga membuat debat yang panjang dan melelahkan. Setidaknya ada empat kelompok aktor, tentu dengan pandangan yang berbeda-beda, mulai dari diskusi awal sampai pembahasan di DPR (2012-2013). Pertama, kelompok mazhab “birokratik-administratif” terutama dari para penyusun di tubuh Kemendagri. Sebagai pewaris dan pengguna tiga UU sebelumnya (UU No. 5/1979, UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004), mereka memahami desa secara sempit sebagai “pemerintahan desa” yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota, seperti konsep pemerintahan tidak langsung (*indirect rule*) ala *binnenlands bestuur* di zaman kolonial. Mereka mengacu pada Pasal 18 ayat (7) UUD 1945. Desa tampak seperti *local state government*, atau kepanjangan tangan pemerintah, yang dibentuk melalui desentralisasi-residualitas. Mazhab ini ingin membuat desa maju, mandiri dan sejahtera, seraya menghindari kosakata demokratis.

Kedua, kelompok mazhab legal-formalis, terutama para pejabat Kementerian Hukum HAM dan para sarjana hukum tata negara. Mereka tidak berangkat dari dunia empirik desa, melainkan berangkat dari perintah Pasal 18 UUD 1945. Bagi mereka, apa yang disebut “kesatuan masyarakat hukum adat” dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 bukan desa, sebab desa adalah konstruksi kolonial dan bentukan Orde Baru. Desa harus dipisahkan antara fenomena pemerintahan dan fenomena sosiologis sebagai adat. Mengikuri Pasal 18 UUD 1945, menurut mereka, desa adalah “pemerintahan kaki”, yang bukan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang diberi fungsi pemerintahan desa. Pemerintahan kaki itu, sama dengan daerah kecil, yang tidak berada di luar negara, melainkan di dalam negara, sekaligus disertai dengan perangkat PNS seperti halnya daerah besar. UU No. 22/1948

merupakan referensi utamanya, meskipun UU ini sama sekali tidak berlaku. Dalam posisi ini maka pemerintahan desa mempunyai kewenangan atributif yang lebih jelas.

Kaum legal-formalis juga mengkritik dimensi kewenangan lokal yang sudah dirancang dalam RUU, dan tampaknya melakukan kritik terus setelah lahir UU Desa. Mereka bilang bahwa konstruksi kewenangan desa tidak dikenal dalam teori kewenangan dan teori hukum tata negara. Apa yang dikenal dengan kewenangan asal-usul dan kewenangan lokal, menurut kaum formalis, sebenarnya kewenangan atributif. Tidak semua desa mempunyai jenis kewenangan yang dijadikan contoh dalam kewenangan lokal.

Sebaliknya para penganut sosiologi hukum melakukan kritik terhadap kaum legal-formalis. Menurut penganut sosiologi hukum, apa yang disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum adat adalah desa, nagari, marga, negeri, lembang atau sebutan-sebutan lain yang beragam di Nusantara. Kesatuan masyarakat hukum adat bersifat spesifik beroperasi dalam lingkung desa atau sebutan lain, yang dalam skala besar, dilingkupi oleh kesatuan masyarakat adat, yang melewati batas wilayah desa, bahkan kabupaten. Desa, bagi pendukung sosiologi hukum, bukan soal pemerintahan tetapi juga fenomena sosiologis dan hukum. Kalau mengkonstruksi desa hanya sebagai pemerintahan maka itu terjebak pada konstruksi Orde Baru.

Ketiga, kelompok mazhab teknokratik-rasionalis, yang berasal dari para teknokrat Bappenas, Kementerian Keuangan, maupun banyak ilmuwan politik pemerintahan, ekonomi, administrasi publik dan sebagainya. Mereka agak alergi dengan desa sebagai pemerintahan, suatu gagasan yang berbeda dari Kemendagri dan para ahli legal-formalis. Bappenas dan Kementerian Keuangan tidak setuju pada dana desa yang besar, sebab desa bukanlah lapis pemerintahan dan dana desa tidak akan efektif karena kapasitas desa yang rendah. Para teknokrat ini lebih suka dengan konsep desa sebagai pusat pertumbuhan ekonomi, sehingga mereka melihat betapa pentingnya pembangunan kawasan

perdesaan, untuk memacu pertumbuhan ekonomi. Para ilmuwan administrasi publik juga alergi dengan kosakata pemerintahan desa sebab hal ini akan menambah lapis pemerintahan yang akan membuat inefisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Mereka juga mengatakan bahwa otonomi desa itu akan mengganggu otonomi daerah, sehingga solusinya, bukan otonomi desa melainkan mengoptimalkan otonomi daerah dan pelayanan publik yang sampai pada masyarakat desa. Ekonom setuju dengan pembangunan perdesaan, tetapi menolak konsepsi BUMDesa. Di mata ekonom, desa bukanlah makhluk ekonomi melainkan makhluk sosial. Desa tidak layak disebut makhluk ekonomi, sebab skala ekonominya kecil dan tidak efisien, sehingga mereka bilang bahwa BUMDesa tidak tepat. Pendapat ini didukung oleh para ahli hukum bisnis dan pejabat Kementerian Hukum dan HAM. Kata mereka, desa atau pemerintah desa tidak bisa menanam investasi atau membentuk badan usaha. Cara berpikir ini sungguh mengisolasi desa, seperti halnya kumpe di masa lalu. Debat ini cukup panjang, akhirnya *legal standing* BUMDesa tidak tuntas, sebagaimana tertuang eksplisit dalam Pasal 87 ayat 3 UU Desa.

Keempat, kelompok realis (ekonomi-politik, sosiologi dan politik pemerintahan) yang terdiri dari politisi Pansus, para kepala desa, para pegiat dan pendukung desa, antropolog, termasuk para penganut sosiologi hukum. Mereka melihat desa secara empirik, memperhatikan aspirasi yang berkembang luas di Indonesia, dan kemudian baru mencari payung konstitusi, yakni Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Mereka tidak terkungkung pada cara pandang hukum pemerintahan, melainkan bicara tentang problem-problem empirik sosiologis, politik pemerintahan desa dan ekonomi-politik, termasuk bicara soal paradigma hubungan antara negara dan desa. Tim ahli dari kelompok realis, bahkan termasuk tim dari pemerintah (Prof Sadu Wasistiono), menghendaki tipe desa adat dan desa serta menempatkan desa sebagai *self governing community* yang bukan unit dan kepanjangan tangan pemerintah supradesa. Desa cukup mengatur-mengurus kepentingan

masyarakat tanpa ada hubungannya dengan urusan pemerintahan dari pemerintah. Bahkan ada penolakan konsep “pemerintah desa”, yang lebih baik digantikan dengan “pemangku desa”. Tetapi pandangan ini dilawan oleh kaum formalis dan pragmatis. Akhirnya terjadi negosiasi bahwa desa merupakan hybrid antara *local self government* dan *self governing community*, di mana desa berwenang mengatur-mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.

Posisi hybrid, desa mempunyai wajah ganda (wajah pemerintah yang semu dan wajah masyarakat), tidak termasuk dalam salah satu kotak dalam Bagan 1 di atas. Kaum legal-formalis yang tidak terlibat dalam penyusunan UU Desa menyampaikan kritik tajam bahwa kedudukan campuran itu sama dengan posisi desa di masa kolonial, dimana desa sebagai organisasi pribumi dibebani tugas pemerintah. UU Desa dinilai salah, sesat dan inskonstitusional. Konsepsi pemerintahan desa dalam UU Desa dikarakan sebagai pemerintahan palsu, karena bukan organisasi modern yang memiliki PNS, melainkan organisasi kemasyarakatan yang menyandang predikat pemerintah dan memperoleh tugas dari pemerintah.

Kritik hukum pemerintahan mungkin benar, tetapi posisi *local self government* ala UU No. 22/1948 yang mereka puja, belum tentu relevan juga dengan kondisi kekinian yang begitu beragam di Indonesia. Posisi *hybrid* tentu tidak tegas (alias banci), tetapi kami memahami ada hikmah untuk menembus dilema dan kesulitan, jika dipandang dari sisi politik pemerintahan. Pertama, desa bagaimanapun adalah fakta sosiologis dan fakta pemerintahan, kecuali negara membubarkan fakta pemerintahan seperti yang terjadi di Barat. Kedua, jika posisi *self governing community* murni yang dipilih maka desa akan mengisolasi diri dan diisolasi oleh negara, yang tentu desa akan rerus terbelakang dan mempersulit proses pembentukan kewargaan. Ketiga, desa secara hukum pemerintahan sebagai *local self government* tetap akan lemah ketika bernaung di bawah negara pegawai warisan *binnendlands bestuur* kolonial. Desa menjadi birokratis formalistik, yang terpisah dari

masyarakat sebagai basis sosiologisnya. Keempat, wajah ganda desa dilihat dari sisi politik pemerintahan akan membuat apa yang disebut Clifford Geertz (1980) sebagai “kolektivisme pluralistik”, yakni desa memiliki struktur lokal yang beragam, masing-masing memiliki otonomi, namun terikat dalam wadah desa. Mereka dipimpin oleh kepala desa yang bukan “kolektivisme monolitik” dan bisa mengambil keputusan secara kolektif dan demokratis melalui musyawarah desa. Di sisi lain, secara ekonomi politik, desa mempunyai otoritas sendiri mengambil keputusan tentang sumberdaya lokal, termasuk hak untuk mengakses sumberdaya milik bersama atau yang biasa kita sebut sebagai hajat hidup orang banyak, sebagai sumber kemakmuran desa.

Itulah susunan UU Desa, yang secara hukum pemerintahan bisa dianggap salah, tetapi secara sosiologis, ekonomi politik, dan politik pemerintahan, bisa diklaim lebih relevan ketimbang desa hanya sebagai *self governing community* atau hanya sebagai *local self government*. Kalau pelaksanaan hari ini sangat bermasalah, itu soal lain. Formasi sosiologis, ekonomi politik, dan politik pemerintahan atas desa dalam UU Desa, memang tidak kompatibel dengan formasi negara warisan kolonial yang bercampur dengan watak teknokratik-neoliberal. Kaum realis bisa menang dalam melahirkan UU Desa, tetapi yang berkuasa yang menjalankan dan menikmati UU Desa adalah kaum legal formalis yang terus menghambat pencapaian desa, kaum birokrat otokratis yang terus mengontrol desa, kaum teknokratis yang terus melemahkan desa, maupun kaum pragmatis yang tidak mau berpikir serius.

Tentang Buku ini

Buku ini merupakan bentuk kajian “dialektika antara hukum dan desa”, yang menyajikan pandangan hukum pemerintahan terhadap desa, tanpa mengabaikan aspek kesejarahan, sosiologis dan politik pemerintahan. Kesulitan menembus desa dengan beragam perspektif terlihat dalam banyak argumen dalam buku ini, sehingga pengaturan

desa selalu silih berganti dan berdiri secara kokoh. Seriap UU mulai dari 1945 hingga 2014 selalu mengundang debat, kritik tajam, dan tentu juga pelaksanaan yang bermasalah. Shanti Dwi Kartika memulai dengan sebuah pendapat: “Secara legal formal dan dilihat dari aspek historis pengaturan desa sangat dinamis dengan tidak satupun peraturan perundang-undangan yang secara tegas mengatur mengenai otonomi desa”.

UU Desa tidak secara eksplisit mengatur dan membunyikan otonomi desa. Tetapi Shanti Dwi Kartika, berbeda dengan *mainstream* hukum pemerintahan, menegaskan bahwa UU Desa memberikan pengakuan atas otonomi bagi desa dan mendorong tumbuh dan berkembangnya otonomi desa. Meskipun desentralisasi tidak dikenal dalam UU Desa, tetapi Shanti Dwi Kartika menegaskan bahwa pemerintah desa diberikan desentralisasi politik, desentralisasi pembangunan, dan desentralisasi keuangan. “Ketiganya merupakan residualitas dari desentralisasi yang telah ada dan subsidiaritas dengan kewenangan lokal”, demikian ungkapnya.

Keluar dari kaidah hukum pemerintahan, Shanti Dwi Kartika berujar bahwa implementasi dari otonomi desa ini diwujudkan dalam bentuk perencanaan prioritas, program, dan kegiatan pembangunan desa yang melibatkan semua unsur di desa tersebut dengan memperhatikan potensi, karakteristik, dan kebutuhan desanya. Keberhasilan otonomi desa dipengaruhi oleh kemampuan *leadership* yang kreatif dan inovatif dari pemimpin desa, sehingga terwujud kemandirian desa dan kesejahteraan masyarakat desa. Otonomi desa ini merupakan peluang bagi kemajuan desa sebagai entitas dan garda depan negara, namun dalam pelaksanaan masih dijumpai hambatan, baik dari aspek regulasi, operasionalisasi, maupun sumber daya manusia.

Di bagian II, Novianto M. Hantoro, mempunyai pandangan yang agak berbeda dengan pandangan Shanti Dwi Kartika. Shanti agak keluar dari *mainstream*, dan malah banyak bicara tentang politik dan administrasi pemerintahan; sedangkan Novianto tetap teguh bicara desa dari hukum pemerintahan, meskipun di ujung juga memahami makna

dan tujuan keadilan bagi desa dalam UU Desa. Novianto secara lengkap membicarakan kesejarahan pengaturan desa, termasuk memetakan perdebatan soal kedudukan desa, serta pengaturan desa yang terus silih berganti. Pendapat penting Novianto adalah: Pemberian otonomi kepada desa ini dapat dikatakan sebenarnya tidak sesuai dengan UUD 1945, karena berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 ayat (2) pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini berarti meskipun konstitusi mengakui kesatuan masyarakat hukum adat beserta dengan hak-hak tradisionalnya, namun konstitusi hanya memberikan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi hanya sampai kepada pemerintah kabupaten/kota dan tidak menyebutkan desa memiliki kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Oleh karenanya apabila disandingkan aspek hukum tentang desa dengan desa yang diatur dalam UU Desa, maka terjadi ketidakcocokan karena: (a) terjadi benturan regulasi; (b) otonomi desa tidak dikenal dalam teori hukum dan desentralisasi, karena merupakan sesuatu yang hidup dalam dunia nyata; (c) otonomi desa bukan bagian dari desentralisasi tetapi residualitas dari desentralisasi dan subsidiaritas dengan kewenangan lokal; dan (d) UU Desa merupakan hasil kompromi politik.

Hal itu, tutur Novianto, mengakibatkan terjadi “benturan” antara perspektif hukum normatif dengan perspektif sosiologis dan politis, dalam memandang desa. Dengan demikian, dapat dipahami apabila terdapat perspektif hukum yang mengkritisi bahwa UU Desa tidak selaras dengan norma konstitusi. Namun demikian, hukum bukannya tidak memberikan jalan keluar. Konstitusi telah menyediakan jalur konstitusional untuk menguji UU Desa terhadap UUD 1945. Apabila terdapat pihak yang memiliki *legal standing* merasa terdapat kerugian konstitusional dengan diundangkannya UU Desa, maka yang bersangkutan diperkenankan mengajukan permohonan uji materi

terhadap UU Desa. Ketentuan UU Desa akan tetap berlaku sepanjang tidak dibatalkan melalui *judicial review* atau diubah melalui *legislative review*.

Karena tidak duduk itu, maka sangat wajar apabila pelembagaan kewenangan desa mengalami banyak masalah. Novianto menunjukkan tumpang tindih kelembagaan dan pengaturan. Pengaturan mengenai kewenangan Desa selanjutnya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa. Selain Petmendagri, ternyata Menteti Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi juga telah mengeluarkan peraturan yang mengatur mengenai kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa melalui Permendes No. 1 Tahun 2015. Terdapat perbedaan pengaturan antara kedua Peraturan Menteri.

Adanya dua peraturan yang mengatur mengenai hal yang sama, namun dengan substansi yang berbeda menunjukkan adanya ketidaksinkronan pengaturan oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi. Duplikasi dan tumpang tindih pengaturan tersebut juga memperlihatkan kurangnya koordinasi dan masih adanya ego sektoral dalam pengaturan masalah kewenangan desa. Untuk itu, sebaiknya pengaturan turunan mengenai kewenangan desa ditingkatkan menjadi Peraturan Presiden atau dapat lebih disinkronkan agar tidak menimbulkan permasalahan dalam implementasinya.

Implementasi pengaturan kewenangan desa di Kampung Labanan Makmur dan Kampung Tanjung Batu, Kabupaten Berau Kalimantan Timur serta di Desa Landungsari dan Desa Pujon Kidul, Kabupaten Malang, Provinsi Jawa Timur, pada intinya menunjukkan adanya keinginan untuk memenuhi ketentuan mengenai penggunaan atau pengalokasian dana desa. Dalam konteks ini, desa lebih berperan sebagai sebuah bagian dari struktur pemerintahan yang kemudian disibukkan dengan hal-hal administratif seperti penyusunan program,

APBDes, dan pertanggungjawaban. Dari keempat kewenangan yang diberikan kepada desa, terdapat indikasi bahwa kewenangan yang didukung oleh dana lebih menarik untuk dilaksanakan oleh dengan mengingat adanya pembiayaan dalam wujud dana desa yang berasal dari APBN dan dana yang berasal dari APBD.

Kewenangan berdasarkan hak asal usul atau inisiatif dari desa kurang berkembang dibandingkan dengan melaksanakan prioritas penggunaan dana desa, yang datang dari Menteri Desa. Dalam konteks kewenangan ini, terdapat permasalahan ketika program prioritas tersebut ternyata tidak sesuai dengan kondisi desa, misalnya mengenai embung atau sarana olahraga desa. Selain itu, perlu diperhatikan pula kemungkinan *overlapping* program dan pembiayaan antara kewenangan yang dilaksanakan oleh desa dengan kewenangan dari kementerian teknis. Di satu sisi, desa pasca berlakunya UU Desa tidak lagi menjadi "objek" pembangunan, namun menjadi subjek untuk melaksanakan pembangunan, namun di sisi lain perlu dipertimbangkan agar tidak berulang adanya penyeragaman dan perlu memerhatikan agar kearifan lokal dan hak asal usul desa menjadi terabaikan.

Kewenangan yang dimiliki oleh desa yang diatur dalam UU Desa diamanatkan untuk diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan. Pemerintah selanjutnya menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan UU Desa tersebut. Namun demikian, dalam hal kewenangan, PP Pelaksanaan UUD masih mengamankan lagi pengaturannya kepada Peraturan Menteri. Permasalahan muncul ketika terdapat dua kementerian yang mengeluarkan peraturan menteri yang sama-sama mengatur tentang kewenangan desa namun dengan substansi yang berbeda. Secara hukum dapat dikatakan terjadi ketidakharmonisan pengaturan secara horizontal. Untuk menghindari adanya permasalahan dalam implementasi, dari sisi pengaturan, peraturan pemerintah sebaiknya mengatur secara tuntas masalah kewenangan desa tersebut.

Pengaturan kewenangan desa terutama kewenangan terhadap hak asal usul dan kewenangan lokal berskala dalam terlihat dilakukan secara melakukan inventarisasi dan identifikasi kewenangan desa untuk kemudian ditetapkan dalam peraturan kepala daerah. Setelah ditetapkan dalam peraturan kepala daerah, desa memilih kewenangan dari *list* yang tersedia untuk kemudian ditetapkan dalam peraturan desa. Pola seperti ini sebenarnya bukan pola “pengakuan” sebagaimana dimaksudkan dalam konstitusi. Konstruksi untuk pola “pengakuan” seharusnya dilakukan secara *bottom up*, yaitu desa yang menginventarisir kewenangan hak asal-usul mereka dan kewenangan lokal berskala desa, unruk kemudian disampaikan kepada pemerinrah daerah kabupten/ kota untuk ditetapkan sebagai benruk “pengakuan dan penghormatan”.

Keluar dari isu klasik soal desa, Denico Doly di bagian III berbicara soal pendampingan desa, baik dari sisi regulasi mapun pelaksanaan. Denico Doly mencatat ada kontradiksi atau benturan antara Peraturan Pemerintah No. 47/2015 dengan Permendesa No. 3/2015 tentang pendampingan desa. PP lahir lebih dulu ketimbang Permendesa. Dalam Permendesa tidak dikenal pendamping lokal desa, PP berbicara tentang pendamping lokal desa, sementara dalam pelaksanaannya terdapat pendamping lokal desa. Sampai hari ini Permendesa belum direvisi dan disesuaikan dengan PP.

Perbedaan ini, kata Denico Doly, akan mengakibatkan disharmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pendamping desa. Disharmonisasi ini dapat mengakibatkan terjadinya kekosongan hukum yang mengatur mengenai pendamping lokal desa tersebut. Kekosongan hukum yang terjadi juga akan mengakibatkan tidak dapat berjalan dengan efektifnya pendamping lokal desa. Pembenahan atas pengaturan pendamping lokal desa perlu dilakukan oleh Kementerian Desa agar tidak terjadi kekosongan hukum pengaturan pendamping lokal desa.

Problem kedua dalam pendampingan adalah kelembagaan rekrutmen pendamping desa, yang terjadi benturan antara Kementerian

Desa dengan pemerintah daerah. Kementerian menghendaki rekrutmen yang terpusat, kabupaten/kota menghendaki desentralisasi. Dalam praktik ini berjalan berlarut-larut. Jalan yang ditempuh adalah rekrutmen dengan dekonsentrasi, oleh Pemerintah Provinsi dan langsung diserahkan ke kecamatan. Denico Doly mencatat hal ini “melangkahi” kabupaten/kota dan desa.

Regulasi kontradiktif dan kelembagaan yang tidak tepat, dicatat oleh Denico, menimbulkan pelaksanaan pendampingan yang bermasalah di lapangan. Permasalahan ini terkait dengan keseriusan pendamping desa dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya. Tingkat disiplin ataupun kehadiran pendamping desa untuk datang ke desa dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya cukup memprihatinkan. Hal ini terjadi sebagian karena adanya anggapan bahwa pendamping desa tidak bertanggung jawab atas fungsi, tugas, dan kewenangannya. Permasalahan lain yang timbul yaitu banyaknya kasus pengunduran diri pendamping desa. Pengunduran diri disebabkan ketidakmampuan pendamping desa untuk mendampingi 2 (dua) sampai 3 (tiga) desa secara bersamaan. Kapasitas dan kompetensi pendamping yang rendah tentu selalu menjadi buah bibir banyak kalangan.

Denico Doly akhirnya memberikan rekomendasi: permasalahan pendamping desa harus diselesaikan dalam kerangka hukum. Perubahan secara mendasar dilakukan dengan cara mengubah UU Desa adalah dengan menambahkan substansi mengenai pendamping desa. Hal ini dilakukan sebagai dasar atau payung hukum pengadaan pendamping desa. Selain itu, diperlukan perubahan mendasar dalam peraturan pelaksana dari UU Desa agar tercipta sebuah tatanan yang baik dalam pengaturan pendamping desa.

Di bagian IV, yang terakhir, Monika Suhayati, berbicara soal BUMDesa dari sisi badan hukum. Badan hukum BUMDesa sejak 2010 selalu menjadi perdebatan, dan Kemendagri sebenarnya menghendaki bahwa UU Desa bisa memastikan begitu BUMDesa lahir

dengan Peraturan Desa, maka dia hadir sebagai badan hukum yang mandiri, seperti halnya koperasi dan PT. Tetapi UU Desa, melalui debat yang panjang, tidak tuntas bicara soal ini. UU hanya mengatakan bahwa BUMDesa adalah usaha bercirikan desa yang berbeda dengan koperasi, PT maupun CV.

Melalui penelitian lapangan Monika Suhayati menegaskan bahwa BUM Desa di Kabupaten Malang dan Badan Usaha Milik Kampung (BUMK) di Kabupaten Berau merupakan badan usaha yang didirikan oleh desa atau kampung dan bukan merupakan badan hukum karena tidak memenuhi syarat formil, yaitu pengesahan dari Kementerian Hukum dan HAM. Dengan legalitas peraturan desa atau peraturan kampung sebagai dasar pembentukannya, BUM Desa atau BUMK tetap dapat melakukan perbuatan hukum dengan pihak lain, seperti kerja sama dengan pihak bank. BUM Desa juga dapat membentuk unit-unit usaha yang berbadan hukum. Legalitas pembentukan BUM Desa tersebut memadai apabila tidak terjadi permasalahan hukum dalam kerja sama dengan pihak lain, namun dalam hal terjadi permasalahan hukum, legalitas ini belum memadai dikarenakan tidak ada pemisahan harta dan desa sebagai pemilik BUM Desa bertanggung jawab secara penuh atas kerugian BUM Desa sehingga akibatnya merugikan desa itu sendiri. Dalam hal menguatkan status hukum BUM Desa atau BUMK menjadi badan usaha berbadan hukum, diperlukan revisi UU Desa dengan mengatur mekanisme penetapan status BUM Desa atau BUMK sebagai badan usaha berbadan hukum demi terpenuhinya syarat formil suatu badan hukum.

BAGIAN 1

OTONOMI DESA

PASCA BERLAKU UU DESA

*Shanti Dwi Kartika**



I. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara dengan potensi kekayaan yang besar dan cukup beragam, termasuk satuan wilayah komunitas swakelola dari sekelompok penduduk yang diberi nama kota (*municipal*), kabupaten (*country*), dan desa (*commune/gementee*), serta satuan komunitas asli penduduk yang membentuk satuan wilayah seperti desa di Jawa, nagari di Sumatera Barat, gampong di Aceh, marga di Sumatera Selatan, huna di Sumatera Utara, dan kampong di Kalimantan Timur.¹ Kedua satuan wilayah komunitas tersebut merupakan bagian dari wilayah negara, sehingga berada dalam wilayah kekuasaan negara dan karena itu negara bertanggung jawab terkait dengan fungsi perlindungan (*protection function*), fungsi kesejahteraan (*welfare function*), fungsi pendidikan (*educational function*), dan fungsi perdamaian (*peacefulness function*). Wilayah negara terbesar di Indonesia adalah desa dengan penyebutan yang berbeda di setiap daerah. Desa merupakan garda terdepan dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga keberadaannya merupakan ujung tombak dari pelaksanaan demokratisasi. Namun, selama ini pembangunan desa jauh tertinggal

* Peneliti Madya Hukum Tata Negara pada Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, dengan alamat email shanti.kartika@dpr.go.id

¹ Sirajjudin dan Winatdi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2015, hal. 331.

daripada kota, baik dari aspek status sosial, infrastruktur, pendidikan, maupun perekonomian.

Fenomena ironis tersebut menunjukkan bahwa pemerintah lalai dalam pembangunan di wilayah desa, meskipun negara telah mengakui adanya hak asal-usul sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945). Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945, pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 angka II menyebutkan bahwa dalam teritori Negara Indonesia terdapat 15% lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya yang mempunyai susunan asli sehingga dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa, oleh karenanya negara menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal usul daerah tersebut. Esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945, yaitu *pertama*, adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi; *kedua*, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara; *ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan memandang dan mengingat hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.²

Landasan konstitusional tersebut menunjukkan bahwa negara mengakui dan menghormati desa sebagai entitas terkecil dalam satuan

² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia sejak Kemerdekaan hingga Era Reformasi*. Malang: Serara Press, 2015, hal. 7.

komunitas di Indonesia yang memiliki otonomi asli. Pengakuan ini semakin dipertegas dan diperkuat setelah adanya perubahan terhadap Konstitusi Negara yang memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat (termasuk desa) beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan Undang-Undang.³ Secara historis, pengaturan desa pernah diatur dalam *Inlandsche Gemeente Ordinantie*, *Staatsblad* 1906 No. 83 (IGO) bagi pedesaan yang ada di Pulau Jawa-Madura dan *Inlandsche Gemeente Ordinantie Buitengewesten* (IGOB), *Staatsblad* 1938 No. 490 *juncto* *Staatsblad* 1938 No. 681 bagi pedesaan yang ada di luar Pulau Jawa-Madura, *Osamu Seirei* No. 7 Tahun 1944 (*Osamu Seirei*), UU No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, UU No. 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia yang menempatkan desa sebagai lokus otonomi tingkat ketiga dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang meletakkan desa sebagai instrumen birokrasi melalui kebijakan *uniformitas* terhadap semua entitas mikro di level bawah dengan istilah desa. Pasca-reformasi dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pengaturan desa mengalami perubahan dalam hierarki peraturan perundang-undangan yaitu berada di bawah undang-undang diatur dengan PP No. 72 Tahun 2005 yang ditindaklanjuti dengan peraturan daerah. Hal ini mengakibatkan desa menjadi *powerless* dan kehilangan kewenangannya meskipun secara eksplisit dikatakan mempunyai otonomi asli.

³Pasal 18 Bayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kebijakan *uniformitas* ini juga membuat kedudukan sistem sosial mikro yang disebut desa ini mengalami pergeseran, dari entitas sosial yang bertumpu pada kehendak basis alami terkecil masyarakat menjadi unit pemerintahan mikro yang bersandar pada kepentingan pemerintah.⁴ Kebijakan *uninformitas* tersebut merupakan dampak dari deregulasi dalam pengaturan dan penataan desa. Adanya deregulasi dalam penataan desa menimbulkan perspektif baru dalam pengaturan desa di Indonesia sebagaimana diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014 (UU Desa). UU Desa ini menjawab dua masalah utama, yaitu mengembalikan otonomi desa dan pada saat yang sama mengembangkan otonomi desa untuk membatasi intervensi otonomi daerah pasca-reformasi.⁵ UU Desa bersifat progresif dengan memberikan otonomi secara luas kepada desa sepanjang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan. Lahirnya UU Desa telah memberikan keleluasaan kepada desa untuk menumbuhkan, memperkuat, dan mengembangkan prakarsa lokal, semangat otonomi, dan kemandiriannya.⁶

UU Desa menurut Tommy Legowo, peneliti Forum Masyarakat Pemantau Parlemen, mempunyai perspektif baru pemerintahan karena mengandung otonomi berjenjang yaitu otonomi kabupaten/kota dan otonomi desa.⁷ Hal ini disebabkan berlakunya UU Desa membuat posisi desa bergeser dari sekedar wilayah administrasi di bawah kabupaten menjadi entitas yang berhak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisionalnya.⁸ Sebagai suatu entitas yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli

⁴ Muhamad Labolo, *Dinamika Politik & Pemerintahan Lokal*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2015, hal. 168.

⁵ *Ibid.*

⁶ Komisi Informasi Provinsi Jawa Timur, *Pedoman Standar Layanan Informasi Publik untuk Pemerintahan Desa*, Surabaya: 2015, hal. 1.

⁷ LIPI, "Mengawal Implementasi UU Desa Tantangan dan Peluang," dimuat dalam <http://lipi.go.id/lipimedia/mengawal-implementasi-uu-desa-tantangan-dan-peluang/10885>, diakses tanggal 9 Februari 2017.

⁸ Komisi Informasi Provinsi Jawa Timur, *loc. cit.*

berdasarkan asal usul yang bersifat istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta-harta, serta dapat diruntut dan menuntut di muka pengadilan.⁹

UU Desa juga memberikan kewenangan yang lebih besar kepada desa untuk menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan pembangunan, serta melakukan pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat.¹⁰ Hal ini menunjukkan bahwa *pertama*, UU Desa menegaskan kembali keberagaman desa dan memberikan hak kepada desa untuk mengatur dan mengurus urusannya masing-masing berdasarkan hak asal-usul yang diakui dan dihormati oleh negara berdasarkan konstitusi dan *kedua*, desa diharapkan mampu mengembangkan otonomi aslinya untuk membatasi kuasa otonomi daerah.¹¹ Selain ini, berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat menugaskan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada desa.¹² Kedua dasar hukum ini mempengaruhi kedudukan desa dalam pemerintahan.

Lahirnya UU Desa tersebut menjadikan kedudukan desa sebagai pemerintahan masyarakat, organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dan pemerintahan lokal (*local self government*), bukan sebagai organisasi pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota (*local state government*).¹³ Hal ini disebabkan UU Desa mengatur

⁹ Sadu Warsito, M. IrwanTahir, *Prospek Pengembangan Desa*, Bandung: Fokus Media, 2006, hal. 92 dalam Afriniko, "Politik Hukum Otonomi Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6Tahun 2014 Tentang Desa," *JOMFakultas Hukum* Volume 2 Nomor 2 Oktober 2015, hal. 12.

¹⁰ Komisi Informasi Provinsi Jawa Timur, *loc.cit.*

¹¹ Muhadam Labolo, *Diramika Politik ...*, *op.cit.*, hal. 169.

¹² Pasal 372 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹³ Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, *Buku 1 Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*, Jakarta: 2015, hal. 9.

pemerintahan desa untuk mengatur, mengurus, dan menyelenggarakan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya berdasarkan hak asal usul dan/atau hak tradisional, prakarsa masyarakat berskala desa, penugasan Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dan penugasan lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan eksistensi desa melalui UU Desa harus diakui memberi peluang bagi rumbuhnya otonomi desa meskipun dalam beberapa pasalnya memberi deskresi yang memungkinkan otonomi desa tumbuh disertai dengan beberapa syarat yang harus diperhatikan oleh pemerintah desa, masyarakat desa, pemerintah daerah, dan pemerintah pusat.¹⁴ Pemberian otonomi kepada desa tercermin dalam Pasal 1 angka 1 UU Desa yang menunjukkan bahwa desa 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. Namun, pengaturan selanjutnya dalam UU Desa tidak secara eksplisit menyatakan bahwa desa memiliki otonomi. Sutoro Eko, dalam bukunya *Desa Membangun Indonesia*, menyatakan:¹⁵

UU No. 6 Tahun 2014 tidak mengenal konsep otonomi desa, termasuk otonomi asli, melainkan menegaskan kemandirian desa atau desa mandiri. Konsep desa mandiri dalam UU Desa sebenarnya dimaksudkan untuk menggantikan konsep otonomi desa, sebab otonomi desa identik dengan daerah otonom tingkat III yang harus dihindari. Sekaligus juga menghindari semangat “kendirian” yang melekat pada desa. Namun, mulai dari perdebatan dalam RUU Desa, risalah hingga naskah UU Desa, sama sekali tidak menjelaskan konsep desa mandiri.

¹⁴ Muhadam Labolo, *Dinamika Politik ...*, loccit., 174.

¹⁵ Sutoro Eko, *Desa Membangun Indonesia*, Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), 2017, hal. 82.

Berdasarkan latar belakang tersebut, UU Desa tidak secara eksplisit mengatur mengenai otonomi desa. UU Desa hanya memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap desa dengan segala hak dan kewenangan yang melekat padanya untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Adanya kewenangan mengatur dan mengurus tersebut dapat diartikan desa mempunyai otonomi sebagaimana yang tersirat dalam norma mengenai batasan pengertian desa dan norma yang berkaitan dengan kewenangan desa. Hal ini disebabkan karena otonomi merupakan spirit dari kewenangan desa. Besarnya kewenangan desa memberikan peluang dan pendorong bagi tumbuh dan berkembangnya otonomi desa. Atas dasar itu, rumusan permasalahan mengerucut pada bagaimana otonomi bagi pemerintahan desa jika dikaitkan dengan UU Desa dan bagaimana implementasi otonomi desa pasca-berlaku UU Desa.

II. DESA DAN OTONOMI DESA

Indonesia memiliki keanekaragaman istilah dan makna desa sesuai dengan asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat, seperti desa, nagari, negeri, gampong, kampung, pekon, lembang, huta, nagori, pakraman, bori, banua, wanua, dan marga. Sejak dulu di Indonesia, desa merupakan basis kehidupan masyarakat setempat, yang notabene mempunyai otonomi dalam mengelola tata kuasa dan tata kelola aras penduduk, pranata lokal, dan sumber daya ekonomi.¹⁶ Desa atau sebutan lain yang beragam di Indonesia ini pada awalnya merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat istiadat yang mengelola dirinya sendiri (*self-governing community*).¹⁷

¹⁶ Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kementerian Dalam Negeri, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa*, Jakarta, hal. 7.

¹⁷ Muhammad Yasin, Ahmad Rofik, Fachurrahman, et. al., *Anotasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa*, Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATIRO) didukung oleh The Asia Foundation, 2015, hal. 44.

Desa secara filosofis telah mendapat legitimasi dalam konstitusi negara, yaitu Pasal 18 UUD 1945 yang di dalam penjelasannya menyebutkan *selfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* meskipun kedua frasa tersebut menimbulkan perdebatan dalam memaknai dan mendudukan desa. Pembahasan mengenai desa ini telah bergulir dalam sidang BPUPKI dan PPKI saat merumuskan konstitusi pada 28 Mei-22 Agustus 1945. M. Yamin menyampaikan dalam Pidato 11 Juli 1945 di sidang BPUPKI bahwa:¹⁸

Pemerintah dalam Republik ini perrama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan pemerintah paling bawah, pemerintah ini saya namakan pemerintahan bawahan. Antara pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan itu adalah pemerintahan yang baik saya sebut pemerintahan pertengahan. Perkara desa tidak perlu saya bicarakan di sini, melainkan kita harapkan saja, supaya sifat diperbarui atau disesuaikan dengan keperluan jaman baru. Tetapi yang perlu ditegaskan di sini, yaitu bahwa desa-desa, negeri-negeti, marga-marga, dan lainnya tetaplah menjadi kaki Pemerintah Republik Indonesia dan di tengah-tengah pemerintahan atasan dan bawahan kita pusatkan pemerintah daerah.

Selain pemikiran M. Yamin tersebut, Soepomo berpandangan bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan cenderung ke arah pemerintahan sentalistik.¹⁹ Soepomo juga menyampaikan pemikiran dalam Sidang BPUPKI, 15 Juli 1945, terkait dengan keberadaan desa yaitu:²⁰

Hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa harus diperingati juga. Daerah-daerah yang bersifat istimewa ialah *pertama*, daerah kerajaan (*kooti*), baik di Djawa maupun luar Djawa, daerah-daerah yang dalam bahasa Belanda dinamakan *selfbesturende landschappen*. Kedua daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan

¹⁸ M. Yamin dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia sejak Kemerdekaan hingga Era Reformasi*. Malang: Setara Press, 2015, hal. 5.

¹⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa...*, *op.cit.*, hal. 5.

²⁰ Soepomo dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia sejak Kemerdekaan hingga Era Reformasi*. Malang: Setara Press, 2015, hal. 5.

asli, ialah *dorfgemeinschaften*, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli seperti desa di Jawa, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, hura dan kuria di Tapanuli, gampong di Aceh. Maksud Panitia ialah hendaknya adanya daerah-daerah istimewa tadi ialah daerah kerajaan (*zelfbesturende landschappen*) dan desa-desa itu dihormati dengan menghormati dan memperbaiki susunannya asli.

Berkaitan dengan Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 angka II tersebut, Wiryono menyebutkan:²¹

di dalam menyusun undang-undang tentang pembagian daerah otonomi, oleh Pasal 18 UUD 1945 diberikan beberapa syarat dengan memandang dan mengingat: *pertama*, dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan *kedua*, hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Ad. I: berhubung di dalam pembukaan antara lain ditentukan “ketakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”, maka menurut hemat kami syarat yang ditentukan oleh Pasal 18 UUD 1945 itu adalah merupakan konsekuensi dari apa yang 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 *territoir* 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.

Pendapat Wiryono tersebut sejalan dengan pendapat Bagir Manan yang menyatakan:²²

²¹ Wiryono, *Garis Besar Pembahasan dan Komentar UUD 1945*, Bandung: Penerbit Alumni, 1982, hlm. 126.

²² Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Karawang: UNISIKA, 1993, hal. 158.

Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 mengidentifikasi “hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” sebagai daerah-daerah yang mempunyai susunan asli yaitu *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen*, meskipun keduanya tunduk kepada berbagai peraturan pemerintahan Hindia Belanda memang merupakan pemerintahan asli Indonesia sehingga *Landschap* dan *Volksgemeenschappen* bukan suatu susunan pemerintahan bentukan atau ciptaan peraturan perundang-undangan atau pemerintahan Hindia Belanda, melainkan pemerinrahan yang diciptakan dan dijalankan oleh “bumiputera”.

Selain itu, Bagir Manan juga menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan *Volksgemeenschappen* dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 adalah desa, negeri, dusun, marga, dan sebagainya, yang dalam peraturan perundang-undangan Hindia Belanda dipergunakan dengan istilah *inlandsche gemeenten* yaitu semua persekutuan hukum territorial Indonesia asli yang mandiri, kecuali swapraja.²³ Hal ini berbeda dengan *Zelfbesturende Landschappen* yang pada masa kemerdekaan dikenal dengan swapraja dan dalam susunan Pemerintahan Hindia Belanda termasuk dalam *indirect bestuurd gebied*.²⁴ Perbedaan keduanya yaitu swapraja diatur berdasarkan hukum adat tetapi juga diatur dengan peraturan perundang-undangan Hindia Belanda untuk membatasi kebebasan swapraja dalam mengatur dan mengurus sendiri rumah tangga daerahnya, sedangkan pemerintahan desa dibiarkan mengatur sendiri segala sesuatu mengenai kepentingan desa dan ini merupakan inti dari sistem rumah tangga desa.²⁵

Sehubungan dengan Penjelasan Pasal 18 UUD 1945, The Liang Gie mengatakan:²⁶

²³Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hal. 159.

²⁴ *Ibid.*, hal. 50.

²⁵ *Ibid.*, hal. 165.

²⁶The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Edisi Kedua, Yogyakarta: Liberty, 1993, hal. 39.

Walaupun penjelasannya resmi menyatakan demikian, tetapi kenyataan sejarah menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dalam negara Republik Indonesia sampai sekarang ternyata desa dan *volksgemeenschappen* yang kecil-kecil itu tidak pernah dianggap sebagai daerah istimewa. Pengertian daerah istimewa hanya ditinjau terhadap *zelfbesturende landschappen*. Penjelasan resmi itu memberikan keterangan-keterangan tambahan yang tidak cocok dalam tiga hal, yaitu *pertama*, Indonesia akan dibagi dalam provinsi; *kedua*, bahwa daerah-daerah itu adalah daerah otonomi atau daerah administrasi (*administratief resort*); dan *ketiga*, bahwa *volksgemeenschappen* seperti desa, negeri, marga, dan sebagainya adalah daerah-daerah yang bersifat istimewa. Keterangan bahwa desa, nagari, dan sebagainya adalah daerah-daerah yang bersifat istimewa juga tidak tepat. Dalam pembicaraan-pembicaraan tidak pernah tegas-tegas dinyatakan bahwa *volksgemeenschappen* itu tergolong dalam daerah istimewa. Yang nyata-nyata dianggap daerah istimewa dengan hak asal-usul yang bersifat istimewa yaitu daerah-daerah kerajaan/kesultanan yang masih ada di seluruh Indonesia pada waktu itu. Dalam sejarah pertumbuhan pemerintahan daerah di negara RI selanjutnya desa dan sebagainya tidak pernah dianggap sebagai daerah istimewa seperti Daerah Istimewa Yogyakarta.

Beberapa pendapat tersebut menunjukkan bahwa UUD 1945 memberlakukan sama untuk *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* meskipun keduanya terdapat perbedaan yang mendasar, yaitu *volksgemeenschappen* adalah desa, negeri, marga, dan sebagainya yang merupakan persekutuan hukum territorial Indonesia asli yang mandiri kecuali swapraja, sedangkan *zelfbestuurende landschappen* merupakan daerah istimewa bagi daerah-daerah kerajaan dan kasultanan. Selain itu, tidak ada *landscappen* atau swapraja yang berada dalam wilayah *volksgemeenschappen* karena secara hirarkis kedudukan *zelfbestuurende landschappen* berada di atas *volksgemeenschappen* dan desa di Jawa hanya merupakan salah satu bentuk *volksgemeenschappen*, namun istilah desa digunakan sebagai pengganti *volksgemeenschappen*.²⁷ *Volksgemeenzchappen* atau

²⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa...*, *op.cit.*, hal. 15.

inlandsche gemeenten merupakan istilah Belanda untuk desa, marga, nagari, dan sebagainya yang tersebar di wilayah Indonesia dan sering dipersamakan dengan 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 (*self-governing community*).²⁸ Konsep *Zelfbesturende landchappen* identik dengan desa otonom (*local self government*) atau desa praja yang dikenal dalam UU No. 19 Tahun 1965, sedangkan konsep *volksgemeenschappen* identik dengan kesatuan masyarakat hukum adat atau desa adat atau *self governing community*. *Zelfbesturende landschappen* akan mengikuti azas desentralisasi (pemberian) dan *volksgetneenschappen* akan mengikuti azas rekognisi atau pengakuan.²⁹

Berkaitan dengan keberadaan desa ini, Van Vollenhoven menyatakan daerah hukum di Jawa, Madura, dan Bali yang dinamakan desa adalah ciptaan orang Indonesia asli dan telah berkembang dari abad ke abad menjadi kesatuan masyarakat hukum dengan kepentingan bersama penduduknya menurut hukum adat diperlindungi dan dikembangkan *pertama*, hak untuk mengurus kepentingan daerahnya sendiri (dalam istilah modern dinamakan hak otonomi) dan *kedua*, hak memilih kepala desanya sendiri.³⁰ Kesatuan masyarakat hukum ini secara garis besar dapat dibagi atas tiga tipe, yaitu: ³¹

pertama, tipe kesatuan masyarakat hukum berdasarkan teritorial/ wilayah tempat tinggal bersama sebagai dasar utama, *kedua*, tipe kesatuan masyarakat hukum berdasarkan kesamaan keturunan/ genetik (suku, warga) sebagai dasar utama untuk dapat bertempat

²⁸ *Ibid.*, hal. 103.

²⁹ Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD) dan Democratic Reform Support Program (DRSP-USAID), Masukan Untuk Perumusan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa, *Policy Brief*, 2007, hal. 7.

³⁰ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Jakarta: PN. Balai Pustaka, 1984, hal. 49.

³¹ H.M. Aries Djaenuri, "Sistem Pemerintahan Desa," *Modul*, Universitas Terbuka, 2014, hal. 1.10.

tinggal bersama dalam suatu wilayah tertentu, dan *ketiga, tipe kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asas campuran (teritorial dan keturunan).*

Dengan kata lain, desa secara sosiologis menggambarkan kesatuan masyarakat yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan secara sederhana, memiliki ikatan sosial, dan adat/tradisi yang masih kuat, secara ekonomi merupakan lingkungan masyarakat yang memenuhi kebutuhan hidupnya dari sumber daya alam yang tersedia, dan secara politik merupakan organisasi pemerintahan/kekuasaan yang mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara.³² Desa mengutamakan asas-asas yang mempunyai nilai universal, yaitu kegotongroyongan, fungsi sosial atas milik dan manusia dalam masyarakat, persetujuan sebagai dasar kekuasaan umum, dan perwalian dan permusyawaratan dalam sistem pemerintahannya.³³ Pemerintahan desa dibangun berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat dan menerapkan pembagian kekuasaan berdasarkan teori *Trias Politica*, yaitu kepala desa dan perangkatnya sebagai badan eksekutif, *rembug desa* (rapat desa) sebagai badan legislatif, dan dewan morokaki sebagai badan yudikatif.

Paradigma mengenai desa ini terus mengalami perkembangan. Dalam perkembangannya, muncul empat perspektif desa, yaitu *pertama*, perspektif yang melihat desa sebagai kampung halaman; *kedua*, perspektif desa sebagai wilayah; *ketiga*, perspektif desa sebagai pemerintahan; dan *keempat*, perspektif sektoral aras desa.³⁴ Desa tidak hanya terbatas pada keempat perspektif tersebut, desa juga merupakan basis kehidupan dan penghidupan yang meliputi basis politik

³² Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit PolGov, 2013, hal. 1-2.

³³ G. Kartasapoetra, R.G. Kartasapoetra, dan A.G. Kartasapoetra, *Desadan Daerah dengan Tata Pemerintahannya*, Jakarta: PT. Bina Aksara, 1986, hal. 38.

³⁴ Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, *Buku 10 Regulasi Baru, Desa Baru Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*, Jakarta: 2015, hal. 18-20.

pemerintahan, basis sosial, basis ekonomi, basis budaya, dan basis keamanan dan ketahanan sebagaimana ditegaskan oleh Mohctar Naim dan Sadu Wasistiono.³⁵ Desa juga menjadi basis bagi representasi semua entitas dalam batas kumpulan individu yang memiliki karakteristik homogen, terikat kuat secara emosional dalam suatu sistem sosial budaya serta memiliki organisasi yang bersifat primitif dengan kepala desa menjadi sentral gravitasi politik, ekonomi, dan sosial budaya.³⁶ Desa sebagai basis kehidupan, penghidupan, dan representasi semua entitas tersebut merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat, dan hukumnya sendiri yang telah mengakar kuat, serta relatif mandiri dari campur tangan entitas kekuasaan dari luar.³⁷ Dengan demikian, struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat, dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang sangat penting.³⁸

Berdasarkan katakretistik desa di Indonesia yang sangat beragam, tipologi desa bisa dikelompokkan menjadi tiga tipe yaitu desa adat, desa administratif, dan desa transisi.³⁹ Jika dilihat dari sisi peran dan fungsinya, desa dikategorikan menjadi desa adat (*self governing community*); desa otonom (*local self government*); dan desa administratif (*local state government*).⁴⁰ Desa juga dapat dikategorikan berdasarkan konsep kehidupan bermasyarakat, bernegara, dan berdesa, yaitu *pertama*, desa organik atau desa adat yaitu desa yang terbentuk dari kehidupan bermasyarakat secara parokhial untuk hidup bersama dan saling tolong menolong berdasarkan garis kekerabatan, agama, dan etnis; *kedua*, desa korporatis yaitu desa yang tunduk pada kebijakan atau regulasi negara; *ketiga*, desa mekanis yaitu desa memiliki kekuasaan dan pemerintahan, yang di dalamnya mengandung otoritas (kewenangan) dan akuntabilitas untuk mengatur dan mengutus kepentingan masyarakat setempat,

³⁵ *Ibid.* hal. 31.

³⁶ Muḥadam Labolo, *Dinamika Politik...*, *op.cit.*, hal. 170.

³⁷ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hal. 361.

³⁸ HAW, Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012, hal. 4.

sehingga mampu menjalankan fungsi proteksi dan distribusi pelayanan kepada masyarakat; dan *keempat*, desa inklusif yaitu menjadi basis sosial atau menjadi basis memupuk modal sosial, yakni memupuk tradisi solidaritas, kerja sama, swadaya, gotong royong secara inklusif yang melampaui batas-batas eksklusif, seperti kekerabatan, suku, agama, aliran atau sejenisnya.⁴¹

Desa juga merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini berarti desa berfungsi sebagai akar-akar pemerintahan yang secara sosiologis menjadi basis perkembangan pemerintahan hingga mengubah diri menjadi kompleks dalam bentuk negara.⁴² Desa sebagai akar pemerintahan perlu diperkuat, karena memperkuat desa berarti memperkuat negara yang merefleksikan sel-sel penyangga di lapis terbawah pemerintahan.⁴³ Selain itu, keberadaan desa sebagai satuan masyarakat hukum terkecil dan memiliki otonomi asli sangat strategis menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan.

Otonomi desa telah ada sejak sebelum Indonesia merdeka yang telah diakui oleh Konstitusi melalui Pasal 18 UUD 1945 berikut dengan penjelasannya. Esensi dari Pasal 18 UUD 1945 adalah adanya pengakuan negara terhadap apa yang disebut dengan otonomi desa dewasa ini dan dengan menyebutkan desa sebagai susunan asli yang memiliki hak asal-usul, menurut UUD 1945, hanya desa yang dipastikan memiliki hak asal-usul.⁴⁴ Berkaitan dengan pengakuan atas

³⁹ Kushandajani, "Rekonstruksi Hukum Pemerintahan Desa Pemikiran Perubahan Kebijakan Bagi Desa," *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 2 No. 1 Tahun 2011, hal. 48-56.

⁴⁰ Muhammad Yasin, Ahmad Rofik, Fachurrahman, et. Al., *Anotasi Undang-Undang...*, *op.cit.*

⁴¹ Sutoro Eko dalam Monika Suhayati, et.al., "Implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Ditinjau dari Aspek Hukum Tata Negara dan Aspek Hukum Ekonomi," *Laporan Penelitian*, Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPRRI, 2017.

⁴² Muhadam Labolo, *Dinamika Politik...*, *op.cit.*, hal. 257.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa...*, *op.cit.*

otonomi desa, dalam politik hukum dikenal adanya dua macam konsep hak berdasarkan asal-usulnya, yaitu *pertama*, bersifat berian (hak berian) dan *kedua*, hak yang merupakan bawaan yang melekat pada sejarah asal usul unit yang memiliki otonomi itu (hak bawaan).⁴⁵ Atas dasar itu, berbeda dengan pemerintahan daerah, desa dengan otonomi desa yang muncul sebagai akibat hak asal-usul dan karenanya bersifat istimewa memiliki hak bawaan.⁴⁶

Otonomi desa merupakan konsekuensi dari konsep atau gagasan hukum NKRI selain desentralisasi kewenangan yang diberikan kepada daerah otonom yang melahirkan otonomi daerah. Hal ini disebabkan otonomi desa merupakan otonomi asli bangsa Indonesia sejak sebelum masa penjajahan, sehingga otonomi desa merupakan inti dari konsep NKRI. Hubungan antara otonomi desa, otonomi daerah, dan NKRI ditunjukkan pada Bagan 1 berikut:

Bagan 1. Hubungan antara Otonomi desa, Otonomi daerah, dan NKRI



Sumber: Ateng Syafruddin dan Suprin Na'a, 2010

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 16.

⁴⁶ R. Yando Zakaria, "Pemulihan Kehidupan Desa dan UUNo. 22 Tahun 1999," dalam Jamil Gunawan. dkk. (Editors), *Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal*. Jakarta: LP3ES, 2005, hal. 336.

Berdasarkan Bagan 1, otonomi desa harus menjadi pijakan dalam pembagian struktur ketatanegaraan Indonesia, mulai dari pemerintah pusat sampai ke pemerintah daerah yang bermuara pada regulasi otonomi desa yang tetap berpedoman pada keaslian desa sebagai kesatuan masyarakat hukum.⁴⁷

Desa di Indonesia sebagai daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi yang sangat luas, lebih luas dari daerah-daerah hukum di atasnya yang menyusul di kemudian hari, baik yang dibentuk oleh desa-desa bersama-sama dengan sukarela, maupun yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat.⁴⁸ Otonomi yang dimiliki Desa merupakan otonomi yang asli, bulat, dan utuh bukan merupakan pemberian dari pemerintah, sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut.⁴⁹ Otonomi bagi desa secara konsepsional, yaitu:⁵⁰

pertama, desa yang memiliki otonomi berdasarkan hak asal usulnya (*self-governing community*) adalah sebuah komunitas sosio-kultural yang bisa mengurus dan mengatur dirinya sendiri sebagai komunitas; *kedua*, desa yang memiliki otonomi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan pemerinrahan di atasnya (*local self-government*) adalah suatu pemerintahan desa yang diberikan wewenang unruk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sendiri, berdasarkan ketentuan pemerintah/negara; dan *ketiga*, desa yang merupakan kepanjangan tangan birokrasi pemerintahan di atasnya (*local state government*), adalah pemerintahan desa/kelurahan yang hanya menjalankan tugas administrasi yang diberikan oleh negara.

⁴⁷ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa*, Bandung: Penerbit PT Alumni, 2010, hal. 11.

⁴⁸ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum...*, *op.cit.*, hal. 367.

⁴⁹ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa...*, *op.cit.*, hal. 165.

⁵⁰ Daddi H. Gunawan, Andi Achdian, dan Bayu A. Yulianto, *Jalan Baru Otonomi Desa Mengembalikan Otonomi Masyarakat Studi Kasus: Bali, Sumatera Selatan, dan Flores*, Jakarta: Kemitraan, 2013, hal. 29-30.

Berkaitan dengan otonomi desa ini, Soetardjo Kartohadikoesoemo menyatakan hak otonomi atau hak mengatur dan mengurus rumah tangga desa sebagai daerah hukum yang diatur dalam hukum adat adalah kewenangan dan kewajiban tidak hanya yang bersangkutan dengan kepentingan keduniawian akan tetapi juga bersangkutan dengan kepentingan kerohanian, dan tidak hanya berkenaan dengan kepentingan pemerintahan (kenegaraan) akan tetapi juga yang berkenaan dengan kepentingan penduduk perseorangan.⁵¹ Hal ini sejalan dengan pendapat Bayu Surianingrat yang mengatakan otonomi desa adalah otonomi yang sudah ada sejak desa itu terbentuk, berlandaskan adat, mencakup kehidupan lahir dan batin penduduk desa, dan tidak berasal dari pemberian pemerintah.⁵²

Pemaknaan otonomi desa ini terdapat perbedaan antara perspektif sosiologis dan perspektif hukum.⁵³ Otonomi desa dari sudut pandang sosiologis lebih menekankan pada kultur komunitas atas masyarakat desa, sedangkan dari perspektif hukum lebih menekankan pada struktur pemerintahan desa.⁵⁴ Otonomi desa dari sudut pandang hukum memahami desa sebagai suatu daerah kesatuan hukum untuk bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.⁵⁵

Namun, otonomi desa sekarang bukan dipahami semata-mata otonomi asli, bukan semata dalam bentuk *self governing community*, dan bukan pula terpaku pada kemandirian desa yang berlandaskan pada mobilisasi masyarakat.⁵⁶ Otonomi desa harus dipahami sebagai

⁵¹Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa, ..., op.cit.*, hal. 282.

⁵²Bayu Surianingrat, *Desa dan Kelurahan menurut UU No. 5 Tahun 1979*, Jakarta: MetroPos, 1980, hal.14.

⁵³Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum...*, *op.cit.*, hal. 368.

⁵⁴Kushandajani dalam Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hal. 368.

⁵⁵Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa, ..., op.cit.*, hal. 16.

⁵⁶Utang Suwaryo, "Mengembalikan Otonomi untuk Desa," *Governance*, Vol 2, No. 1, November 2011, hal. 6.

local self government, yaitu pemerintah desa yang mempunyai kedudukan dan kewenangan yang identik dengan daerah otonom yang mempunyai hak dan peluang untuk mengembangkan diri dan mengejar ketinggalan dengan tetap memperhatikan nilai-nilai setempat/lokal yang positif dan kondusif.⁵⁷ Desa yang otonom tentunya bukan berarti sekedar unit pemerintahan yang berada pada subsistem kabupaten/kota, melainkan sebagai entitas daerah kecil yang diakui dan menjadi bagian dari negara dan tentu membutuhkan desentralisasi dari negara, yakni pembagian kewenangan, sumber daya, dan tanggung jawab kepada desa.⁵⁸

Untuk memahami otonomi desa, ada empat hal penting yang perlu diperhatikan yaitu:⁵⁹

- a. Cara pandang legal formal yang merujuk pada diktum-diktum dalam undang-undangan yang mengatur mengenai desa;
- b. Desa dapat dikatakan otonom apabila mendapat pengakuan dari negara atas eksistensinya beserta hak asal usul dan adat istiadatnya;
- c. Dengan menggabungkan fungsi *self governing community* dengan *local self government* diperlukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan bagian dari wilayah desa menjadi desa dan desa adat; dan
- d. Melalui undang-undang diberikan ruang gerak yang luas untuk mengatur perencanaan pembangunan atas dasar kebutuhan prioritas masyarakat desa tanpa terbebani oleh program kerja dari berbagai instansi pemerintah.

Selain keempat hal itu, desentralisasi desa juga perlu memperhatikan tiga hal, yaitu:⁶⁰

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Nyimas Latifah Letty Aziz, "Otonomi Desa dan Efektivitas Dana Desa," *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 13 No. 2 Desember 2016, hal. 193-211.

⁶⁰ Utang Suwaryo, "Mengembalikan Otonomi untuk Desa," ..., *loc.cit.*

- a. Desentralisasi politik (devolusi), yakni yang membagi kekuasaan dan kewenangan dari negara kepada desa;
- b. Desentralisasi pembangunan, yakni membagi dan memastikan desa sebagai entitas lokal yang berwenang merumuskan perencanaan sendiri (*local self planning*), bukan sekedar *bottom up planning*; dan
- c. Desentralisasi keuangan, yakni transfer dana dari negara (bukan kabupaten/kota) kepada desa untuk membiayai pengelolaan pemerintahan dan pembangunan desa.

Sehubungan dengan desentralisasi, konsep otonomi terkandung kebebasan untuk berprakarsa dalam mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status tanpa kontrol langsung oleh pemerintah pusat.⁶¹ Atas dasar itu, dapat diartikan bahwa otonomi menuntut adanya kemandirian, atau kemandirian merupakan prasyarat adanya otonomi.⁶² Di sisi lain, berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Desa menyebutkan desa berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal usul dan asas desentralisasi. *Self governing* dalam batasan tersebut mengandung makna kemandirian. Kemandirian desa merupakan kunci kemandirian daerah, sehingga kemandirian ini merupakan alat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat desa. Atas dasar itu, kemandirian merupakan unsur dari otonomi desa.

Otonomi desa hendaknya memulihkan basis kehidupan masyarakat desa dan memperkuat desa sebagai entitas masyarakat yang kuat dan mandiri.⁶³ Otonomi desa mengandung prinsip keleluasaan (*discretionary*), kekebalan (*imunitas*), dan kapasitas (*capacity*).⁶⁴

⁶¹ Didik G. Suharto, *Membangun Kemandirian Desa (Perbandingan UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, & UU No. 32/2004 serta Perspektif UU No. 6/2014)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016, hal. 111.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Sutoro Eko dan Abdur Rozaki, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, Yogyakarta: IRE Press, 2005, hal 53.

Otonomi desa ini mempunyai karakteristik dan unsur pembentuknya. Karakteristik otonomi desa antara lain otonomi desa sudah ada sejak zaman dulu; berdasarkan hukum adat (asli Indonesia); pada hakikatnya tumbuh di dalam masyarakat; isinya seakan-akan tidak terbatas, fleksibel, elastik, dan kenyal; aspek mengatur semakin lama semakin merosot karena satu persatu diatur oleh pemerintah yang lebih tinggi; bobotnya di wilayah perkotaan (urban) semakin ringan; lebih bersifat nyata dan materiil.⁶⁵ Adapun unsur-unsur otonomi desa yaitu *pertama*, adat tertentu yang mengikat dan ditaati oleh masyarakat desa yang bersangkutan; *kedua*, tanah, pusaka, dan kekayaan desa; *ketiga*, sumber-sumber pendapatan desa; *keempat*, urusan rumah tangga desa; *kelima*, pemerintahan desa yang dipilih oleh dan dari kalangan masyarakat desa sebagai alat desa yang memegang fungsi mengurus; dan *keenam*, lembaga atau badan perwakilan atau musyawarah yang dalam penyelenggaraan urusan rumah tangga desa memegang fungsi mengatur.

Otonomi desa ini mengalami perubahan bobot otonominya seiring dengan perjalanan sejarah kedudukan desa dan pengaturannya. Perubahan bobot otonomi ini mengakibatkan suatu waktu bisa ditemukan satuan-satuan masyarakat yang tidak lagi memenuhi seluruh atau sebagian karakteristik dan unsur otonomi desa, maupun seluruh atau sebagian hak dan kewenangan sebagai masyarakat hukum adat sudah tidak berfungsi lagi.⁶⁶ Perubahan bobot otonomi desa terjadi antara lain apabila:⁶⁷

- a. Penduduk suatu desa semakin heterogen sehingga sukar ditentukan hukum adat yang berlaku di dalam masyarakat;
- b. Aspek-aspek kehidupan masyarakat yang selama ini diselenggarakan di desa diselenggarakan oleh pemerintah yang lebih atas berdasarkan ketentuan yang lebih tinggi;

⁶⁵Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, Jakarta: Bumi Aksara, 1991, hal. 6-7.

⁶⁶ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum...*, *op.cit.*, hal. 371.

⁶⁷Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-dimensi...*, *loc.cit.*, hal. 8-9.

- c. Kegiatan ekonomi dan tersier semakin besar, sehingga diperlukan penataan kembali terhadap tata ruang dan tata masyarakat desa menurut norma yang lebih tinggi; dan
- d. Sumber-sumber pendapatan desa diambil alih oleh pemerintah yang lebih atas.

III. SEJARAH PENGATURAN DESA SEBELUM UU DESA

Desa dalam sistem pemerintahan di Indonesia mempunyai sejarah panjang, yang diyakini sudah ada sejak zaman kerajaan. Desa dipandang sebagai bentuk organisasi kekuasaan pertama sebelum lahirnya organisasi kekuasaan lainnya yang lebih besar, seperti kerajaan, kekaisaran, dan negara. Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum mengurus kehidupan dan rumah tangganya secara mandiri (otonom) dengan kekuatan atau kemampuannya sendiri. Wewenang ini sudah dimiliki sejak kesatuan masyarakat hukum tersebut terbentuk tanpa diberikan oleh pihak lain. Oleh karenanya, rakyat di desa yang paling berpengalaman dalam hal hak otonomi karena desa sudah otonom penuh sebelum ada kekuasaan raja dan pemerintah asing.⁶⁸ Keberadaan desa telah diakui secara *de facto* di Indonesia dan telah mendapat legalitasnya secara *de jure* sejak masa Pemerintahan Hindia Belanda hingga saat ini, meskipun desa sebagai unit terendah dalam struktur pemerintahan Indonesia jelas bukan ciptaan Belanda. Hal ini dibuktikan dengan adanya tiga prasasti tentang desa, yaitu:⁶⁹

pertama, Prasasti Kawali di Desa Kawali, Kabupaten Ciamis, yang diperkirakan dibuat pada 1350 M saat Kerajaan Pajajaran beribu kota di Kawali. Dari prasasti Kawali dapat ditarik kesimpulan bahwa desa telah ada jauh sebelum penjajahan dan tidak dibentuk oleh pemerintah kolonial Belanda. Menurut tulisan dalam prasasti itu bahwa di kerajaan telah ada pembagian urusan atau tugas untuk desa

⁶⁸ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa, ...*, *op.cit.*, hal. 49.

⁶⁹ H.M. Aries Djaenuri, "Sistem Pemerintahan Desa," ..., *op.cit.*, hal 1.4-1.5.

dari kerajaan (negara). *Kedua*, batu bertulis di Bogor yang dibuat pada zaman Kerajaan Pajajaran, yang menyatakan bahwa campur rangan kerajaan dalam urusan desa telah ada sejak adanya desa dan kerajaan meskipun terbatas sekali sesuai dengan keadaan. Tugas kerajaan/negara adalah pekerjaan yang tidak dapat dilaksanakan oleh desa dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat sehingga dilakukan oleh kerajaan (pemerintah pusat). *Ketiga*, Prasasti Walandit di daerah Tengger yang diperkirakan ditulis pada 1381 M, yang pada bagian depan dan belakangnya ditemukan beberapa kali kata desa dan hubungannya dengan raja selaku pemerintah pusat.

Berdasarkan pada ketiga prasasti tersebut, Madjloes menyatakan bahwa istilah desa lebih dahulu ditemukan di daerah Jawa Barat (1350 M) dan kemudian di daerah Jawa Timur (1381 M); desa sebagai unit terendah dalam struktur pemerintahan Indonesia telah ada sejak dahulu kala dan murni bersifat Indonesia; dan antara desa sebagai unit pemerintah terendah dengan kerajaan sebagai pemerintah pusat (atasan) telah ada pembagian hak, wewenang, dan kewajiban.⁷⁰ Hal ini sejalan dengan pendapat Bayu Surianingrat yang menyimpulkan berdasarkan tulisan prasasti-prasasti tersebut, yaitu:⁷¹

- a. Desa sebagai lembaga pemerintahan terendah telah ada sejak dahulu kala dan bukanlah impor dari luar Indonesia, malah murni bersifat Indonesia;
- b. Tampaknya desa adalah tingkar yang langsung di bawah kerajaan. Dengan cara lain, pada waktu itu terdapat sistem pemerintahan di daerah tingkat dua;
- c. Masyarakat Indonesia sejak dahulu kala telah mengenal sistem pemerintahan di daerah, dan yang sekarang menjadi hakikat dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan. Misalnya swatantra (yaitu yang sekarang disebut otonomi atau hak untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangga sendiri); dan

⁷⁰Madjloes dalam H.M. Aries Djaenuri, "Sistem Pemerintahan Desa," *Modul*, Universitas Terbuka, 2014, hal. 1.5.

⁷¹ HanifNurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Erlangga, 2011, hal. 5.

- d. Terdapat jenis-jenis desa, antara lain desa kramat, desa perdikan, dan sebagainya dengan hak-hak khusus.

Namun, pengaturan mengenai desa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak konsisten karena sejak kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia politik hukum desa sangat beragam meskipun semua pengaturan mengenai desa dalam peraturan perundang-undangan mengacu pada Konstitusi yaitu UUD 1945.⁷²

Desa pertama kali disinggung dalam regulasi yang dikeluarkan Pemerintah Hindia Belanda pada 1854, yaitu *Regelement op het beleid der Regering van Netherlands Indie (Regeringsreglement)* sebagaimana telah diubah dengan *wet op de Staatsinrichting van Netherlands Indie (Indische Staatsregelling)*.⁷³ *Regeringsreglement/Indische Staatsregelling* menetapkan kedudukan desa secara yuridis prinsipal meskipun desa di pesisir Jawa Utara telah ditemukan oleh Herman Warner Muntinghe pada abad XIX serta telah digunakan oleh Raffles untuk *landelijk stelsel* dan Van den Bosch untuk *cultuurstelsel*.⁷⁴ Desa diatur dalam Pasal 71 *Regeringsreglement* yang menegaskan bahwa:⁷⁵

pertama, desa (inlandsche gemeenten) atas pengesahan kepala daerah (residen), kecuali dengan persetujuan penguasa yang ditunjuk dengan peraturan umum, bethak untuk memilih sendiri kepala desa dan pemerintahan desa. Gubernur jenderal menjaga hak-hak tersebut terhadap semua pelanggaran dan kedua, kepada desa diserahkan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan mempethatikan peraturan yang dikeluarkan gubernur jenderal, wilayah residen, atau pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi.

Ketentuan tersebut menunjukkan eksistensi desa pada zaman Hindia Belanda sangat diakui (lebih tepatnya dibiarkan) untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*huishouding*

⁷² Ade Kosasih, "Format Otonomi Desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa," *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan Politik Islam*, Vol. 1 No. 1 Tahun 2016, hal. 24.

⁷³ Bayu Surianingrat, *Desadan Kelurahan...*, *op.cit.*, hal. 9.

⁷⁴ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa, ...*, *op.cit.*

⁷⁵ *Ibid.*

gelaten) berdasarkan kewenangannya yang asli pada saat sebelum Belanda masuk ke Nusantara.⁷⁶

Pemerintah Hindia Belanda juga melangsungkan politik hukum pemerintahan desa pada masa kolonial, dengan memberikan keleluasaan pada pemerintahan desa untuk mengatur berdasarkan hukum adat masing-masing desa sebagaimana diatur dalam Pasal 128 ayat (3) *Indische Staatsregeling, Staatsblad 1854 No. 2* yang dikeluarkan pada 2 September 1854.⁷⁷ Adapun Pasal 128 ayat (3) *Indische Staatsregeling, Staatsblad 1854 No. 2* menyebutkan bahwa:⁷⁸

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

Pada tahun 1900-1925 terjadi perubahan pada Pemerintahan Hindia Belanda, di antaranya pelaksanaan desentralisasi dan perubahan-perubahan pemerintahan. Desa pada masa ini diatur dengan *Inlandsche Gemeente Ordinantie, Staatsblad 1906 No. 83*, sebagaimana diubah dengan *Staatsblad 1910 No. 591, Staatsblad. 1913 No. 235*, dan *Staatsblad, 1919 No. 217 (IGO)* bagi pedesaan yang ada di Pulau Jawa-Madura. Dalam penjelasan peraturan perundang-undangan tersebut yang dimuat dalam *Bijblad 6567* mengatakan ketetapan-ketetapan dalam ordonansi secara konkrit mengatur bentuk, kewajiban, dan hak kekuasaan pemerintah Desa, baik *publiek rechtelijk* (berdasarkan hukum ketataprajaan) maupun *privaatrechtelijk* (berdasarkan hukum perdata).⁷⁹ Berdasarkan kajian terhadap IGO, Kern menginventarisasi

⁷⁶ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa...*, *op.cit.*, hal. 30.

⁷⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa...*, *op.cit.*, hal. 3.

⁷⁸ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa...*, *loc.cit.*

⁷⁹ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa...*, *op.cit.*, hal. 51.

sekurang-kurangnya terdapat sembilan asas hukum pemerintahan yang terkandung dalam peraturan ini, yaitu:⁸⁰

pertama, kedudukan para kepala desa diakui resmi oleh pemerintah; *kedua*, jabatan kepala desa harus diperoleh melalui suatu pemilihan; *ketiga*, pendapatan kepala desa dan pembantu-pembantunya akan diperoleh berdasarkan adat yang diakui berlaku; *keempat*, pengelolaan pemerintahan desa diserahkan kepada kepala desa berdasarkan aturan-aturan yang akan menjamin pelaksanaannya yang baik; *kelima*, ada sejumlah orang yang ditentukan untuk boleh ikut berembung mengenai persoalan-persoalan desa; *keenam*, kepala desa akan mewakili desanya di luar maupun dalam setiap perkara hukum; *ketujuh*, harta kekayaan komunal harus dipertahankan agar tetap ada; *kedelapan*, kerja-kerja wajib (tanpa dibayar) untuk kepentingan desa memperoleh dasar pembenaran dan bahwa kemungkinan akan adanya pembebanan-pembebanan lain oleh desa masih dibuka; dan *kesembilan*, pejabat yang berkedudukan lebih atas, dapat turun tangan untuk mengatur segala urusan yang berkenaan dengan kewenangan kepala desa.

Berdasarkan pada uraian mengenai IGO, maka *pertama*, IGO merupakan peraturan perundang-undangan Hindia Belanda yang memberikan dasar hukum bagi desa dan kedudukan desa sebagai badan hukum; *kedua*, IGO sebagai bentuk pengakuan atas adanya desa, demokrasi, dan otonomi desa; *ketiga*, ada tiga unsur penting dalam IGO, yaitu kepala desa, pamong desa, dan rapat desa; dan *keempat*, desa sebagai suatu lembaga pemerintahan yang sudah ada sejak kesatuan masyarakat hukum telah ada di Indonesia sebagai badan hukum sebelum Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda.

Serelah mengetahui di luar Jawa dan Madura juga terdapat daerah-daerah hukum seperti desa, Pemerintah Hindia Belanda juga mengeluarkan beberapa peraturan perundang-undangan yang berbeda untuk setiap desa bumiputera. Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda dalam hal pengaturan pemerintahan desa bumiputera tersebut

⁸⁰ Soetandyo Wignosubroto, "Sentralisasi dan Desentralisasi Pemerintahan Masa Pra-Kemerdekaan (1903-1905)," dalam Soetandyo Wignosubroto, dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah, Skersa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, 2005, hal. 29-30.

mengandung tiga sifat penting, yaitu *pertama*, bersifat legalistik dan sekadar memberikan legitimasi yaitu hanya memberikan pengesahan (legitimasi) terhadap hal-hal yang sudah ada dan berlaku di dalam penyelenggaraan pemerintahan desa bumiputera; *kedua*, bersifat statis yaitu memelihara *status quo*, dengan dalih menghormati hukum adat dan kebiasaan adat istiadat setempat sama sekali tidak memberikan sentuhan kemajuan, sehingga masyarakat desa tetap dalam keadaan terbelakang; dan *ketiga*, bersifat parsial yaitu peraturan dibuat dan ditetapkan secara khusus untuk daerah-daerah tertentu yang berbeda-beda satu dengan yang lain sehingga keragaman dan perbedaan tersebut tetap terpelihara, serta masyarakat terdorong untuk membanggakan daerahnya dan berorientasi kepada kepentingan kelompoknya.

Pemerintah Hindia Belanda juga mengeluarkan peraturan perundang-undangan tersebut, yaitu *Hogere Inlandsche Verbanden Ordonantie*, *Staatsblad* 1931 No. 507 dan *Buitengewesten Inlandsche Gemeente Ordinantie Buitengewesten (IGOB)*, *Staatsblad* 1938 No. 490 *juncto* *Staatsblad* 1938 No. 681 bagi pedesaan yang ada di luar Pulau Jawa-Madura. Kedua regulasi tersebut menggunakan rumusan desa dengan *inlandsche gementee*, yaitu suatu badan hukum yang diwakilkan oleh kepala Haminte Pribumi.⁸¹ Beberapa peraturan perundang-undangan ini pada dasarnya memberikan pengakuan lewat dan dalam peraturan perundang-undangan Pemerintahan Hindia Belanda terhadap eksistensi desa beserta dengan segala adat dan kepentingannya yang telah dipraktikkan sebagai bagian dari kehidupan rakyat.⁸² Diundangkannya beberapa peraturan perundang-undangan tersebut telah memberikan landasan legal formal kepada desa, yang pada akhirnya telah menjadikan desa semakin terintegrasi ke dalam struktur pemerintahan kolonial.⁸³

⁸¹ Bayu Surianingrat, *Desa dan Kelurahan...*, *op.cit.*

⁸² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa...*, *op.cit.*, hal. 41.

⁸³ *Ibid.*

Pada 23 Januari 1941, Pemerintah Hindia Belanda menyampaikan Rancangan *Desa Ordonantie* kepada *Volksraad* dan ditetapkan pada 2 Agustus 1941 dengan *Staatsblad 1941 No. 356*. Peraturan perundang-undangan ini lebih memberi kebebasan kepada desa untuk berkembang tanpa terikat dengan berbagai peraturan. *Desa Ordonantie* membedakan antara pemerintahan desa yang sudah maju dilakukan oleh sebuah Dewan Desa (*desaraad*) dengan pemerintahan desa yang belum maju disusun dan dilakukan oleh rapat desa yang dipimpin kepala desa dan dibantu pemerintah desa.⁸⁴ Berdasarkan *Desa Ordonantie*, pemerintah sedikit sekali mencampuri rumah tangga desa dengan peraturan-peraturan yang mengikat, bahkan dalam pemerintahan desa tersebut diharuskan lebih banyak mempergunakan hukum adat.⁸⁵ *Desa Ordonantie* ini mempersatukan IGO dan Ordonansi Pemilihan Kepala Desa No. 212 Tahun 1907, tetapi gugur sebelum dilaksanakan karena Perang Dunia II pada 1942.⁸⁶

Sejak berlaku beberapa peraturan tersebut, otonomi desa pada zaman Pemerintahan Hindia Belanda, tata kehidupan dan tata pemerintahannya tetap berlangsung dengan tiap desa dapat mempertahankan kelangsungan hidup dan perkembangannya atas kemampuan sendiri, menerima pengaruh dari luar untuk dapat lebih memperbaiki tata kehidupan dan tata pemerintahannya.⁸⁷ Pada hakikatnya, Pemerintah Hindia Belanda membiarkan desa dengan pemerintahannya berkembang sendiri tanpa memperhatikan bantuan-bantuan untuk tercapainya perkembangan kehidupan di pedesaan, meskipun pemerintah saat itu memerlukan desa untuk tanam paksa (*cultuurstelsel*).⁸⁸ Kedua peraturan perundang-undangan tersebut tidak

⁸⁴ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa, ..., op.cit.*, hal. 56.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ H.M. Aries Djaenuri, "Sistem Pemerintahan Desa," ..., *op.cit.*, hal. 1.28.

⁸⁷ G. Kartasapoetra, R.G. Kartasapoetra, dan A.G. Kartasapoetra, *Desa dan Daerah ..., op.cit.* hal. 39.

⁸⁸ *Ibid.*

mengubah tata kehidupan dan tata pemerintahan di pedesaan, desa dibiarkan hidup dan berkembang atas kemampuannya sendiri dengan semua pembiayaan dipikul oleh segenap warga desa, yang bercirikan *religious magis*, kemasyarakatan/komunal, dan demokratis, dengan kepala desa dipilih melalui rapat desa secara musyawarah mufakat dan bertanggung jawab mengatur dan mengurus rumah tangga desa tersebut.⁸⁹ Hal ini menunjukkan bahwa telah lahir otonomi baru bagi desa pada masa Pemerintahan Hindia Belanda berdasarkan pada IGO dan IGBO, dengan memberikan hak dan kewenangan kepada desa dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri sehingga bersifat otonom meskipun terdapat beberapa peraturan tentang itu.

Desa juga menjadi perhatian bagi pemerintahan Jepang di Indonesia, meskipun pada masa ini terhadap kedudukan desa tidak diadakan perubahan.⁹⁰ Pemerintah Jepang mengeluarkan *Osamu Seirei* No. 1 Tahun 1942 untuk mencegah adanya kekosongan pengaturan dalam pemerintahan. Pasal 3 *Osamu Seirei* No. 1 Tahun 1942 menentukan semua badan-badan pemerintahan dan kekuasaan hukum dan undang-undang dari pemerintah yang telah ada (Pemerintah Hindia Belanda) tetap diakui sah buat sementara waktu asal saja tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah militer Jepang.⁹¹

Berdasarkan *Osamu Seirei*, Keresidenan (*Syu*) merupakan Pemerintah Daerah Tertinggi pada masa pemerintahan Jepang di Indonesia, yang daerahnya terbagi atas kotamadya (*si*) dan kabupaten (*ken*), *ken* terbagi atas kawedanan (*gun*), *gun* terbagi atas kecamatan (*son*), *son* terbagi atas desa (*ku*), dan *ku* terbagi atas kampung (*uza*).⁹²

⁸⁹ *Ibid.* hal. 40-41.

⁹⁰ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, ..., *op.cit.*

⁹¹ H.M. Aries Djænuri, "Sistem Pemerintahan Desa," ..., *op.cit.*, hal 1.24.

⁹² I Putu Angga Wahyudi, "Perkembangan & Pertumbuhan Pemerintahan Desa," *Tugas Kuliah*, Institut Pemerintahan Dalam Negeri Kampus Regional Nusa Tenggara Barat, 2015-2016.

Pemerintah Jepang juga memberikan pengakuan terhadap kedudukan hukum desa dan otonomi desa. Desa diatur dalam *Osamu Seirei No. 7* yang ditetapkan pada 1 Maret Tahun Syoowa 19 (2604 atau 1944), sehingga nama desa berubah menjadi *ku*. *Osamu Seirei* menegaskan bahwa *Kufoo* (Kepala Ku, Kepala Desa) diangkat dengan jalan pemilihan untuk masa jabatan *Kufoo* adalah 4 tahun sedangkan dewan yang berhak untuk menentukan tanggal pemilihan dan syarat-syarat lain dalam pemilihan *Kufoo* adalah *Cunfoo*, dan *Kufoo* dapat dipecat oleh *Syuucookan*.⁹³ Pada zaman penjajahan Jepang, desa ditempatkan di atas *uza* (kampung, dusun) yang merupakan institusi terbawah.⁹⁴ Bagi Jepang, *ku* (desa) adalah suatu kesatuan masyarakat berdasarkan adat dan peraturan perundang-undangan Pemerintah Hindia Belanda serta Pemerintah Militer Jepang, yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri, merupakan kesatuan ketatanegaraan terkecil dalam daerah *Syu*, yang kepalanya dipilih oleh rakyatnya dan disebut *Kufoo*, dan merupakan bagian dari sistem pertahanan militer.⁹⁵ Berdasarkan Pasal 2 *Osamu Seirei No. 12* Tahun 1943, *Ken*, *Si*, dan *Tokubetu Si* masing-masing tetap sebagai badan hukum yang mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri dan urusan tugas pembantuan, serta menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah pusat.

Pada masa ini, otonomi desa kembali dibatasi bahkan desa di bawah pengaturan dan pengendalian yang sangat ketat.⁹⁶ Rakyat Desa dimobilisasi untuk keperluan perang, menjadi satuan-satuan milisi, seperti *Heiho*, *Kaibodan*, *Seinendan*, dan lain-lain.⁹⁷ Kepala Desa

⁹³ Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Jakarta: Aksara Baru, 1985, 189-190.

⁹⁴ Suhartono dalam Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kementerian Dalam Negeri, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa*, Jakarta, hal. 46.

⁹⁵ H.M. Aries Djaenuri, "Sistem Pemerintahan Desa," ..., *op.cit.*, hal. 1.29.

⁹⁶ Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kementerian Dalam Negeri, *Naskah Akademik...*, *op.cit.*, hal. 46.

⁹⁷ *Ibid.*

difungsikan sebagai pengawas rakyat untuk menanam tanaman yang dikehendaki Jepang, seperti jarak, padi dan tebu.⁹⁸ Namun demikian, kedudukan pemerintah desa sangat rendah dan lemah dalam struktur kekuasaan negara.⁹⁹ 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.¹⁰⁰

Kedudukan dan kewenangan desa mengalami perubahan pada masa kemerdekaan Republik Indonesia, pemerintah mengeluarkan UU No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah (UU No. 1 Tahun 1945). Undang-undang ini merupakan legalitas dari bentuk desentralisasi pertama di Indonesia dan oronomi terbawah ada di desa sehingga berhak mengatur pemerintahannya sendiri. Undang-undang ini mengatur kedudukan desa dan kekuasaan Komite Nasional Daerah. Penjelasan Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1945 menyebutkan bahwa:

Pertama, Komite Nasional Daerah diadakan di Jawa dan Madura (kecuali di Daerah Istimewa Jogjakarta dan Surakarta) di Keresidenan, di kota ber*autonomie*. Kabupaten dan lain-lain daerah yang dipandang perlu oleh Menteri Dalam Negeri. Hal tersebut berarti bahwa Komite Nasional Daerah di Propinsi, Kawedanan, Asistenan (Kecamatan), Siku, dan Ku dalam kota, tidak perlu dilanjutkan lagi. *Kedua*, daerah tersusun menurut paham *decentralisatie (wetgeving)* dengan mempunyai harta benda dan penghasilan sendiri (*eigen middelen*), sehingga sukar sekali untuk merencanakan *budget*-nya, jika daerah di bawahnya kabupaten, seperti asistenan atau desa juga dijadikan badan yang ber*autonomie* dengan mempunyai "*eigen middelen*". *Ketiga*, Pemerintah berkeberatan, bahwa bangunan-bangunan (*adainstituten*) yang masih dihargai oleh penduduk desa, akan dihapuskan oleh bangunan baru ini, karena desa *autonomie* ini berlainan dengan *adatrechtelijke autonomie*.

⁹⁸*Ibid.*, hal. 7.

⁹⁹Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa...*, *op.cit.*, hal. 46.

¹⁰⁰ *Ibid.*

Berdasarkan penjelasan tersebut, susunan daerah di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak hanya terbatas pada provinsi, keresidenan, kotapraja, dan kota saja, akan tetapi terdapat juga kewedanan, kecamatan, dan desa yang tetap diakui.¹⁰¹ Desa berdasarkan UU No. 1 tahun 1945 tetap diakui keberadaannya, meskipun belum ada pengaturan khusus yang memberikan jaminan perlindungan terhadap hak asal-usulnya sebagai daerah istimewa sebagaimana yang diatur dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945.¹⁰² Di dalamnya terlihat bahwa letak otonomi terbawah bukanlah kecamatan melainkan desa, sebagai kesatuan masyarakat yang berhak mengatur rumah tangga pemerintahannya sendiri.¹⁰³

Selain undang-undang mengenai Komite Nasional Daerah tersebut, setelah kemerdekaan Pemerintah Republik Indonesia belum banyak melakukan tindakan untuk mengatur pemerintahan desa.¹⁰⁴ Hanya beberapa peraturan yang ada diubah seperlunya untuk menyesuaikan dengan keadaan, asas kerakyatan dan beberapa penguasa setempat menetapkan peraturan untuk memberikan kesempatan pada rakyat ikut serta dalam pemerintahan desa.¹⁰⁵ Peraturan perundang-undangan tersebut, antara lain, UU No. 13 Tahun 1946 tentang Penghapusan Desa-Desa Perdikan, UU No. 14 Tahun 1946 tentang Perubahan Syarat-Syarat Pemilihan Kepala Desa, PP No. 1 Tahun 1948 tentang Penundaan Berlakunya Ketentuan Mengenai Lamanya Jabatan Kepala Desa, Maklumat Daerah Istimewa Yogyakarta No. 7 Tahun 1946 tentang Pembentukan Perwakilan Rakyat Kelurahan, Maklumat Daerah Istimewa Yogyakarta No. 14 Tahun 1946 tentang Dewan

¹⁰¹ Andress Dery Bakarbesy, "Kajian Yuridis terhadap Kedudukan Desa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia" dimuat dalam <https://hukum.unpau.ac.id/hin-hari/307-kajian-yuridis-terhadap-ke-dudukan-des-a-dalam-negara-kesatuan-republik-indonesia>, pada 16 September 2013, pukul 14.42, diakses 20 Agustus 2018.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kementerian Dalam Negeri, *Naskah Akademik ...*, *op.cit.*, hal. 47.

¹⁰⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa...*, *op.cit.*, hal. 122.

¹⁰⁵ *Ibid.*

Perwakilan Rakyat Kelurahan dan Majelis Permusyawaratan Desa.¹⁰⁶ Namun, UU No. 1 Tahun 1945 dan beberapa peraturan perundang-undangan tersebut dianggap kurang memuaskan, sehingga dibentuk undang-undang baru yang lebih sesuai dengan Pasal 18 UUD 1945, yaitu UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah tangganya Sendiri (UU No. 22 Tahun 1948).

Pasal 1 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1948 menyebutkan bahwa daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah provinsi, kabupaten (kota besar), dan desa (kota kecil, nagari, marga dan sebagainya), yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Selanjutnya, Pasal 1 ayat (2) menentukan daerah-daerah yang mempunyai hak-hak, asal usul, dan di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa dengan undang-undang pembentukannya dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan provinsi, kabupaten, atau desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Berdasarkan pada ketentuan ini, daerah di NKRI hanya mempunyai daerah-daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yang terdiri atas daerah biasa otonom dan daerah istimewa otonom, di luar itu tidak ada lagi daerah negara Republik Indonesia yang mempunyai daerah kedudukan (status) lain.¹⁰⁷

Penjelasan Pasal 1 UU No. 22 Tahun 1948 menegaskan bahwa, karena jarak antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang terbawah dipandang amat jauh, karena itu diadakan tingkatan-tingkatan

¹⁰⁶ The Liang Gie dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia sejak Kemerdekaan hingga Era Reformasi*. Malang: Setara Press, 2015, hal. 122.

¹⁰⁷ Penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah tangganya Sendiri.

yang cukup dan harus memperhatikan sungguh-sungguh daerah-daerah terbawah, yaitu desa sebagai daerah terdiri dari suatu atau lebih dari satu desa (di Sumatra: negeri, marga, dan sebagainya) yang digabungkan, sehingga merupakan suatu daerah yang mempunyai syarat syarat cukup untuk dapat berdiri menjadi daerah otonom, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yang pembentukan desa otonom akan dijalankan berangsur-angsur. Gagasan menjadikan desa sebagai tumpuan penyelenggaraan pemerintahan daerah tampak dari hasrat menitikberatkan otonomi pada desa.¹⁰⁸ Selain itu, kedudukan desa dapat dilihat dalam penjelasan umum angka 18 UU No. 22 Tahun 1948 yang menyatakan:

Menurut Undang-Undang Pokok ini, maka daerah otonom yang terbawah adalah Desa, Marga, Kora Kecil, dan sebagainya. Ini berarti desa ditaruh ke dalam lingkungan pemerintahan yang modern, tidak ditarik di luarnya sebagai waktu yang lampau. Pada jaman itu tentunya pemerintahan penjajah mengerti, bahwa desa itu sendi negara, mengerti bahwa desa sebagai sendi negara itu harus diperbaiki segala-galanya diperkuat dan didinamiseer, 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 diikat pada adat-adat, yang sebetulnya di desa 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. 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 di dalam keadaan senantiasa bergerak maju (dinamis). Maka untuk kepentingan itu pemerintahan desa dimasukkan di dalam lingkungan pemerintahan yang diatur dengan sempurna (modern),

¹⁰⁸ Nirmatul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa...*, *loc.cit.*, hal. 124.

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.

Berdasarkan pada beberapa norma dan penjelasan UU No. 22 Tahun 1948, kehendak undang-undang ini untuk merestrukturisasi wilayah desa membentuk desa-desa baru dengan territorial yang lebih luas merupakan pemikiran yang sangat maju dan mengandung gagasan dasar yang dikehendaki Pasal 18 UUD 1945.¹⁰⁹ Pengaturan desa berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 lebih mengacu kepada pemikiran M. Yamin bukan pemikiran Soepomo, yaitu desa ditempatkan sebagai pemerintahan kaki dengan pemerintahan tengahnya adalah kabupaten, sehingga desa dijadikan daerah otonom (*local self-government*), bukan dipertahankan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengurus rumah tangganya (*self-governing community* atau *zelfbesturende gemeenschappen*) sebagaimana pada zaman penjajahan. Desa ditarik ke dalam sistem pemerintahan, bukan dibiarkan tetap berada di luar sistem pemerintahan sebagaimana terjadi pada zaman kolonial.¹¹⁰ Dengan demikian, keberadaan desa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 sebagai daerah tingkat tiga di bawah provinsi dan kabupaten sebagai suatu daerah otonom, dengan asas penyelenggaraan pemerintahan desa adalah hak otonomi dan hak *medebewind*, bukan asas rekognisi yaitu pengakuan oleh negara sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki susunan asli. Namun, dalam pelaksanaannya terhambat karena tiga hal, yaitu:¹¹¹

Pertama, desa sebagai bagian penting dalam susunan pemerintahan daerah tidak diperbarui sebagaimana dikehendaki UU No. 22 Tahun 1948, akibatnya desa yang diharapkan sebagai tumpuan penyelenggaraan kemakmuran tidak berperan sebagaimana mestinya.

¹⁰⁹ *Ibid.*, hal. 126.

¹¹⁰ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, op.cit., hal. 214.

¹¹¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa...*, loc.cit.

Kedua, UU No. 22 Tahun 1948 tidak diikuti dengan pembaruan perangkat peraturan perundang-undangan pendukung, yaitu tetap berlaku ketentuan Hindia Belanda, IGO dan IGOB.

Selain UU No. 22 Tahun 1948 tersebut, pada masa Pemerintahan Republik Indonesia Serikat, pemerintah menetapkan peraturan desentralisasi untuk daerah Indonesia Timur, yaitu UU No. 44 Tahun 1950. Undang-undang ini membagi Negara Indonesia Timur dalam tiga tingkatan daerah otonomi, yaitu Tingkat I adalah daerah, Tingkat II adalah Daerah Bagian, dan Tingkat III adalah Daerah Anak Bagian. Undang-undang ini tidak mengandung ketentuan mengenai desa, namun tidak menghapuskan berlakunya UU No. 22 Tahun 1948 sehingga pengaturan desa masih berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 dan mengambil prinsip-prinsip yang terkandung di dalamnya, yaitu upaya menghilangkan sifat dualistik di dalam UU No. 1 Tahun 1945, hanya ada satu pemerintahan di daerah yaitu daerah otonom; titik berat otonomi pada desa, keinginan menghapuskan lembaga dan fungsi pamong praja, dan penyerahan urusan pemerintahan sebanyak-banyaknya kepada daerah. Hal tersebut mempunyai implikasi yuridis, yaitu ketiadaan pengaturan desa dalam UU No. 44 Tahun 1950 yang didasarkan pada Konstitusi RIS membuat desain pemerintahan desa menjadi tidak pernah dipertimbangkan lagi sehingga komitmen Pemerintah untuk menjadikan desa sebagai pemerintahan rerbawah sebagaimana diamanatkan UU No. 22 Tahun 1948 tidak terlaksana.

Pengaturan desa secara eksplisit tidak ada dan tidak disebutkan dalam UUDS Tahun 1950 yang ditetapkan dengan UU No. 7 Tahun 1950. Undang-undang ini mengatur pemerintah daerah dan daerah-daerah swapraja dalam Pasal 131, Pasal 132, dan Pasal 133, yang pada intinya menentukan bahwa:¹¹²

Pertama, pembagian daerah di Indonesia terdiri atas daerah besar dan daerah kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (*autonom*) seluas-luasnya dengan memandang dan mengingat dasar

¹¹² Pasal 131, Pasal 132, dan Pasal 133 Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.

permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara; dan *kedua*, kedudukan daerah swapraja diarur dengan undang-undang dan tidak dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum yang menuntut penghapusan dan pengertjilan itu dengan memberikan kuasa untuk itu kepada Pemerintah.

Sehubungan dengan ketentuan dalam UUDS Tahun 1950 tersebut, Soepomo memberikan penjelasan bahwa:¹¹³

Negara Kesatuan tidak akan bersifat senralistis, 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.

Perubahan konstitusi negara pada tahun 1950 tidak mengganggu pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1948 sampai dengan ditetapkan UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (UU No. 1 Tahun 1957).

UU No. 1 Tahun 1957 pada dasarnya memuat inti dari desentralisasi, yaitu membagi wilayah negara menjadi daerah besar dan daerah kecil yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sebagai daerah otonom, yang terdiri atas Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II, dan Daerah Tingkat III. Sehubungan dengan hal ini, UU No. 1 Tahun 1957 menegaskan bahwa:¹¹⁴

.... kesatuan-kesatuan masyarakat yang paling bawah, yang kita namakan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum bermacam-macam bentuknya di seluruh wilayah

¹¹³ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan*, *op.cit.*, hal 9.

¹¹⁴ Memori Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Penjelasan Umum angka 2

Indonesia. Di Jawa namanya desa, desa adalah satu macam kesatuan masyarakat hukum yang tidak lagi terbagi dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum bawahan dan tidak pula desa itu merupakan bagian dari yang lain kesatuan masyarakat hukum berdasarkan hukum 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.

Penjelasan undang-undang tersebut juga menegaskan bahwa syarat mutlak dalam sistem otonomi, yaitu *pertama*, mempunyai daerah sendiri yang memberikan kekuasaan kepada sekumpulan rakyat yang berdiam dalam suatu lingkungan yang nyata, sehingga untuk menciptakan satu kesatuan otonomi pada Daerah Tingkat III akan sulit dilakukan dan *kedua*, daerah merupakan suatu masyarakat yang sungguh mempunyai faktor-faktor pengikut kesatuannya. Undang-undang sebagai peraturan pelaksanaan dari UUDS Tahun 1950 menjadi tidak sesuai lagi dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945.

Untuk mengatasi kekosongan hukum yang mengatur pemerintahan daerah, dikeluarkan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah (Penpres No. 6 Tahun 1959). Pemberlakuan Penpres No. 6 Tahun 1959 terjadi pemusatan kekuasaan ke dalam satu garis birokrasi yang bersifat sentralistis.¹¹⁵ Selanjutnya MPRS menetapkan Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana Tahapan pertama 1961-1969 (Tap MPRS No. III/MPRS/1960), yang di dalamnya memuat juga ketentuan tentang pemerintahan daerah. Ketentuan pemerintahan daerah yang terdapat dalam TAP MPRS No. III/MPRS/1960, yaitu *pertama*, Paragraf 392 mengenai pembagian daerah dan jumlah tingkatan; *kedua*, Paragraf 393 mengenai

¹¹⁵ Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kementerian Dalam Negeri, *Naskah Akademik...*, *op.cit.*, hal. 48.

desentralisasi; *ketiga*, Paragraf 395 mengenai Pemerintah Daerah; dan *keempat*, Paragraf 396 mengenai Pemerintah Desa.¹¹⁶ Tap MPRS ini juga mengandung amanat untuk membentuk Daerah Tingkat II dan menyusun Rancangan Undang-Undang Pokok-Pokok Pemerintahan Desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Amanat Tap MPRS ini dilaksanakan oleh Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah, yang melahirkan UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (UU No. 18 Tahun 1965) dan UU No 19 Tahun 1965 tentang Desapraja (UU No. 19 Tahun 1965).

UU No. 18 Tahun 1965 mengatur tentang desa sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (4), yaitu 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. Ketentuan ini ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 4 ayat (2) yang menyatakan 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. Berdasarkan kedua norma tersebut, undang-undang ini melaksanakan Pasal 18 UUD 1945 dengan mengakui desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (hak otonomi). Selain itu, gabungan dari beberapa desa atau daerah setingkat desa dapat dibentuk sebagai Daerah Tingkat III. Pengaturan ini diperkuat dengan UU No. 19 Tahun 1965.

Seiring dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia, UU No. 19 Tahun 1965 mempunyai arah politik hukum yaitu menggantikan segala peraturan perundang-undangan tata perdesaan

¹¹⁶ *Ibid.*

yang mengandung unsur-unsur dan sifat-sifat kolonial feodal dengan undang-undang yang bersifat nasional kedesaan yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia dan menjamin tata perdesaan yang lebih dinamis dan penuh daya guna.¹¹⁷ Selanjutnya, Pasal 1 UU No. 19 Tahun 1965 menentukan bahwa Desapraja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. Pasal 1 UU No. 19 Tahun 1965 menjelaskan bahwa:

Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang tercakup dalam pengertian penjelasan Undang-undang Dasar Pasal 18: "*Volks-gemeenschappen* 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. Dengan menggunakan nama Desapraja, Undang-undang ini 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 berarti kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah-tangganya, memilih penguasanya, dan mempunyai harta-benda sendiri.

UU No. 19 Tahun 1965 mengandung makna bahwa *pertama*, undang-undang ini tidak membentuk tetapi mengakui kesatuan masyarakat hukum yang telah ada diakui sebagai desapraja dengan hak otonomi; *kedua*, jika di bagian wilayah Indonesia tidak terdapat kesatuan masyarakat hukum yang tidak memiliki batas teritorial daerahnya tidak akan dibentuk sebagai desapraja tetapi langsung dijadikan daerah administrasi dari Daerah Tingkat III; *ketiga*, desapraja hanya sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh Indonesia.

¹¹⁷ Konsiderans Menimbang UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja.

Pengaturan mengenai desa terus mengalami perubahan pada masa pemerintahan orde baru, seiring dengan adanya perubahan peraturan mengenai pemerintahan daerah melalui UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah (UU No. 5 Tahun 1974). Pasal 88 UU No. 5 Tahun 1974 mendelegasikan pengaturan mengenai pemerintahan desa ditetapkan dengan undang-undang. Untuk melaksanakan amanat UU No. 5 Tahun 1974, diundangkan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (UU No. 5 Tahun 1979). Secara substansial, UU No. 5 Tahun 1979 sepenuhnya mencerminkan *stelsel* dan pendekatan IGO dan IGOB yang memisahkan pemerintahan desa dari pemerintahan daerah, yang seharusnya pemerintahan desa menjadi bagian integral dari pemerintahan daerah.¹¹⁸ Undang-undang ini berorientasi pembentukan pemerintahan pusat yang bekerja di daerah (*the local state government*) bukan desentralisasi untuk memperkuat otonomi daerah atau membentuk pemerintahan daerah (*local government*). Hal ini bisa dilihat begitu kuatnya skema dekonsentrasi (desentralisasi administratif) daripada devolusi (desentralisasi politik) dalam UU No. 5 Tahun 1979.¹¹⁹ Selain itu, problematika hukum yang prinsipil dari undang-undang ini adalah penyeragaman (uniformitas) nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan desa.¹²⁰ Padahal, dalam merumuskan arah kebijakan hukum (*legal policy*), pemerintah desa perlu pengakuan dan penghormatan terhadap asal-usul yang bersifat istimewa pada eksistensi desa dengan memperbolehkan penggunaan nama, seperti dusun, marga, nagari, gampong, dan lain sebagainya, yang bentuk, susunan, maupun mekanisme pemerintahan didasarkan pada hukum adatnya masing-masing.¹²¹ UU No. 5 Tahun 1979 juga membawa perubahan yang prinsipil dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, yaitu:¹²²

¹¹⁸ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa...*, *op.cit.*, hal. 31-32

¹¹⁹ Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kementerian Dalam Negeri, *Naskah Akademik...*, *op.cit.*, hal. 50.

¹²⁰ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa...*, *loc.cit.*, hal. 32

¹²¹ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa...*, *op.cit.*, hal. 32

¹²² Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa...*, *op.cit.*, hal. 114-116.

pertama, secara resmi organisasi pemerintahan yang terendah dipisahkan antara yang bersifat administratif yaitu kelurahan dengan desa yang bersifat otonom; *kedua*, untuk pertama kalinya secara nasional, pejabat dan pegawai organisasi pemerintahan yang terendah dipegang oleh pegawai negeri; *ketiga*, penghapusan lembaga perwakilan masyarakat desa; *keempat*, pengukuhan kepala desa sebagai pusat kekuasaan di desa; dan *kelima*, penyeragaman organisasi pemerintahan desa.

Sentralisasi dan uniformitas yang tercermin dalam UU No. 5 Tahun 1979 tersebut telah menghasilkan pemerintahan desa yang berorientasi ke atas dan hampir sepenuhnya mengabaikan bawah, sehingga otonomi dan demokrasi desa menjadi lumpuh.¹²³

Pengaturan desa ini mengalami perubahan lagi sejalan dengan ditetapkannya Tap MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Untuk melaksanakan Tap MPR ini diundangkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22 Tahun 1999). Undang-undang ini secara nyata mengakui otonomi desa meskipun tidak secara tersurat. Berdasarkan Pasal 1 UU No. 22 Tahun 1999, desa atau yang disebut dengan nama lain dirumuskan sebagai 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. Berdasarkan Penjelasan UU No. 22 Tahun 1999, pengaturan pemerintahan desa dalam undang-undang ini mempunyai landasan pemikiran untuk keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Definisi desa tersebut mengandung beberapa unsur penting yang berbeda dengan kebijakan rezim orde baru, yaitu desa merupakan kesatuan masyarakat hukum, desa diberikan hak atau wewenang untuk mengatur dan mengurus

¹²³ Pratikno dalam Dadang Yuliantara (Penyunting), *Arus Bawah Demokrasi Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Cet. II, Yogyakarta: Laper, 2000, hal. 141-142.

kepentingan masyarakat desanya sendiri, diakuinya hak asal-usul dan adat-istiadat desa masyarakat desa, dan adanya di daerah kabupaten.¹²⁴ Berdasarkan beberapa unsur tersebut, UU No. 22 Tahun 1999 menegaskan kedudukan desa sebagai lembaga yang otonom, meskipun tidak disebutkan secara eksplisit tetapi tercermin pada pengakuan hak asal-usul dan adat-istiadat desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom. Berkaitan dengan ini, M. Ryaas Rasyid menegaskan 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 1945.¹²⁵ Namun, adanya pengakuan desa dalam sistem pemerintahan nasional yang berada di daerah kabupaten jika dilihat dari hukum ketatanegaraan tidak tepat karena hanya negara yang melakukan desentralisasi bukan kabupaten/kota. Hal ini mengandung pengertian bahwa UU No. 22 Tahun 1999 menimbulkan ketidakjelasan posisi desa karena antara prinsip otonomi asli dari masyarakat yang berpemerintahan (*self government community*) dengan prinsip desentralisasi (*local self government*) tidak mempunyai batas perbedaan yang jelas. Pengakuan desa sebagai *self government community* tidak bersifat substantif karena berlakunya undang-undang ini tidak serta merta diikuti dengan pemulihan otonomi asli desa terutama otonomi dalam mengelola hak ulayat desa adat.¹²⁶

Seiring dengan perjalanan waktu, pengaturan desa mengalami perubahan lagi sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Tahun 2004). Desa diatur

¹²⁴ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa...*, *op.cit.*, hal. 114-116.

¹²⁵ Muhammad Yasin Al-Arif, “Problematisa Hukum Pengaturan Desa dalam Konstitusi (Analisis terhadap Pengaturan Desa Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD NRI 1945),” *Tesis*, Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2017, hal. 199.

¹²⁶ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini, Masa Depan Otonomi Desa*, Yogyakarta: Institute For Research and Empowerment, 2008, hal. 488.

dalam Bab XI UU No. 32 Tahun 2004. Pengaturan desa dalam undang-undang berhasil menyempurnakan berbagai pengaturan tentang desa yang sebelumnya diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah meskipun tidak menimbulkan perubahan yang prinsipil. Desa tetap diakui 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. Dalam bukunya *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia* (2003), Mashuri Maschap menulis tentang pengaturan desa dalam undang-undang ini menurut Mashuri Maschap, yaitu *pertama*, penyelenggaraan pemerintahan desa di berbagai daerah bisa dilakukan sesuai dengan asal-usul, adat-istiadat, dan tradisi yang berlaku di masing-masing desa; *kedua*, partisipasi masyarakat desa diberikan seluas mungkin sejak penyusunan rencana kegiatan desa sampai dengan tahap pengawasan dan kegiatan desa; *ketiga*, adanya prinsip otonomi asli memberikan hak-hak desa termasuk wewenang yang dimiliki dari awal terbentuknya desa berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat diakui dan dihormati; *keempat*, undang-undang ini memberikan desentralisasi dan demokratisasi pada tingkat pemerintahan daerah sampai ke desa; *kelima*, pemberdayaan masyarakat dilakukan untuk menumbuhkembangkan kemampuan masyarakat dan memberikan kebebasan pada desa untuk membentuk lembaga-lembaga kemasyarakatan, membentuk badan usaha yang bersifat komersial, dorongan untuk membangun kerja sama antara desa dan juga kerja sama dengan pihak ketiga.¹²⁷ Meskipun demikian, undang-undang ini belum memberikan ruang bagi otonomi desa termasuk *property right* karena undang-undang ini hanya mengakui desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadatnya. Berdasarkan beberapa hal tersebut, dapat dikatakan bahwa implementasi

¹²⁷ Mashuri Maschap, *Politik Pemerintahan Desa...*, *op.cit.*, hal. 148-150.

pengaturan desa tersebut memunculkan permasalahan, yaitu *pertama*, UU No 32 Tahun 2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara pemerintah, pemerintah daerah, dan pemerintah desa; *kedua*, desain kelembagaan pemerintah desa yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 belum sempurna sebagai visi dan kebijakan untuk membangun kemandirian, demokrasi, dan kesejahteraan desa; dan *ketiga*, desain UU No. 32 Tahun 2004 mengenai Desa terlalu umum sehingga dalam banyak hal pasal-pasal tentang Desa batu bisa dijalankan setelah lahir peraturan pemerintah dan peraturan daerah.¹²⁸

Berdasarkan sejarah pengaturan desa ini, sejak desa diatur dalam peraturan perundang-undangan mulai dari zaman Pemerintahan Hindia Belanda hingga saat ini, desa telah mempunyai legalitasnya dan mendapatkan pengakuan secara *de jure*, namun dalam implementasinya sistem pemerintahan di Indonesia belum memperlihatkan keberpihakan kepada desa. Hal ini juga berlaku bagi otonomi desa, yang mendapatkan legalitasnya meskipun berdasarkan aspek histori pengaturan desa ini tidak ada nomenklatur resmi yang menyebutkan otonomi desa secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan.

IV. MAZHAB DESA VERSI UU DESA

Pemerintah telah membuat kebijakan hukum berupa UU Desa untuk memperkuat desa. UU Desa memberikan wajah baru dan paradigma baru bagi desa dengan posisi, peran, dan kewenangan desa yang baru. Wajah baru desa menjadi harapan mengiringi UU Desa karena pada peraturan perundang-undangan sebelumnya kewenangan desa hanya bersifat target, sedangkan dengan UU Desa kewenangan desa bersifat mandat.¹²⁹ Kebijakan hukum ini didasarkan pada pertimbangan

¹²⁸ Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kementerian Dalam Negeri, *Naskah Akademik...*, *op.cit.* hal. 1-5.

¹²⁹ Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, *Buku 1 Kewenangan Desa...*, *op.cit.*

pertama, desa memiliki hak asal-usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan UUD 1945; *kedua*, dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera; dan *ketiga*, desa dalam susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan perlu diatur tersendiri dengan undang-undang.¹³⁰

Konsideran menimbang tersebut menunjukkan bahwa ada sebuah pengakuan dari negara mengenai kontribusi desa terhadap eksistensi negara Indonesia. Desa dianggap sebagai institusi sosial yang sangat penting bagi bangsa Indonesia sehingga diberi legalitas hukum melalui UU Desa. Fasafah dari UU Desa tersebut mengandung adanya kewajiban dan amanat bahwa desa harus mandiri dan sejahtera sehingga idealnya desa mempunyai posisi tawar yang sangat kuat terhadap pemerintah ataupun kekuatan-kekuatan lain.¹³¹ Selain itu, undang-undang ini menggabungkan fungsi *self government* yaitu *self governing community* dan *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.¹³² Namun, UU Desa menyeragamkan seluruh penyebutan dengan nama desa sehingga mengakibatkan adat istiadat asli dan penyebutan nama lain tidak diberlakukan. Undang-Undang ini juga menempatkan desa sebagai wilayah administrasi (*local state government*) bukan daerah

¹³⁰ Konsideran Menimbang huruf a, huruf b, dan huruf c Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹³¹ Herlin Wijayanti dalam Monika Suhayati, *et al.*, "Implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Ditinjau dari Aspek Hukum Tata Negara dan Aspek Hukum Ekonomi," *Laporan Penelitian*, Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2017.

¹³² Zainal, "Dinamika Kebijakan Pemerintahan Desa di Indonesia dari Masa ke Masa (Studi Tahun 1979-2015).," *Jurnal TAPIs* Vol.12 No.1 Januari-Juni 2016.

otonomi (*local self-government*) karena desa ditempatkan di wilayah administrasi kecamatan dan tidak mendapatkan penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat.¹³³

Desa mempunyai struktur sosial yang otonom dengan tradisi, adat istiadat, dan hukumnya sendiri yang relatif mandiri yang merepresentasikan kehidupan, penghidupan semua entitas yang memiliki karakteristik homogen dan terikat kuat secara emosional dalam suatu sistem sosial budaya. Ruang lingkup desa ini diakomodasi dalam UU Desa. UU Desa memberikan batasan desa sebagai 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.¹³⁴ Berdasarkan ketentuan Pasal 1 UU Desa, desa berasal dari sebuah kesatuan masyarakat hukum sehingga memiliki kewenangan-kewenangan bertindak dan berbuat hukum, memiliki daerah kekuasaan hukum sebagai tempat tinggal dan bekerja, dan memiliki pemerintahan desa dengan aturan-aturan hukum masyarakat desa.¹³⁵

Definisi desa tersebut bisa dikatakan sebagai definisi standar dari otonomi desa. Definisi ini mengindikasikan pemerintah menjadikan desa sebagai sebuah entitas yang memiliki otonomi. Hal ini mengingat otonomi pada dasarnya adalah kewenangan untuk mengatur, mengurus, dan menyelenggarakan suatu urusan. Hal ini mengandung makna bahwa undang-undang ini memosisikan desa sebagai subjek hukum yang berhak dan berwenang membuat tindakan hukum, membuat peraturan yang mengikat, menguasai tanah, menyelenggarakan

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹³⁵ Fokky Fuad Wasitaatmadja dalam Monika Suhayati, *et.al.*, "Implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Ditinjau dari Aspek Hukum Tata Negara dan Aspek Hukum Ekonomi," *Laporan Penelitian*, Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2017.

kerja sama, dan lain-lain. Otonomi desa ini seharusnya menyangkut hubungan hukum desa sebagai subjek hukum dan hubungan antara desa dengan negara, sehingga otonomi desa meliputi pembagian kekuasaan, kewenangan, dan keuangan kepada desa dalam mengelola pemerintahan selain pengakuan kedudukan desa.¹³⁶

Selain itu, dalam UU Desa juga secara jelas ada pengakuan atas hak-hak tradisional masyarakat hukum yang terbagi atas desa dan desa adat,¹³⁷ yang dalam penyebutannya disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.¹³⁸ UU Desa juga menunjukkan adanya sebuah pengakuan atas sebuah sistem pemerintahan berdasarkan pada pengetahuan dan pemahaman masyarakat desa untuk mengatur desanya sendiri, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 huruf h dan Penjelasan Umum UU Desa mengenai asas demokrasi. Demokrasi menurut UU Desa bermakna 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.

Prinsip pengakuan dan penghormatan kepada desa sebagai kesatuan masyarakat hukum ini didasarkan pada Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Batasan tersebut mengandung pengertian bahwa desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi dan diakui oleh negara untuk melakukan perbuatan hukum berupa mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya berdasarkan pada prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisionalnya. Ini mengandung pengertian bahwa dengan UU Desa, negara mengakui desa dan desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum yang bersifat otonom, dengan penetapan sebagai desa ataupun desa adat dilakukan oleh pemerintah daerah melalui

¹³⁶ Risalah Pembahasan Rancangan Undang-Undang Desa, hal. 230-237.

¹³⁷ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹³⁸ *Ibid.*

peraturan daerah sehingga desa menjadi daerah otonom dengan otonomi bagi desa sesuai dengan kearifan lokal. Berdasarkan prinsip pengakuan dan beberapa pengaturan dalam UU Desa tersebut, tercermin bahwa UU Desa kembali memberikan otonomi desa kepada desa untuk mengatur, mengurus, dan menyelenggarakan pemerintahan desanya berdasarkan kewenangan yang melekat pada desa. Hal ini harus dipahami dalam konteks ketatanegaraan bahwa berdasarkan pengakuan tersebut, kedudukan desa dapat menjadi daerah otonom atau daerah khusus karena hak asal-usul dengan sebutan desa adat.

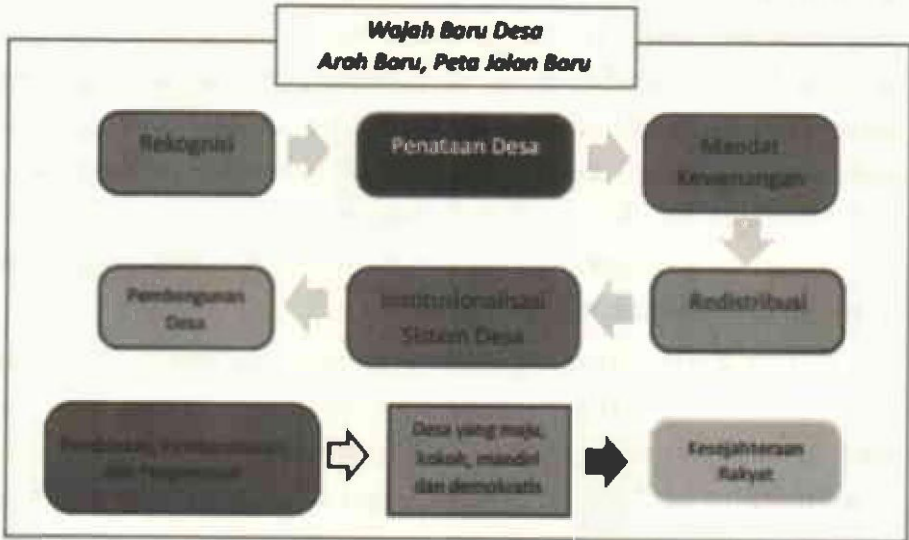
UU Desa telah memberikan otonomi bagi desa sehingga desa memiliki otonomi sebagai *self governing community* untuk desa adat dan sebagai *local state government* untuk desa. Keduanya sebagai desa otonom juga mempunyai otonomi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai *local self government*. Hal ini berarti bahwa secara normologis ada pengakuan dari negara yang mengakui eksistensi desa sebagai daerah otonom, sehingga desa diberikan desentralisasi politik melalui pemerintahan desa yang dijalankan oleh kepala desa, perangkat desa, dan badan permusyawaratan desa; desentralisasi pembangunan melalui perumusan perencanaan pembangunan sesuai dengan potensi dan kebutuhan desanya (*local self planning*); dan desentralisasi keuangan dari negara ke desa melalui dana desa sebagai salah satu sumber pembiayaan untuk pengelolaan pemerintahan dan pembangunan desa.

Ketiga desentralisasi tersebut merupakan residualitas dari desentralisasi yang telah ada dan subsidiaritas dengan kewenangan lokal, yang dilaksanakan sesuai dengan unsur-unsur otonomi yang ada di desa, yaitu *pertama*, adat istiadat yang mengikat dan ditaati oleh masyarakat desa sebagai kearifan lokal; *kedua*, tanah, kekayaan alam, dan pusaka sebagai kekayaan desa; *ketiga*, sumber-sumber kekayaan desa; *keempat*, urusan rumah tangga desa; *kelima*, pemerintahan desa sebagai alat yang memegang fungsi mengatur, mengurus, dan mengelola desa; dan *keenam*, badan permusyawaratan desa. Otonomi bagi desa ini

dimaksudkan untuk mewujudkan desa yang kuat, maju, mandiri, demokratis, dan sejahtera melalui pembangunan yang digerakkan oleh desa (*village driven development*), dengan meletakkan desa sebagai subjek dan arena pembangunan sehingga desa menjadi basis modal sosial, basis politik dan pemerintahan, basis demokrasi, dan basis ekonomi.

Berdasarkan pada beberapa hal tersebut, UU Desa ini antara lain mengandung asas rekognisi, redistribusi, ada institusionalisasi sistem desa sebagai pemerintahan masyarakat sehingga bisa menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat secara penuh, penataan desa, pembinaan, dan pengawasan untuk terciptanya desa yang maju, kokoh, mandiri, dan demokratis sehingga terwujud kesejahteraan rakyat.¹³⁾ Hal ini merupakan wajah baru, arah, dan peta jalan baru bagi desa ini sebagaimana tergambar dalam Bagan 2.

Bagan 2. Wajah Baru Desa, Arah Baru, Peta Jalan Baru



Sumber: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi RI, 2015

¹³⁾ Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, *Buku 1 Kewenangan Desa...*, *op.cit.*

UU Desa juga mengandung paradigma baru dari desa lama menjadi desa baru. Paradigma baru ini antara lain mengenai kedudukan desa menjadi pemerintahan masyarakat yaitu *hybrid* antara *self governing community* dan *local self government* bukan sebagai organisasi pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota (*local state government*).¹⁴⁰ Sehingga posisi dan perannya lebih berdaulat dalam mengatur dan mengurus desa berdasarkan asas rekognisi dan subsidiaritas sebagai asas utama. Sekalipun desa dalam UU Desa bersifat *self governing community*, negara dan pemerintah daerah tetap bertanggung jawab untuk mengakui, menghormati, dan memelihara keberlangsungan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat di desa.¹⁴¹ Lebih lanjut mengenai paradigma baru desa diuraikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Desa Lama Vs. Desa Baru

Parameter	Desa Lama	Desa Baru
Payung Hukum	UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 72 Tahun 2005	UU No. 6 Tahun 2014, PP No. 43 Tahun 2014, PP No. 47 Tahun 2015, dan Permendagri No. 44 Tahun 2016.
Asas Utama	Desentralisasi-residualitas	Rekognisi-subsidiaritas
Kedudukan	sebagai organisasi pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota (<i>local state government</i>)	Sebagai pemerintahan masyarakat, <i>hybrid</i> antara <i>self governing</i> dengan <i>local self government</i> .

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Muhadam Labolo, *Dinamika Politik ...*, *opcit.*, hal. 176.

Posisi dan Peran Kabupaten/ Kota	Kabupaten/kota mempunyai kewenangan yang besar dan luas dalam mengatur dan mengurus desa.	Kabupaten/kota mempunyai kewenangan yang terbatas dan strategis dalam mengatur dan mengurus desa; termasuk mengatur dan mengurus bidang urusan desa yang tidak perlu dirangani langsung oleh pusat.
<i>Delivery</i> kewenangan dan program	Target	Mandat
Posisi dalam pembangunan	Objek	Subjek
Model Pembangunan	<i>Government driven development</i> atau <i>community driven development</i>	<i>Village driven development</i>
Pendekatan dan Tindakan	Imposisi dan mutilasi sectoral	Fasilitasi, emansipasi, dan konsolidasi

Sumber: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi RI, 2015

Berdasarkan Bagan 1 dan Tabel 2, bentuk pengakuan negara terhadap desa dapat dilihat dari pengakuan atas keberagaman desa di berbagai daerah (asas rekognisi). Wujud konkret dari pengakuan dan penghormatan negara terhadap desa adalah diberikannya alokasi keuangan negara secara langsung untuk dikelola desa (asas subsidiaritas). Kedua asas ini didasarkan pada pengakuan konstitusi terhadap keberagaman kesatuan masyarakat hukum dan batasan desa dalam UU Desa. Paradigma baru desa ini sesuai dengan misi UU Desa, yaitu *pertama*, mewujudkan desa kuat, maju, mandiri, demokratis, dan sejahtera; *kedua*, pembangunan desa dilakukan melalui rekognisi,

subsidiaritas, redistribusi, dan demokrasi, sehingga membawa desa yang bertenaga sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi, dan bermartabat secara budaya; *ketiga*, desa dipromosikan sebagai subjek dan arena pembangunan. Desa dimasukkan sebagai salah satu agenda pembangunan nasional sesuai dengan Nawacita Ketiga yaitu membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan.¹⁴² *Keempat*, perubahan dari pembangunan yang digerakkan oleh negara (*state driven development*) dan pembangunan yang digerakkan masyarakat (*community driven development*) menuju pembangunan yang digerakkan oleh desa (*village driven development*); *kelima*, desa menjadi basis modal sosial, basis politik dan pemerintahan, basis demokrasi, dan basis ekonomi; dan *keenam*, desa dalam skema pembangunan menyediakan pelayanan dasar, mengembangkan aset ekonomi lokal, membangun infrastruktur, serta memanfaatkan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Berdasarkan pada UU Desa, otonomi desa merupakan hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut.¹⁴³ Oleh karenanya, otonomi desa ini bersifat riil dan tanggung jawab terkait dengan potensi desa dan kemampuan desa dalam mengatur, mengurus, dan mengelola potensinya. Dengan otonomi ini, desa mempunyai hak, wewenang, dan kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, membina kemasyarakatan desa, dan memberdayakan masyarakat desa sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UU Desa.

Pemberian otonomi kepada desa ini dapat dikatakan sebenarnya tidak sesuai dengan UUD 1945, karena berdasarkan Pasal 18 UUD

¹⁴² Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, hal. 5-4.

¹⁴³ Herlin Wijayanti, ..., *op.cit.*

1945 ayat (2) pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini berarti meskipun konstitusi mengakui kesatuan masyarakat hukum adat beserta dengan hak-hak tradisionalnya, namun konstitusi hanya memberikan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi hanya sampai kepada pemerintah kabupaten/kota dan tidak menyebutkan desa memiliki kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.

Ini menunjukkan bahwa apabila disandingkan aspek hukum rentang desa dengan desa yang diatur dalam UU Desa, maka terjadi ketidakcocokan karena:¹⁴⁴

terjadi benturan regulasi; otonomi desa tidak dikenal dalam teori hukum dan desentralisasi, karena merupakan sesuatu yang hidup dalam dunia nyata; otonomi desa bukan bagian dari desentralisasi tetapi residualitas dari desentralisasi dan subsidiaritas dengan kewenangan lokal; dan UU Desa merupakan hasil kompromi politik.

Ketidakcocokan tersebut terjadi karena adanya perbedaan cara pandang desa melihat hukum dan hukum melihat desa melalui UU Desa. Menurut mazhab desa, otonomi hanya berlaku sampai daerah kabupaten/kota dengan berdasarkan landasan konstitusional sehingga otonomi desa hanyalah residu dari sistem desentralisasi tersebut. Poin yang kedua, sejauh ini belum ada definisi formal tentang otonomi desa yang dirumuskan dalam undang-undang, meskipun otonomi desa telah berlangsung sejak desa ada di wilayah nusantara sejak sebelum penjajahan. UU Desa hanya mengakui desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus dirinya secara mandiri, dengan memberlakukan uniformitas penamaan desa sehingga keberagaman istilah, hak asal-usul, dan adat istiadat kesatuan masyarakat hukum yang disebut dengan desa.

¹⁴⁴ Sutoro Eko, ..., *op.cit.*

Selain itu, undang-undang ini juga mengandung dualisme pengaturan antara desa adat yang didasarkan pada *self governing community* dan pemerintahan desa yang didasarkan pada *local self government* sehingga desa sebagai kesatuan masyarakat hukum akan menjalankan kedua fungsi tersebut.

Hal tersebut akan berbeda jika dilihat dari aspek legal formal yaitu UU Desa. Berdasarkan beberapa hal tersebut, otonomi desa memang tidak dinyatakan secara resmi dalam UU Desa namun UU Desa mengandung makna otonomi desa. Hal ini terlihat dari legal formal yang merujuk pada norma-norma dalam UU Desa menunjukkan bahwa desa sebagai kesatuan masyarakat hukum berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional. Oleh karena itu, desa berkedudukan sebagai subjek hukum dalam hubungan hukum secara keperdataan untuk kepentingan masyarakat dan hubungan hukum dengan negara dalam urusan pemerintahan. Selain itu otonomi desa dalam UU Desa ditunjukkan dengan adanya pengakuan dari negara terhadap hak asal-usul dan/atau hak tradisionalnya. Hal ini tercermin dari frasa hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU Desa menggabungkan fungsi *self governing community* untuk kesatuan masyarakat hukum dengan *local self government* untuk pemerintahan desa sehingga undang-undang ini mengenal adanya desa dengan desa adat. Untuk itu, diperlukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan bagian dari wilayah desa dan/atau desa adat. Undang-undang ini memberikan ruang gerak bagi desa untuk mengatur perencanaan pembangunan berdasarkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat, serta potensi dan kearifan lokal desa tersebut.

V. IMPLEMENTASI OTONOMI DESA PASCA BERLAKU UU DESA

Berbeda dengan otonomi daerah yang dimiliki oleh daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, otonomi desa bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Otonomi daerah merupakan otonomi yang dibetikan kepada daerah didasarkan pada Pasal 18 UUD 1945, sedangkan otonomi desa berdasarkan kearifan lokal dan adat istiadat yang tumbuh dari desa.¹⁴⁵ Otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat dan utuh berdasarkan kearifan lokal, prakarsa masyarakat, asal-usul, dan adat istiadat yang tumbuh dan hidup di desa bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari pemerintah dan pemerintah berkewajiban menghotmati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut.¹⁴⁶ Desa sebagai satuan masyarakat hukum terkecil yang memiliki otonomi asli berdasarkan kearifan lokal harus dapat dikelola oleh aparat desa atas dukungan masyarakat untuk mewujudkan tujuan pembangunan desa tersebut.¹⁴⁷ Namun, dalam praktik antara otonomi daerah dan otonomi desa sering dicampuradukkan, yaitu:¹⁴⁸

otonomi desa ini berawal dari 3 (tiga) fungsi kekuasaan dan urusan pemerintahan, yaitu fungsi utama ada di pemerintah pusat, sedangkan di desa bersifat tradisional yang menyatu secara nasional; ada fungsi *service* berupa pelayanan, antara lain, pendidikan, kesehatan, tanah, dan air, sedangkan otonomi desa ini bersifat riil dan tanggung jawab terkait dengan potensi desa, kemampuan desa dalam mengelola potensinya, dengan memperhatikan desa adat yang diberikan otonomi penuh; pembangunan menimbulkan adanya distribusi yang diperintahkan dari atas, sehingga daerah terkena kewajiban untuk

¹⁴⁵ Tunggul Anshori dalam Monika Suhayati, *et.al.*, "Implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Ditinjau dari Aspek Hukum Tata Negara dan Aspek Hukum Ekonomi," *Laporan Penelitian*, Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2017.

¹⁴⁶ Herlin Wijayanti, ..., *op.cit.*

¹⁴⁷ Suhartini, dalam Monika Suhayati, *et.al.*, "Implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Ditinjau dari Aspek Hukum Tata Negara dan Aspek Hukum Ekonomi," *Laporan Penelitian*, Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2017.

¹⁴⁸ Tunggul Anshori, ..., *op.cit.*

melaksanakan program nasional dan otonomi desa akan terkikis karena pembangunan desa dilakukan sebagai inisiatif desa atau program pemerintah.

Otonomi desa mempunyai peluang untuk melindungi, memajukan, memberdayakan, dan menyejahterakan suatu desa. Dengan otonomi ini, desa sudah bisa mengelola desa secara mandiri, membuat kebijakan sendiri, membuat aturan sendiri dalam rangka pemenuhan kebutuhan hidup bermasyarakat. Bentuk pelaksanaan otonomi bagi desa sudah dirinci dalam UU Desa, antara lain, berkaitan dengan dana desa, peraturan desa, termasuk membuat perencanaan pembangunan desa yang tertuang dalam peraturan desa.¹⁴⁹ Secara rutin bentuk dan pelaksanaan otonomi yang dimiliki desa, yaitu:¹⁵⁰

merencanakan pembangunan desa dengan cara musyawarah desa; membuat kebijakan dan penetapan APBDesa; sistem kebijakan yang ada di desa dengan menggunakan skala prioritas; melaksanakan secara penuh garis ketetapan desa dari hasil Musyawarah Desa; mengelola APBDesa baik yang bersumber dari PAD, maupun dana Transfer; merencanakan pembiayaan dengan menggunakan dana desa yang mengacu pada peraturan dan aplikasi sistem keuangan desa; melaksanakan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa dengan pola *bottom up*; dan melaksanakan pemilihan kepala desa sendiri.

Hal ini menunjukkan bahwa UU Desa telah memberikan aturan hukum dan peluang bagi desa untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kebutuhan daerahnya, namun otonomi desa tidak akan berjalan sesuai dengan harapan jika tidak didukung dengan regulasi yang berada di bawah undang-undang dan/atau regulasi yang setingkat dengan UU Desa.¹⁵¹

¹⁴⁹ Suhartini, ..., *loc.cit.*

¹⁵⁰ Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Pemerintah Kabupaten Malang dalam Monika Suhayati, *et.al.*, "Implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Ditinjau dari Aspek Hukum Tata Negera dan Aspek Hukum Ekonomi," *Laporan Penelitian*, Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2017.

¹⁵¹ Suhartini, ..., *loc.cit.*

Selain itu, agar desa dapat mengembangkan otonomi asli yang dimilikinya sesuai dengan karakteristik desa tersebut, desa harus menggali dan mengembangkan potensi desa dan sumber daya yang dimiliki desa tersebut. Adapun beberapa perbuatan hukum yang dilakukan berdasarkan otonomi desa, yaitu:¹⁵²

menerapkan prinsip musyawarah desa menuju desa kreatif dan masyarakat yang mandiri, sesuai dengan potensi dan sumber daya yang dimiliki oleh desa; melaksanakan musyawarah perencanaan pembangunan desa dengan melibatkan semua unsur di desa; dan membuat dokumen berupa peraturan desa, rencana pembangunan desa, serta anggaran pendapatan dan belanja desa.

Musyawarah desa dalam penyusunan peraturan dan kebijakan untuk mengembangkan dan membangun desa tersebut didasarkan pada penilaian terhadap kebutuhan masyarakat desa dan potensi desanya, sehingga menghasilkan prioritas program pembangunan desa yang meliputi:¹⁵³

peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar; pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia; pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif; pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi; dan peningkatan kualitas ketertiban dan ketenteraman masyarakat Desa berdasarkan kebutuhan masyarakat Desa.

Perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan desa ini merupakan bentuk otonomi terhadap pemerintah desa yang mencakup berbagai bidang seperti pemberdayaan ekonomi masyarakat desa, penyediaan infrastruktur desa, pengembangan pendidikan dan kebudayaan, pemberdayaan potensi pemuda, dan lain-lain disesuaikan dengan kebutuhan dan karakteristik desa dan masyarakat desa tersebut.¹⁵⁴ Oleh karena itu, diperlukan adanya pergerakan yang

¹⁵² Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Pemerintah Kabupaten Malang, ..., *loc.cit.*

¹⁵³ Suhartini, ..., *loc.cit.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

inovatif dan kreatif dari kepala desa sebagai orang yang mempunyai peranan penting dalam pembangunan desa. Hal ini berarti kepala desa yang akan menentukan keberhasilan sebuah desa untuk maju. Untuk itu, sangat penting adanya kemampuan *leader* dari kepala desa untuk memetakan kebutuhan masyarakat atau potensi daerah yang bisa dioptimalkan untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat. Jika pemerintah desa mampu mengenali potensi desa, kebutuhan desa, dan karakter masyarakat desa tersebut, maka kesejahteraan masyarakat desa secara umum bisa tercapai. Hal ini disebabkan titik tumbuh otonomi desa yaitu adanya pengakuan masyarakat secara *de facto* merupakan *spirit* utama bagi pemimpin di desa untuk mengembangkannya ke dalam urusan pemerintahan yang semakin kompleks sebagai tuntutan yang terus berkembang secara internal dan eksternal.¹⁵⁵

UU Desa menjadi dasar hukum bagi pemerintah untuk membuat kebijakan hukum terkait dengan desa serta pemerintah daerah dalam membentuk dan mengundangkan peraturan daerah yang mengatur rentang desa di daerahnya. Salah satunya, Pemerintah Kabupaten Malang telah mengundangkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Desa dan Peraturan Bupati Malang Nomor 25 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa. Pengaturan desa menurut beberapa desa di Kabupaten Malang dan Kabupaten Berau, saat ini lebih menguntungkan desa, karena melalui aturan tersebut, desa diberi tempat untuk memperkuat diri, desa dengan leluasa mengurus diri sendiri.

Pada prinsipnya, pengaturan desa akan memberikan kepastian hukum bagi desa untuk mengembangkan nilai-nilai, budaya, keunggulan komparatif yang dimiliki yang sifatnya kearifan lokal menjadi bersifat global. Hal ini tentu merupakan peluang yang dimiliki desa menjadi lebih bermanfaat dan bermartabat, baik skala regional, nasional, maupun global. Pengaturan desa berdasarkan asas-asas dan

¹⁵⁵ Muhadam Labolo, *Dinamika Politik ...*, *op.cit.*, hal. 170.

tujuannya memberikan kepastian hukum dan memberikan peluang yang luar biasa besar bagi pemerintah desa untuk pertumbuhan dan perkembangan otonomi desa. Dengan otonomi yang dimiliki ini, pemerintah desa dibantu aparat desa dan didukung masyarakat desa diharapkan mampu mewujudkan tujuan otonomi desa itu sendiri di antaranya melestarikan dan memajukan budaya, adat istiadat daerah, membentuk ketahanan sosial budaya masyarakat, memberdayakan ekonomi masyarakat, dan muaranya adalah kesejahteraan masyarakat desa secara menyeluruh. Hal inilah yang akan semakin memperkuat otonomi desa dan perkembangan otonomi desa.

Pengaturan desa ini mempunyai arti penting berupa kepastian hukum kepada peran aparat desa dan masyarakat desa, sehingga dengan adanya sandaran hukum yang kokoh dapat aparat desa dapat mewujudkan perannya yang seharusnya sesuai dengan harapan masyarakat desanya. Otonomi penuh terhadap desa akan menjadi tidak bermakna manakala tidak didukung dengan regulasi yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, cara memperkuat peran aparat desa dan masyarakat dalam sistem pemerintahan desa agar bersifat otonom di antaranya.¹⁵⁶

memformulasikan regulasi sesuai dengan perkembangan sosial masyarakatnya; sumber daya manusia di desa terutama kepala desa dan perangkat desa harus terus ditingkatkan atau ada standar kualifikasi tertentu sebagai syarat untuk menduduki jabatan kepala desa atau perangkat desa; penyerapan aspirasi masyarakat harus akomodatif, sehingga setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah desa merupakan representasi dari seluruh masyarakat desa; pemerintah desa dalam merumuskan dan rencana kerja pemerintah desa jangka menengah dan jangka pendek harus memahami betul kondisi geografis, sosial, ekonomi dan budaya masyarakat serta nilai-nilai/norma yang berkembang di masyarakat, sehingga program tersebut tepat guna dan berdaya guna, efektif dan efisien, dirasakan dan dinikmati masyarakat.

¹⁵⁶ Suhartini, ..., *loc.cit.*

Hendaknya otonomi desa ini tidak menjadikan desa sebagai desa monarki, dimana sang “raja” mempunyai kekuasaan yang tak terbatas, sehingga tetap diperlukan pengawasan secara komprehensif. Bagi sebagian besar aparat desa, otonomi adalah salah satu peluang baru yang dapat membuka kreativitas bagi seluruh aparatur pemerintah desa di dalam pengelolaan administrasi pemerintahan desa, pemberdayaan, dan kemasyarakatan. Selain itu dari segi masyarakat, poin penting yang dirasakan di dalam era otonomi adalah semakin transparannya pengelolaan Pemerintah Desa dan semakin pendeknya rantai demokrasi.

Hal tersebut menunjukkan bahwa otonomi desa memberikan tantangan terkait dengan kesiapan perangkat dan masyarakat desa. Tantangan tersebut, yaitu sudah siapkan perangkat desa untuk bisa menerjemahkan substansi yang tersurat dalam konsideran UU Desa tersebut untuk dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Demikian juga dengan kondisi masyarakat desa yang bersangkutan apakah juga sudah siap menerima perubahan dan percepatan otonomi desa, mengingat desa saat ini sudah dipercaya untuk mengelola dana yang sangat besar. Untuk itu, perlu dilakukan beberapa hal dalam rangka mengembangkan otonomi desa, yaitu penyadaran, pendidikan dan pelatihan, penguatan jaringan, pengembangan kekuatan, penguatan modal sosial, penguatan kapasitas, dan pengakuan/rekognisi.¹⁵⁷ Namun, dalam proses transisi penyelenggaraan pemerintahan desa senantiasa terjadi hambatan-hambatan dalam pelaksanaan wewenang pemerintahan desa, baik dalam bidang pembangunan, penyelenggaraan pemerintahan, pembinaan, maupun dalam pemberdayaan masyarakat. Berdasarkan beberapa hal tersebut, hambatan dalam pelaksanaan otonomi desa, di antaranya sumber daya perangkat desa yang terbatas; sumber daya masyarakat yang kurang mendukung; desa belum secara optimal dan maksimal dalam mengelola

¹⁵⁷ Herlin Wijayanti, ..., *op.cit.*

potensi desanya; perangkat aturan yang setingkali berubah-ubah; kurang operasionalnya perangkat aturan; kecenderungan program pemetintah desa menggunakan dana desa untuk sarana fisik bukan pengembangan potensi desanya; adanya aset desa yang belum berkontribusi dalam pendapatan asli desa; dan seringnya campur tangan pemetintah tingkat atasnya.¹⁵⁸

Untuk memperkuat aparat desa dan masyarakat dalam sistem penyelenggaraan desa agar dapat bersifat otonomi penuh, perlu dipetsiapkan hal-hal sebagai berikut perangkat peraturan pelaksanaan yang jelas, baik secara substansional maupun secara operasional; tersedianya sumber daya manusia yang kompeten dan berkomitmen; sarana dan prasarana yang mendukung; pembinaan dan pengawasan secara kontinu; penyediaan sumber dana; dan pendampingan dalam hal pengembangan potensi desa oleh pendamping profesional.¹⁵⁹ Oleh karena itu, dalam rangka mengimplementasi UU Desa dan mengembangkan otonomi desa diperlukan rekomendasi berupa otonomi desa dilakukan dalam rangka mempertahankan kearifan lokal dan ada tujuan ekonomi untuk pemberdayaan masyarakat desa dengan ekonomi desa harus berjalan seimbang sehingga kemampuan desa akan berpengaruh terhadap terwujudnya keseimbangan tersebut.¹⁶⁰

UU Desa memberikan ruang gerak yang luas untuk mengatur perencanaan pembangunan atas dasar kebutuhan prioritas masyarakat desa tanpa terbebani oleh program-program kerja dari berbagai instansi pemetintah yang selanjutnya disebut otonomi desa.¹⁶¹ Hal ini berarti dengan otonomi desa, desa diberikan kewenangan berdasarkan desentralisasi pembangunan dan desentralisasi keuangan. Dengan desentralisasi pembangunan, desa diberikan wewenang untuk

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ *Ibid.*

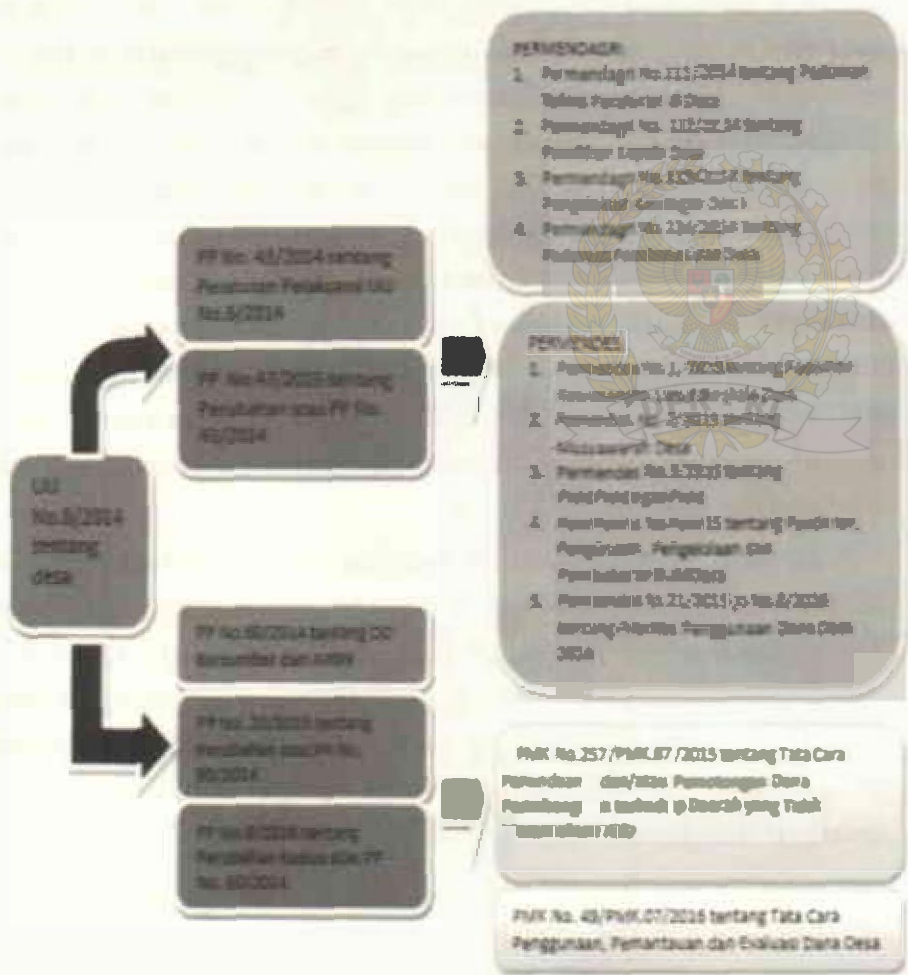
¹⁶⁰ Tunggul Anshori, ..., *opcit.*

¹⁶¹ Nyimas Latifah Letty Aziz, "Otonomi Desa dan Efektivitas Dana Desa," ..., *op.cit.*, hal. 194.

merumuskan perencanaan sendiri (*local self planning*). Desa juga diberikan wewenang untuk mengelola keuangannya melalui transfer dana dari negara. Untuk itu, perluasan ruang gerak dalam rangka memperkuat otonomi desa ini berupa akses dan kesempatan untuk menggali potensi desanya baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia untuk diberdayakan dan dimanfaatkan sebagai sumber pendapatan. Selain itu, desa diberikan bantuan dan difasilitasi dalam upaya pengembangan kapasitasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Namun, sejauh ini sebenarnya otonomi desa sangat lemah. Salah satu bentuk fasilitasnya berupa dana desa sebagai bagian dari sumber pendapatan desa. Meskipun UU Desa memastikan otonomi desa, peraturan pelaksanaan dan praktik empiriknya sangat menyimpang jauh dari UU Desa.

UU Desa telah mengatur pengelolaan dana desa, namun dalam pelaksanaannya terdapat tiga kementerian, yaitu Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, dan Kementerian Desa. Dana desa ini mempunyai dasar hukum berupa UU Desa dan beberapa peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksanaan UU Desa. Dasar hukum dana desa ini terdiri atas beberapa peraturan perundang-undangan sebagaimana ditunjukkan oleh Bagan 3.

Bagan 3. Dasar Hukum Dana Desa



Berdasarkan Bagan 3, dana desa dilaksanakan berdasarkan landasan yuridis tersebut. Dana desa bersumber dari APBN yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota. Namun, desa harus memperhatikan peraturan yang dibuat oleh tiga kementerian terkait dengan dana desa ini. Hal tersebut menunjukkan bahwa desa mempunyai hak untuk mengelola kewenangan dan pendanaannya, namun pemerintah desa perlu mendapat supervisi dari level pemerintah di atasnya.¹⁶² Jika

¹⁶² *Ibid.*

mengikuti UU Desa, keuangan desa adalah hak, wewenang dan kewajiban desa tetapi aturan pelaksanaan dan praktiknya, yang lebih menonjol adalah kewajibannya, bukan pada hak dan wewenang desa.

Secara praktik, desa terbebani oleh program-program kerja dari berbagai instansi pemerintah. Desa diwajibkan untuk membuat perencanaan pembangunan desa yang bersumberkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, Pendapatan Asli Desa, dan sumber dana lainnya. Hal ini terlihat dari praktik UU Desa yang disederhanakan menjadi proyek dana desa yang berlaku sejak tahun 2015 sebagai salah satu bentuk dukungan dana dari pemerintah selain melalui DAK untuk desa.

VI. PENUTUP

Secara legal formal dan dilihat dari aspek historis pengaturan desa sangat dinamis dengan tidak satupun peraturan perundang-undangan yang secara tegas mengatur mengenai otonomi desa. UU Desa secara tersirat memberikan pengakuan atas otonomi bagi desa dan mendorong tumbuh dan berkembangnya otonomi desa tersebut, meskipun otonomi desa bukan nomenklatur yang digunakan UU Desa. Hal ini terlihat dari norma-norma dalam UU Desa yang menunjukkan adanya otonomi desa, yaitu adanya pengakuan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai kewenangan dan hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya sendiri. Otonomi bagi pemerintahan desa dalam UU Desa terdiri atas *self-governing community* dan *local state government*. Dengan adanya otonomi tersebut, pemerintah desa diberikan desentralisasi politik, desentralisasi pembangunan, dan desentralisasi keuangan. Ketiganya merupakan residualitas dari desentralisasi yang telah ada dan subsidiaritas dengan kewenangan lokal.

Implementasi dari otonomi desa ini diwujudkan dalam bentuk perencanaan prioritas, program, dan kegiatan pembangunan desa yang

melibatkan semua unsur di desa tersebut dengan memperhatikan potensi, karakteristik, dan kebutuhan desanya. Keberhasilan otonomi desa dipengaruhi oleh kemampuan *leadership* yang kreatif dan inovatif dari pemimpin desa, sehingga terwujud kemandirian desa dan kesejahteraan masyarakat desa. Otonomi desa ini merupakan peluang bagi kemajuan desa sebagai entitas dan garda depan negara, namun dalam pelaksanaan masih dijumpai hambatan, baik dari aspek regulasi, operasionalisasi, maupun sumber daya manusia.

Adapun rekomendasi untuk otonomi desa pasca-berlaku UU Desa, yaitu *pertama*, kedudukan desa perlu diperkuat dalam konstitusi sehingga mempunyai landasan konstitusional yang lebih kuat; *kedua*, perlu ada kebijakan yang lebih jelas mengenai pemberian otonomi bagi pemerintahan desa; *dan ketiga*, perlu ada keterlibatan dan tanggung jawab pemerintah dalam pembinaan desa dan pemberdayaan masyarakat desa; dan keempat, perlu ada redesain tata kelola dana desa.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Arif, Muhammad Yasin. "Problematisa Hukum Pengaturan Desa dalam Konstitusi (Analisis terhadap Pengaturan Desa Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD NRI 1945)." *Tesis*. Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2017.
- Aziz, Nyimas Latifah Letty, "Otonomi Desa dan Efektivitas Dana Desa." *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 13 No. 2 Desember 2016.
- Bakarbessy, Andress Deny. "Kajian Yuridis terhadap Kedudukan Desa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia." dimuat dalam <https://fhukum.unpa.tti.ac.id/htn-han/307-kajian-yuridis-terhadap-kedudukan-desa-dalam-negara-kesatuan-republik-indonesia>, pada 16 September 2013, pukul 14.42. diakses 20 Agustus 2018.

- Djaenuri, H.M. Aries. "Sistem Pemerintahan Desa." *Modul*, Universitas Terbuka, 2014.
- Eko, Sutoro dan Abdur Rozaki. *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*. Yogyakarta: IRE Press, 2005.
- Eko, Sutoro. *Desa Membangun Indonesia*. Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), 2017.
- Eko, Sutoro. *Masa Lalu, Masa Kini, Masa Depan Otonomi Desa*. Yogyakarta: Institute For Research and Empowerment, 2008.
- Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD) dan Democratic Reform Support Program (DRSP-USAID), Masukan Untuk Perumusan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa, *Policy Brief*, 2007.
- Gie, The Liang. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid I. Edisi Kedua. Yogyakarta: Liberty, 1993.
- Gunawan, Daddi H. Andi Achdian. Bayu A Yulianto. *Jalan Baru Otonomi Desa Mengembalikan Otonomi Masyarakat Studi Kasus Bali, Sumatera Selatan, dan Flores*. Jakarta: Kemitraan The Partnership for Governance Reform, 2013.
- Gunawan, Jamil. dkk. (Editors), *Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal*, Jakarta: LP3ES, 2005.
- Huda, Ni'matul. "Urgensi Pengaturan Desa dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *PJIH*. Volume 4 Nomor 1 Tahun 2017.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia sejak Kemerdekaan hingga Era Reformasi*. Malang: Setara Press, 2015.
- Huda, Ni'matul. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Irawan, Nata. *Tata Keiola Pemerintahan Desa Era UU Desa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia bekerja sama dengan Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa, 2017.

- Kartasapoetra, G. RG Kartasapoetra, dan AG Kartasapoetra, *Desa dan Daerah dengan Tata Pemerintahannya*, Jakarta: PT. Bina Aksara, 1986.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. *Desa*. Jakarta: PN Balai Pustaka, 1984.
- Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, *Buku 1 Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*, Jakarta: 2015.
- Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, *Buku 10 Regulasi Baru, Desa Baru Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*. Jakarta: 2015.
- Komisi Informasi Provinsi Jawa Timur, *Pedoman Standar Layanan Informasi Publik untuk Pemerintahan Desa*, Surabaya: 2015.
- Kosasih, Ade. "Format Otonomi Desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa." *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan Politik Islam*. Vol. 1 No. 1 Tahun 2016.
- Kushandajani. "Rekonstruksi Hukum Pemerintahan Desa Pemikiran Perubahan Kebijakan Bagi Desa." *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 2 No. 1 Tahun 2011.
- Labolo, Muhadam. *Dinamika Politik dan Pemeritahan Lokal*. Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2015.
- Lindawaty, Debora Sanur. "Dukungan Pemerintah terhadap Otonomi Desa: Perbandingan Indonesia dan Cina." *Politica*, Vol. 3 No. 2 November 2012.
- LIPI, "Mengawal Implementasi UU Desa Tantangan dan Peluang," dimuat dalam <http://lipi.go.id/lipimedia/mengawal-implementasi-uu-des-a-tantangan-dan-peluang/10885>, diakses tanggal 9 Februari 2017.
- Manan, Bagir. *Hubungan antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*. Jakarta: Sinar Harapan, 1994.
- Manan, Bagir. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*. Karawang: UNISIKA, 1993.

- Mardeli, Iis. "Kedudukan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Tesis*. Yogyakarta: Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2015.
- Maschab, Mashuri. *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit PolGov, 2013.
- Michael, Donny. "Revitalisasi Sistem Pemerintahan Desa dalam Perspektif Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa di Provinsi Sumatera Barat." *Jurnal Hak Asasi Manusia*, Volume 7 No. 1 Juli 2016.
- Nadir, Sakinah. "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa." *Jurnal Politik Profetik*, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2013.
- Ndraha, Taliziduhu. *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*. Jakarta: Bumi Aksara, 1991.
- Nurcholis, Hanif. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011.
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019.
- Safitri, Myrna A. "Tanah Ulayat versus Tanah Raja." dimuat pada 4 April 2016 di <http://epistema.or.id/publikasi/lainnya/tanah-ulayat-versus-tanah-raja/>. diakses 21 Agustus 2018.
- Sirajjudin dan Winatdi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2015.
- Suharto, Didik G. *Membangun Kemandirian Desa (Perbandingan UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, & UU No. 32/2004 serta Perspektif UU No. 6/2014)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016.
- Suhayati, Monika. dkk. "Implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi." *Laporan Penelitian*. Jakarta: Pusat Penelitian Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI, 2017.

- Surianingrat, Bayu. *Desa dan Kelurahan menurut UU No 5 Tahun 1979*. Jakarta: Metro Pos, 1980.
- Suwarno, Utang. "Mengembalikan Otonomi untuk Desa." *Governance*, Vol. 2 No. 1 November 2011.
- Syafrudin, Ateng dan Suprin Na'a. *Republik Desa Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa*. Bandung: Penerbit PT Alumni, 2010.
- Toha, Suherman. "Eksistensi Hukum Adat dalam Pelaksanaan Pemerintahan Desa *Study Empiric* di Bali." *Laporan Akhir Penelitian Hukum*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Warsito, Sadu. M. IrwanTahit, *Prospek Pengembangan Desa*, Bandung: Fokus Media, 2006, hal. 92 dalam Afriniko, "Politik Hukum Otonomi Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa," *JOMFakultas Hukum Volume 2 Nomor 2* Oktober 2015, hal. 12.
- Widjaja, HAW. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh*. Jakarta: Rajawali Pres, 2012.
- Widjaja, HAW. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Rajawali Press, 2013.
- Wignosubroto, Soetandyo. Dkk. *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, 2005.
- Wiryo. *Garis Besar Pembahasan dan Komentar UUD 1945*. Bandung: Penerbit Alumni, 1982.

- Yasin, Muhammad. Ahmad Rofik. Fachurrahman, et. Al., *Anotasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa*. Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO) didukung oleh The Asia Foundation, 2015.
- Yuliantara, Dadang. *Arus Bawah Demokrasi Otonomi dan Pemberdayaan Desa*. Cet. II. Yogyakarta: Lapera, 2000.
- Zainal. "Dinamika Kebijakan Pemerintahan Desa di Indonesia dari Masa ke Masa (Studi Tahun 1979-2015)." *Jurnal TAPIS* Vol.12 No.1 Januari-Juni 2016.





BAGIAN 2

IMPLEMENTASI KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DESA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DESA

*Novianto M. Hantoro**



I. PENDAHULUAN

Kata “desa” tidak disebutkan secara eksplisit di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), baik sebelum perubahan maupun setelah perubahan. UUD 1945 sebelum perubahan hanya mengatur mengenai pemerintahan daerah dalam satu pasal, yaitu Pasal 18 yang menyebutkan:¹

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

Soepomo, sebagai ketua Panitia Kecil Petancang Undang-Undang Dasar, dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 menjelaskan pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar, di antaranya terkait dengan pemerintahan daerah (yang pada saat Rancangan Undang-Undang Dasar diatur dalam Pasal 16), sebagai berikut:²

* Peneliti Madya Hukum Konstitusi pada Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, dengan alamat email novianto.hantoro@dpr.go.id

¹ Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum Perubahan.

² Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati (penyunting), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)–Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945–22 Agustus 1945*, Cetakan I Edisi IV, Jakarta, Sekretariat Negara RI, 1998, hal. 296.

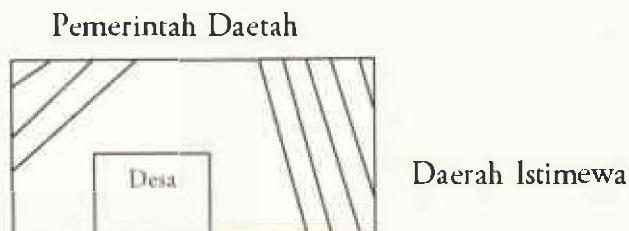
"Sekarang tentang pemerintah daerah. Kita telah menyetujui bentuk negara kesatuan (eenheidstaat). Oleh karena itu, di bawah Negara Indonesia tidak ada negara bawahan, tidak ada 'onderstaat', akan tetapi hanya ada daerah-daerah pemerintahan belaka. Pembagian daerah Indonesia dan bentuknya pemerintahan daerah ditetapkan dengan undang-undang. Menurut Pasal 16, pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-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 yang besar itu atas daerah-daerah kecil. Dengan memandang dan mengingat 'dasar permusyawaratan', artinya bagaimanapun bentuknya pemerintahan daerah, pemerintahan 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 di luar Jawa, daerah-daerah yang dalam bahasa Belanda dinamakan 'zelfbesturende landschappen'. Kedua daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli, ialah Dorfgemeinschaften, daerah-daerah kecil yang 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 landschappen) dan desa-desa itu dihormati dengan menghormati dan memperbaiki susunannya asli. Begitulah maksud pasal 16".

Sebagian besar penjelasan Soepomo kemudian menjadi bagian dari Penjelasan UUD 1945. Berdasarkan penjelasan Soepomo tersebut, dapat diketahui bahwa Undang-Undang Dasar hanya mengatur prinsip-prinsip pokok mengenai pembagian daerah yang untuk selanjutnya akan diatur berdasarkan undang-undang. Kemudian disebutkan pula adanya daerah besar dan daerah kecil, di mana daerah kecil disebutkan sebagai daerah yang mempunyai susunan rakyat asli,

seperti desa, marga, huta dan kuria, serta gampong. Desa-desa tersebut dihormati dengan menghormati dan memperbaiki susunannya.

Di dalam penjelasan UUD 1945 disebut *volksgemeenschappen*, namun dalam sidang BPUPKI, Soepomo menyebut daerah yang mempunyai susunan rakyat asli dengan *dorfgemeinschaften*, yang oleh Hanif Nurcholis diterjemahkan sebagai persekuran komunitas.³ Selain istilah tersebut, menurut Hanif Nurcholis terdapat beberapa istilah lain yang digunakan oleh sosiolog, antropolog, dan ahli hukum adat, seperti *rechtgemeenschap* (komunitas yang diakui sebagai badan hukum atau korporasi), *gemeenschap* (komunitas yang guyub), *volksgemeenschap* (komunitas rakyat).⁴ Di dalam penjelasan Soepomo mengenai artikel-artikel Undang-Undang Dasar Negara, terdapat sebuah bagan rancangan bentuk pemerintahan negara, yang pada bagian Pemerintah Daerah digambarkan sebagai berikut:⁵

Bagan 1. Rancangan Bentuk Pemerintahan Daerah dalam UUD 1945



Sumber: Buku Risalah Sidang BPUPKI-PPKI

Dalam perubahan UUD 1945, terdapat proses panjang pembahasan sampai dengan akhirnya terumuskan Pasal 18, 18A dan Pasal 18B. Apabila ditelusuri dalam risalah pembahasan perubahan

³ Hanif Nurcholis, "Pemerintah Desa; Unit Pemerintahan Palsu dalam Sistem Pemerintahan NKRI", makalah disampaikan dalam bedah buku tanggal 15 Mei 2017 di Universitas Padjajaran Bandung.

⁴ *Ibid.*

⁵ Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati (penyunting), *Risalah Sidang . . . , op. cit.*, hal. 295.

UUD 1945, kata “desa, negeri, dusun, marga, nagari, dan huta” telah diusulkan oleh Fraksi PDI Perjuangan dalam rumusan Pasal 18 ayat (5): *“Hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa termasuk desa, negeri, dusun, marga, nagari, dan huta dihormati oleh negara, yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang”*.⁶ Dari 11 (sebelas) fraksi, hanya satu fraksi yang mengusulkan kata “desa” secara eksplisit masuk didalam usulan perubahan Pasal 18 UUD 1945. Usulan kesebelas fraksi tersebut dibahas, baik melalui forum rapat maupun lobi. Kemudian, karena belum menemukan titik temu, pembahasan mengenai pemerintahan daerah diputuskan untuk dibawa ke dalam Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, yang dipimpin oleh Ali Masykur Musa dari F-KB. Dalam pengantarnya, Ali Masykur mengemukakan beberapa hal yang berkaitan dengan perumusan bab pemerintah daerah, antara lain: *“..... Hak-hak, asal-usul ini di daerah bersifat istimewa termasuk di desa, nagari atau negeri dusun, marga, nagari, dan hak adat, adat istiadat”*.⁷

Kemudian Patrialis Akbar dari F-Reformasi menjelaskan sebagai berikut.⁸

“Pimpinan, jadi ini ada dua substansinya, yang pertama adalah mengenai nama daerah menurut sistem adat, yang kedua adalah predikat hukum. Kalau marga kan predikat hukum, tidak nama nagari ya, jadi desa, negara, dusun, nagari itu adalah nama, sedangkan marga dan huta itu adalah predikat, predikat hukum. Bukan nama marga kan, kalau begitu perlu kita tambahkan supaya tidak menimbulkan kecemburuan bagi daerah lain, dan lembaga-lembaga adat lainnya. Kalau kita sebutkan satu per satu ternyata ada di daerah lain yang tidak masuk itu protes”.

⁶Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2*, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi; 2010, hal. 1162.

⁷*Ibid.*, hal. 1238.

⁸*Ibid.*

Usulan Patrialis tersebut dipertanyakan oleh Ali Masykur Musa sebagai berikut.⁹

“Apakah istilah desa, dusun, marga, negara itu harus eksplisit, tidakkah perlu ada satu kalimat saja yang mencakup sebutan-sebutan adat seperti itu”.

Namun, Asnawi Latief kemudian menyatakan:¹⁰

“Dalam lobi tidak ada istilah ini, kita tetap harus konsisten pada ini. bahwasanya hilang desa, marga, dusun, nagari, karena itu terlalu rinci, itu saya setuju. Tapi, dengan kata-kata yang sudah umum itu, itu sudah mencakup sebetulnya, hak istimewa menyangkut soal daerah istimewa. Apalagi masih akan diatur oleh undang-undang, kenapa mesti ada dua sub ayat lagi, itu menyimpang dari hasil lobi kita”

Hasil Rapat Tim Perumus kemudian dibawa ke Rapat Sinkronisasi PAH I BP MPR, 12 Juli 2000. Pada rapat-rapat berikutnya, pembahasan mengenai desa bergeser ke Pasal 18 ayat (1), sehubungan dengan apakah ada pemerintahan lagi di bawah kabupaten/kota. Misalnya, Hamdan Zoelva dari F-PBB mengatakan pendapatnya sebagai berikut.¹¹

“...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.”

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, hal 1240.

¹¹ *Ibid.*, hal. 1354.

Dalam pembahasan perubahan UUD 1945, MPR didampingi oleh Tim Pakar. Bagir Manan yang menjadi salah satu anggota Tim pakar setelah mendengarkan pembahasan di antara anggota MPR mengusulkan rumusan Pasal 18:¹²

"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 satuan-satuan pemerintah daerah lainnya itu adalah kemungkinan kita membentuk satuan-satuan pemerintah otonom lebih rendah di kemudian hari, misalnya desa baru. Kemungkinan itu...."

Jadi oleh Bagir Manan, desa sebagai satuan pemerintahan dibuka kemungkinannya dengan rumusan "satuan-satuan pemerintahan daerah lain". Frasa ini pun kemudian tidak diakomodir, Meskipun demikian, banyak Anggota yang mempertanyakan. Bahkan memberikan alternatif agar kembali ke rumusan lama "daerah besar dan kecil" agar lebih fleksibel. Sampai dengan akhirnya Rapat Komisi A Sidang Tahunan MPR Ke-3 Lanjutan, 12 Agustus 2000, dengan agenda Pembahasan Materi Perubahan UUD 1945 rumusan tentang desa tidak ada. Laden Mering dari F-PG masih mempertanyakan ketiadaan kata "pemerintahan desa" dalam rumusan Pasal 18 ayat (1). Laden mengatakan sebagai berikut.¹³

"Kemarin saya mengajukan pertanyaan mengenai Pasal 18 Ayat (1), yaitu di mana letak pemerintahan desa, dan sampai sekarang saya belum mendapat jawabannya."

¹²*Ibid.*, hal. 1359.

¹³ *Ibid.*, hal. 1413.

Terhadap pertanyaan di atas, Jakob Tobing selaku Ketua Komisi A memberikan penjelasan sebagai berikut.¹⁴

“Jadi itu memang dibicarakan secara khusus bagaimana apakah ini nanti akan tercakup sampai kepada satuan yang terkecil. Jadi dalam tanda petik ya, dalam hal ini desa dan kadang-kadang dalam bentuk-bentuk yang khas, asli misalnya. Itu dicakup di dalam Ayat (7) mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kita tahu bahwa pada kenyataannya itu ada satuan-satuan sampai dengan desa dan ada juga satu kenyataan bahwa tadinya ada tetapi dalam proses penyeragaman yang terjadi beberapa tahun selama beberapa tahun belakangan ini, itu menjadi ada perubahan-perubahan juga. Tetapi tetap ada tingkatnya itu misalnya pada tingkat desa apa dusun, begitu apa marga, begitu. Jadi nanti itu diatur dan mungkin tidak sama untuk setiap daerah. Makanya ada keragaman dengan memperhatikan kekhususan daerah.”

Akhirnya pada Rapat Paripurna ke-9, 18 Agustus 2000, M. Amien Rais selaku Ketua rapat mengesahkan putusan MPR. Dalam Sidang Tahunan MPR tersebut, putusan yang dihasilkan, antara lain tentang Perubahan Kedua UUD 1945, yang salah satu materinya adalah Bab tentang Pemerintahan Daerah dengan rumusan seperti yang sekarang ini, tanpa ada rumusan kara desa.

Undang-undang pascakemerdekaan yang pertama mengatur mengenai pemerintahan daerah adalah UU No. 22 Tahun 1945 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Pada Pasal 1 disebutkan:

- (1) 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.
- (2) Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak, asal-usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri

¹⁴*Ibid.*, hal. 1413-1414.

yang bersifat Istimewa dengan Undang-undang pembentukan termasuk dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Propinsi, Kabupaten atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

- (3) Nama, batas-batas, tingkatan, hak dan kewajiban daerah-daerah tersebut dalam ayat (1) dan (2) ditetapkan dalam Undang-undang pembentukan.

Berdasarkan undang-undang ini, desa atau kota kecil merupakan tingkatan daerah yang ketiga dan memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Selain desa, terdapat daerah yang mempunyai hak-hak, asal-usul yang mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa yang dapat setingkat dengan provinsi, kabupaten atau desa. Makna ini tidak seperti yang berlaku sekarang di mana Daerah Istimewa di Indonesia hanya satu, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta yang setingkat provinsi. Dengan ketentuan UU 22 Tahun 1948 dimungkinkan daerah yang mempunyai hak-hak, asal-usul yang setingkat dengan desa.

Selanjutnya, Undang-undang yang mengatur mengenai desa secara khusus pasca-kemerdekaan adalah Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia (UU Desapraja), kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pengaturan mengenai desa dalam undang-undang pasca-kemerdekaan merupakan rangkaian pengaturan desa dari sejak masa penjajahan Belanda.

Pada tahun 1854, Pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan "Regeerings teglement" yang merupakan cikal-bakal pengaturan tentang daerah dan Desa. Pasal 71 (Pasal 128 I.S.) menegaskan kedudukan Desa, yakni: *Pertama*, Desa yang dalam peraturan itu disebut

"*inlandsche gemeenten*" atas pengesahan kepala daerah (residen), berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah Desanya sendiri. Kedua, kepala Desa itu diserahkan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh gubernur jenderal atau dari kepala daerah (residen). Gubernur Jenderal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggarannya. Kepala Desa dan anggota pemerintah Desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu. Kepala Desa bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal, pemerintah wilayah dan residen atau Pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi. Selain itu, dalam ordonansi diatur wewenang dari Desa Bumiputera untuk memungut pajak di bawah pengawasan tertentu dan di dalam batas-batas tertentu, menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh Desa.¹⁵

Pada tahun 1906 dibentuk ordonansi khusus mengenai desa atau kampung, yaitu *De Inlandsche Gemeente Ordonantie 1906 (IGO 1906)* serta *Inlandshe Gemeente Ordonantie voor Buitengewesten* yang berlaku untuk daerah-daerah di luar Jawa dan Madura. Aturan ini merupakan pelaksanaan dari Pasal 71 Regerings Reglement (RR) yang dikeluarkan tahun 1854 yang merupakan bentuk pengakuan terhadap adanya desa, demokrasi, dan otonomi desa. IGO 1906 terdiri dari 20 pasal yang terbagi dalam 4 bagian untuk mengatur urusan organisasi dan pendapatan desa; penyelenggaraan administrasi desa berikut pertanggungjawabannya; pengelolaan harta milik dan kekayaan desa; juga penyelenggaraan kerja-kerja untuk kepentingan negara, atau apapun yang oleh warga desa dianggap penting oleh

¹⁵ "Sejarah Perkembangan Desa Sesuai Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", <http://galihlike9.blogspot.com/2014/03/sejarah-perkembangan-desa-sesuai.html>, diakses 3 Agustus 2018.

desa. Menurut Kern, terdapat sembilan asas hukum pemerintahan desa yang tertuang dalam IGO 1906, sebagai berikut:¹⁶

1. Kedudukan pata kepala desa diakui resmi oleh pemerintah;
2. Jabatan kepala desa harus diperoleh melalui suatu pemilihan;
3. Pendapatan kepala desa dan pembantu-pembantunya akan diperoleh berdasarkan adat yang diakui berlaku;
4. Pengelolaan pemerintahan desa diserahkan kepada kepala desa berdasarkan aturan-aturan yang akan menjamin pelaksanaannya dengan baik.
5. Ada sejumlah orang yang ditentukan untuk boleh ikut berembuk mengenai persoalan-persoalan desa.
6. Kepala desa akan mewakili desanya di luar maupun di dalam setiap perkara hukum.
7. Harta kekayaan komunal harus dijaga dan dipertahankan adanya.
8. Kerja-kerja wajib (tanpa dibayar) untuk kepentingan desa memperoleh dasar pembenaran dan kemungkinan pembebanan-pembebanan lain oleh desa masih dibuka.
9. Pejabat yang berkedudukan lebih atas dapat turun tangan untuk mengatur hal-hwal yang berhubungan dengan kewenangan yang ada kepala desa.

Pembentukan kebijakan-kebijakan desentralisasi, khususnya di desa tersebut, tidak dapat lepas dengan Politik Etis yang sedang mengemuka pada saat itu. Politik etis atau juga biasa disebut politik balas budi adalah suatu pemikiran yang menyatakan bahwa pemerintah kolonial memegang tanggung jawab moral bagi kesejahteraan pribumi. Bangsa Belanda dipandang memiliki tugas *voogdij* (pengasuhan) kepada

¹⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda; Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)*, Edisi Kedua, Cetakan Kedua. Malang: Bayumedia Publishing, 2008, hal. 49.

bangsa pribumi. Dua program kegiatan sentral yang dislogankan adalah irigasi dan edukasi.¹⁷

Pada zaman pemerintahan Jepang, pengaturan mengenai Desa diatur dalam Osamu Seirei No. 7 yang ditetapkan pada tanggal 1 Maret 1944. Dari ketentuan Osamu Seirei ini ditegaskan bahwa Kucoo (Kepala Ku, Kepala Desa) diangkat dengan jalan pemilihan. Sedangkan dewan yang berhak untuk menentukan tanggal pemilihan dan syarat-syarat lain dalam pemilihan Kucoo adalah Guncoo. Sedangkan untuk masa jabatan Kucoo adalah 4 tahun. Kucoo dapat dipecat oleh Syuucookan. Pada jaman penjajahan Jepang, desa ditempatkan di atas *aza* (kampung, dusun) yang merupakan institusi terbawah. Pada pendudukan Jepang ini, Otonomi Desa kembali dibatasi bahkan Desa di bawah pengaturan dan pengendalian yang sangat ketat. Rakyat Desa dimobilisasi untuk keperluan perang, menjadi satuan-satuan milisi, seperti *Heiho*, *Kaibodan*, *Seinendan*, dan lain-lain. Kepala Desa difungsikan sebagai pengawas rakyat untuk menanam tanaman yang dikehendaki Jepang, seperti jarak, padi dan tebu. Pemerintah Desa pada jaman pendudukan Jepang terdiri dari 9 (sembilan) pejabat: Lurah, Carik, 5 (lima) orang Mandor, Polisi Desa dan Amir (mengerjakan urusan agama).¹⁸

Peraturan perundang-undangan kolonial yang mengatur mengenai desa terus dinyatakan berlaku sampai akhirnya dicabut dengan UU Desapraja. UU ini mencabut:

1. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Java en Madoera* (Stbld. 1906 No. 83) dengan segala perubahan dan tambahannya;
2. *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten* (Stbld. 1938 No. 490 jo. Stbld. 1938 No. 681);

¹⁷ *Ibid*, hal. 56.

¹⁸ "Sejarah Perkembangan Desa Sesuai Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", <http://galihlike9.blogspot.com/2014/03/sejarah-perkembangan-desa-sesuai.html>, diakses 3 Agustus 2018.

3. *Reglement op de verkiezing, de schorsing en het ontslag van de hoofden der Inlandsche Gemeenten op Java en Madoera* (Stbld. 1907 No. 212) dengan segala perubahan dan tambahannya;
4. *Nieuwe regelen omtrent de splitsing en samenvoeging van Dessas op Java en Madoera met uitzondering van de Vorstenlanden* (Bibblad No. 9308);
5. *Hoogere Inlandsche Verbanden Ordonantie Buitengewesten* (Stbld. 1931 No. 507) dengan segala perubahan dan tambahannya;
6. *Osamu Seirei* No. 7 tahun 2604 (1944) dan lain-lain peraturan-perundangan tentang kedesaan selama pemerintahan pendudukan Jepang;
7. Semua peraturan-perundangan dan lain-lain peraturan tentang kedesaan yang termuat dalam berbagai *Rijksbladen* dari bekas-bekas Swapradja-swapradja dan Derah Istimewa, dari bekas-bekas Negara-negara bagian dan Daerah-daerah bagian semasa Republik Indonesia Serikat;
8. Semua peraturan-perundangan dan peraturan-peraturan lainnya tentang kedesaan, baik dari Pemerintah Pusat, maupun dari sesuatu Pemerintah Daerah yang bertentangan dengan Undang-undang ini.

UU Desapraja mendefinisikan desapraja sebagai kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. Desapraja juga dimaksudkan sebagai sebuah tingkatan pemerintahan, yaitu daerah tingkat III, di bawah Provinsi sebagai daerah tingkat I dan kabupaten/kota sebagai daerah tingkat II.

UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (UU Pemerintahan Desa) yang menggantikan UU Desapraja juga mendefinisikan desa sebagai organisasi pemerintahan terendah.

Pengertian desa dalam UU Pemerintahan Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengaturan mengenai Desa yang menggantikan UU Pemerintahan Desa dapat dikatakan terkait pula dengan Perubahan Pasal 18 UUD 1945 pada masa reformasi. UUD 1945 sebelumnya hanya menyebutkan bahwa pembagian daerah Indonesia berdasarkan daerah besar dan kecil kemudian dieksplisitkan setelah perubahan UUD 1945 pada Pasal 18 ayat (1) yang menyebutkan bahwa 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. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa struktur pemerintahan NKRI terdiri atas Pemerintah Pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Tidak ada lagi pemerintahan daerah di tingkat bawahnya. Selanjutnya ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (2) bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Yang menjadi pertanyaan kemudian adalah di manakah kedudukan desa dalam perubahan UUD 1945?

II. KEDUDUKAN DESA DAN KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT PASCA-PERUBAHAN UUD 1945

Rosjidi Ranggawidjaja mengaitkan kedudukan desa (atau nama lainnya), dengan pengakuan dan penghormatan kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Negara mengakui dan menghormati

kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.¹⁹ Dengan demikian dapat dibedakan antara satuan pemerintahan daerah yang diberi otonomi dengan kesatuan masyarakat hukum. Urusan yang dikelola oleh satuan pemerintahan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) merupakan pembagian urusan atau kewenangan,, sementara urusan yang dikelola desa merupakan pengakuan atas kewenangan aslinya meskipun dimungkinkan juga desa melaksanakan tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah daerah kabupaten, provinsi, dan pemerintah pusat.

Rosjidi Ranggawidjaja juga berpendapat bahwa pemerintahan desa yang ada sekarang adalah kelanjutan dari pemerintahan desa pada masa lalu. Namun, pemerintahan desa sekarang sudah kehilangan rohnya sebagai desa yang mandiri. Desa yang ada sekarang bukan lagi sebagai *inlandsche gemeenten*, sebagai pemerintahan asli bangsa Indonesia, namun pemerintahan desa sekarang lebih tepat disebut pemerintahan semu atau bayang-bayang *quasi government organisation*.²⁰

Di dalam pembahasan perubahan UUD 1945 sendiri dapat terlihat masih terdapat beda persepsi apakah desa dirumuskan pada Pasal 18 ayat (1) sebagai satuan pemerintahan daerah atau Pasal 18B ayat (2) terkait dengan masyarakat hukum adat, bahkan untuk hak-hak dari masyarakat adat sempat dikaitkan dengan Pasal 33. Pada awalnya desa diusulkan masuk pada pasal yang mengatur mengenai kesatuan masyarakat hukum adat. Kemudian berkembang pembahasan untuk memasukkan desa pada Pasal 18 ayat (1) sebagai satuan pemerintahan. Pembahasan mengenai Pasal 18 ayat (1) sudah diuraikan di atas. Untuk

¹⁹Rosjidi Ranggawidjaja, "Otonomi Desa dan Cengkeraman Kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah", dalam Abdurahman, Ali *et al* (ed), *Satu Dasawarsa Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Bandung: Fakultas Hukum Unpad-PSKN FH Unpad, 2013, hal. 379-388.

²⁰ *Ibid*.

pembahasan desa (semula dirumuskan masyarakat hukum asli) terkait dengan Pasal 18 ayat (2), misalnya dapat dilihat dari pendapat Ketua Rapat Slamet Effendy Yusuf.²¹

"ok... Ayat (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum asli ini maksudnya desa-desa dan hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Berkenaan dengan masyarakat hukum adat, Bagir mengatakan sebagai berikut.²²

"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. 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. Dalam wujud masyarakat hukum yang berdasar hukum adat itulah, termasuk desa, marga. Desa itu merupakan teritorial rechtsgemeenschap sedangkan misalnya genealogis itu yang terjadi di Minangkabau, ada yang teritorial genealogis itu terjadi di Aceh. Jadi kalau itu ada di sana, berarti kita sudah akui dengan sendirinya unsur-unsur seperti itu. Nah, itu kalau yang berkaitan dengan itu".

Terkait dengan istilah daerah istimewa, Bagir Manan menjelaskan sebagai berikut.²³

²¹Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan*,....., *op.cit.*, hal. 1406

²²*Ibid.* hal. 1356

²³*Ibid.*

“...yang dimaksud oleh Prof. Soepomo dalam Penjelasan itu yang diartikan dengan daerah-daerah yang bersifat istimewa itu adalah antara lain itu. Kemudian ada dua, ada unsur lain istimewa yang diartikan di dalam hal itu, yaitu kesatuan pemerintah bentukan Belanda yang dibolehkan menjalankan pemerintahan berdasarkan hukum adat. Misalnya *regentschap*, kabupaten atau yang kita kenal dengan *self. bestuuren landschapen* itu. Itu yang misalnya kesultanan-kesultanan itu. Nah, itu, atau *swapraja*. Itu yang diartikan istimewa. Sebetulnya istilah istimewa itu adalah bukan karena dia punya istimewa yang khas, tapi dalam pengertian khusus itu sehingga khusus itu ada dua. Istimewa itu ada dua.

Istimewa dalam arti suatu satuan pemerintahan yang dibentuk Belanda atau diakui Belanda karena suatu perjanjian, misalnya kontrak-kontrak itu perjanjian panjang atau pendek, kemudian ada yang satu institusi asli yang sudah ada. Nah, itu yang dimaksud. Cuma sekarang ini kan ada perkembangan kita membentuk desa baru dan sebagainya. Nah, kalau ide itu dapat diterima, maka artinya sebagai unsur pemerintahan baru itu memang provinsi, kabupaten dan kota gitu. Tapi di samping itu ada satuan-satuan pemerintahan yang berdasarkan kekhususan-kekhususan keistimewaan itu yang kita artikan desa, marga dan sebagainya. Kalau itu yang diartikan seperti itu.”

Sementara pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 31/PUU-V/2007. Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi antara lain bahwa 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 mengandung unsur-unsur (i) adanya masyarakat yang warganya 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.

Secara yuridis normatif, pada saat ini sudah disebutkan adanya Desa, Desa Adat, dan pada saat ini DPR sedang membahas RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Sejarah

pengaturan sejak dari masa penjajahan sampai sekarang, khususnya terakhir dengan UU No. 5 Tahun 1979 menjadikan adanya eksistensi desa yang seperti sekarang, sehingga sulit untuk dikembalikan untuk mengatur seperti pada awal masa kemerdekaan. Berdasarkan *original intent* (walaupun akhirnya tidak muncul dalam rumusan Pasal 18) pembahasan perubahan UUD 1945, memang dimaksudkan ada tiga kategori desa atau nama lain, yaitu *pertama*, sebagai satuan pemerintahan terendah, *kedua* sebagai gabungan antara suatu pemerintahan yang mempunyai susunan asli; *ketiga*, sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai hak asal-usul. Yang pertama, adalah sebagaimana desa yang sudah ada sekarang ini sebagai bentukan dari UU No. 5 Tahun 1979. Yang kedua, seharusnya adalah desa adat atau kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial yang memiliki batas wilayah yang jelas. Meskipun untuk saat ini masih terdapat kerancuan karena harus ditetapkan batas wilayahnya, Padahal seperti di di Bali misalnya, antara Desa Adat dan Desa Dinas wilayahnya tidak perlu harus sebangun. Putusan MK juga menyebutkan dalam hal kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial terdapat unsur adanya wilayah tertentu. Artinya, ada pula kesatuan masyarakat hukum adat yang dapat diakui tanpa ada unsur wilayah tertentu. Yang ketiga, yang sedang dibahas dalam RUU PPMHA saat ini pendekatannya lebih pada hak-haknya terhadap sumber daya alam. Untuk pengertian Masyarakat Hukum Adat di sini, sebaiknya mengacu pada pendapat Bagir Manan atau Putusan MK, yaitu dimungkinkan kesatuan masyarakat hukum adat yang tidak bersifat teritorial yang tidak berdasarkan wilayah tertentu, melainkan secara genealogis.

III. PERGESERAN KEWENANGAN DESA

Untuk menindaklanjuti amanat UUD 1945 pasca perubahan, mengenai pengaturan pemerintahan daerah telah diundangkan Undang-Undang yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah yang

sampai saat ini sudah tiga kali mengalami penggantian, yaitu UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2014, di mana pengaturan mengenai desa juga terdapat di dalamnya. Integrasi desa dalam pengaturan mengenai pemerintahan daerah seolah-olah desa menjadi bagian pemerintahan daerah. Hal ini kemudian berubah dengan diaturnya desa dalam undang-undang tersendiri, yaitu UU No. 6 Tahun 2016 tentang Desa (UU Desa) yang mencabut beberapa pasal yang mengatur mengenai desa dalam UU Pemerintahan Daerah. Dengan diaturnya desa dalam undang-undang tersendiri, menarik untuk dicermati bagaimana pergeseran kewenangan desa dalam undang-undang, pengaturan kewenangan desa dalam peraturan pelaksanaan undang-undang; dan implementasi kewenangan desa tersebut.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, pengaturan mengenai desa pasca-kemerdekaan pertama kali diatur dalam UU Desapraja. Tugas kewenangan desapraja diatur dalam Bab III UU tersebut, yang pada intinya sebagai berikut:

1. Desapraja berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya;
2. Segala tugas kewenangan yang telah ada berdasarkan hukum adat atau peraturan-perundangan dan peraturan-peraturan Daerah atasan yang berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini tetap menjadi tugas kewenangan Desapraja sejak saat berlakunya undang-undang ini.
3. Tugas kewenangan desapraja dapat diubah, dikurangi, atau ditambah dengan peraturan perundangan atau peraturan daerah atasan.

Tugas kewenangan yang diatur dalam Pasal 34 UU Desapraja tersebut terlihat menggunakan asas desentralisasi, namun dengan sangat terbatas tergantung pada pemerintah daerah atasannya. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan yang menyebutkan bahwa tugas kewenangan

desapraja dapat diubah, dikurangi, atau ditambah dengan peraturan perundangan atau peraturan daerah atasan.

Selanjutnya terdapat pula penerapan pemisahan urusan untuk diurus sendiri oleh Desapraja yang diserahkan oleh daerah tingkat II dengan disertai alat dan sumber keuangan yang diperlukan, sebagaimana diatur dalam Pasal 35 UU Desapraja, yaitu:

1. Dengan Peraturan Daerah, Daerah tingkat II dapat memisahkan sebagian atau seluruhnya urusan tertentu dari urusan rumahtangganya untuk diurus sendiri oleh Desapraja.
2. Penyerahan urusan rumah-tangga tersebut harus disertai dengan alat-alat dan sumber keuangan yang diperlukan.

UU Desapraja juga menerapkan asas tugas pembantuan untuk desa sebagaimana diatur dalam Pasal 36 UU Desapraja, sebagai berikut:

1. Desapraja diwajibkan melaksanakan tugas pembantuan dari instansi-instansi Pemerintah atasannya.
2. Desapraja memberikan pertanggung-jawab atas tugas pembantuan tersebut kepada instansi yang berwenang.
3. Untuk melaksanakan tugas-tugas pembantuan tersebut, kepada Desapraja diberikan ganjaran.

Selain tugas kewenangan tersebut, Desapraja juga dapat memberika tugas pembantuan kepada organisasi kemasyarakatan, sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UU Desapraja sebagai berikut:

1. Sesuatu organisasi kemasyarakatan yang daerah organisasinya dan pekerjaannya bersifat mendatar hanya terbatas dalam daerah Desapraja dapat diberi tugas pembantuan untuk menyelenggarakan sesuatu tugas kewenangan Desapraja.
2. Desapraja berwenang mengatur dan mengawasi serta memberikan bantuan-bantuan yang perlu kepada organisasi-organisasi tersebut.

UU Desapraja selanjutnya digantikan dengan UU Pemerintahan Desa (UU No 5 Tahun 1979). Berdasarkan undang-undang tersebut diatur hak, wewenang, dan kewajiban, sebagai berikut:

1. Kepala Desa menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan Desa yaitu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan Desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong-royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan Desa.
2. Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan Desa yang ditaksud dalam ayat (1), Kepala Desa:
 - a. Bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui Camat;
 - b. Memberikan keterangan pertanggungjawaban tersebut kepada Lembaga Musyawarah Desa.

Penekanan di dalam UU Pemerintahan Desa lebih kepada *person* nya, yaitu kepala desa, bukan terhadap kewenangan yang dimiliki oleh desa. Kemudian diatur pula mengenai pertanggungjawaban secara hierarkis. Hal ini menunjukkan bahwa desa menjadi sebuah bagian dari struktur pemerintahan dengan kepala desa mempunyai kedudukan sebagai “pejabat”.

Pada masa reformasi, UU Pemerintahan Desa tidak langsung diganti dengan UU Desa. Pengaturan mengenai desa masih diintegrasikan dengan UU Pemerintahan Daerah, yaitu UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian digantikan dengan UU No. 32 Tahun 2004, dan terakhir UU No. 23 tahun 2014. Pada akhirnya pengaturan mengenai Desa dipisahkan dari UU pemerintahan daerah dan diatur dalam undang-undang tersendiri, yaitu UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dengan

pengundangan UU Desa tersebut, muncul harapan terhadap wajah baru desa dengan posisi, peran dan kewenangan desa yang baru.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa mendefinisikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan pengertian tersebut, apabila diurai unsur-unsurnya maka desa merupakan:

- a. Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah
- b. Berwenang mengatur dan mengurus:
 - 1) Urusan pemerintahan,
 - 2) Kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat; hak asal usul, dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.

Definisi desa dengan menyebutkan adanya kewenangan yang dimiliki desa mengindikasikan Pemerintah menjadikan desa sebagai sebuah entitas yang memiliki otonomi, mengingat otonomi pada dasarnya adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan.

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Istilah wewenang atau kewenangan yang dalam bahasa Belanda disebut "*bevoegdheid*" atau dalam bahasa Inggris "*authority*" merupakan aspek penting dalam Hukum Tata Pemerintahan atau Hukum Administrasi. Hal ini mengingat keabsahan tindakan sebuah organisasi pemerintahan untuk dapat menjalankan fungsinya didasarkan pada kewenangan yang dimilikinya yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan. Kewenangan, selain merupakan kewenangan yang melekat,

dapat pula berasal dari mandat atau delegasi atau pelimpahan. Pelimpahan kewenangan adalah proses penyerahan wewenang dari atasan kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu.

Berdasarkan UU Desa, kewenangan Desa meliputi:²⁴

1. Kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa,
2. Pelaksanaan Pembangunan Desa,
3. Pembinaan kemasyarakatan Desa, dan
4. Pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.

Penjelasan Pasal ini menyebutkan yang dimaksud dengan “hak asal usul dan adat istiadat Desa” adalah hak yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya, kewenangan desa dieksplicitkan menjadi 4 (empat) kewenangan, yaitu:²⁵

1. Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
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.
2. Kewenangan lokal berskala Desa;
Yang dimaksud dengan “kewenangan lokal berskala Desa” adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu

²⁴ Pasal 18 UU Desa.

²⁵ Pasal 19 UU Desa.

dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakasa 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.

3. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
4. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa diatur dan diurus oleh Desa.²⁶ Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diurus oleh Desa.²⁷

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.²⁸

²⁶ Pasal 20 UU Desa.

²⁷ Pasal 21 UU Desa.

²⁸ Pasal 22 UU Desa.

Tabel 1. Perbandingan Pengaturan Kewenangan Desa dalam Undang-Undang

UU DESAPRAJA	UU PEMERINTAHAN DESA	UU DESA
<p>1. Desapraja berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya;</p> <p>2. Segala tugas kewenangan yang telah ada berdasarkan hukum adat atau peraturan-perundangan dan peraturan-peraturan Daerah atasan yang berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini tetap menjadi tugas kewenangan Desapraja sejak saat berlakunya undang-undang ini.</p>	<p>1. menyelenggarakan rumah tangganya sendiri;</p> <p>2. merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan Desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku</p>	<p>1. 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.</p> <p>2. kewenangan berdasarkan hak asal usul;</p> <p>3. kewenangan lokal berskala Desa;</p>

<p>4. Tugas kewenangan desapraja dapat diubah, dikurangi, atau ditambah dengan peraturan perundangan atau peraturan daerah arasan.</p> <p>5. Dengan Peraturan Daerah, Daerah tingkat II dapat memisahkan sebagian atau seluruhnya urusan tertentu dari urusan rumah tangganya untuk diurus sendiri oleh Desapraja.</p> <p>6. Penyerahan urusan rumah-tangga tersebut harus disertai dengan alat-alat dan sumber keuangan yang diperlukan.</p> <p>7. Desapraja diwajibkan melaksanakan tugas pembantuan dari instansi-instansi Pemerintah atasannya.</p>		<p>4. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan</p> <p>5. Kewenangan <u>lain</u> yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>6. Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa diatur dan diurus oleh Desa.</p> <p>7. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah,</p>
---	--	---

<p>8. Desapraja memberikan pertanggungjawaban atas tugas pembantuan tersebut kepada instansi yang berwenang.</p> <p>9. Untuk melaksanakan tugas-tugas pembantuan tersebut, kepada Desapraja diberikan ganjaran.</p> <p>10. Sesuatu organisasi kemasyarakatan yang daerah organisasinya dan pekerjaannya bersifat mendarat hanya terbatas dalam daerah Desapraja dapat diberi tugas pembantuan untuk menyelenggarakan sesuatu tugas kewenangan Desapraja.</p>		<p>Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diurus oleh Desa.</p> <p>8. Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.</p> <p>9. Penugasan tersebut disertai biaya.</p>
--	--	---

11. Desapraja berwenang mengatur dan mengawasi serta memberikan bantuan-bantuan yang perlu kepada organisasi- organisasi tersebut.		
--	--	--

Sumber: UU Desapraja, UU Pemerintahan Desa, dan UU Desa, diolah

UU Desa disebutkan menggunakan dua azas utama, yaitu “rekognisi” dan “subsidiaritas”. Hal ini berbeda dengan pengaturan sebelumnya yang menggunakan azas “desentralisasi” dan “residualitas”. Dengan azas desentralisasi dan residualitas, desa hanya menjadi bagian dari daerah, sebab desentralisasi hanya berhenti di kabupaten/kota. Di samping itu, desa hanya menerima pelimpahan sebagian kewenangan dari kabupaten/kota. Dengan azas residualitas, desa hanya menerima sisa-sisa lebihan daerah, baik sisa kewenangan maupun sisa keuangan dalam bentuk Alokasi Dana Desa. Sementara dengan kombinasi antara azas rekognisi dan subsidiaritas, terdapat definisi desa yang berbeda dengan sebelumnya. Definisi tersebut menempatkan desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*). Dengan begitu, sistem pemerintahan di desa berbentuk pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat dengan segala kewenangannya. Desa juga tidak lagi identik dengan pemerintah desa dan kepala desa, melainkan pemerintahan desa yang sekaligus pemerintahan masyarakat yang membentuk kesatuan entitas hukum. Artinya, masyarakat juga mempunyai kewenangan dalam mengatur desa sebagaimana pemerintahan desa.²⁹

²⁹M. Silahuddin, *Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*, Cetakan 1, Jakarta; Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi RI, 2015, hal. 9-12.

Hanif Nurcholis mengkritisi ketentuan pasal-pasal yang mengatur kewenangan desa sebagai berikut:³⁰

1. Pengaturan pada Pasal 18 UU Desa adalah kewenangan atributif, bukan kewenangan berdasarkan norma hukum adat. Padahal norma Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat yang sudah barang tentu kewenangannya adalah kewenangan berdasarkan norma hukum adat, bukan kewenangan atributif formal yang dibuat oleh pembuat UU.
2. Pasal 19 huruf a UU Desa mengatur tentang kewenangan asal-usul. Di dalam Penjelasan disebutkan bahwa 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. Kecuali kewenangan sistem organisasi masyarakat adat, kewenangan yang lain bukan mengakui dan menghormati tapi membuat kewenangan baru sehingga bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945;
3. Pasal 19 huruf b UU Desa menyebutkan kewenangan desa meliputi kewenangan berdasarkan kewenangan lokal berskala Desa. Pasal 19 b ini materinya dirinci dalam Penjelasan UU Desa yang menyebutkan bahwa 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,

³⁰ Hanif Nurcholis, “Tinjauan Kritis Terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa”, makalah yang dipresentasikan dalam Simposium Nasional Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara IV, dengan tema “Otonomi Desa dalam Konteks UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa” di Universitas Udayana Bali pada 18-19 September 2014, hal. 22-24.

- 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. Pasal 19 b ini tidak mengacu pada adat istiadat berdasarkan riser dan tulisan para ahli dan tidak semua Desa di Indonesia tidak mempunyai kewenangan skala lokal semacam ini.
4. Pasal 19 huruf c dan d UU Desa, yaitu kewenangan yang ditugaskan dan kewenangan lain yang ditugaskan ini tidak jelas jenis kewenangannya apakah delegasi atau medebewind. Jika delegasi kepada *local self government*, salah karena Desa bukan *local self government*. Jika kepada *local state government*, juga salah karena kedudukan Desa bukan *local state government* tapi “unit pemerintahan palsu” sehingga tidak bisa diberi delegasi oleh pemerintah atasan. Jika kepada *agent of government*, juga salah karena kedudukan Desa juga bukan *agent of government* seperti kelurahan. Jika penugasan tersebut maksudnya adalah *medebewind*, juga salah karena tugas pembantuan atau *medebewind* hanya bisa ditugaskan kepada daerah otonom, *local self government* dan dilaksanakan oleh dinas-dinas daerah otonom sedangkan Desa bukan daerah otonom oleh karena itu tidak mempunyai dinas pelaksana atas urusan yang ditugaskan. Di samping itu, materi kewenangan sebagaimana diatur dalam pasal ini tidak bisa diidentifikasi dan sangat kabur.

Didik G. Suharto juga menyatakan bahwa dari sisi teoritis terdapat beberapa keruwetan dalam sistem pemerintahan desa, misalnya dalam hal kewenangan. UU Desa memberi amanat kepada kabupaten/kota untuk melakukan “desentralisasi” kewenangan kepada desa. Meski desa menjadi bagian dari subsistem pemerintahan kabupaten/kota, tetapi tidak ada teori dan asas yang membenarkan penyerahan kewenangan dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa. Tidak logis satuan pemerintah otonom dapat melahirkan suatu pemerintahan yang

otonom juga. Model pemberian desentralisasi kepada desa “bisa dibenarkan” menurut Norton tetapi dalam konteks melihat bentuk partisipasi masyarakat.³¹

Dengan demikian, pemberian kewenangan kepada desa dapat dikatakan sebenarnya tidak sesuai dengan UUD 1945. Hal ini mengingat berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 ayat (2) disebutkan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal ini memberikan kewenangan hanya sampai pemerintah kabupaten/kota dan tidak menyebutkan desa memiliki kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Namun demikian, menurut Sutoro Eko³², apabila disandingkan aspek hukum tentang desa dengan desa yang diatur dalam UU Desa, memang terjadi ketidakcocokan karena:

- a. Terjadi benturan regulasi;
- b. Otonomi desa tidak dikenal dalam teori hukum dan desentralisasi, karena merupakan sesuatu yang hidup dalam dunia nyata;
- c. Otonomi desa bukan bagian dari desentralisasi tetapi residualitas dari desentralisasi dan subsidiaritas dengan kewenangan lokal;
- d. UU Desa merupakan hasil kompromi politik.

Kehidupan kenegaraan bangsa Indonesia telah berlangsung lebih dari seperempat abad. Kondisi bangsa Indonesia pada awal masa pembentukan Republik ini tentu sudah jauh berbeda dengan kondisi saat ini. Demikian pula dengan kehidupan masyarakat desa. Tidak dapat dipungkiri bahwa politik hukum pemerintahan, baik pada masa kolonial

³¹ Didik G. Suharto, *Membangun Kemandirian Desa (Perbandingan Perspektif UU No 5/1979, UU No. 22/1999, dan UU No. 32/2009, serta Perspektif UU No. 6 tahun 2016*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016, hal. 12-13.

³² Disampaikan oleh Sutoro Eko dalam *Focus Group Discussion* Penelitian Kelompok Implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2 Maret 2017.

sampai dengan masa Orde Baru, telah mengubah wajah desa sehingga sulit untuk menemukan bagaimana konstruksi desa yang asli pada masa lalu yang masih dapat dipertahankan dengan kondisi perkembangan pada saat ini. Hal ini mengakibatkan terjadi “benturan” antara perspektif hukum normatif dengan perspektif sosiologis dan politis, dalam memandang Desa. Dengan demikian, dapat dipahami apabila terdapat perspektif hukum yang mengkritisi bahwa UU Desa tidak selaras dengan norma konstitusi. Namun demikian, hukum bukannya tidak memberikan jalan keluar. Konstitusi telah menyediakan jalur konstitusional untuk menguji UU Desa terhadap UUD 1945. Apabila terdapat pihak yang memiliki *legal standing* merasa terdapat kerugian konstitusional dengan diundangkannya UU Desa, maka yang bersangkutan diperkenankan mengajukan permohonan uji materi terhadap UU Desa. Ketentuan UU Desa akan tetap berlaku sepanjang tidak dibatalkan melalui *judicial review* atau diubah melalui *legislative review*.

IV. PENGATURAN KEWENANGAN DESA DALAM PERATURAN PELAKSANAAN UU DESA

UU Desa mengamanatkan pengaturan lebih lanjut beberapa ketentuan dalam UU Desa untuk diatur dalam peraturan pelaksanaan. Berdasarkan amanat tersebut, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (PP 43/2014). Di dalam PP 43/2014 masalah kewenangan desa diatur dalam Bab III.

Pasal 33 PP 43/2014 mengulang apa yang telah disebutkan dalam UU Desa mengenai 4 (empat) kewenangan desa. Pasal 34 kemudian merinci masing-masing kewenangan tersebut, sebagai berikut:

1. Kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul paling sedikit terdiri atas:
 - a. Sistem organisasi masyarakat adat;
 - b. Pembinaan kelembagaan masyarakat;
 - c. Pembinaan lembaga dan hukum adat;
 - d. Pengelolaan tanah kas Desa; dan
 - e. Pengembangan peran masyarakat Desa.

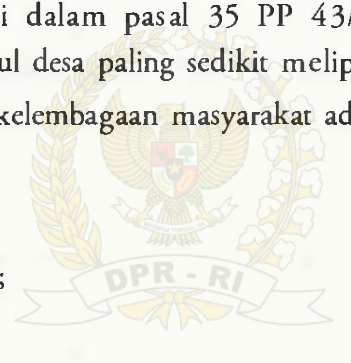
Penjelasan pasal ini menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “hak asal usul” termasuk hak tradisional dan hak sosial budaya masyarakat adat. Pada dasarnya, ketentuan dalam pasal ini hanya menegaskan apa yang telah disebutkan dalam Penjelasan pada UU Desa.

2. Kewenangan lokal berskala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf b paling sedikit terdiri atas kewenangan:
 - a. Pengelolaan tambatan perahu;
 - b. Pengelolaan pasar Desa;
 - c. Pengelolaan tempat pemandian umum;
 - d. Pengelolaan jaringan irigasi;
 - e. Pengelolaan lingkungan permukiman masyarakat Desa;
 - f. Pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu;
 - g. Pengembangan dan pembinaan sanggar seni dan belajar;
 - h. Pengelolaan perpustakaan Desa dan taman bacaan;
 - i. Pengelolaan embung Desa;
 - j. Pengelolaan air minum berskala Desa; dan
 - k. Pembuatan jalan Desa antarpermukiman ke wilayah pertanian.

Pasal ini juga menegaskan apa yang telah disebutkan dalam penjelasan UU Desa. Berdasarkan PP 43/2014, Selain kewenangan-kewenangan yang disebutkan pada angka 1 dan 2 tersebut,

Menteri dapat menetapkan jenis kewenangan Desa sesuai dengan situasi, kondisi, dan kebutuhan lokal.

Kewenangan berdasarkan hak asal-usul untuk desa dan desa adat dibedakan dalam PP 43/2014. Di dalam pasal 35 PP 43/2014 kewenangan berdasarkan hak asal usul desa paling sedikit meliputi:

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

Perbedaan kewenangan berdasarkan hak asal usul antara desa dan desa adat terdapat pada pemilikan hak tradisional, pengelolaan tanah ulayat, dan masa jabatan kepala desa adat serta pengisian jabatan kepala desa adat dan perangkat desa adat.

Pasal 37 PP 43/2014 selanjutnya mengatur mengenai mekanisme penetapan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa, sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan identifikasi dan inventarisasi kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa dengan melibatkan Desa.
2. Berdasarkan hasil identifikasi dan inventarisasi, bupati/walikota menetapkan peraturan bupati/walikota tentang daftar kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Peraturan bupati/walikota tersebut ditindaklanjuti oleh Pemerintah Desa dengan menetapkan peraturan Desa tentang kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sesuai dengan situasi, kondisi, dan kebutuhan lokal.

Untuk kewenangan lainnya, Pasal 38 PP 43/2014 hanya menyebutkan bahwa kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan dalam PP 43/2014 yang mengatur kewenangan pada akhirnya mengamanatkan ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan kewenangan Desa diatur dengan Peraturan Menteri.

Terdapat 2 (dua) Peraturan Menteri yang menindaklanjuti PP 43/2014, yaitu Permendesa No. 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Desa berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa (Permendesa 1/2015) dan Permendagri No. 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa (Permendagri 44/2016). Kedua Peraturan Menteri tersebut mengatur setidaknya dua kewenangan yang sama, yaitu kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa. Namun demikian, pengaturan terhadap dua kewenangan dan dua peraturan menteri tersebut berbeda (lihat tabel 2).

1. Jenis dan perincian kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa di dalam Permendagri 44/2016 sama dengan apa yang terdapat di dalam PP 43/2014.
2. Permendagri 44/2016 menambahkan pengatutan tentang kriteria masing-masing kewenangan.

Kriteria kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul, antara lain:³³

- a. Merupakan warisan sepanjang masih hidup;
- b. Sesuai perkembangan masyarakat;
- c. Sesuai prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

³³ Pasal 10 Permendagri No. 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa

Kriteria kewenangan lokal berskala desa, antara lain:³⁴

- a. Sesuai kepentingan masyarakat desa;
- b. Telah dijalankan oleh desa;
- c. Mampu dan efektif dijalankan oleh desa;
- d. Muncul karena perkembangan desa dan prakarsa masyarakat desa; dan
- e. Program atau kegiatan sektor yang telah diserahkan ke desa.

Kriteria kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota antara lain:³⁵

- a. Sesuai kebutuhan dan kemampuan sumber daya manusia di Desa;
- b. Memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas;
- c. Pelayanan publik bagi masyarakat;
- d. Meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- e. Mendorong prakarsa dan partisipasi masyarakat; dan
- f. Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat.

Kriteria kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, antara lain:³⁶

- a. Urusan pemerintahan umum dan tugas pembantuan;
- b. Sesuai dengan prinsip efisiensi;
- c. Mempercepat penyelenggaraan pemerintahan; dan
- d. Kepentingan nasional yang bersifat khusus dan strategis.

³⁴ Pasal 11 Permendagri No. 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa

³⁵ Pasal 12 Permendagri No. 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa

³⁶ Pasal 13 Permendagri No. 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa

3. Permendesa 1/2015 lebih merinci kewenangan lokal berskala desa.
4. Pengaturan mengenai kewenangan desa dan desa adat dalam Permendagri 44/2016 ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah dikonsultasikan dengan Gubernur, sementara di dalam Permendesa 1/2015 tidak ada tahapan konsultasi ke gubernur.

Bagan 2. Proses Penetapan Daftar Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa



Sumber: Permendesa Nomor 1 Tahun 2015

Untuk kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa, desa mengatur dan mengurus sendiri (otonomi), sementara untuk kewenangan penugasan, desa menjalankan asas tugas pembantuan. Dalam hal ini terlihat adanya penggabungan atau kompromi antara desa sebagai entitas kesatuan masyarakat hukum (adat) yang memiliki kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan desa sebagai bagian dari struktur pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan.

Tabel 2. Perbandingan Pengaturan Mengenai Kewenangan Desa Berdasarkan Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa

Kewenangan	PP 43/2014	Permendagri 44/2016	Permendesa 1/2015
Hak Asal Usul	<ul style="list-style-type: none"> a. sistem organisasi masyarakat adat; b. pembinaan kelembagaan masyarakat; c. pembinaan lembaga dan hukum adat; d. pengelolaan tanah kas Desa; dan e. Pengembangan peran masyarakat Desa. 	<ul style="list-style-type: none"> a. sistem organisasi masyarakat adat; b. pembinaan kelembagaan masyarakat; c. pembinaan lembaga dan hukum adat; d. pengelolaan tanah kas desa; dan e. Pengembangan peran masyarakat desa. 	<ul style="list-style-type: none"> a. sistem organisasi perangkat Desa; b. sistem organisasi masyarakat adat; c. pembinaan kelembagaan masyarakat; d. pembinaan lembaga dan hukum adat; e. pengelolaan tanah kas Desa; f. pengelolaan tanah Desa atau tanah hak milik Desa yang menggunakan sebutan setempat; g. pengelolaan tanah bengkok; h. pengelolaan tanah pecatu; i. pengelolaan tanah titisara; dan j. Pengembangan peran masyarakat Desa.
Lokal Berskala Desa	<ul style="list-style-type: none"> a. pengelolaan tambatan perahu; b. pengelolaan pasar Desa; 	<ul style="list-style-type: none"> a. pengelolaan tambatan perahu; b. pengelolaan pasar desa; 	<ul style="list-style-type: none"> a. bidang pemerintahan Desa, 1) penetapan dan penegasan batas Desa;

	<p>c. pengelolaan tambak air perahu;</p> <p>d. pengelolaan pasar Desa;</p> <p>e. pengelolaan tempat pemandian umum;</p> <p>f. pengelolaan jaringan irigasi;</p> <p>g. pengelolaan lingkungan permukiman masyarakat Desa;</p> <p>h. pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu;</p> <p>i. pengembangan dan pembinaan sanggar seni dan belajar;</p> <p>j. pengelolaan perpustakaan Desa dan taman bacaan;</p> <p>k. pengelolaan embung Desa;</p>	<p>c. pengelolaan tempat pemandian umum;</p> <p>d. pengelolaan jaringan irigasi;</p> <p>e. pengelolaan lingkungan permukiman masyarakat desa;</p> <p>f. pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu;</p> <p>g. pengembangan dan pembinaan sanggar seni dan belajar;</p> <p>h. pengelolaan perpustakaan desa dan taman bacaan;</p> <p>i. pengelolaan embung desa;</p> <p>j. pengelolaan air minum berskala desa; dan</p> <p>k. Pembuatan jalan desa antar-permukiman ke wilayah pertanian.</p>	<p>2) pengembangan sistem administrasi dan informasi Desa;</p> <p>3) pengembangan tata ruang dan peta sosial Desa;</p> <p>4) pendataan dan pengklasifikasian tenaga kerja Desa;</p> <p>5) pendataan penduduk yang bekerja pada sektor pertanian dan sektor non pertanian;</p> <p>6) pendataan penduduk menurut jumlah penduduk usia kerja, angkatan kerja, pencari kerja, dan tingkat partisipasi angkatan kerja;</p> <p>7) pendataan penduduk berumur 15 tahun ke atas yang bekerja menurut lapangan pekerjaan jenis pekerjaan dan status pekerjaan;</p>
--	--	--	---

	<p>k. pengelolaan air minum berskala Desa; dan</p> <p>l. Pembuatan jalan Desa antar-permukiman ke wilayah pertanian.</p>		<p>8) pendataan penduduk yang bekerja di luar negeri;</p> <p>9) penetapan organisasi Pemerintah Desa;</p> <p>10) pembentukan Badan Permusyawaratan Desa;</p> <p>11) penetapan perangkat Desa;</p> <p>12) penetapan BUM Desa;</p> <p>13) penetapan APB Desa;</p> <p>14) penetapan peraturan Desa;</p> <p>15) penetapan kerja sama antar-Desa;</p> <p>16) pemberian izin penggunaan gedung pertemuan atau balai Desa;</p> <p>17) pendataan potensi Desa;</p> <p>18) pemberian izin hak pengelolaan atas tanah Desa;</p>
--	--	--	---

			<p>19) penetapan Desa dalam keadaan darurat seperti kejadian bencana, konflik, rawan pangan, wabah penyakit, gangguan keamanan, dan kejadian luar biasa lainnya dalam skala Desa;</p> <p>20) pengelolaan arsip Desa; dan</p> <p>21) Penetapan pos keamanan dan pos kewaspadaan lainnya sesuai dengan kebutuhan dan kondisi sosial masyarakat Desa.</p> <p>b. pembangunan Desa:</p> <p>1) pelayanan dasar Desa; (dirinci lagi)</p> <p>2) sarana dan prasarana Desa; (dirinci lagi)</p> <p>3) pengembangan ekonomi lokal Desa; (dirinci lagi) dan</p> <p>4) Pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan Desa.</p> <p>c. kemasyarakatan Desa; dan</p> <p>1) membina keamanan, ketertiban dan ketenteraman wilayah dan masyarakat Desa;</p> <p>2) membina kerukunan warga masyarakat Desa;</p>
--	--	--	---

			<p>3) memelihara perdamaian, menangani konflik dan melakukan mediasi di Desa; dan</p> <p>4) Melestarikan dan mengembangkan gotong royong masyarakat Desa.</p> <p>d. Pemberdayaan masyarakat Desa</p> <p>1) pengembangan seni budaya lokal;</p> <p>2) pengorganisasian melalui pembentukan dan fasilitasi lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat;</p> <p>3) Fasilitasi kelompok-kelompok masyarakat melalui: 1) kelompok tani; 2) kelompok nelayan; 3) kelompok seni budaya; dan 4) kelompok masyarakat lain di Desa.</p> <p>4) pemberian santunan sosial kepada keluarga fakir miskin;</p> <p>5) fasilitasi terhadap kelompok-kelompok rentan, kelompok masyarakat miskin, perempuan, masyarakat adat, dan difabel;</p>
--	--	--	--

			<p>6) pengorganisasian melalui pembentukan dan fasilitasi paralegal untuk memberikan bantuan hukum kepada warga masyarakat Desa;</p> <p>7) analisis kemiskinan secara partisipatif di Desa;</p> <p>8) penyelenggaraan promosi kesehatan dan gerakan hidup bersih dan sehat;</p> <p>9) pengorganisasian melalui pembentukan dan fasilitasi kader pembangunan dan pemberdayaan masyarakat;</p> <p>10) peningkatan kapasitas melalui pelatihan usaha ekonomi Desa;</p> <p>11) pendayagunaan teknologi tepat guna; dan</p> <p>12) peningkatan kapasitas masyarakat melalui:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) kader pemberdayaan masyarakat Desa; 2) kelompok usaha ekonomi produktif; 3) kelompok perempuan; 4) kelompok tani;
--	--	--	---

			<p>5) kelompok masyarakat miskin;</p> <p>6) kelompok nelayan;</p> <p>7) kelompok pengrajin;</p> <p>8) kelompok pemerhati dan perlindungan anak;</p> <p>9) kelompok pemuda; dan</p> <p>10) Kelompok lain sesuai kondisi Desa.</p>
--	--	--	--

Sumber: PP No. 43 Tahun 2014, Permendagri No. 44 Tahun 2016, dan Permendesa No. 1 Tahun 2015, diolah

Adanya dua peraturan yang mengatur mengenai hal yang sama, namun dengan substansi yang berbeda menunjukkan adanya ketidaksinkronan pengaturan oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeti dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Terringgal, dan Transmigrtasi. Duplikasi dan tumpang tindih pengaturan tersebut juga memperlihatkan kurangnya kootdinasi dan masih adanya ego sektoral dalam pengaturan masalah kewenangan desa. Akan lebih ideal apabila pengatutan turunan mengenai kewenangan desa ditingkatkan menjadi Peraturan Presiden atau dituntaskan pengaturannya dalam Petatutan Pemerintah, tanpa perlu Petatutan Menteri dan Peraturan Bupati.

V. IMPLEMENTASI KEWENANGAN DESA

Sebagai conroh implementasi kewenangan desa di Kabupaten Malang, terdapat Peraturan Daerah Kabupaten Malang No. 1 Tahun 2016 tentang Desa yang kemudian ditindaklanjuti dengan Petatutan Bupati Malang Nomor 25 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal

Berskala Desa. Kedua kewenangan yang ditetapkan dalam lampiran Perbup tersebut, sebagai berikut.

Tabel 3. Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul

NO.	BIDANG	KEWENANGAN DESA	KETERANGAN
1	2	3	4
	Penyelenggaraan Pemerintahan Desa	a. Penataan dan penetapan Sistem Organisasi Perangkat Desa:	1) Penetapan juru kunci makam; 2) Penetapan penjaga balai desa; 3) Penetapan Juru Air.
		b. Pengelolaan tanah kas desa:	1) Pengadaan tanah kas desa; 2) Penserifikatan tanah kas desa; 3) Pemanfaatan tanah kas desa (kerjasama dengan pihak ketiga atau masyarakat).
		c. Pengelolaan tanah bengkok:	Pemanfaatan tanah bengkok (kerjasama dengan pihak ketiga atau masyarakat).
		d. Administrasi pertanahan.	1) Fasilitasi pencaratan hak atas tanah di desa; 2) Fasilitasi penyelesaian masalah pertanahan; 3) Penataan dan pemetaan tata guna lahan.
	Pelaksanaan Pembangunan Desa	a. Pelestarian budaya gotong royong:	1) Gugur gunung; 2) Keringan; 3) Kerja bakti; sambatan; 4) Bakri sosial dan; 5) Sayan.

		a. Pemugaran makam;	Panembahan/leluhur di utamakan dari ahli waris (nyungkup).
		b. Bersih makam;	Gebasan atau sebutan lain.
Pembinaan Kemasyarakatan Desa	a.	Pembinaan sistem organisasi masyarakat adat;	1) Pembinaan paguyuban warga/trah; 2) Pembinaan rembugrembug warga; 3) Pembinaan juru kunci makam, penjaga dan juru air.
	b.	Pembinaan kelembagaan masyarakat adat;	1) Pembinaan proses numbal, wajib/shodaqoh, tradisi, dan boyongan; 2) Pembinaan paralegal/pokrol; 3) Pembinaan lembaga dan pranata atau nilai-nilai adat.
	c.	Pembinaan pelestarian kelompok seni tradisional;	Pembinaan terhadap kelompok seni tradisional yang ada di desa.
	d.	Pembinaan penyelenggaraan seni kekinian (modern).	Pembinaan terhadap kelompok seni modern yang ada di desa.
Pemberdayaan Masyarakat	a.	Pelestarian adat di desa;	1) Sedekah bumi; 2) Sedekah laut; 3) Mauludan; 4) Rajaban; 5) Likuran; 6) Syuran; 7) Sya'banan; 8) Bari'an; 9) Tilikan; 10) Nyorog; 11) Selamatan dan atau sebutan lain.


	a. Pelestarian seni budaya;	1) Kuda lumping; 2) Sholawatan; 3) Wayangan; 4) Keroprak; 5) Topeng malangan; 6) Bantengan; 7) Tayub; 8) Sastra tulis; 9) Sastra lisan; 10) Ludruk dan atau sebutan lain.
	b. Pengembangan peran masyarakat desa.	1) Syukuran setelah panen/kasab (perorangan); 2) Jimpitan atau sebutan lain.

Sumber: Lampiran Peraturan Bupati Malang Nomor 25 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa

Tabel 4. Contoh Kewenangan Lokal Berskala Desa

NO.	BIDANG	KEWENANGAN DESA	KETERANGAN
1	2	3	4
	Pemerintahan Desa	a. Penetapan dan penegasan batas desa; b. Pengembangan sistem administrasi dan informasi desa; c. Pengembangan tata ruang dan peta sosial desa; d. Pendaftaran Profil Desa;	1) Pembentukan BPD; 2) Pembentukan organisasi pemerintah desa; 3) Penetapan organisasi pemerintah desa; 4) Penetapan perangkat desa; 5) Penetapan BUM Desa; 6) Penetapan APB Desa; 7) Penetapan peraturan desa; 8) Penetapan kerja sama antar desa;

	<p>Pemerintahan Desa</p>	<p>e. Pembentukan dan Penetapan Pemerintah Desa;</p> <p>f. Penyelenggaraan administrasi, arsip dan dokumentasi desa;</p> <p>g. Pemberian izin hak pengelolaan atas tanah desa;</p> <p>h. Penyelenggaraan pemilihan kepala desa;</p> <p>i. Pengelolaan pengusutan desa;</p> <p>j. Penyelenggaraan kerja sama antar desa dan/atau dengan pihak ketiga;</p> <p>k. Fasilitasi, sosialisasi dan pembinaan/pelatihan masyarakat;</p> <p>l. Pengembangan hasil-hasil industri desa;</p> <p>m. Pemeliharaan ketentraman dan ketertiban masyarakat desa;</p>	<p>9) Penetapan Peraturan di Desa;</p> <p>10) Penetapan kerjasama antar desa;</p> <p>11) Penetapan pos keamanan dan pos kesiapsiagaan lainnya sesuai dengan kebutuhan dan kondisi sosial masyarakat;</p> <p>12) Penetapan desa dalam keadaan darurat (kejadian bencana, konflik, rawan pangan, wabah penyakit, gangguan keamanan dan kejadian luar biasa lainnya dalam hal skala desa).</p>
--	------------------------------	---	---

		<p>n. Pemantauan kewaspadaan dini terhadap terjadinya kejadian luar biasa;</p> <p>o. Pembiayaan perlindungan masyarakat;</p> <p>p. Pengadaan dan pengelolaan perpustakaan desa.</p>	
	Pembangunan Desa		
	Pembinaan Kemasyarakatan Desa		
	Pemberdayaan Masyarakat		

Sumber: Lampiran Peraturan Bupati Malang Nomor 25 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa

Berdasarkan kewenangan yang terdapat di dalam lampiran Perbup tersebut, desa memilih kewenangan yang pemilihannya dituangkan dalam berita acara dengan contoh sebagai berikut:

Bagan 3. Contoh Berita Acara Musyawarah Desa tentang Pemilihan Kewenangan

KOP PEMERINTAH DESA
BERITA ACARA MUSYAWARAH DESA
TENTANG
IDENTIFIKASI DAN PEMILIHAN KEWENANGAN
DESA BERDASARKAN
HAK ASAL USUL DAN KEWENANGAN LOKAL
BERSKALA DESA

Pada hari ini tanggal Bulan tahun
....., bertempat di telah dilaksanakan rapat
pengidentifikasian dan pemilihan terhadap Kewenangan Desa
berdasarkan hak asal usul desa dan kewenangan lokal berskala
desa yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa berdasarkan
Peraturan Bupati Malang Nomor Tahun tentang
Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan
Lokal Berskala Desa, dengan kegiatan sebagai berikut:

A. Materi Rapat

Melakukan pengidentifikasian dan pemilihan Kewenangan Desa
berdasarkan hak asal usul desa dan kewenangan lokal berskala
desa di Kabupaten Malang berdasarkan Peraturan Bupati Malang
Nomor Tahun Tentang Kewenangan Desa
Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa
dengan mempertimbangkan situasi, kondisi dan kebutuhan lokal.

B. Keputusan Rapat

Rincian Kewenangan desa berdasarkan hak asal usul desa dan
kewenangan lokal berskala desa adalah sebagai berikut:

KEWENANGAN DESA BERDASARKAN HAK ASAL USUL
DAN KEWENANGAN LOKAL BERSKALA DESA DI DESA
..... KECAMATAN KABUPATEN MALANG

A. Kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul, meliputi:

- 1) *)
- 2) *)
- 3) *)
- 4) *)

B. Kewenangan lokal berskala desa, meliputi:

- 1) *)
- 2) *)
- 3) *)
- 4) *)



Keterangan: *)

Diisi rincian kewenangan terpilih berdasarkan hasil rapat sebagaimana daftar kewenangan yang ditetapkan dalam Peraturan Bupati

C. Penutup

Rapat identifikasi dan pemilihan Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa oleh Pemerintah Desa dan BPD dalam rangka melaksanakan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa yang pengaturannya diserahkan kepada Desa Kecamatan dihadiri oleh Kepala Desa, Perangkat Desa dan Anggota BPD dan unsur masyarakat lainnya di Desa sebanyak orang, sebagaimana daftar hadir terlampir.

Selanjutnya hasil rapat ini dijadikan sebagai dasar penyusunan Rancangan Peraturan Desa tentang Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa.

Demikian Berita Acara ini dibuat untuk dijadikan bahan seperlunya.

Sumber: Lampiran Peraturan Bupati Malang Nomor 25 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa

Di dalam implementasi UU Desa ternyata penetapan kewenangan Desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal betsklala desa dilakukan dengan cara desa memilih kewenangan tersebut untuk kemudian ditetapkan dalam peraturan desa. Konsep ini dapat dikatakan tidak begitu ideal mengingat bukan bentuk “pengakuan” dan “penghormatan” terhadap hak asal-usul yang dimiliki desa, melainkan bitokratisasi.

Apabila menggunakan konsep pengakuan, seharusnya prakarsa mengajukan kewenangan berdasarkan hak asal-usul berasal dari desa untuk kemudian ditetapkan dengan petatutan daerah atau peraturan kepala daerah. Artinya, penetapan kewenangan berdasarkan hak asal usul seharusnya bersifat *bottom up*, bukan *top down*. Dapat pula dilakukan komptomi dengan menyediakan sekedar kategori (kolom ketiga dalam tabel), kemudian Desa dibeti kebebasan untuk mengisinya. Dengan cata ini, penetapan kewenangan desa berdasarkan hak asal usul bukan instruksi yang dogmatis. Secata manditi, desa dapat betembug untuk melakukan *discovery* atau eksplorasi berdasatkan kepentingan dan pengalaman meteka. Selanjutnya setelah Desa menetapkan, ada ptoses musyawarah antara desa dan pemerintah daerah kabupaten.

Nata Irawan juga melihat UU Desa tetgolong menggunakan pendekatan *top down*. Dalam undang-undang tersebut, aspek pemetintahan dinyatakan sebagai kaidah *local self-government*, yaitu stuktur pemerintahan tetbawah. Pada aspek pembangunan disusun kaidah membangun desa, yaitu setangkaian inisiatif penataan dan pembangunan desa yang betasal dati pemetintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.³⁷

Di dalam implementasinya, fenomena umum di Kampung Labanan Makmut dan Kampung Tanjung Baru, Kabupaten Berau Kalimantan Timut serta di Desa Landungsari dan Desa Pujon Kidul, Kabupaten

³⁷ Nata Irawan, *Tara Kelola Pemerintahan Desa Era UU Desa*, Jakarta; Yayasan Pustaka Obor, 2017, hal. 9.

Malang, Provinsi Jawa Timur, pada intinya menunjukkan hal tersebut, yaitu adanya keinginan untuk memenuhi ketentuan mengenai penggunaan atau pengalokasian dana desa. Bukan dengan inisiatif. Di dalam konteks ini, desa lebih berperan sebagai sebuah bagian dari struktur pemerintahan yang kemudian disibukkan dengan hal-hal administratif seperti penyusunan penyusunan program, APBDesa, dan pertanggungjawaban. Bahkan karena kekhawatiran tidak sesuai dengan nomenklatur “desa”, terdapat keinginan untuk mengubah nomenklatur “kampung” di kabupaten Berau menjadi “desa”. Hal ini menunjukkan persoalan administratif lebih mendapatkan perhatian dibandingkan permasalahan substantif yaitu keaslian desa atau sebutan lain.

Dari keempat kewenangan yang diberikan kepada Desa, terdapat indikasi bahwa kewenangan yang didukung oleh dana lebih menarik untuk dilaksanakan oleh dengan mengingat adanya pembiayaan dalam wujud Dana Desa yang berasal dari APBN dan dana yang berasal dari APBD. Kewenangan berdasarkan hak asal usul atau inisiatif dari desa kurang berkembang dibandingkan dengan melaksanakan prioritas penggunaan dana desa. Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi telah mengeluarkan Permendesa No 4 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Permendesa No. 22 Tahun 2016. Perubahan ini menekankan pada penetapan prioritas penggunaan dana desa, yaitu:

- a. Prioritas Penggunaan Dana Desa untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan di bidang Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Desa.
- b. Prioritas penggunaan dana Desa diutamakan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan yang bersifat lintas bidang.
- c. Program dan kegiatan sebagaimana dimaksud terutama bidang kegiatan BUMDesa atau BUMDesa Bersama, embung, produk unggulan Desa atau kawasan perdesaan dan sarana olahraga Desa.
- d. Prioritas penggunaan dana Desa sebagaimana, dipublikasikan kepada masyarakat oleh Pemerintah Desa di ruang publik atau ruang yang dapat diakses masyarakat Desa.

Dalam konteks kewenangan ini, terdapat permasalahan ketika program prioritas tersebut ternyata tidak sesuai dengan kondisi desa, misalnya mengenai embung atau sarana olahraga desa. Selain itu, perlu diperhatikan pula kemungkinan *overlapping* program dan pembiayaan antara kewenangan yang dilaksanakan oleh Desa dengan kewenangan dari kementerian teknis. Di satu sisi, desa pasca-berlakunya UU Desa tidak lagi menjadi “objek” pembangunan, namun menjadi subjek untuk melaksanakan pembangunan, namun di sisi lain perlu dipertimbangkan agar tidak berulang adanya penyeragaman dan perlu memperhatikan agar kearifan lokal dan hak asal usul desa menjadi terabaikan.

VI. PENUTUP

Dalam ilmu hukum dikenal adanya tiga tujuan hukum, yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Ketiga tujuan tersebut tidak selalu dapat selaras, namun suatu ketika perlu memprioritaskan tujuan yang satu dibandingkan dengan tujuan yang lain. Peraturan perundang-undangan, baik pada masa kolonial sampai dengan pada saat ini telah berusaha untuk menata desa, baik melalui Politik Etis sampai dengan menjadikan desa sebagai *local self-government*. Seiring perubahan undang-undang yang mengatur desa, terjadi pula perubahan kedudukan dan kewenangan desa, hingga akhirnya berlaku ketentuan yang mengatur kewenangan desa dalam UU Desa sekarang ini. Banyak ahli, terutama ahli hukum dan ilmu pemerintahan mengkritisi pola pengaturan UU Desa yang tidak sesuai dengan UUD 1945 maupun teori. Namun, berdasarkan penjelasan pihak yang mengikuti pembahasan UU Desa, terdapat pertimbangan aspek realitas sosiologis dan historis politik yang menjadi dasar, bukan semata-mata pertimbangan hukum semata. Setelah menjadi undang-undang, inilah politik hukum tentang desa yang disepakari. Hukum telah menyediakan sarana melalui jalur *judicial review* apabila ada pihak yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya

dengan UU Desa. Dan desa-lah yang memiliki *legal standing* yang paling kuat untuk itu. Namun demikian, belum ada desa yang mengajukan permohonan uji materi terhadap UU Desa. *Original intent* dalam pembahasan UU Desa, undang-undang ini bertujuan mencari keadilan untuk desa.

Kewenangan yang dimiliki oleh desa yang diatur dalam UU Desa diamanatkan untuk diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan. Pemerintah selanjutnya menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan UU Desa tersebut. Namun demikian, dalam hal kewenangan, PP Pelaksanaan UUD masih mengamanatkan lagi pengaturannya kepada Peraturan Menteri. Permasalahan muncul ketika terdapat dua kementerian yang mengeluarkan peraturan menteri yang sama-sama mengatur tentang kewenangan desa namun dengan substansi yang berbeda. Secara hukum dapat dikatakan terjadi ketidakharmonisan pengaturan secara horizontal. Untuk menghindari adanya permasalahan dalam implementasi, dari sisi pengaturan, peraturan pemerintah sebaiknya mengatur secara tuntas masalah kewenangan desa tersebut.

Pengaturan kewenangan desa terutama kewenangan terhadap hak asal usul dan kewenangan lokal berskala dalam terlihat dilakukan secara melakukan inventarisasi dan identifikasi kewenangan desa untuk kemudian ditetapkan dalam peraturan kepala daerah. Setelah ditetapkan dalam peraturan kepala daerah, desa memilih kewenangan dari *list* yang tersedia untuk kemudian ditetapkan dalam peraturan desa. Pola seperti ini sebenarnya bukan pola “pengakuan” sebagaimana dimaksudkan dalam konstitusi. Konstruksi untuk pola “pengakuan” seharusnya dilakukan secara *bottom up*, yaitu desa yang menginventarisir kewenangan hak asal-usul mereka dan kewenangan lokal berskala desa, untuk kemudian disampaikan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk ditetapkan sebagai bentuk “pengakuan dan penghormatan”.

DAFTAR PUSTAKA

- “Sejarah Perkembangan Desa Sesuai Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, <http://galihlike9.blogspot.com/2014/03/sejarah-perkembangan-desa-sesuai.html>, diakses 3 Agustus 2018.
- Bahar, Saafroedin dan Nannie Hudawati (penyunting), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Cetakan I Edisi IV, Jakarta, Sekretariat Negara RI, 1998.
- Eko, Sutoro dalam *Focus Group Discussion* Penelitian Kelompok Implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2 Maret 2017.
- Irawan, Nata, *Tata Kelola Pemerintahan Desa Era UU Desa*, Jakarta; Yayasan Pustaka Obor, 2017.
- Nurcholis, Hanif, “Tinjauan Kritis Terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa”, makalah yang dipresentasikan dalam Simposium Nasional Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara IV, dengan tema “Otonomi Desa dalam Konteks UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa” di Universitas Udayana Bali, 18-19 September 2014.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 31/PUU-V/2007.
- Ranggawidjaja, Rosjidi, “Otonomi Desa dan Cengkeraman Kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah”, dalam Abdurahman, Ali *et.all* (ed), *Satu Dasawarsa Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Bandung: Fakultas Hukum Unpad-PSKN FH Unpad, 2013.
- Silahuddin, M., *Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*, Cetakan 1, Jakarta; Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi RI, 2015.

- Suharto, Didik G., *Membangun Kemandirian Desa (Perbandingan Perspektif UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, dan UU No. 32/2009, serta Perspektif UU No. 6 tahun 2016*, Yogyakarta; Pustaka Pelajar, 2016.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2*, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi; 2010.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda; Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)*, Edisi Kedua, Cetakan Kedua. Malang; Bayumedia Publishing, 2008.

BAGIAN 3

ASPEK HUKUM PENGATURAN PENDAMPING DESA DAN IMPLEMENTASINYA

*Denico Doly**



I. PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) sudah berjalan selama 4 tahun. Selama 4 tahun berjalan, UU Desa mengalami berbagai hambatan atau permasalahan dalam pelaksanaannya. Hambatan atau permasalahan itu antara lain terkait dengan penetapan desa, dana desa, dan pendamping desa. Berbagai hambatan atau permasalahan ini dialami oleh berbagai pihak, baik di tingkat pusat sampai di tingkat daerah atau desa. Tulisan ini berfokus pada permasalahan yang terkait dengan pendamping desa.

Pendamping desa tidak secara langsung disebutkan dan diatur dalam UU Desa. Pasal 112 ayat (4) UU Desa menyatakan bahwa pemberdayaan masyarakat desa dilaksanakan dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan Pembangunan Desa dan Kawasan Perdesaan. Selain itu, Pasal 128 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa menyatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan pemberdayaan masyarakat desa dengan pendampingan secara berjenjang sesuai dengan kebutuhan. Beberapa aturan tersebut secara tidak langsung menyebutkan bahwa dalam rangka pembangunan desa diperlukan sebuah pendampingan secara profesional oleh orang yang

* Peneliti Madya Hukum Tata Negara pada Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, dengan alamat email: denico.doly@dpr.go.id.

memiliki kemampuan untuk membangun dan mengembangkan desa. Hal ini kemudian diakomodir dalam Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa (Permendes Pendampingan Desa). Pasal 1 angka 14 Permendes Pendampingan Desa menyatakan bahwa Pendampingan Desa adalah kegiatan untuk melakukan tindakan pemberdayaan masyarakat melalui asistensi, pengorganisasian, pengarahan dan fasilitasi Desa.

Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2015 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kementerian Desa) menegaskan bahwa Kementerian Desa memiliki tugas dan fungsi menjalankan urusan pemerintah di bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Dalam rangka mendukung kelancaran implementasi UU Desa, Kementerian Desa melakukan pendampingan dengan dibantu oleh pendamping profesional dan berpengalaman di bidang pemberdayaan masyarakat dan pembangunan desa. Pendampingan dilakukan mulai dari tingkat desa sampai tingkat kabupaten. Pendampingan desa dilakukan dengan maksud atau tujuan agar tercipta pemerataan dan percepatan pembangunan di desa. Selain itu, diharapkan dapat menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa.

Sebelum adanya nomenklatur pendamping desa dan diundangkannya Permendes Pendampingan Desa, pada saat pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono diadakan program Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM Pedesaan) dengan tujuan untuk meningkatkan pembangunan yang ada di Desa. Kemudian setelah diundangkannya Permendes Pendampingan Desa, muncul nomenklatur pendamping desa, yang mengubah secara keseluruhan struktur PNPM Pedesaan menjadi pendamping desa.

Pada tanggal 1 Juli 2015, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi menyelenggarakan seleksi

pendamping desa yang ditempatkan di Kabupaten, Kecamatan, dan desa untuk mengatasi permasalahan pembangunan di desa. Tim seleksi Pendamping Lokal Desa di provinsi berjumlah tujuh orang, yang terdiri dari dua orang dari Pemerintah Pusat, dua orang dari Pemerintah Provinsi, dan tiga orang dari Perguruan Tinggi Negeri. Selain bertindak sebagai koordinator panitia seleksi pendamping profesional tersebut, personel dari Perguruan Tinggi Negeri juga bertanggung jawab mengelola pengaduan terkait rekrutmen pendamping desa.¹ Setelah rekrutmen pendamping desa dilakukan, muncul berbagai permasalahan atau hambatan baik dari sisi implementasi dan regulasi.

Berbagai permasalahan atau hambatan ini antara lain terkait dengan permasalahan rekrutmen, kapasitas dan kapabilitas yang dimiliki oleh pendamping desa, kehadiran pendamping desa, serta anggaran yang diperoleh pendamping desa.² Berbagai permasalahan ini juga diungkapkan oleh Anggota DPR RI, Diah Pitaloka yang mengatakan bahwa banyak terjadi kasus pendamping desa masih “gagap” terhadap fungsi, tugas, dan kewenangannya. Hal ini karena tidak jelasnya kategori rekrutmen pendamping desa.³ Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal (PDT) dan Transmigrasi Eko Sanjojo juga mengakui adanya masalah ini. Menurut Eko Sanjojo, pada tahun 2017 lalu sedikitnya terdapat 2.000 orang pendamping desa yang tidak *perform*. Untuk itu, Kementerian Desa berjanji akan bertindak tegas dengan memberhentikan pendamping desa yang tidak melaksanakan fungsi, tugas, dan tanggung jawabnya dengan baik.⁴

¹ Zulus, *Libatkan Perguruan Tinggi, Seleksi Pendamping Desa Dijamin Tanpa Kecurangan*, <http://www.nu.or.id/post/read/68562/libatkan-perguruan-tinggi-seleksi-pendamping-desa-dijamin-tanpa-kecurangan>, diakses tanggal 11 Juli 2018.

² Melani Jayanti, *Merumuskan Kembali Pendampingan Desa*, <http://www.ireyogya.org/merumuskan-kembali-pendampingan-desa/>, diakses tanggal 11 Juli 2017.

³ Shofira Hanan, *Fungsi Pendamping Desa Perlu Dievaluasi*, <http://www.pikiran-rakyat.com/jawa-bat/2017/03/03/fungsi-pendamping-desa-petlu-dievaluasi-395143>, diakses tanggal 11 Juli 2018.

⁴ LIPI, *Ribuan Pendamping Desa Bakal Diberhentikan*, <http://lipi.go.id/lipimedia/ribuan-pendamping-desa-bakal-diberhentikan/18971>, diakses tanggal 11 Juli 2018

Maria Christina⁵ pernah melakukan penelitian mengenai berbagai permasalahan yang terjadi bagi pendamping desa. Dalam penelitiannya, ia menyebutkan bahwa permasalahan pendamping desa kebanyakan terjadi pada pendamping desa lokal. Adapun permasalahan-permasalahan tersebut, yaitu:

1. Pendampingan dalam pengelolaan dana desa tidak dilaksanakan dengan maksimal.
2. Pendamping Lokal Desa tidak memahami tugas dan fungsinya.
3. Rendahnya kemampuan yang di miliki oleh Pendamping Lokal Desa dalam membina Kepala Desa dalam perencanaan dan penyusuna Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).
4. Kurangnya pengetahuan Pendamping Lokal Desa mengenai administrasi serta Pendamping Lokal Desa tidak mengetahui cara pencairan dana desa.
5. Pendamping Desa hanya sibuk menyusun laporan kerjanya.
6. Pendamping Lokal Desa merangkap jabatan di Institusi lain.
7. Kurangnya koordinasi antara Pendamping Lokal Desa dengan pihak kecamatan sehingga terjadi tumpang tindih pelaksanaan tugas.
8. Pendamping Desa dan Pendamping Lokal Desa tidak memiliki pengalaman dalam bidang pemberdayaan masyarakat dan pembangunan desa.

Proses rekrutmen menjadi permasalahan tersendiri bagi pendamping desa. Masalah-masalah rekrutmen itu antara lain pengumuman lowongan yang hanya beberapa hari dan hanya bisa diakses oleh segelintir orang, soal tes tulis yang tidak dibedakan antara TA (Tenaga Ahli), dan PD (Pendamping Desa), serta tes wawancara yang sangat petmukaan dan waktu yang singkat.⁶ Proses rekrutmen pendamping-pendamping desa

⁵ Maria Christina, Kinerja Pendamping Lokal Desa dalam Peningkatan Pembangunan Desa di Kecamatan Kalirejo Kabupaten Lampung Tengah, Skripsi, Lampung: FISIP Universitas Lampung, 2017, hal. 7.

⁶ Melani Jayanti, *Merumuskan Kembali Pendampingan Desa*, loc. cit.

yang kurang mampu menjawab kebutuhan desa. Permasalahan lain yang timbul yaitu kehadiran dan jumlah pendamping desa. Padahal, kehadiran dan jumlah pendamping desa merupakan salah satu faktor penentu dari keberhasilan pendamping desa dalam menjalankan fungsi dan tugasnya kepada desa. Akibatnya, saat ini masih banyak desa yang belum merasakan fungsi dan tugas pendamping desa berjalan dengan baik. Hal itu diperparah lagi dengan kenyataan masih minimnya jumlah pendamping desa dan rendahnya angka kehadiran di tengah masyarakat desa.

Keberadaan pendamping desa merupakan hal yang cukup penting bagi desa. Akan tetapi berbagai permasalahan atau hambatan dalam mengelola pendamping desa akan membawa dampak negatif bagi perkembangan desa itu sendiri. Berdasarkan hal tersebut, maka permasalahan utama dalam tulisan ini, yaitu bagaimana aspek hukum pengaturan pendamping desa dan bagaimana implementasinya?

II. PENGATURAN PENDAMPING DESA

a. Aspek Yuridis Pengaturan Pendamping Desa

Rahardjo Adisasmita mengatakan bahwa pembangunan pedesaan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, merupakan usaha peningkatan kualitas sumberdaya manusia pedesaan dan masyarakat secara keseluruhan yang dilakukan secara berkelanjutan berdasarkan pada potensi dan kemampuan pedesaan. Dalam pelaksanaannya, pembangunan pedesaan seharusnya mengacu pada pencapaian tujuan pembangunan, yaitu mewujudkan kehidupan masyarakat pedesaan yang mandiri, maju, sejahtera, dan berkeadilan.⁷ Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa pembangunan desa merupakan salah satu bentuk atau cara bagi pemerintah untuk meningkatkan potensi setiap daerah sampai dengan wilayah paling

⁷ Rahardjo Adisasmita, *Membangun Desa Partisipatif*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006, hal. 3.

terisolir. UU No. 6 Tahun 2014 diharapkan memenuhi amanat konstitusi yang sudah mengakui 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 (UUD 1945).⁸

Pembangunan desa merupakan kehendak konstitusi, yang mengamanatkan bahwa adanya sebuah desentralisasi yang ditujukan untuk menyejahterakan masyarakat. Pasal 1 Angka (1) UU No. 6 Tahun 2014 mengatakan Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain 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.

Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 menegaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang”. Pengaturan Pasal 18 ayat (7) serta Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 menunjukkan bahwa sebenarnya Konstitusi telah mengamanatkan pengaturan tentang pemerintahan desa.⁹ Atas dasar itu, pengaturan desa atau disebut dengan nama lain *dati segi* pemerintahannya mengacu pada ketiga ketentuan dalam Konstitusi tersebut. Hal ini kemudian yang dijadikan dasar mengingat dalam pembentukan UU No 6. Tahun 2014.

Dalam perjalanannya, terdapat beberapa aturan yang mengatur tentang desa, antara lain Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1946 tentang Penghapusan Desa-Desa perdikan. Setelah itu, diundangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri yang Berhak Mengatur

⁸ Ketentuan Menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁹ Nîmatul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hal. 362.

dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Selain itu, setelah beberapa waktu, diundangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Desa praja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta benda sendiri. Pada era Orde Baru lahir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (UU No. 5 Tahun 1979) yang berbeda dengan undang-undang mengenai desa sebelumnya. Dalam UU No. 5 Tahun 1974 desa tidak lagi diposisikan sebagai daerah otonom. Desa adalah unit administrasi pemerintahan terendah di bawah camat. Kepala Desa sebagai penguasa tunggal desa adalah bawahan atau anak buah camat. Desa hanya mempunyai hak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.¹⁰ Undang-undang yang mengatur mengenai desa selanjutnya adalah Undang-Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kelahiran UU Desa menggantikan pengaturan desa dalam UU No. 32 Tahun 2004 tersebut beserta Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa sebagai peraturan pelaksanaannya.

Pengaturan tentang desa ini mengalami perubahan pada tahun 2014 dengan diundangkannya UU No. 6 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014). Pada 15 Januari 2014, DPR RI mengesahkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Sebagai peraturan pelaksanaan dari UU No 6 Tahun 2014, telah dikeluarkan Peraturan Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan

¹⁰ *Ibid.*, hal. 4-5.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada 30 Mei 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada 30 Juni 2015, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa sebagaimana telah diubah untuk kedua kalinya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa. Selain itu, desa juga diatur dengan UU Pemda dalam Bab XVIII tentang Desa.

Mohctar Naim dan Sadu Wasistiono mengatakan bahwa desa merupakan basis kehidupan dan penghidupan, yang meliputi basis politik pemerintahan, basis sosial, basis ekonomi, basis budaya, dan basis keamanan dan ketahanan.¹¹ Desa juga menjadi basis bagi representasi semua entitas dalam batas kumpulan individu yang memiliki karakteristik homogen, terikat kuat secara emosional dalam suatu sistem sosial budaya, serta memiliki organisasi yang bersifat primitif dengan kepala desa menjadi sentral gravitasi politik, ekonomi, dan sosial budaya.¹² Desa sebagai basis kehidupan, penghidupan, dan representasi semua entitas tersebut merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat, dan hukumnya sendiri yang telah mengakar kuat, serta relatif mandiri dari campur tangan entitas kekuasaan dari luar.¹³ Dengan demikian, struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat, dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang sangat penting.¹⁴

Desa dikategorikan ke dalam tiga jenis jika dilihat dari sisi peran dan fungsinya, yaitu: *pertama*, desa adat (*self governing community*);

¹¹ *Ibid.*, hal. 31.

¹² Muhadam Labolo, *Dinamika Politik & Pemerintahan Lokal*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2015, hal. 170.

¹³ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tāra Negara...*, *op. cit.*, hal. 361.

¹⁴ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012, hal. 4.

kedua, desa otonom (*local self government*); dan *ketiga*, desa administratif (*local state government*).¹⁵ Selain itu, berdasarkan karakteristik desa di Indonesia yang sangat beragam, tipologi desa bisa dikelompokkan menjadi tiga tipe yaitu desa adat, desa administratif, dan desa transisi.¹⁶ Berkaitan dengan klasifikasi desa ini, desa juga dapat dikategorikan berdasarkan konsep kehidupan bermasyarakat, bernegara, dan berdesa, yaitu: *pertama*, desa organik atau desa adat, yaitu desa yang terbentuk dari kehidupan bermasyarakat secara parokhial untuk hidup bersama dan saling tolong menolong berdasarkan garis kekerabatan, agama, dan etnis; *kedua*, desa korporatis, yaitu desa yang tunduk pada kebijakan atau regulasi negara; *ketiga*, desa mekanis yaitu desa memiliki kekuasaan dan berpemerintahan, yang di dalamnya mengandung otoritas (kewenangan) dan akuntabilitas untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, sehingga mampu menjalankan fungsi proteksi dan distribusi pelayanan kepada masyarakat; dan *keempat*, desa inklusif, yaitu menjadi basis sosial atau menjadi basis memupuk modal sosial, yakni memupuk tradisi solidaritas, kerja sama, swadaya, gotong royong secara inklusif yang melampaui batas-batas eksklusif seperti kekerabatan, suku, agama, aliran atau sejenisnya.¹⁷

Selain itu, perlu disadari bahwa desa juga merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini berarti, desa berfungsi sebagai akar-akar pemerintahan yang secara sosiologis menjadi basis perkembangan pemerintahan hingga mengubah diri

¹⁵ Muhammad Yasin, Ahmad Rofik, Fachurrahman, et. Al., *Anotasi Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa*, Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO) didukung oleh The Asia Foundation, 2015, hal. 44.

¹⁶ Kushandajani, "Rekonstruksi Hukum Pemerintahan Desa Pemikiran Perubahan Kebijakan Bagi Desa," *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 2 No. 1 Tahun 2011, hal. 48-56.

¹⁷ Disampaikan oleh Sutoro Eko dalam Focus Group Discussion Penelitian Kelompok Implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tara Negara dan Hukum Ekonomi, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2 Maret 2017.

menjadi kompleks dalam bentuk negara.¹⁸ Desa sebagai akar pemerintahan perlu diperkuat karena memperkuat desa berarti memperkuat negara yang merefleksikan sel-sel penyangga di lapis terbawah pemerintahan.¹⁹ Untuk memperkuat desa, pemerintah telah membuat kebijakan hukum berupa UU Desa.

UU Desa memberikan wajah baru dan paradigma baru bagi desa dengan posisi, peran, dan kewenangan desa yang baru. Wajah baru desa menjadi harapan mengiringi UU Desa karena pada peraturan perundang-undangan sebelumnya kewenangan desa hanya bersifat target, sedangkan dengan UU Desa kewenangan desa bersifat mandat.²⁰ Selain itu, UU Desa ini antara lain mengandung asas rekognisi, redistribusi, ada institusionalisasi sistem desa sebagai pemerintahan masyarakat sehingga bisa menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat secara penuh, penataan desa, pembinaan, dan pengawasan untuk terciptanya desa yang maju, kokoh, mandiri, dan demokratis sehingga terwujud kesejahteraan rakyat.²¹

Kewenangan Desa diatur dalam Pasal 18 UU Desa, yang meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. Pasal 19 UU Desa menyatakan kewenangan Desa meliputi:

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

¹⁸Muhadam Labolo, *Dinamika Politik & Pemerintahan Lokal*, op. cit., hal. 257.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, *Buku 1 Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*, Jakarta: 2015, hal. 9.

²¹ *Ibid.*

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

Kewenangan hak asal usul antara lain terkait dengan sistem organisasi desa, adat istiadat, dan praktik hukum desa, sedangkan kewenangan lokal berskala desa lebih ke urusan ekonomi seperti BUM Desa. Kedua kewenangan ini merupakan kewenangan desa berdasarkan asas subsidiaritas dan rekognisi, sedangkan dua kewenangan desa yang lain merupakan kewenangan perbantuan dari pemerintah dan pemerintah daerah. Kewenangan desa ini bukan merupakan bagian dari asas desentralisasi dan residualitas dengan kewenangan lokal karena desentralisasi hanya berhenti di kabupaten/kota dan desa hanya menerima pelimpahan sebagian kewenangan atau sisa kewenangan yang dijalankan oleh Pusat dan Pemerintah Daerah.²² Spirit dari kewenangan desa ini adalah otonomi desa.²³ Otonomi desa yang dimaksudkan yaitu adanya kewenangan desa untuk melakukan sebuah usaha untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat desa. Selain itu diharapkan otonomi desa ini dapat memberikan kesempatan kepada desa untuk melakukan berbagai usaha sesuai dengan karakter atau keunggulan masing-masing desa.

Sutoro Eko Yunanto²⁴ mengatakan bahwa pembentuk undang-undang menginginkan agar desa sebagai pemerintahan lokal melakukan perbuatan hukum berdasarkan hak asal-usul dan hak tradisional yang

²² Disampaikan oleh Sutoro Eko dalam Focus Group Discussion Penelitian Kelompok Implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2 Maret 2017.

²³ Tabloid Desa, "Spirit Kewenangan Desa adalah Otonomi," <http://tabloid-desa.com/spirit-kewenangan-desa-adalah-otonomi-desa/>, diakses 5 Maret 2017.

²⁴ Disampaikan oleh Sutoro Eko *Focus Group Discussion* Penelitian Kelompok tentang Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 28 Februari 2017.

diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI. Untuk mewujudkan *political will* tersebut, UU Desa mempunyai misi, yaitu:

- a. Mewujudkan desa kuat, maju, mandiri, demokratis, dan sejahtera.
- b. Pembangunan desa dilakukan melalui rekognisi, subsidiaritas, redistribusi, dan demokrasi, sehingga membawa desa yang bertenaga sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi, dan bermartabat secara budaya.
- c. Desa dipromosikan sebagai subjek dan arena pembangunan
- d. Perubahan dari pembangunan yang digerakkan oleh negara (*state driven development*) dan pembangunan yang digerakkan masyarakat (*community driven development*) menuju pembangunan yang digerakkan oleh desa (*village driven development*).
- e. Desa menjadi basis modal sosial, basis politik dan pemerintahan, basis demokrasi, dan basis ekonomi.
- f. Desa dalam skema pembangunan menyediakan pelayanan dasar, mengembangkan aset ekonomi lokal, membangun infrastruktur, serta memanfaatkan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Otonomi desa merupakan hak, wewenang, kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Bentuk otonomi yang diberikan kepada desa menurut Pasal 18 UU No. 6 Tahun 2014 meliputi kewenangan:

- a. Di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa;
- b. Pelaksanaan pembangunan desa;
- c. Pembinaan kemasyarakatan desa; dan
- d. Pemberdayaan masyarakat desa.

Semua kewenangan itu didasarkan pada prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan adat-istiadat desa. Yang dilakukan untuk mengembangkan otonomi asli desa adalah:

- a. Penyiadaran;
- b. Pendidikan dan pelatihan;
- c. Penguatan jaringan;
- d. Pengembangan kekuatan; penguatan modal sosial;
- e. Penguatan kapasitas; dan
- f. Pengakuan/rekognisi.



Adapun hambatan dalam pelaksanaan otonomi desa di antaranya:

- a. Sumber daya perangkat desa yang terbatas;
- b. Sumber daya masyarakat yang kurang mendukung;
- c. Perangkat aturan yang sering kali berubah-ubah;
- d. Kurang operasionalnya perangkat aturan; dan
- e. Seringnya campur tangan pemerintah tingkat atasnya.

Untuk memperkuat aparat desa dan masyarakat dalam sistem penyelenggaraan desa agar desa dapat bersifat otonomi penuh, perlu dipersiapkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Perangkat peraturan pelaksanaan yang jelas, baik secara substansional maupun secara operasional;
- b. Tersedianya sumber daya manusia yang kompeten dan berkomitmen;
- c. Sarana dan prasarana yang mendukung;
- d. Pembinaan dan pengawasan secara kontinu; dan
- e. Penyediaan sumber dana.

Fungsi, tugas, dan kewenangan desa sebagaimana disebutkan di atas merupakan hal yang cukup berat bagi perangkat desa untuk melaksanakan dan menjalankannya. Selain fungsi, tugas, dan

kewenangan sebagaimana dimaksud sebelumnya, UU No. 6 Tahun 2014 menyatakan bahwa desa mendapatkan anggaran dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Menurut Fokky Fuad,²⁵ Pasal 72 ayat (1) huruf b yang menyatakan bahwa pendapatan desa dapat diperoleh dari alokasi APBN²⁶ berpotensi menciptakan praktik korupsi di tingkat desa. Hal ini dapat terjadi apabila perangkat desa tidak mengerti bagaimana menggunakan dana desa tersebut. Pendapatan Desa yang diperoleh dari APBN juga berpotensi memberatkan anggaran negara untuk mendanai desa. Pejabat desa yang umumnya berpendidikan sekolah umum dirasakan cukup berat untuk mengelola anggaran yang berasal dari APBN. Ketidakhahaman atas pengelolaan dana APBN ini dapat membuat seorang Kepala Desa dan perangkat desa terseret kasus korupsi.

Potensi penyalahgunaan dana desa ini mungkin saja terjadi, baik itu dengan sengaja atau tidak dengan sengaja. Oleh karena itu, perlu sebuah pendampingan dari kalangan profesional agar penyalahgunaan dana desa, baik sengaja maupun tidak sengaja tidak terjadi. Dasar hukum dari Pendampingan Desa ini adalah Peraturan Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi RI No. 3 tahun 2015. Pasal 11 Permendesa No. 3 tahun 2015 menyatakan bahwa Pendamping Desa bertugas mendampingi Desa dalam penyelenggaraan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Pasal 11 ini menarik untuk dikaji lebih jauh untuk mengukur efektivitas para

²⁵Disampaikan oleh Fokky Fuad dalam *Focus Group Discussion* Penelitian Kelompok tentang Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 28 Februari 2017.

²⁶ CNN Indonesia melaporkan bahwa pemerintah telah menaikkan alokasi Dana Desa dari semula Rp 20,76 triliun pada 2015 menjadi Rp 46,9 triliun pada tahun anggaran 2016, atau naik 125,91 persen. Menteri Keuangan Bambang P.S. Brodjonegoro mengemukakan, alokasi dana desa sebesar Rp 46,9 triliun pada 2016 sama dengan 6,4 persen dari total dana transfer Pemerintah Pusat ke Daerah. Lihat: <<http://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20150925153551-78-80965/pemerintah-gandakan-dana-desa-2016-jadi-rp-469-triliun/>>, diakses pada tanggal 27 Februari 2017.

petugas pendamping desa dalam pembangunan di desa dan memberdayakan masyarakat desa.²⁷

Pasal 112 UU No. 6 Tahun 2016 sebelumnya mengatakan bahwa pemberdayaan masyarakat Desa dilaksanakan dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan Pembangunan Desa dan Kawasan Perdesaan. Pasal 112 No. 6 Tahun 2016 merupakan dasar dalam aturan yang dituang dalam Pasal 12 Permendesa No. 3 Tahun 2015 tentang tugas pendamping. Pengaturan ini, menimbulkan kendala dalam pembangunan desa secara utuh, hal ini dikarenakan pendamping desa tidak diikutsertakan dalam pembangunan desa secara utuh khususnya terkait dengan pelaksanaan. Tugas pendamping desa, seringkali hanya dilakukan pada saat perencanaan dan evaluasi saja. Perencanaan yang diikuti oleh pendamping desa juga hanya dilakukan pada saat awal perencanaan, bukan perencanaan secara keseluruhan. Hal ini dikarenakan tingkat kehadiran pendamping desa untuk mendampingi desa. Selain itu, juga evaluasi yang dilakukan hanya sebatas evaluasi secara administrasi saja. Permasalahan evaluasi ini timbul dikarenakan belum ada aturan yang secara tegas menyebutkan bahwa pendamping desa dapat melakukan evaluasi secara menyeluruh mulai dari evaluasi perencanaan sampai evaluasi pelaksanaan program desa.

Diundangkannya UU No. 6 Tahun 2014 memberikan kesempatan kepada desa untuk mengelola keuangan yang sangat besar dan lebih besar dari yang ada saat ini. Dana desa berasal dari Alokasi Dana Desa (ADD), Dana Desa (DD), Dana bagian dari Bagi Hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Bantuan Keuangan dan Pengelolaan Pendapatan Asli Desa. Dana ini sangat besar bagi sebuah desa. Oleh karena itu,

²⁷ Pada Kabupaten Lombok Tengah, dari 127 Kepala Desa sebanyak 13 orang Kepala Desa diperiksa oleh aparat Kejaksaan dalam kaitan dengan penggunaan Dana Desa. Menurut Laporan Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat, banyak Kepala Desa yang tidak faham penggunaan dana desa menurut aturan hukum yang berlaku. Lihat: H; Lalu M. Ikrom, *Prihatin Banyak Kades Terkena Kasus Korupsi di Loteng*, sumber: <<https://ipji.org/2016/04/20/h-lalu-m-ikrom-prihatin-banyak-kades-terkena-kasus-korupsi-di-loteng/>>, diakses tanggal 27 Pebruari 2017.

pengelolaannya memerlukan sebuah kearifan, inovasi, dan kreatifitas dari petangkat desa untuk menggunakan dana desa tersebut. Penggunaan DD dan ADD merupakan amanah dari UU Desa, agar setiap desa dapat membangun dan mengembangkan potensi desanya masing-masing. Adapun tujuan dari DD dan ADD ini yaitu agar terciptanya pemerataan pembangunan di setiap desa.

DD dan ADD saat ini cukup besar bagi setiap desa. Adapun dana yang sudah dianggarkan pada tahun 2018 yaitu sebesar Rp60 triliun. Per tahun, desa tertinggal atau miskin mendapatkan alokasi anggaran sebesar Rp3,5 miliar, sedangkan desa yang sudah maju mendapatkan anggaran sebesar Rp800juta.²⁸ Jadi, terlihat bahwa DD yang cukup besar dan katena itu diperlukan sebuah keahlian untuk mengelola anggaran tersebut agar dapat dipergunakan secara efektif dan efisien. Akan tetapi, mengingat sumber daya manusia (SDM) yang ada di tiap desa berbeda-beda, diperlukan sebuah pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan terhadap pengelolaan DD.

Pendampingan oleh pendamping desa salah satunya adalah terhadap pengelolaan DD. Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa (Permendes Pendampingan Desa) memaparkan pengolaan dana desa secara terpetinci. Pasal 1 angka 14 Permendes Pendampingan Desa mengatakan bahwa Pendampingan Desa adalah kegiatan untuk melakukan tindakan pemberdayaan masyarakat melalui asistensi, pengotganisasian, pengarahan dan fasilitasi Desa. Berdasarkan Permendes tersebut, Pendampingan Desa mempunyai tujuan untuk:²⁹

- a. Meningkatkan kapasitas, efektivitas, dan akuntabilitas pemetintahan Desa dan pembangunan Desa;

²⁸ Muhammad Aminudin, *Dana Desa 2018 tetap Rp. 60 Triliun, Ini Alasannya*, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3801030/dana-desa-2018-tetap-rp-60-triliun-ini-alasannya>, diakses tanggal 21 Agustus 2018.

²⁹ Pasal 2 Permendes Pendampingan Desa.

- b. Meningkatkan prakarsa, kesadaran, dan partisipasi masyarakat Desa dalam pembangunan Desa yang partisipatif;
- c. Meningkatkan sinergi program pembangunan Desa antarsektor; dan
- d. Mengoptimalkan aset lokal Desa secara emansipatoris.

Tujuan pendampingan desa tersebut sudah jelas untuk kepentingan desa. Adapun pembentukan pendamping desa ini didasarkan pada kebutuhan desa untuk melakukan pengelolaan dan pengembangan melalui program-program yang dibentuk oleh pemerintah desa. Program ditujukan untuk kepentingan desa, yaitu agar setiap desa dapat mengembangkan potensi yang ada pada desanya.

Permendes Pendamping Desa mengatur mengenai pendamping desa dengan pembagian atas tenaga pendamping profesional, kader pemberdayaan masyarakat desa, dan pihak ketiga.³⁰ Pendamping profesional kemudian terdiri atas pendamping desa, pendamping teknis, dan tenaga ahli pemberdayaan masyarakat.³¹ Masing-masing pendamping ditempatkan sesuai dengan fungsi, tugas, dan kewenangannya, seperti pendamping desa di kecamatan, pendamping teknis di kabupaten, dan tenaga ahli pemberdayaan masyarakat di pusat dan provinsi.³²

Permendes Pendamping Desa mengatakan bahwa tugas pendamping desa adalah mendampingi desa dalam penyelenggaraan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.³³ Dalam Pasal 12 Permendes Pendampingan Desa ditegaskan bahwa dalam melaksanakan tugas mendampingi desa, pendamping desa melakukan:

- a. Mendampingi Desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan terhadap pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa;

³⁰ *Ibid.*, Pasal 4.

³¹ *Ibid.*, Pasal 5.

³² *Ibid.*, Pasal 6-Pasal 8.

³³ Pasal 11 Permendes Pendampingan Desa.

- b. Mendampingi Desa dalam melaksanakan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi Desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, pembangunan sarana prasarana Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa;
- c. Melakukan peningkatan kapasitas bagi Pemerintahan Desa, lembaga kemasyarakatan Desa dalam hal pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Desa;
- d. Melakukan pengorganisasian di dalam kelompok-kelompok masyarakat Desa;
- e. Melakukan peningkatan kapasitas bagi Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa dan mendorong terciptanya kader-kader pembangunan Desa yang baru;
- f. Mendampingi Desa dalam pembangunan kawasan perdesaan secara partisipatif; dan
- g. Melakukan koordinasi pendampingan di tingkat kecamatan dan memfasilitasi laporan pelaksanaan pendampingan oleh Camat kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pendamping teknis bertugas mendampingi desa dalam pelaksanaan program dan kegiatan sektoral. Selain itu, pendamping teknis membantu pemerintah daerah dalam hal sinergitas perencanaan pembangunan desa, mendampingi pemerintah daerah melakukan koordinasi perencanaan pembangunan daerah yang terkait dengan desa, dan melakukan fasilitasi kerja sama desa dan pihak ketiga terkait pembangunan desa.³⁴

Tugas utama tenaga ahli pemberdayaan masyarakat mencakup bantuan teknis keahlian bidang manajemen, kajian, keuangan, pelatihan, dan peningkatan kapasitas, kaderisasi, infrastruktur perdesaan, dan regulasi. Selain itu, tenaga ahli pemberdayaan masyarakat membantu pemerintah, pemerintah daerah provinsi,

³⁴ Pasal 13-14 Permendes Pendampingan Desa.

pemerintah daerah kabupaten/kota dalam melakukan fasilitasi perumusan kebijakan dan peraturan terkait pemberdayaan dan pendampingan masyarakat desa, membantu melakukan asistensi, menyusun rancangan pelatihan dan fasilitasi pelatihan terhadap pendamping desa, pendamping teknis, kader pemberdayaan masyarakat desa dan pihak ketiga, dan membantu pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal melaksanakan pengendalian pendampingan dan evaluasi pendampingan desa.³⁵

Tugas pendamping desa yaitu mendampingi desa dalam penyelenggaraan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Pendamping teknis bertugas mendampingi desa dalam pelaksanaan program dan kegiatan sektoral. Pendamping teknis juga membantu pemerintah daerah dalam hal sinergitas perencanaan pembangunan desa, mendampingi pemerintah daerah melakukan koordinasi perencanaan pembangunan daerah yang terkait dengan desa, dan melakukan fasilitasi kerja sama desa dan pihak ketiga terkait pembangunan desa. Adapun tenaga ahli pemberdayaan masyarakat memiliki tugas utama mencakup bantuan teknis keahlian bidang manajemen, kajian, keuangan, pelatihan, dan peningkatan kapasitas, kaderisasi, infrastruktur perdesaan, dan regulasi. Selain itu, tenaga ahli pemberdayaan masyarakat membantu pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota dalam melakukan fasilitasi perumusan kebijakan dan peraturan terkait pemberdayaan dan pendampingan masyarakat desa, membantu melakukan asistensi, menyusun rancangan pelatihan dan fasilitasi pelatihan terhadap pendamping desa, pendamping teknis, kader pemberdayaan masyarakat desa dan pihak ketiga, dan membantu pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal melaksanakan pengendalian pendampingan dan evaluasi pendampingan desa.

³⁵ Pasal 15-17 Permendes Pendampingan Desa.

Pengaturan tentang pendamping desa sudah jelas dicantumkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, dalam implementasinya, penerapan dan pelaksanaan pendamping desa tidak sebagaimana mestinya. Banyak permasalahan yang terjadi, baik itu dalam regulasi maupun penerapannya. Faktor penyebab timbulnya permasalahan tersebut antara lain tidak dilibatkannya pemetintah desa sebagai “user”, permasalahan rekrutmen, serta rendahnya kapasitas dan kapabilitas yang dimiliki pendamping desa. Pendamping desa tidak dibekali dengan keterampilan yang memadai sebelum turun ke desa sehingga kontribusi mereka tidak optimal. Masalah seperti inilah yang terjadi di Kabupaten Malang dan Kabupaten Berau. Di dua kabupaten ini, tampak sekali ada masalah, mulai dari regulasi yang mengatur mengenai rekrutmen, pengalaman, pendidikan, dan pengetahuan pendamping desa, sampai kurangnya sarana dan prasarana yang dapat dipergunakan oleh pendamping desa. Hal ini tentu saja berdampak kepada kemajuan desa secara keseluruhan, khususnya bagi desa yang belum memahami secara pasti aturan-aturan yang berlaku dalam menggunakan dana desa. Secara lebih spesifik, masalah-masalah ini akan menimbulkan dampak terbelakainya program-program yang sudah direncanakan atau sedang dilaksanakan oleh perangkat desa.³⁶ Permasalahan ini tidak dapat dianggar mudah, dikarenakan permasalahan pendamping desa yang tidak mempunyai kompetensi atau kapasitas dalam membangun desa, justru akan menyulitkan bagi perangkat desa dalam melaksanakan program yang sudah diatur dan direncanakan oleh Perangkat Desa dan Pemerintah.

b. Implementasi Pengaturan Pendamping Desa

Pengaturan terkait dengan pendamping desa tentu saja tidak luput dari segala bentuk permasalahan ataupun hambatan. Permasalahan

³⁶ Hasil penelitian lapangan dalam rangka Penelitian Kelompok tentang Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Malang, 9 Mei 2017.

ataupun hambatan ini betbagai macam penyebabnya. Permasalahan utama dari pengaturan pendamping desa tentu saja dari aspek yuridis, yaitu peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pendamping desa. Salah satu permasalahan yang timbul dari pengaturan pendamping desa yaitu terkait dengan klasifikasi pendamping desa. Klasifikasi pendamping desa yang tercantum dalam Permendes Pendamping Desa sedikit berbeda dengan apa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (PP 47 Tahun 2014). Pasal 129 ayat (1) PP 47 Tahun 2014 mengatakan bahwa Tenaga pendamping profesional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 128 ayat (2) terdiri atas:

- a. Tenaga pendamping lokal Desa, yang bertugas di Desa untuk mendampingi Desa dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, kerja sama Desa, pengembangan BUM Desa, dan pembangunan yang berskala lokal Desa;
- b. Tenaga pendamping Desa, yang bertugas di kecamatan untuk mendampingi Desa dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, kerja sama Desa, pengembangan BUM Desa, dan pembangunan yang berskala lokal Desa;
- c. Tenaga pendamping teknis, yang bertugas di kecamatan untuk mendampingi Desa dalam pelaksanaan program dan kegiatan sektoral; dan
- d. Tenaga ahli pemberdayaan masyarakat, yang bertugas meningkatkan kapasitas tenaga pendamping dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Hal itu berbeda dengan Pasal 5 Permendes Pendamping Desa, yang menyatakan bahwa Tenaga pendamping profesional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf (a) terdiri atas:

- a. Pendamping Desa;
- b. Pendamping Teknis; dan
- c. Tenaga Ahli Pemberdayaan Masyarakat.

Pembeda antara pengaturan yang terdapat dalam Pasal 129 ayat (1) PP 47 Tahun 2015 dan Pasal 5 Permendes Pendamping Desa terkait dengan pengaturan pendamping lokal desa yang diatur dalam Pasal 129 ayat (1) PP 47 Tahun 2015. Hal ini tentu saja dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena adanya perbedaan peraturan pemerintah dan peraturan menteri.

Apabila melihat tanggal pengundangan kedua peraturan tersebut, tampak bahwa Permendes Pendamping Desa lebih dahulu diundangkan daripada PP 47 tahun 2015. Permendes Pendamping Desa diundangkan pada tanggal 30 Januari 2015, sedangkan PP 47 Tahun 2015 diundangkan pada tanggal 30 Juni 2015. Berdasarkan hal tersebut, terdapat ketidaksinkronan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12 Tahun 2011) pada dasarnya sudah mengatur mengenai struktur hierarki peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) UU 12 Tahun 2011 mengatakan bahwa Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa peraturan pemerintah lebih tinggi kedudukannya dibandingkan dengan. Artinya, peraturan menteri tidak boleh bertentangan dengan peraturan pemerintah. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Stufenbau tentang hierarki peraturan perundang-undangan. Menurut Stufenbau, tertib hukum (*legal order*, *Rechts order*) merupakan *a system of norms* yang berbentuk seperti tangga-tangga piramid. Pada tiap-tiap tangga terdapat kaidah-kaidah (*norms*) dan di puncak piramida terdapat kaidah dasar (*grundnorm*).³⁷ Dengan kata lain, ada sebuah tataran perundang-undangan yang dapat menjadi dasar dalam pembentukan aturan-aturan pelaksana. Pasal 7 UU 12 Tahun 2011 menempatkan aturan tertinggi, yaitu UUD Tahun 1945, sedangkan aturan-aturan pelaksana atas UUD Tahun 1945 tersebut mencakup ketetapan MPR sampai dengan peraturan daerah kabupaten.

Apa yang dikemukakan oleh stufenbau tersebut merupakan dasar dari pembentukan peraturan perundang-undangan agar terdapat harmonisasi dan sinkronisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Harmonisasi dan sinkronisasi dilakukan dalam rangka mensinergikan sebuah peraturan dengan aturan lain sehingga tidak terdapat tumpang tindih, atau tidak tercipta aturan yang saling berseberangan dengan aturan lain.

Dalam kenyatannya, aturan yang diundangkan oleh Pemerintah dan Kementerian Desa tidak saling mendukung (sinkron). Hal ini terlihat dari PP 47 Tahun 2015 dan Permendes tentang Pendamping Desa. Adanya aturan tentang klasifikasi tenaga pendamping profesional (terkait pendamping lokal desa) dapat menimbulkan tafsir hukum yang berbeda. Perbedaan ini akan mengakibatkan disharmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pendamping desa. Disharmonisasi ini dapat mengakibatkan terjadinya kekosongan hukum yang mengatur mengenai pendamping lokal desa tersebut. Kekosongan

³⁷ Soetiksno, *Filsafat Hukum*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2003, hal. 64.

hukum yang terjadi juga akan mengakibatkan tidak dapat berjalan dengan efektifnya pendamping lokal desa. Pembinaan atas pengaturan pendamping lokal desa perlu dilakukan oleh Kementerian Desa agar tidak terjadi kekosongan hukum pengaturan pendamping lokal desa.

Selanjutnya, permasalahan di bidang regulasi, yaitu terkait dengan rekrutmen pendamping desa. Pasal 23 Permendesa Pendamping Desa menyatakan bahwa rekrutmen pendamping desa, pendamping teknis, dan tenaga ahli pemberdayaan masyarakat dilaksanakan di daerah dan ditetapkan oleh Menteri. Aturan ini menurut pemerintah kabupaten tidak sesuai dengan apa yang diungkapkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 mengenai sistem desentralisasi. Hal ini karena ada keinginan bahwa sistem otonomi atau desentralisasi termasuk ke dalam wilayah desa. Jadi, desa diharapkan merupakan sebuah daerah otonom baru yang dapat memerintah dan mengembangkan daerahnya dengan kekuasaan seperti pemerintah daerah di tingkat kabupaten atau kota.

Sistem rekrutmen saat ini yang dilakukan yaitu pendamping desa direkrut oleh Pemerintah Provinsi dan langsung diserahkan ke kecamatan.³⁸ Menurut Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kampung Kabupaten Berau, desa merasa dilangkahi “dilangkahi/dilewati” dalam proses rekrutmen pendamping desa. Yang dimaksudkannya adalah rekrutmen dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dan diserahkan langsung ke kecamatan, tetapi dalam rangka kootdinasi dilakukan oleh dinas di kabupaten.³⁹ Padahal, Pemerintah Provinsi tidak selalu dapat memahami secara jelas kondisi di lapangan (desa atau kampung) yang terdapat di Kabupaten Berau, Provinsi Kalimantan Timur, seperti keadaan geografis, masyarakat, kebutuhan desa/kampung, dan lain-lain.

³⁸ Data dipetoleh dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kampung Kabupaten Berau dalam rangka Penelitian Kelompok tentang Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Berau, 14 September 2017

³⁹*Ibid.*

Pengaturan Pasal 23 Permendesa Pendamping Desa ini menimbulkan banyak tafsir hukum, hal ini dikarenakan penyebutan kata “daerah” yang tertuang dalam Pasal 23 Permendesa Pendamping Desa tidak mengacu secara jelas tingkat pemerintah mana yang dituju, apakah pemerintah daerah tingkat I atau pemerintah daerah tingkat II. Hal ini kemudian yang dapat dirafsirkan secara mandiri oleh daerah masing-masing baik itu di tingkat provinsi/kabupaten/kota. Selain itu, pendamping desa yang berada pada wilayah kabupaten atau pendamping lokal desa tidak sesuai dengan kriteria yang dibutuhkan oleh masyarakat desa pada umumnya. Dinas Pemberdayaan Kampung di Kabupaten Berau, misalnya, mengeluhkan aturan terkait dengan sistem rekrutmen yang saat ini dilakukan. Dinas Pemberdayaan Kampung di Kabupaten Berau menyarankan agar pihak yang melakukan rekrutmen adalah kabupaten/kota, sedangkan proses seleksi dilakukan oleh provinsi berdasarkan kemampuan dan elektabilitas pendamping tersebut. Dengan demikian, diharapkan koneksitas antara kebutuhan desa dan pendamping desa dapat tercipta dengan baik. Selain itu, dengan keterlibatan pemerintah kabupaten/kota terhadap penyaringan awal (rekrutmen) pendamping desa, dapat diketahui potensi kapasitas dan kapabilitas dari seseorang yang dikirimkan untuk dilakukan proses seleksi lebih lanjut oleh pemerintah provinsi.

Permasalahan pengaturan rekrutmen ini juga menimbulkan dampak implementasi di “lapangan”. Permasalahan ini terkait dengan keseriusan pendamping desa dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya. Tingkat disiplin ataupun kehadiran pendamping desa untuk datang ke desa dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya cukup memprihatinkan.⁴⁰ Perangkat Desa Labanan Makmur dan Petangkat Desa Pujonkidul mengatakan bahwa tingkat kehadiran pendamping desa cukup rendah. Hal ini cukup menjadi perhatian bagi perangkat desa dan masyarakat desa. Hal ini terjadi

⁴⁰ Ibid.

sebagian karena adanya anggapan bahwa pendamping desa tidak bertanggung jawab atas fungsi, tugas, dan kewenangannya.

Permasalahan lain yang timbul yaitu banyaknya kasus pengunduran diri pendamping desa. Pengunduran diri disebabkan ketidaksanggupan pendamping desa untuk mendampingi 2 (dua) sampai 3 (tiga) desa secara bersamaan. Permasalahan pengunduran diri terjadi di Kabupaten Berau, terutama karena jarak antara satu desa dan desa yang lainnya sangat jauh atau secara geografis tidak mudah dilalui (berbahaya). Kondisi ini tentu saja menyulitkan bagi pendamping desa. Selain karena jalur yang cukup berbahaya, juga karena tidak adanya akomodasi yang ditanggung oleh pemerintah daerah atau desa. Kondisi geografis di daerah lain sering kali disamaratakan dengan kondisi geografis di Pulau Jawa atau pulau lain yang relatif mudah dilalui. Permasalahan ini merupakan permasalahan klasik yang tetap dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam membentuk regulasi.

Alasan lain pengunduran diri pendamping desa adalah kondisi geografis yang menyulitkan serta tidak adanya sarana dan prasarana dalam menunjang tugas pendamping desa. Pemerintah Pusat sering kali tidak mempertimbangkan kondisi geografis di luar Pulau Jawa yang sangat sulit untuk ditempuh. Infrastruktur yang tidak merata ini kemudian menyebabkan berbagai kegiatan pendampingan desa mengalami keterlambatan. Usaha seorang pendamping desa untuk mencapai suatu desa yang membutuhkan pengorbanan, baik secara fisik maupun finansial, sering kali tidak sebanding dengan apa yang diterima oleh para pendamping desa. Hal ini tentu saja membuat para pendamping desa malas untuk melakukan fungsi, tugas, dan kewenangannya sehingga mereka mengundurkan diri.⁴¹

Selain kasus pengunduran diri pendamping desa, permasalahan lain terkait dengan kapasitas seorang pendamping desa untuk melakukan pendampingan desa. Saat ini, masih banyak ditemui

⁴¹ *Ibid.*

pendamping desa yang tidak memenuhi kriteria sebagaimana yang disebutkan dalam Permendes Pendampingan Desa. Pasal 24 Permendes Pendamping Desa mengatakan bahwa kompetensi sebagai pendamping desa sekurang-kurangnya memenuhi unsur kualifikasi antara lain:

- a. Memiliki pengetahuan dan kemampuan dalam pemberdayaan masyarakat;
- b. Memiliki pengalaman dalam pengorganisasian masyarakat Desa;
- c. Mampu melakukan pendampingan usaha ekonomi masyarakat Desa;
- d. Mampu melakukan teknik fasilitasi kelompok-kelompok masyarakat Desa dalam musyawarah Desa; dan/atau
- e. Memiliki kepekaan terhadap kebiasaan, adat istiadat dan nilai-nilai budaya masyarakat Desa.

Syarat dalam Pasal 24 Permendes Pendamping Desa tersebut merupakan syarat minimal yang harus dipenuhi sebagai pendamping desa. Akan tetapi, sampai dengan saat ini, syarat kualifikasi ini masih banyak yang belum terpenuhi. Masih banyak pendamping desa direkrut dan diterima dalam nuansa Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Malang mengatakan bahwa rekrutmen dan diterimanya seseorang sebagai pendamping desa didasarkan pada kepentingan golongan.⁴² Hal ini tentu saja akan merugikan bagi desa yang mendapatkan pendamping desa semacam itu.

Selain kepentingan golongan tertentu, pendamping desa juga sering kali tidak mempunyai kapasitas atau kapabilitas sebagai seorang pendamping desa. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa

⁴² Data diperoleh dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Malang dalam rangka Penelitian Kelompok tentang Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Malang, 9 Mei 2017.

Kabupaten Malang⁴³ mengatakan bahwa pendamping desa saat ini masih banyak yang tidak mumpuni atau dapat dikatakan kemampuan untuk melakukan pendampingan secara substansi masih sangat kurang. Banyak pendamping desa yang membuat konsep tidak sesuai dengan keinginan masyarakat di desa. Selain itu, fungsi koordinasi antara pendamping desa dengan dinas tidak berjalan dengan baik. Secara *de jure* memang terlihat ada sebuah koordinasi, namun secara *de facto* koordinasi tersebut hanya dilakukan atas dasar kebutuhan administrasi semata.

III. MASA DEPAN PENDAMPING DESA DALAM KERANGKA HUKUM

Pasal 1 angka (1) UU Desa menyatakan bahwa Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain 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 NKRI. Berdasarkan pengertian tersebut, dapat dikatakan bahwa Desa mempunyai kewenangan secara khusus dalam mengatur kegiatan masyarakatnya dengan didasarkan asas kekeluargaan dan kemusyawarahan.

UU Desa merupakan pemisahan regulasi pemerintahan dari UU No. 23 Tahun 2014. Otonomi diberikan secara khusus kepada desa untuk meningkatkan taraf hidup masyarakatnya, baik itu secara ekonomi, pendidikan, sampai peningkatan infrastruktur. UU Desa memberikan kesempatan bagi setiap desa yang secara otonom untuk mengelola dana desa yang diberikan setiap tahunnya untuk dipergunakan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

⁴³ *Ibid*.

Pada dasarnya, UU Desa memiliki visi dan rekayasa yang memberikan kewenangan luas kepada desa 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.

Tantangan atau permasalahan yang dihadapi oleh pendamping desa yaitu terkait dengan regulasi, implementasi pengadaan pendamping desa, dan kapasitas dan kapabilitas pendamping desa. Pendamping desa mempunyai peranan yang cukup strategis dan penting bagi desa. Fungsi, tugas, dan tanggung jawab pendamping desa memerlukan sebuah wadah hukum, sehingga dapat dioptimalisasikan dengan baik. Optimalisasi ini berarti dengan mengubah regulasi yang ada sampai dengan tataran meningkatkan Sumber Daya Manusia (SDM) yang berperan sebagai pendamping desa.

Optimalisasi dalam tataran hukum berarti berbicara mengenai kerangka hukum, yaitu produk hukum atau aturan dasar yang melekat kepada substansi yang mengatur mengenai pendamping desa. Pendamping desa saat ini sudah diatur dalam Permendes Pendampingan Desa. Walaupun secara tidak langsung disebutkan dalam UU Desa, keberadaan pendamping desa merupakan hal mutlak yang diperlukan dalam membangun desa. Oleh karena itu, diperlukan sebuah upaya untuk mengatur lebih lanjut mengenai pendamping desa dalam kerangka peraturan perundang-undangan. Pengaturan secara substansi sudah diatur dalam Permendes Pendamping Desa. Namun, sampai saat ini pengaturan tersebut belum secara harmonis berdampingan substansinya dengan PP No. 47 Tahun 2015. Kekosongan hukum atas pengaturan mengenai pendamping lokal desa perlu dirumuskan dalam Permendes Pendamping Desa. Hal ini dilakukan dalam rangka memberikan kesempatan kepada pendamping lokal desa untuk meningkatkan kapasitas dan kapabilitasnya, juga untuk memberikan dasar hukum dalam melakukan sebuah pekerjaan yang diamanatkan oleh UU Desa.

Permasalahan dalam kerangka peraturan perundang-undangan yaitu bagaimana substansi tersebut diatur dan dalam bentuk apa peraturan itu diatur. Dalam ilmu peraturan perundang-undangan terdapat sebuah piramida yang mengamanatkan adanya kedudukan dan status peraturan perundang-undangan. Hans Kelsen⁴⁴ dalam bukunya yang diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul *general theory of law and state* oleh Anders Wedberg mengemukakan Teori Stufenbau (*stufenbau des rechts theorie*), yang menyatakan bahwa:

"...The legal order, especially the legal order the personification of which is the State, is therefore not a system of norms coordinated to each other, standing, so to speak, side by side on the same level, but hierarcis of differen levels of norms. The unity of these norms is constituted by the fact and that the creation of one norm – the lower one – is determined by another – the higher – the creation – of which is determined by a still higher norm, and that this regessus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity.

Kutipan tersebut secara jelas menunjukkan bahwa ada sebuah penjenjangan antara sebuah peraturan dan peraturan lainnya. Tatahan hukum tertinggi dalam pandangan Kelsen berpuncak pada *basic norm* atau *grundnorm* (norma dasar),⁴⁵ yaitu berupa konstitusi, tetapi konstitusi dimaksud adalah dalam pengertian materiel, bukan konstitusi formii.⁴⁶

Pengaturan mengenai pendamping desa yang diatur dalam Permendes Pendampingan Desa harus seirama dan harmonis dengan PP 47 Tahun 2015 dan UU No. 6 Tahun 2014. Selain itu, pengaturan

⁴⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by: Andres Wedberg, New York: Russel & Russel, 1973, hal. 124 sebagaimana dikutip oleh Muhtadi, Penerapan Teori Hans Kelsen Dalam Terub Hukum Indonesia, dalam Jurnal Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 5 Nomor 2 September– Desember 2012, Lampung: Universitas Lampung, hal. 293.

⁴⁵ H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Tokoh-tokoh Ahli Pikir Negara dan Hukum*, Bandung: Nuansa, 2010, hal. 250.

⁴⁶ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, *op. cit.*

dan mendefinisikan mengenai pendamping desa perlu diatur dalam UU yang mengatur mengenai desa. Hal ini penting agar tidak ada penafsiran berbeda mengenai pentingnya pendamping desa. Pendamping desa bukan hanya bersifat sementara, tetapi lebih bersifat tetap. Hal ini karena perangkat desa dapat berganti, sehingga kebijakan ataupun pengetahuan perangkat desa tersebut juga berganti. Oleh karena itu, pendamping desa merupakan perangkat penting dalam membeti pendampingan kepada perangkat desa dan masyarakat desa. Oleh karena itu, setiap kegiatan yang diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014 terkait dengan upaya pendampingan harus diatur kembali dalam peraturan pelaksanaannya, baik dalam peraturan pemerintah maupun dalam peraturan menteri.

UU No. 12 Tahun 2011 memberikan kesempatan kepada para pembentuk undang-undang untuk melakukan perubahan atau penggantian sebuah peraturan perundang-undangan. Perubahan sebuah substansi hukum dapat dilakukan apabila memang terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang tidak lagi sesuai dengan kondisi masyarakat. UU yang tidak dapat diimplementasikan atau dijalankan oleh pihak yang akan menggunakan UU tersebut harus dikaji ulang. Perubahan sebuah UU tentu saja dilakukan dengan melakukan kajian secara mendalam untuk mendapatkan sebuah argumentasi yang tepat secara filosofis, sosiologis, dan yuridis. UU harus dapat diimplementasikan baik oleh masyarakat, pemerintah, maupun oleh pemangku kepentingan lainnya yang menggunakan UU tersebut, dan oleh karena itu sebuah UU tentu saja harus dibentuk sesuai dengan kebutuhan masyarakat.⁴⁷ Selain itu, setiap perubahan atau pembentukan peraturan perundang-undangan memerlukan syarat mutlak yang menjadi dasar pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. I.C Van Der Vlies yang dikutip oleh

⁴⁷ Denico Doly, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Responsif*, dalam Buku Bunga Rampai DPR RI Menuju Parlemen Modern, Jakarta: Pusat Penelitian Setjen - Badan Keahlian DPR RI, 2015, hal. 135.

Maria Farida Indrati dalam bukunya (ilmu perundang-undangan, 2007) membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik ke dalam asas-asas yang formal dan material.⁴⁸ Adapun, asas-asas formal meliputi:⁴⁹

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*).
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*).
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*).
4. Asas-asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).
5. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Selain itu, juga harus memuat asas-asas material yang meliputi:⁵⁰

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).
2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*).
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtgelijkheids beginsel*).
4. Asas kepastian hukum (*het rechtzekerheidsbeginsel*).
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Perubahan atau penggantian substansi mengenai pendamping desa harus disesuaikan dengan kebutuhan desa pada umumnya. Selain itu, penambahan kewenangan kepada pendamping desa merupakan hal yang perlu dipertimbangkan. Hal ini karena peranan pendamping desa bukan hanya pada pengelolaan dana desa saja, tetapi lebih luas. Perubahan dalam sebuah peraturan perundang-undangan merupakan hal yang wajar terjadi. Perubahan substansi diperlukan sehingga sebuah aturan dapat diimplementasikan. Peraturan yang tidak dapat

⁴⁸*Ibid.*, hal. 253.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰*Ibid.*

diimplementasikan akan mengakibatkan ketidakjelasan sebuah peristiwa hukum. Oleh karena itu, diperlukan sebuah upaya untuk memperbaiki sistem yang sudah diatur dalam perubahan aturan tersebut.

Perubahan atau pengaturan yang perlu dibentuk terkait dengan sistem rekrutmen. Sistem rekrutmen harus diubah dan didasarkan pada kebutuhan desa akan pendamping desa. Selain itu, substansi juga perlu diatur dalam peraturan mengenai pendamping desa, terutama struktur organisasi atau kelembagaan pendamping desa itu sendiri. Saat ini, kelembagaan pendamping desa ini belum secara jelas menggambarkan, baik itu pola kerja pola koordinasi, maupun pola pertanggungjawaban pendamping desa. Oleh karena itu, perlu dikaji dan diatur kembali mengenai seluruh kegiatan yang melibatkan pendamping desa. Pendamping desa tidak hanya merupakan alat pelengkap saja dalam menjalankan sistem pemerintahan desa. Pendamping desa harus menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam menjalankan pemerintahan desa. *Reward and punishment* merupakan hal yang sangat perlu diatur dalam peraturan mengenai pendamping desa. Pendamping desa yang berhasil membuat prestasi dalam pendampingan perangkat desa perlu diberikan penghargaan. Selain itu, pendamping desa yang tidak dapat mencapai prestasi dan cenderung melakukan pelanggaran perlu diberikan hukuman yang setimpal. Oleh karena itu, aturan ini perlu diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sistem rekrutmen yang dilakukan juga perlu diubah. Sistem yang selama ini dilakukan melalui provinsi harus diubah melalui pemerintah kabupaten. Diubahnya sistem ini diharapkan dapat meminimalisir kesalahan penerimaan pendamping desa. Selain itu, proses rekrutmen oleh daerah atau desa akan menumbuhkan rasa tanggung jawab atas pekerjaan yang sudah diberikan kepada pendamping desa yang sudah diberikan amanat oleh masyarakat dan perangkat desa. Pendamping desa mempunyai peranan yang cukup besar dan sulit untuk dilakukan. Sulit dalam arti bahwa seorang pendamping desa wajib memiliki kapabilitas dan kapasitas yang cukup mengerti mengenai manajemen

kepegawaian, keuangan, disiplin yang tinggi, dan kreatif. Kemajuan desa bukan hanya bergantung pada masyarakat desa dan perangkat desa, melainkan juga pendamping desa.

Konsideran UU No 6 Tahun 2014 mengatakan bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Konsideran tersebut yang mendasari isi atau batang tubuh UU No. 16 Tahun 2014. Hal ini juga perlu diimbangi dengan apa yang dilakukan oleh para pendamping desa dalam menjalankan fungsi, tugas, dan tanggung jawabnya. Pendamping desa harus mempunyai visi dan misi yang sama dengan konsideran menimbang UU No 6 Tahun 2014.

Konsideran menimbang UU No. 6 Tahun 2014 merupakan landasan filosofis bagi pengaturan dalam batang tubuh UU tersebut. Landasan filosofis ini merupakan terjemahan dari apa yang diungkapkan dalam konsitusi yaitu UUD 1945. Hal ini kemudian yang memberikan argumentasi bahwa desa perlu diatur dalam sebuah undang-undang yang khusus mengatur mengenai desa.

Permasalahan desa cukup rumit. Hal ini karena adanya perbedaan antara satu desa dan desa lainnya. Perbedaan ini bukan hanya tempat saja, tetapi juga menyangkut budaya, agama, suku, bahasa, geografi, iklim, dan potensi wisata. Perbedaan ini sering kali menjadi permasalahan dalam pengaturan tetkait dengan desa. Hal ini karena aturan berlaku secara nasional, sedangkan keberadaan desa tidak dapat disamaratakan antara satu dan yang lainnya. Sebuah aturan hukum pada dasarnya berlaku secara nasional, namun perlu dibuka ruang agar dapat mengakomodir segala sesuatu yang berbeda, seperti budaya atau adat istiadat yang ada di daerah tersebut.

Para pendamping desa yang melekat pada desa juga harus mengerti potensi, budaya, dan adat istiadat yang berada pada desa tersebut. Oleh karena itu, pendamping desa harusnya berasal dari desa yang didampingi. Hal ini memang akan kontradiktif apabila terdapat desa yang belum memiliki SDM yang memadai di desanya. Hal ini akan mempersulit desa tersebut dalam pengelolaan dana desa atau kegiatan desa lainnya.

Potensi masalah seperti ini seharusnya dapat diantisipasi dengan adanya pelatihan atau pendidikan kepada para pendamping desa. Pendidikan dan pelatihan kepada pendamping desa dilakukan agar pendamping desa dapat mengembangkan strategi dan kreatifitas agar desa dapat berkembang. Selain itu, pendamping desa juga harus memiliki watak yang independen, kritis, dan informatif.

Perbedaan mendasar model pendampingan desa setelah diundangkannya UU No. 6 Tahun 2014 adalah para pendamping desa dituntut untuk mampu melakukan transformasi sosial bagi masyarakat desa dengan cara mengubah *mindset* masyarakat untuk bersama-sama membangun desa. Perubahan pola pikir ini tidaklah mudah. Oleh karena itu, diperlukan kerja sama yang baik antara pendamping desa baik itu yang di desa, kecamatan, maupun kabupaten. Keberadaan desa diharapkan dapat menjadi penggerak pembangunan masyarakat Indonesia dari pinggiran sehingga tercipta salah satu agenda strategis nasional.

Pelaksanaan UU Desa dan peraturan pelaksanaannya membutuhkan kesiapan para pemangku kepentingan dengan baik agar dapat berjalan secara efektif dan efisien. Peningkatan kapasitas pendamping desa menjadi salah satunya aspek penting yang dapat membantu pencapaian tujuan dan target pelaksanaan UU Desa secara optimal, seperti:

- (1) Pendidikan dan pelatihan penerapan UU Desa;
- (2) Pengetahuan mengenai peraturan pelaksana UU Desa;
- (3) Kreatifitas dan keterampilan dalam memfasilitasi pemerintah desa, sehingga terbentuk desa yang maju dan berkembang;

- (4) Keterampilan tugas-tugas teknis pemberdayaan masyarakat; dan
- (5) Sikap kerja disiplin yang sesuai dengan ketentuan peraturan desa dan peraturan perundang-undangan lainnya.

IV. PENUTUP

Pendamping desa mempunyai peranan tersendiri dalam keberhasilan perangkat desa mengelola desanya. Pendamping desa mempunyai fungsi, tugas, dan kewenangan yang cukup berat. Selain memberikan pendampingan, pendamping desa juga berperan sebagai motifator bagi perangkat desa untuk memajukan desanya. Tujuan diadakannya pendamping desa sudah jelas diatur dalam UU Desa dan Permendes Pendampingan Desa, yaitu untuk meningkatkan kapasitas, efektivitas dan akuntabilitas pemerintahan desa dan pembangunan Desa, meningkatkan prakarsa, kesadaran dan partisipasi masyarakat Desa dalam pembangunan desa yang partisipatif, Meningkatkan sinergi program pembangunan Desa antarsektor, dan mengoptimalkan aset lokal Desa secara emansipatoris. Pendamping desa ini kemudian dibagi atas tenaga pendamping profesional, kader pemberdayaan masyarakat desa, dan pihak ketiga. Tugas dari pendamping desa juga telah diatur dalam Permendes Pendampingan Desa, yaitu mendampingi Desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan terhadap pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa, mendampingi Desa dalam melaksanakan pengelolaan pelayanan sosial dasar, mengembangkan usaha ekonomi Desa, mendayagunakan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, membangun sarana prasarana Desa, memberdayakan masyarakat Desa, melakukan peningkatan kapasitas pemerintahan Desa dan lembaga kemasyarakatan Desa dalam hal pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Desa, melakukan pengorganisasian di dalam kelompok-kelompok masyarakat Desa, melakukan peningkatan kapasitas bagi Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa dan mendorong terciptanya kader-kader pembangunan Desa yang

baru, mendampingi Desa dalam pembangunan kawasan perdesaan secara partisipatif, dan melakukan koordinasi pendampingan di tingkat kecamatan, serta memfasilitasi laporan pelaksanaan pendampingan oleh Camat kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Berbagai pengatutan mengenai fungsi, tugas, dan kewenangan dari pendamping desa sudah jelas diatur dalam berbagai peraturan. Akan tetapi, sampai dengan saat ini implementasinya tidak berjalan dengan baik. Masih banyak permasalahan yang timbul dalam pengadaan pendamping desa. Permasalahan ini menyangkut rekrutmen, disiplin pendamping desa, serta kualitas dan kapasitas pendamping desa.

Permasalahan pendamping desa harus diselesaikan dalam kerangka hukum atau kerangka peraturan perundang-undangan. Pembentukan substansi yang tercantum saat ini harus dilakukan dalam rangka untuk meningkatkan peranan pendamping desa. Perubahan secara mendasar dilakukan dengan cara mengubah UU No. 6 Tahun 2014 adalah dengan menambahkan substansi mengenai pendamping desa. Hal ini dilakukan sebagai dasar atau payung hukum pengadaan pendamping desa. Selain itu, diperlukan perubahan mendasar dalam peraturan pelaksana dari UU Desa agar tercipta sebuah tatanan yang baik dalam pengaturan pendamping desa.

DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, Rahardjo, *Membangun Desa Partisipatif*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006.
- Christina, Maria, *Kinerja Pendamping Lokal Desa dalam Peningkatan Pembangunan Desa di Kecamatan Kalitejo Kabupaten Lampung Tengah*, Skripsi, Lampung: FISIP Universitas Lampung, 2017.
- CNN Indonesia, *Pemerintah Gandakan Dana Desa 2016 jadi Rp 46,9 Triliun*, <http://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20150925153551-78-80965/pemerintah-gandakan-dana-desa-2016-jadi-rp-469-triliun/>, diakses tanggal 27 Februari 2017.

- Doly, Denico, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Responsif*, dalam Buku Bunga Rampai DPR RI Menuju Parlemen Modern, Jakarta: Pusat Penelitian Setjen - Badan Keahlian DPR RI, 2015.
- Huda, Ni'matul, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hal. 362.
- Indonesia, Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Jayanti, Melani, *Merumuskan Kembali Pendampingan Desa*, <http://www.ireyogya.org/merumuskan-kembali-pendampingan-desa/>, diakses tanggal 11 Juli 2017.
- Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, *Buku 1 Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*, Jakarta: 2015
- Kushandajani, "Rekonstruksi Hukum Pemerintahan Desa Pemikiran Perubahan Kebijakan Bagi Desa," *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, Vol 2 No. 1 Tahun 2011.
- Labolo, Muhadam. *Dinamika Politik & Pemerintahan Lokal*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2015.
- Lalu M. Ikrom, *Prihatin Banyak Kades Terkena Kasus Korupsi di Loteng*, sumber: <<https://ipji.org/2016/04/20/h-lalu-m-ikrom-prihatin-banyak-kades-terkena-kasus-korupsi-di-loteng/>>, diakses pada tanggal 27 Februari 2017.

- LIPI, *Ribuan Pendamping Desa Bakal Diberhentikan*, <http://lipi.go.id/lipimedia/ribuan-pendamping-des-bakal-diberhentikan/18971>, diakses tanggal 11 Juli 2018.
- Muhammad Aminudin, *Dana Desa 2018 tetap Rp. 60 Triliun*, Ini Alasannya, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3801030/dana-des-2018-terap-tp-60-triliun-ini-alasannya>, diakses tanggal 21 Agustus 2018.
- Muhtadi, Penerapan Teori Hans Kelsen Dalam Teror Hukum Indonesia, dalam Jurnal *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5 Nomor 2 September – Desember 2012, Lampung: Universitas Lampung.
- Ridwan, H. Juniarso, dan Achmad Sodik, *Tokoh-tokoh Ahli Pikir Negara dan Hukum*, Bandung: Nuansa, 2010.
- Shofira Hanan, *Fungsi Pendamping Desa Perlu Dievaluasi*, <http://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/2017/03/03/fungsi-pendamping-des-perlu-dievaluasi-395143>, diakses tanggal 11 Juli 2018.
- Tabloid Desa, *Spirit Kewenangan Desa adalah Otonomi*, <http://tabloid-des-2017.com/spirit-kewenangan-des-adalah-otonomi-des/>, diakses tanggal 5 Maret 2017.
- Widjaja, HAW. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012.
- Yasin, Muhammad dan Ahmad Rofik, Fachurrahman, et. al. *Anotasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa*. Jakarta: Pusat Telaah dan Infotmasi Regional (PATTIRO) didukung oleh The Asia Foundation, 2015.
- Zunus, *Libatkan Perguruan Tinggi, Seleksi Pendamping Desa Dijamin Tanpa Kecurangan*, <http://www.nu.or.id/post/read/68562/libatkan-perguruan-tinggi-seleksi-pendamping-des-dijamin-tanpa-kecurangan>, diakses tanggal 11 Juli 2018.



BAGIAN 4

PENGATURAN PENDIRIAN BADAN USAHA MILIK DESA DAN STATUS HUKUMNYA

*Monika Suhayati**



I. PENDAHULUAN

Pada tahun 2014, Indonesia memiliki undang-undang baru yang mengatur desa, yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) yang disahkan pada 15 Januari 2014. UU Desa menggantikan pengaturan desa yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa sebagai peraturan pelaksanaannya. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda).

Salah satu substansi dalam UU Desa yaitu pengaturan mengenai Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). Berdasarkan UU Desa, BUM Desa merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.¹ Pengelolaan BUM Desa menjadi salah satu arah kebijakan dan strategi pembangunan desa dan kawasan perdesaan

* Peneliti Madya Bidang Hukum Perdata pada Pusat Penelitian Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Email: monika.suhayati@dpr.go.id.

¹ Pasal 1 angka 6 UU Desa.

untuk penanggulangan kemiskinan dan pengembangan usaha ekonomi masyarakat desa.²

Marwan Jafar, sewaktu menjabat sebagai Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, menyatakan jumlah BUM Desa berkembang pesat, yakni sebanyak 12.115 BUM Desa atau bertambah 12 (dua belas) kali lipat dibandingkan tahun 2014 yang hanya mencapai 1.022 BUM Desa. Berkembangnya BUM Desa tidak terlepas dari kontribusi Dana Desa Tahun 2015 sebagaimana tertera dalam Pasal 9 Peraturan Menteri Desa PDT dan Transmigrasi RI Nomor 21 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015, yang menyatakan bahwa salah satu prioritas dalam pemanfaatan dana desa adalah pendirian dan pengembangan BUM Desa. Menurut Marwan, keberadaan BUM Desa akan mampu menjadi sarana penyerapan tenaga kerja di desa, meningkatkan kreativitas masyarakat desa, serta membuka peluang usaha ekonomi produktif di desa. Dengan demikian, BUM Desa akan hadir menjadi tulang punggung perekonomian desa dalam rangka mewujudkan kemandirian desa dan mencapai cita-cita pembangunan, yakni peningkatan kesejahteraan warganya.³

Berdasarkan Pasal 87 ayat (1) UU Desa, desa dapat mendirikan BUM Desa. BUM Desa dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan. BUM Desa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 87 ayat (2) dan (3) UU Desa). Pengaturan lebih lanjut mengenai BUM Desa diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan

²Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Buku 1 Agenda Pembangunan Nasional Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019*, Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2014., hal. 6.31.

³Berita Satu, *Menkerti Desa Sebut Pembentukan Bumdes Lebih Target*, <http://www.beritasatu.com/nusantara/366221-menteri-desa-sebut-pembentukan-bumdes-lebih-target.html>, diakses tanggal 2 Maret 2017.

Pembubaran Badan Usaha Milik Desa (Permendes BUM Desa). Pendirian BUM Desa disepakati melalui Musyawarah Desa (Pasal 5 (1) Permendes BUM Desa). BUM Desa dapat terdiri dari unit-unit usaha yang berbadan hukum, dapat berupa lembaga bisnis yang kepemilikan sahamnya berasal dari BUM Desa dan masyarakat. Berdasarkan Pasal 8 Permendes BUM Desa unit, usaha yang dapat dibentuk BUM Desa meliputi:

- a. Perseroan Terbatas sebagai persekutuan modal, dibentuk berdasarkan perjanjian, dan melakukan kegiatan usaha dengan modal yang sebagian besar dimiliki oleh BUM Desa, sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang perseroan terbatas; dan
- b. Lembaga Keuangan Mikro dengan andil BUM Desa sebesar 60 (enam puluh) persen, sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang lembaga keuangan mikro.

Salah satu fungsi BUM Desa adalah sebagai motor penggerak perekonomian desa, sebagai lembaga usaha yang menghasilkan Pendapatan Asli Desa (PADes), serta sebagai sarana untuk mendorong percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. Kehadiran BUM Desa diharapkan mendorong desa lebih mandiri dan masyarakatnya menjadi lebih sejahtera. Namun, mengingat keberadaan BUM Desa masih tergolong baru, dalam praktiknya beberapa kendala muncul justru terkait dalam proses pembentukannya.⁴ Menurut Sutoro Eko, ada yang menganggap BUM Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum sehingga dapat melakukan perbuatan hukum secara otomatis. Namun, ada yang menganggap perbuatan hukum oleh BUM Desa baru dapat dilakukan atas nama pribadi atau Pemerintah Desa.⁵

⁴Amelia Sri Kusuma Dewi, "Alternatif Bentuk Badan Hukum yang Tepat dalam Pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) sebagai Upaya Meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes)", *Pamator*, Volume 3, Nomor 2, Oktober 2010, hal. 115.

⁵Disampaikan oleh Sutoro Eko dalam Focus Group Discussion Penelitian Kelompok Implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 2 Maret 2017.

Perdebatan terkait status hukum BUM Desa terjadi juga pada saat pembahasan Rancangan Undang-Undang Desa. Relawan Pemberdayaan Desa Nusantara dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) terkait dengan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Desa berpendapat, gagasan penguatan BUM Desa merupakan gagasan yang luar biasa karena BUM Desa dapat mengembangkan pendapatan asli desa dengan memanfaatkan potensi-potensi yang ada di desa. Namun dalam RUU tersebut pengatutan BUM Desa tidak jelas karena BUM Desa cukup dibentuk dengan Peraturan Desa, sementara Peraturan Desa tidak diakui dalam tata urutan perundangan. Relawan Pemberdayaan Desa Nusantara mengusulkan, untuk dibuka peluang BUM Desa berbentuk badan hukum usaha menurut peraturan petundangan yang berlaku. Kalau perlu, dijadikan perseroan terbatas (PT). Desa mempunyai aset. Aset tersebut dapat diketjasamakan, dihitung sebagai investasi saham, berapa persen PT Desa memiliki saham tersebut, kemudian ada *passive income* untuk desa. Dengan demikian akan tercipta kesejahteraan bagi desa.⁶

Lebih lanjut menurut Relawan Pemberdayaan Desa Nusantara, apabila desa mempunyai badan usaha, ada potensi sarjana-sarjana desa mengembangkan desanya. BUM Desa yang berbentuk perseroan bisa memiliki *golden share* di perusahaan pertambangan sekalipun. Pembentukan BUM Desa sangat penting sebab, dalam praktiknya selama ini, banyak industri dan badan usaha menggunakan tanah desa, namun hanya berhubungan dengan kepala desa. Ketika muncul konflik atau gejolak dengan warga desa, para pelaku usaha merasa cukup *kongkalikong* dengan kepala desa, misalnya dengan mengajaknya makan-makan dan bahkan memakai preman-preman tandingan untuk melawan warganya sendiri.⁷

⁶ Disampaikan oleh Relawan Pemberdayaan Desa Nusantara dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus DPR RI RUU tentang Desa, DPR RI, Jakarta, 24 Mei 2012.

⁷ *Ibid.*

Arya Hadi Dharmawan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus DPR RI RUU tentang Desa menyatakan desa selama ini miskin, terbelakang, dan tidak bisa memberdayakan SD Inpres yang ada di desanya sendiri. Kalau ada jembatan atau sekolah roboh, desa tidak mampu sekedar mengecat atau mengganti atap. Asumsinya, berikan sebuah peluang desa berbisnis. Dengan demikian, akan ada *economic empowerment*. BUM Desa ingin menjawab masalah keterbelakangan ekonomi desa.⁸

Berdasarkan permasalahan tersebut, tulisan ini hendak mengkaji bagaimana pengaturan pendirian BUM Desa, dan bagaimana praktik pendirian dan status hukum BUM Desa? Kajian ini merupakan hasil Penelitian Kelompok tentang Implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi yang dilaksanakan Peneliti Hukum pada Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI pada tahun 2017. Penelitian lapangan penelitian tersebut dilakukan di Kabupaten Malang, Jawa Timur, dan Kabupaten Berau, Kalimantan Timur.

II. SUBJEK HUKUM BADAN HUKUM

Dalam ilmu hukum perdata, badan hukum (*rechtspersoon*) merupakan salah satu subjek hukum selain orang (*naturlijk persoon*). Badan hukum adalah orang (badan-badan atau perkumpulan-petkumpulan) yang ditetapkan oleh hukum sebagai subjek di dalam hukum. Dalam hal ini berarti dapat melakukan perbuatan hukum sebagaimana halnya dengan manusia (memiliki kekayaan sendiri, ikut serta dalam lalu lintas hukum dengan perantaraan pengurusnya, dapat digugat dan menggugat di muka hakim).⁹

⁸Disampaikan oleh Arya Hadi Dharmawan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus DPR RI RUU tentang Desa, DPR RI, Jakarta, 28 Juni 2012.

⁹CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Cet. XIII, Jakarta: Balai Pustaka, 1989, hal. 216 dalam Titik Triwulan Tutik, *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Prenada Media Group, 2008, hal. 46.

Menurut doktrin, beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh suatu badan/perkumpulan/badan usaha agar dapat dikatakan sebagai badan hukum, sebagai berikut:¹⁰

1. Adanya harta kekayaan yang terpisah

Harta kekayaan ini diperoleh dari para anggota maupun perbuatan pemisahan yang dilakukan seseorang/partikelir/pemerintah untuk suatu tujuan tertentu. Meskipun berasal dari pemasukan anggotanya, harta kekayaan ini terpisah dengan harta kekayaan pribadi anggotanya. Perbuatan pribadi anggotanya tidak mengikat harta kekayaan tersebut, dan sebaliknya perbuatan badan hukum yang diwakili pengurusnya tidak mengikat harta kekayaan anggotanya.

2. Mempunyai tujuan tertentu

Tujuan tertentu ini dapat berupa tujuan yang idiil maupun tujuan komersial yang merupakan tujuan tersendiri dari badan hukum dan bukan tujuan untuk kepentingan satu atau beberapa anggotanya. Usaha untuk mencapai tujuan tersebut dilakukan sendiri oleh badan hukum dengan diwakili otganannya. Tujuan tersebut dirumuskan dengan jelas dalam anggaran dasar badan hukum tersebut.

3. Mempunyai kepentingan sendiri

Badan hukum mempunyai kepentingan sendiri yang dilindungi oleh hukum dalam mencapai tujuannya dan dapat menuntut serta mempertahankannya terhadap pihak ketiga dalam pergaulan hukumnya. Kepentingan sendiri tersebut harus stabil, artinya tidak terikat pada suatu waktu yang pendek, tetapi untuk jangka waktu yang panjang.

4. Ada organisasi yang teratur

Badan hukum hanya dapat melakukan perbuatan hukum dengan perantaraan organnya. Badan hukum memiliki organisasi yang

¹⁰ Titik Triwulan Tutik, *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Prenada Media Group, 2008, hal. 55-56.

memiliki anggaran dasar. Tata cara organ badan hukum yang terdiri dari manusia bertindak mewakili badan hukum, bagaimana organ badan hukum itu dipilih, diganti, dan sebagainya, diatur dalam anggaran dasar dan peraturan lain atau keputusan rapat anggota. Yang menentukan suatu badan/perkumpulan/himpunan sebagai badan hukum atau tidak, adalah hukum positif yang berlaku pada suatu negara tertentu. Syarat mutlak untuk diakui sebagai badan hukum di Indonesia, himpunan/perkumpulan/badan usaha itu harus mendapat “pengesahan” dari Pemerintah c.q Menteri Hukum dan HAM.

Pengesahan badan hukum diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pengesahan Badan Hukum Perkumpulan. Pasal 2 Permenkumham tersebut menyatakan permohonan pengesahan badan hukum perkumpulan diajukan oleh pemohon kepada Menteri Hukum dan HAM melalui Sistem Administrasi Badan Hukum (SABH). SABH adalah sistem pelayanan administrasi badan hukum secara elektronik yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum (Pasal 1 angka 2 Permenkumham No. 6 Tahun 2014).

Dalam buku I Ketut Oka Setiawan, pengesahan status sebagai badan hukum dikategorikan sebagai syarat formal. Suatu badan untuk dikarakan sebagai badan hukum harus memenuhi syarat materiil dan syarat formal. Syarat materiil itu adalah harus adanya kekayaan yang terpisah, mempunyai tujuan tertentu, mempunyai kepentingan sendiri, dan adanya organisasi yang teratur. Adapun syarat formalnya berhubungan dengan permohonan untuk mendapatkan status sebagai badan hukum.¹¹

Beberapa teori yang menjelaskan hakikat badan hukum, antara lain sebagai berikut:¹²

¹¹ I Ketut Oka Setiawan, *Hukum Perorangan dan Kebendaan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hal. 29-30.

¹² *Ibid.*, hal. 28-29.

a. Teori Fiksi-Carl von Savigny

Subjek hukum hanyalah manusia, sedangkan menyatakan badan hukum sebagai subjek adalah fiksi, artinya sesuatu yang sebenarnya tidak ada, tetapi orang menghidupkannya dalam bayangannya. Badan hukum itu ciptaan negara atau pemerintah yang wujudnya tidak nyata, untuk menerangkan sesuatu hal.

b. Teori Organ-Otto van Gierke

Badan hukum adalah organ seperti halnya manusia yang menjelma dalam pergaulan hukum yang dapat menyatakan kehendak melalui alat-alat yang ada padanya (pengurus dan anggota) seperti halnya manusia.

c. Teori Kekayaan Bersama-Jhering

Teori kekayaan bersama ini berpendapat bahwa subjek hak badan hukum, yaitu manusia-manusia yang secara nyata ada di belakangnya dan anggota-anggota badan hukum. Merekalah yang mendapat keuntungan dari suatu yayasan.

d. Teori Realitas atau Organik-Gierke

Teori ini berpendapat bahwa badan hukum adalah suatu badan yang membentuk kehendaknya dengan perantaraan alat atau organ badan tersebut.

Pasal 1653 KUH Perdata membagi badan hukum berdasarkan jenisnya, yaitu badan hukum publik dan badan hukum privat. *Pertama*, badan hukum publik adalah badan hukum yang diadakan oleh kekuasaan umum atau diakui sebagai badan hukum oleh kekuasaan umum. Hal ini berarti bahwa negara yang bertindak dalam lapangan hukum publik dan perdata untuk menjalankan tata pemerintahan. Badan hukum publik didirikan dan dimiliki oleh pemerintah seperti lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, badan usaha milik negara (BUMN), badan usaha milik daerah (BUMD), dan bank negara.¹³

¹³ Rr. Dijan Widiyowati, *Hukum Dagang*, Yogyakarta: Andi, 2012, hal. 29.

Kedua badan hukum privat terdiri dari perhimpunan orang-orang sebagai badan hukum dan badan hukum yang diperkenankan atau telah didirikan untuk maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan. Berdasarkan klasifikasi tersebut, badan hukum privat adalah badan hukum yang didirikan dan dimiliki oleh pihak swasta, yang menyangkut kepentingan orang atau individu-individu seperti perseroan terbatas, yayasan, koperasi, perkumpulan, dan organisasi masyarakat. Badan hukum privat ini dapat diklasifikasikan sebagai badan hukum berdasarkan sifatnya yang terdiri dari korporasi dan yayasan. Korporasi adalah badan hukum yang beranggota tetapi mempunyai hak dan kewajiban tersendiri yang terpisah dari hak kewajiban anggota masing-masing, sedangkan yayasan tidak memiliki anggota tapi pengurus.

III. PENGATURAN PENDIRIAN BADAN USAHA MILIK DESA

Pengaturan mengenai BUM Desa telah ada jauh sebelum lahirnya UU Desa. BUM Desa diatur dalam Pasal 108 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemetintahan Daerah, yang menyatakan "Desa dapat memiliki badan usaha sesuai dengan peraturan perundang-undangan." Ketentuan ini kemudian diatur kembali dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 yang merupakan kebijakan memberikan kesempatan atau ruang (*enabling*), petunjuk maupun dasar hukum terhadap kehadiran BUM Desa.¹⁴ Pasal 213 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan: (1) Desa dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa; (2) Badan usaha milik desa

¹⁴ Herry Kamaroesid, *Tata Cara Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa*, Jakarta: Mitra Wacana Media, 2016, hal. 1-2.

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada peraturan perundang-undangan; (3) Badan usaha milik desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melakukan pinjaman sesuai peraturan perundang-undangan.

Pengaturan BUM Desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian digantikan dengan pengaturan dalam UU Desa, yaitu Bab X UU Desa. Pasal 87 ayat (1) UU Desa menyatakan Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa. Pendirian BUM Desa disepakati melalui Musyawarah Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa (Pasal 88 UU Desa). Penjelasan Pasal 87 ayat (1) UU Desa menyatakan:

BUM Desa dibentuk oleh Pemerintah Desa untuk mendayagunakan segala potensi ekonomi, kelembagaan perekonomian, serta potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. BUM Desa secara spesifik tidak dapat disamakan dengan badan hukum seperti perseroan terbatas, CV, atau koperasi. Oleh karena itu, BUM Desa merupakan suatu badan usaha bercirikan desa yang dalam pelaksanaan kegiatannya di samping untuk membantu penyelenggaraan Pemerintahan Desa, juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat desa. BUM Desa juga dapat melaksanakan fungsi pelayanan jasa, perdagangan, dan pengembangan ekonomi lainnya. Dalam meningkatkan sumber pendapatan desa, BUM Desa dapat menghimpun tabungan dalam skala lokal masyarakat desa, antara lain melalui pengelolaan dana bergulir dan simpan pinjam. BUM Desa dalam kegiatannya tidak hanya berorientasi pada keuntungan keuangan, tetapi juga berorientasi untuk mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. BUM Desa diharapkan dapat mengembangkan unit usaha dalam mendayagunakan potensi ekonomi. Dalam hal kegiatan usaha dapat berjalan dan berkembang dengan baik, sangat dimungkinkan pada saatnya BUM Desa mengikuti badan hukum yang telah diterapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁵

¹⁵Penjelasan Pasal 87 ayat (1) UU Desa.

Peraturan pelaksanaan UU Desa diatur dalam Bab VIII Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 ("PP No. 43/2014"). Pasal 132 ayat (1) dan (2) PP No. 43/2014 menyatakan Desa dapat mendirikan BUM Desa. Pendirian BUM Desa dilakukan melalui musyawarah desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa. Sebagai peraturan pelaksanaan pendirian BUM Desa diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa (Permendes No. 4 Tahun 2015). Pasal 2 Permendes No. 4 Tahun 2015 menyatakan pendirian BUM Desa dimaksudkan sebagai upaya menampung seluruh kegiatan di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum yang dikelola oleh desa dan/atau kerja sama antar-desa.

Pendirian BUMDes bertujuan¹⁶:

- a. Meningkatkan perekonomian Desa;
- b. Mengoptimalkan aset Desa agar bermanfaat untuk kesejahteraan Desa;
- c. Meningkatkan usaha masyarakat dalam pengelolaan potensi ekonomi Desa;
- d. Mengembangkan rencana kerja sama usaha antar desa dan/atau dengan pihak ketiga;
- e. Menciptakan peluang dan jaringan pasar yang mendukung kebutuhan layanan umum warga;
- f. Membuka lapangan kerja;
- g. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan pelayanan umum, pertumbuhan dan pemerataan ekonomi Desa; dan
- h. Meningkatkan pendapatan masyarakat Desa dan Pendapatan Asli Desa.

¹⁶ Pasal 3 Permendes No. 4 Tahun 2015.

Prakarsa desa mendirikan BUM Desa memerlukan legitimasi yuridis dalam bentuk Peraturan Bupati/Walikota tentang Daftar Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa. Di dalam Peraturan Bupati/Walikota tersebut dicantumkan rumusan pasal (secara normatif) tentang:

- a) Pendirian dan pengelolaan BUM Desa ke dalam ketentuan tentang Kewenangan Lokal Berskala Desa Bidang Pengembangan Ekonomi Lokal Desa;
- b) Penetapan BUM Desa ke dalam ketentuan tentang Kewenangan Lokal Berskala Desa di Bidang Pemerintahan Desa.¹⁷

Langkah prosedural selanjutnya adalah penerbitan Peraturan Desa tentang Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa yang mengembangkan isi Peraturan Bupati/Walikota tersebut dengan memasukkan pendirian, penetapan, dan pengelolaan BUM Desa setempat. Di lain pihak, Peraturan Bupati/Walikota maupun Peraturan Daerah tentang Daftar Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa yang memuat BUM Desa tersebut harus sinkron dengan isi Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Desa, Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Desa dan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB) Desa yang juga mencantumkan BUM Desa dalam perencanaan bidang pelaksanaan pembangunan desa.¹⁸

Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Permendes No. 4 Tahun 2015 yang mengatur desa dapat mendirikan BUM Desa berdasarkan Peraturan Desa tentang Pendirian BUM Desa dengan mempertimbangkan:

¹⁷ Anom Surya Putra, *Badan Usaha Milik Desa: Spirit Usaha Kolektif Desa*, Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015, hal. 27.

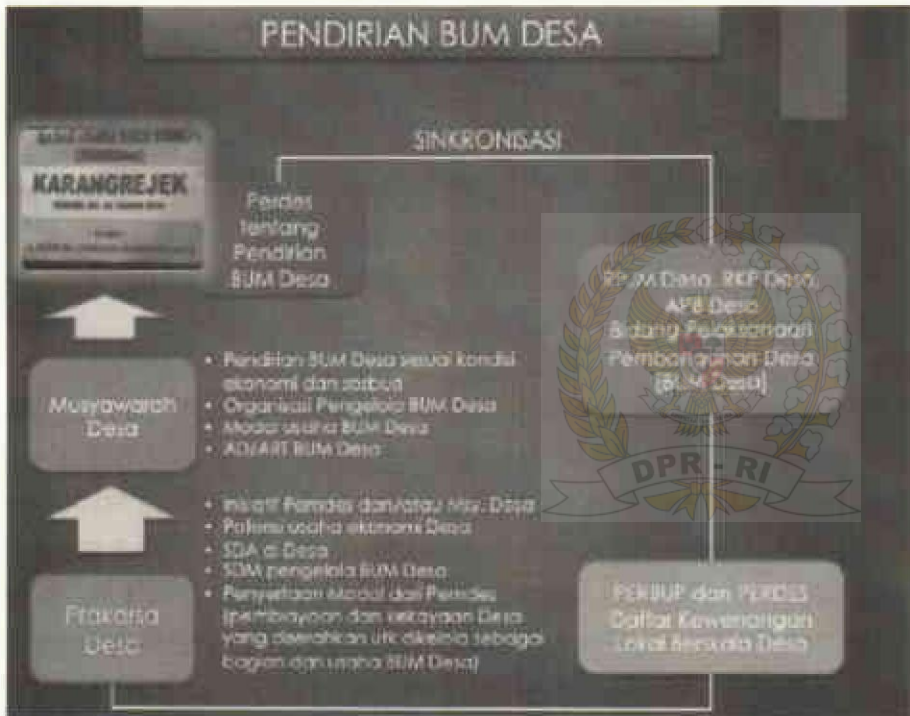
¹⁸ *Ibid.*, hal. 27-28.

- a. Inisiatif pemerintah desa dan/atau masyarakat desa;
- b. Potensi usaha ekonomi desa;
- c. Sumber daya alam di desa;
- d. Sumber daya manusia yang mampu mengelola BUM Desa; dan
- e. Penyertaan modal dari Pemerintah Desa dalam bentuk pembiayaan dan kekayaan Desa yang diserahkan untuk dikelola sebagai bagian dari usaha BUM Desa.¹⁹

Pendirian BUM Desa disepakati melalui Musyawarah Desa, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa. Pokok bahasan yang dibicarakan dalam Musyawarah Desa, meliputi pendirian BUM Desa sesuai dengan kondisi ekonomi dan sosial budaya masyarakat, organisasi pengelola BUM Desa, modal usaha BUM Desa, dan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BUM Desa. Hasil kesepakatan Musyawarah Desa menjadi pedoman bagi Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa untuk menetapkan Peraturan Desa tentang Pendirian BUM Desa.²⁰

¹⁹ Pasal 4 Permendes No. 4 Tahun 2015.

²⁰ Pasal 5 Permendes No. 4 Tahun 2015.



Gambar 1. Pendirian BUM Desa²¹

Sumber: *Badan Usaha Milik Desa: Spirit Usaha Kolektif Desa*, 2015

Gambar 1 menunjukkan proses pendirian BUM Desa, yang diawali dengan prakarsa desa baik inisiatif Pemerintah Desa dan/atau masyarakat desa sesuai potensi usaha ekonomi desa untuk memanfaatkan sumber daya alam di desa. Prakarsa desa tersebut dibahas dalam Musyawarah Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa. Peraturan Desa tersebut merupakan hasil sinkronisasi dengan RPJM Desa, RKP Desa, APB Desa Bidang Pelaksanaan Pembangunan Desa.

Aras prosedural pendirian BUM Desa memerlukan langkah pelebagaan BUM Desa secara partisipatif yang bertujuan agar agenda pendirian BUM Desa sesuai dengan usaha ekonomi desa dan demokratisasi desa. Langkah pertama adalah sosialisasi tentang BUM Desa. Inisiatif

²¹ Anom Surya Putra, *Badan Usaha Milik Desa: Spirit Usaha Kolektif Desa*, op. cit., hal. 28.

sosialisasi kepada masyarakat desa dapat dilakukan oleh Pemerintah Desa, Badan Pengawas Desa (BPD), Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD), baik secara langsung maupun bekerja sama dengan (i) Pendamping Desa yang berkedudukan di kecamatan, (ii) Pendamping Teknis yang berkedudukan di kabupaten, dan (iii) Pendamping Pihak Ketiga (LSM, Perguruan Tinggi, Organisasi Kemasyarakatan atau perusahaan). Langkah sosialisasi ini bertujuan agar masyarakat desa dan kelembagaan desa memahami tentang BUM Desa, tujuan pendirian BUM Desa, manfaat pendirian BUM Desa dan lain sebagainya.²²

Langkah kedua adalah pelaksanaan Musyawarah Desa. Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah musyawarah antara BPD, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh BPD untuk menyepakati hal yang bersifat strategis. Secara praktikal, Musyawarah Desa diselenggarakan oleh BPD yang difasilitasi oleh Pemerintah Desa. Salah satu tahapan dalam Musyawarah Desa yang penting adalah Rencana Pemetaan Aspirasi/Kebutuhan Masyarakat tentang BUM Desa oleh BPD.²³

Langkah ketiga adalah penetapan Peraturan Desa tentang Pendirian BUM Desa. Susunan nama pengurus yang telah dipilih dalam Musyawarah Desa dijadikan dasar oleh Kepala Desa dalam penyusunan surat keputusan Kepala Desa tentang Susunan Kepengurusan BUM Desa.²⁴

IV. PRAKTIK PENDIRIAN DAN STATUS HUKUM BADAN USAHA MILIK DESA

Penelitian terhadap praktik pendirian dan status hukum BUM Desa dilakukan di dua kabupaten, yaitu Kabupaten Malang, Jawa Timur, dan Kabupaten Berau, Kalimantan Timur. Berdasarkan hasil penelitian

²²*Ibid.*, hal 28-29.

²³ *Ibid.*, hal 30-31.

²⁴*Ibid.*, hal 34-35.

di Kabupaten Malang, dari 378 desa di Kabupaten Malang, baru ada 57 desa yang memiliki BUM Desa yang ditetapkan dengan Peraturan Desa²⁵. BUM Desa tersebut antara lain Desa Landungsari dan Desa Pujonkidul. BUM Desa di Desa Landungsari dibentuk berdasarkan Peraturan Desa Landungsari Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Landungsari tanggal 27 Maret 2008 ("Perdes BUMDes Landungsari"). Struktur kepengurusan BUM Desa Landungsari ditetapkan melalui Surat Keputusan Kepala Desa Landungsari Nomor 1 Tahun 2008 tentang Struktur Kepengurusan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Landungsari tanggal 21 Mei 2008. Kemudian pada tahun 2010 terdapat Peraturan Desa Landungsari Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Pasar Desa Landungsari tanggal 11 Juni 2010. Sedangkan BUM Desa di Desa Pujonkidul dengan nama BUM Desa Sumber Sejahtera dibentuk berdasarkan Peraturan Desa Pujonkidul Nomor 6 Tahun 2015 tentang Pembentukan dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa Pujonkidul tanggal 7 Juli 2015 ("Perdes BUM Desa Pujonkidul").

Dari sejumlah BUM Desa yang telah dibentuk di Kabupaten Malang, hanya 8–10% yang memiliki kategori baik dengan adanya pengurus yang jelas, kecocokan antara kepala desa dengan pengurus BUM Desa, bisa dipertanggungjawabkan, dan memberikan sumbangan pada penghasilan desa. Masih minimnya BUM Desa yang tergolong kategori baik disebabkan banyak faktor, antara lain adanya ketidaksinkronan visi dan misi antara kepala desa dan BPD, tidak sinkronnya pengurus BUM Desa dengan BPD, serta manajemen BUM Desa yang tidak *clear and clean*. Ketiganya saling berkaitan erat. Di Kabupaten Malang, misalnya, dari 84 desa yang sudah memiliki pasar

²⁵Data diperoleh dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Malang dalam rangka Penelitian Kelompok tentang Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPRRI, Malang, 9 Mei 2017.

desa, manajemennya banyak mengalami permasalahan, terutama terkait dengan transparansi pengelolaan pasar desa. Hal ini umumnya terjadi karena ketidaksinkronan visi dan misi antara kepala desa dan BPD. Diharapkan pada tahun 2017, seluruh desa di Kabupaten Malang sudah memiliki BUM Desa. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Malang menyatakan akan membentuk Peraturan Desa agar pembentukan BUM Desa lebih mudah.²⁶

Di Kabupaten Berau, Kalimantan Timur, BUM Desa dikenal sebagai Badan Usaha Milik Kampung (BUMK). Dari 100 kampung yang ada di Kabupaten Berau, saat ini baru terbentuk 28 BUMK, baik aktif maupun tidak aktif.²⁷ Status hukum BUMK menurut Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kampung Kabupaten Berau sudah cukup memadai, mengingat kegiatan usaha yang dilakukan juga masih berskala kampung dan dalam wilayah kampung yang bersangkutan. Hal ini tercermin dari belum adanya permasalahan atau hambatan yang dialami oleh BUM Kampung atau Dinas terkait dengan status hukum BUM Kampung yang dinaungi dengan Peraturan Kampung (Perkam). Pelaksanaan kegiatan usahanya pun didasarkan pada anggaran dasar dan anggaran rumah tangga yang telah ditetapkan oleh masing-masing BUMK. Dinas Pemberdayaan Masyarakat menyatakan bahwa kemungkinan besar BUMK akan mengambil pendekatan hukum perdata jika saja dalam perjalanan waktu ada unit usahanya yang mengalami kendala terkait dengan hal-hal yang bersifat privat, misalnya pencemaran nama secara kelembagaan atau bahkan wanprestasi (ingkar janji) dari mitra kerja BUMK. Sebab, keberadaan BUMK merupakan produk hukum di kampung/desa yang *notabene* diakui oleh negara berdasarkan UU

²⁶ Data diperoleh dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Malang dalam rangka Penelitian Kelompok tentang Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Malang, 9 Mei 2017.

²⁷ Beraunews.com, *Baru 28 BUMK Terbenruk di Berau*, www.beraunews.com/desa-kita/4513-baru-28-bumk-rerbenruk-di-berau, diakses tanggal 30 Oktober 2017.

Desa dan mengikat seluruh warga masyarakat yang ada di kampung yang bersangkutan.²⁸

BUMK di Kabupaten Berau antara lain BUMK Labanan Makmur dan BUMK Tanjung Batu. BUMK Labanan Makmur dibentuk berdasarkan Peraturan Kampung Labanan Makmur Tahun 2015 tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Desa tanggal 1 November 2015 dengan nama Bina Makmur Sejahtera. BUMK Tanjung Batu dibentuk berdasarkan Peraturan Kampung Tanjung Batu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Kampung (BUMK) tanggal 22 Agustus 2016 ("Perkam BUMK Tanjung Batu"). BUMK Tanjung Batu bernama BUMK Pag'isunan. Penetapan pengelola BUMK berdasarkan Keputusan Kepala Kampung Tanjung Batu Nomor 23 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Kampung (BUMK) tanggal 25 Agustus 2016.

Apabila dikaji menggunakan doktrin Subjek Hukum Badan Hukum, terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh suatu badan usaha agar dapat dikatakan sebagai badan hukum, yaitu adanya harta kekayaan yang terpisah, mempunyai tujuan tertentu, mempunyai kepentingan sendiri, dan adanya organisasi yang teratur. Mengenai modal awal, PP No. 43/2014 menyatakan modal awal BUM Desa bersumber dari APB Desa. Modal BUM Desa terdiri atas penyertaan modal desa dan penyertaan modal masyarakat desa. Kekayaan BUM Desa yang bersumber dari penyertaan modal desa merupakan kekayaan desa yang dipisahkan. Penyertaan modal desa berasal dari APB Desa. Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dapat memberikan bantuan kepada BUM Desa yang disalurkan melalui APB Desa.²⁹

²⁸ Data diperoleh dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kampung Kabupaten Berau dalam rangka Penelitian Kelompok tentang Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi, Puskas Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Berau, 14 September 2017.

²⁹ Pasal 135 PP No. 43/2014.

Persyaratan “tujuan tertentu” diatur dalam Anggaran Dasar BUM Desa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 136 ayat (2) PP No. 43/2014 yang menyatakan anggaran dasar memuat paling sedikit nama, tempat kedudukan, maksud dan tujuan, modal, kegiatan usaha, jangka waktu berdirinya BUM Desa, organisasi pengelola, serta tata cara penggunaan dan pembagian keuntungan. Persyaratan “mempunyai kepentingan sendiri” dalam mencapai tujuannya ditunjukkan dalam bentuk jenis usaha yang diatur dalam Anggaran Rumah Tangga (ART) BUM Desa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 136 ayat (3) PP No. 43/2014 yang menyatakan anggaran rumah tangga memuat paling sedikit hak dan kewajiban, masa bakti, tata cara pengangkatan dan pembethention personel organisasi pengelola, penetapan jenis usaha, dan sumbet modal.

Berkaitan dengan syatat “organisasi yang teratur”, Pasal 132 ayat (3) dan (4) PP No. 43/2014 menyatakan organisasi pengelola BUM Desa terpisah dari otganisasi Pemerintahan Desa. Organisasi pengelola BUM Desa paling sedikit terdiri atas penasihat dan pelaksana operasional.

Berdasarkan hasil penelitian, peraturan desa yang menjadi dasar pembentukan BUM Desa telah mengatur beberapa persyatatn BUM Desa sebagai badan hukum. Peraturan BUM Desa Pujonkidul mengatur Permodalan dalam Bab X Pasal 32 hingga Pasal 35. Pasal 32 Perdes BUM Desa Pujonkidul menyatakan:

1. Modal Awal BUM Desa Sumber Sejahtera Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Pujonkidul.
2. Modal BUM Desa Sumber Sejahtera terdiri atas:
 - a. Penyertaan modal Desa Pujonkidul;
 - b. Tabungan masyarakar Desa Pujonkidul;
 - c. Bantuan Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerinta Kabupaten; atau
 - d. Pinjaman desa dan/atau penyertaan modal pihak lain atau kerja sama bagi hasil.

Pasal 33 ayat (1) Perdes BUM Desa Pujonkidul menegaskan “Modal BUM Desa Sumber Sejahtera Desa Pujonkidul yang berasal dari Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat 2 (dua) huruf a, merupakan kekayaan desa yang dipisahkan”.

Pasal 3 Perdes BUM Desa Pujonkidul menetapkan tujuan pendirian BUM Desa Pujonkidul, yaitu:

- a. Meningkatkan perekonomian Desa Pujonkidul;
- b. Mengoptimalkan aset Desa Pujonkidul agar bermanfaat untuk kesejahteraan Desa Pujonkidul;
- c. Meningkatkan usaha masyarakat dalam pengelolaan potensi ekonomi Desa Pujonkidul;
- d. Mengembangkan rencana kerja sama usaha antar Desa dan/atau dengan pihak ketiga;
- e. Menciptakan peluang dan jaringan pasar yang mendukung kebutuhan layanan warga Desa Pujonkidul;
- f. Membuka lapangan kerja;
- g. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan pelayanan umum, pertumbuhan, dan pemerataan ekonomi Desa Pujonkidul; dan
- h. Meningkatkan pendapatan masyarakat Desa Pujonkidul dan Pendapatan Asli Desa Pujonkidul.

Persyaratan mempunyai kepentingan sendiri dalam mencapai tujuannya ditunjukkan dalam bentuk jenis usaha BUM Desa. Jenis usaha BUM Desa Sumber Sejahtera Desa Pujonkidul meliputi³⁰:

- a. Bisnis yang memberikan pelayanan umum, seperti usaha pengelolaan air bersih, usaha listrik desa, pengolahan sampah dan lainnya;
- b. Bisnis penyewaan barang, seperti penyewaan alat transportasi, perkakas pesta, gedung pertemuan, tanah milik BUM Desa, dan sewaan lainnya;
- c. Bisnis produksi atau perdagangan umum, seperti sarana produksi dan hasil pertanian, pakan ternak dan hasil peternakan, industri rumahan, kerajinan rakyat dan bisnis produktif lainnya; dan

³⁰ Pasal 7 Peraturan Desa Pujonkidul Nomor 06 Tahun 2015.

- d. Bisnis keuangan untuk memenuhi kebutuhan usaha skala mikro seperti koperasi simpan pinjam.

Jenis-jenis usaha tersebut dapat dikembangkan sesuai dengan kebutuhan dan potensi yang ada di wilayah Desa Pujonkidul.

Persyaratan organisasi yang teratur ditunjukkan dalam pengaturan mengenai organisasi. Pasal 11 Perdes BUM Desa Pujonkidul menyatakan:

1. Organisasi BUM Desa berada diluar struktur Organisasi Pemerintah Desa.
2. Organisasi Kepengurusan BUM Desa dipilih berdasarkan Musyawarah Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa dan/ atau Peraturan Kepala Desa.
3. Masa bakti kepengurusan BUM Desa selama 5 (lima) tahun sejak ditetapkan dan dapat dipilih kembali.

Perdes BUM Desa Pujonkidul juga mengatur mengenai hak dan kewajiban orang-orang yang menjalankan kegiatan BUM Desa. Pasal 12 Perdes BUM Desa menyatakan pengelola BUM Desa Sumber Sejahtera Desa Pujonkidul ditetapkan dalam struktur organisasi kepengurusan yang terpisah dari struktur organisasi Pemerintah Desa; terdiri atas Penasihat, Pengawas, Pelaksana Operasional. Hak dan kewajiban Pengelola BUM Desa diatur dalam Pasal 13, Pasal 14, dan Pasal 15 hingga Pasal 22 Perdes BUM Desa Pujonkidul. Namun, BUM Desa Pujonkidul belum dapat disebut sebagai badan hukum karena tidak memenuhi persyaratan formil sebagai badan hukum, yaitu tidak adanya pengesahan sebagai badan hukum sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pengesahan Badan Hukum Perkumpulan.

Demikian pula dengan BUM Desa Landungsari. Dalam Perdes BUM Desa Landungsari, beberapa persyaratan materiil sebagai badan hukum juga terpenuhi. Persyaratan adanya harta kekayaan yang terpisah ditunjukkan dalam pengaturan mengenai permodalan Pasal 6 Perdes BUM Desa Landungsari sebagai berikut:

Sumber-sumber pembiayaan/permodalan BUMDes dapat diperoleh dari:

- a. Kekayaan desa atau bantuan kekayaan desa yang dipisahkan dari APBDes;
- b. Bantuan dari APBD Kabupaten;
- c. Bantuan dari APBD Propinsi;
- d. Bantuan APBN;
- e. Kerja sama dengan pihak swasta/pihak ketiga.

Tujuan pembentukan BUM Desa Landungsari diatur dalam Pasal 3 Perdes BUM Desa Landungsari yang menyatakan, antara lain:

- (1) Meningkatkan pendapatan asli desa dalam rangka meningkatkan kemampuan pemerintah desa dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan serta pelayanan masyarakat.
- (2) Mengembangkan potensi perekonomian di wilayah pedesaan untuk mendorong pengembangan dan kemampuan perekonomian masyarakat desa secara keseluruhan.
- (3) Menciptakan lapangan kerja.

Persyaratan mempunyai kepentingan sendiri dalam mencapai tujuannya ditunjukkan dalam bentuk jenis usaha BUM Desa dalam Pasal 4 Perdes BUM Desa Landungsari, yaitu:

- a. Pelayanan jasa yang meliputi: simpan-pinjam, pengkreditan, dll;
- b. Penyaluran 9 (sembilan) bahan pokok masyarakat desa;
- c. Perdagangan sarana dan hasil pertanian, yang meliputi hasil bumi, pertanian tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan, agrobisnis, dan holtikultura;
- d. Industri kecil dan kerajinan rakyat;
- e. Kegiatan perekonomian lainnya yang dibutuhkan oleh warga desa dan mampu meningkatkan nilai tambah bagi masyarakat.

Persyaratan adanya organisasi yang teratur diatur dalam Pasal 7 Perdes BUM Desa Landungsari yang menyatakan organisasi BUMDes berada di luar struktur organisasi pemerintahan desa. Susunan organisasi BUM Dsa sekurang-kurangnya terdiri dari Pengawas, Pengurus, dan

Badan Pemeriksa. Namun, seperti BUM Desa Pujonkidul, BUM Desa Landungsari belum merupakan badan hukum karena tidak memenuhi persyaratan formil sebagai badan hukum, yaitu tidak adanya pengesahan sebagai badan hukum sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pengesahan Badan Hukum Perkumpulan.

Berikunya, BUMK Tanjung Batu (BUMK Pag'isunan). Dalam Perkam BUMK Tanjung Batu, beberapa persyaratan materiil sebagai badan hukum juga dipenuhi. Perkam BUMK Tanjung Batu juga mengatur beberapa persyaratan untuk disebut sebagai badan hukum. Tujuan pembentukan BUMK Pag'isunan diatur dalam Pasal 4 Perkam BUMK Tanjung Batu. Pasal 6 Perkam BUMK Tanjung Batu mengatur jenis usaha yang dilakukan BUMK Pag'isunan berdasarkan potensi yang dimiliki oleh Kampung Tanjung Batu, meliputi:

- a. Wisatabahari (*mangrove*)
- b. Simpan Pinjam dan Kredit
- c. Pengelolaan sector jasa
- d. Pengelolaan Pasar
- e. Pengelolaan sampah
- f. Pengelolaan air bersih
- g. Usaha Industri dan Kerajinan Rakyat
- h. Jual Beli Bahan Bangunan atau sembako
- i. Jasa Konstruksi
- j. Usaha Bidang Perikanan
- k. Usaha Bidang Pertanian atau Perkebunan
- l. Usaha Bidang Pendidikan.

Persyaratan adanya organisasi yang teratur diatur dalam Pasal 8 Perkam BUMK Tanjung Batu yang menyatakan "Organisasi pengelola BUMK Pag'isunan terpisah dari organisasi pemerintahan kampung dan dilarang merangkap jabatan dalam melaksanakan fungsinya pada Lembaga Pemerintahan Kampung dan Lembaga Kemasyarakatan Kampung. Organisasi kepengurusan BUMK Pag'isunan dipilih melalui

musyawarah dan ditetapkan dengan Keputusan Kepala Kampung.” Namun, Perkam BUMK Tanjung Batu belum mengatur permodalan BUMK sebagai harta kekayaan yang terpisah. Pasal 5 Perkam BUMK Tanjung Batu menyatakan bahwa modal BUMK diperoleh dari:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Kampung Tanjung Batu sebagai modal awal BUMK Pag'isunan.
- b. Bantuan dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten.
- c. Tabungan Masyarakat.
- d. Pinjamandari Lembaga Keuangan Pemerintah, dan atau non Pemerintah.
- e. Penyertaan modal dari pihak lain atau kerja sama bagi hasil atas dasar saling menguntungkan.

Pengaturan dalam Pasal 5 tersebut tidak menyatakan modal BUMK sebagai harta kekayaan yang terpisah dari kas kampung. Selain itu BUMK Tanjung Batu juga tidak memenuhi persyaratan formil sebagai badan hukum karena tidak ada pengesahan sebagai badan hukum sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pengesahan Badan Hukum Perkumpulan. Oleh karena itu, BUMK Tanjung Batu bukan merupakan badan hukum.

V. STATUS HUKUM BADAN USAHA MILIK DESA

Praktik pendirian BUM Desa di Kabupaten Malang dan Kabupaten Berau menunjukkan status hukum beberapa BUM Desa atau BUMK bukan merupakan badan hukum. Hal ini sesuai dengan Penjelasan Pasal 87 ayat (1) UU Desa yang menyatakan BUM Desa secara spesifik tidak dapat disamakan dengan badan hukum seperti perseroan terbatas, CV, atau koperasi. Oleh karena itu, BUM Desa merupakan suatu badan usaha bercirikan desa yang dalam pelaksanaan kegiatannya di samping

untuk membantu penyelenggaraan Pemerintahan Desa, juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat desa. Adapun berdasarkan Pasal 87 ayat (1) dan (3) serta Pasal 88 UU Desa, apabila pendirian suatu BUM Desa telah berdasarkan kesepakatan Musyawarah Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa, maka status hukum BUM Desa itu telah legal atau sah menurut hukum dan sudah dapat menjalankan kegiatan usahanya sebagai suatu badan usaha atau perkumpulan.

BUM Desa, menurut Muhammad Nadzir, dosen Fakultas Hukum Universitas Balikpapan, merupakan satu model baru untuk pengelolaan bisnis di kampung/desa. Hasil usaha atau keuntungan dari BUM Desa dapat digunakan untuk mengembangkan usaha, membangun desa, memberdayakan masyarakat desa, serta membantu masyarakat miskin di desa. Keberadaan BUM Desa akan banyak memberikan manfaat bagi pemerintah desa dan masyarakat desa. Namun, pengaturan atas keberadaan BUM Desa dalam praktiknya masih menyisakan banyak persoalan, misalnya belum adanya pengaturan bentuk-bentuk dan jenis BUM Desa, status hukum BUM Desa, penyertaan modal, dan masalah lainnya terkait dengan regulasi pengelolaan BUM Desa. Konsep BUM Desa ini meniru konsep BUMN dan BUMD yang didasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sehingga melahirkan perusahaan negara yang berbentuk BUMN dan BUMD. Namun, pengaturan BUM Desa ini sangat berbeda dengan pengaturan secara detail mengenai BUMN menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan BUMD menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah sebagaimana telah dicabut dengan UU Pemerintah Daerah. Pengaturan BUM Desa yang kurang lengkap dan kurang matang karena tidak meniru BUMN dan BUMD yang jelas bentuk perusahaannya, yang pada gilirannya menghambat tujuan dibentuknya BUM Desa.³¹

UU Desa telah memberikan batasan pengertian BUM Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 6 UU Desa. Berdasarkan definisi BUM Desa, terdapat istilah badan usaha yang perlu penjelasan

lebih lanjut. Badan usaha yang dimaksud apakah sama dengan istilah perusahaan yang dikenal dalam KUHPdata dan KUHD. Dimungkinkan istilah BUM Desa ini secara umum disebut sebagai perusahaan desa. Secara etimologis, *perusahaan* berasal dari kata *usaha* yang berarti suatu perbuatan yang dilakukan dengan sungguh-sungguh untuk mencapai yang diharapkan. Perusahaan memiliki makna yang sama dengan badan usaha sebagai suatu kelembagaan yang menjadi naungan suatu kegiatan usaha.³²

Pengertian perusahaan ini terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan. Dalam kedua undang-undang tersebut, esensi dari pengertian perusahaan adalah adanya proses usaha yang dilakukan untuk memperoleh keuntungan dan laba. Adapun unsur-unsur perusahaan, yaitu adanya kegiatan terus menerus dan tetap, terang-terangan, diadakan pembukuan, dan bertujuan mencari keuntungan dengan bentuk usaha yang jelas. Berdasarkan definisi dan unsur-unsur perusahaan, jika keberadaan BUM Desa memenuhi pengertian dan unsur-unsur perusahaan, maka BUM Desa adalah suatu perusahaan.³³

Berdasarkan status hukumnya, perusahaan dapat berbadan hukum dan tidak berbadan hukum. Badan usaha atau perusahaan dapat berstatus sebagai badan hukum jika telah memenuhi syarat materiil dan syarat formil. Bentuk perusahaan berbadan hukum ini, antara lain perseroan terbatas, koperasi, yayasan, dan perusahaan negara/daerah. Hal ini berbeda dengan perusahaan tidak berbadan hukum yang tidak ada pemisahan harta dan pemilik perusahaan bertanggung jawab secara

³¹ Data diperoleh dalam *Focus Group Discussion* Penelitian Kelompok tentang Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negera dan Hukum Ekonomi, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPRRI, Fakultas Hukum Universitas Balikpapan, Balikpapan, 15 September 2017.

³²*Ibid.*

penuh atas kerugian perusahaan. Berdasarkan status hukum badan usaha tersebut, bentuk BUM Desa telah memenuhi unsur materiil suatu badan hukum, tetapi belum memenuhi unsur formil. Dengan demikian, BUM Desa belum dapat dikatakan sebagai badan usaha berbadan hukum, tetapi sebagai badan usaha saja.³⁴

Berdasarkan kepemilikan dan pendiriannya, perusahaan dibedakan perusahaan yang dimiliki oleh pihak swasta dan perusahaan yang dimiliki oleh negara. Perusahaan yang dimiliki swasta dapat berbentuk *sole proprietorship* (usaha dagang, perusahaan dagang, dan perusahaan perseorangan) dan *partnership* (persekutuan perdata/*maatschap*, firma, *commanditaire vennotschap/CV*, dan *company/corporation/perseroan terbatas*). Adapun perusahaan yang dimiliki oleh negara/pemerintah bertujuan pelayanan kepada masyarakat dan/atau mendapatkan keuntungan, yang umumnya disebut sebagai BUMN/BUMD, yang memiliki tiga bentuk, yaitu perusahaan jawatan, perusahaan umum, dan perseoran. Atas dasar itu, secara umum konsep BUM Desa sebenarnya dimaksudkan untuk mengikuti konsep BUMN dan BUMD, dua badan usaha milik pemerintah yang sama-sama memiliki kesamaan, yaitu berbentuk perusahaan umum dan perseroan serta berbadan hukum dengan landasan hukum yang kuat karena telah memenuhi unsur formil dan materiil pembentukan sebagai badan usaha berbadan hukum. Hal ini berbeda dengan BUM Desa yang masih menyisakan kekurangan regulasi yang kokoh untuk menyebut dirinya sebagai badan usaha berbadan hukum karena tidak terpenuhinya syarat formil suatu badan hukum.³⁵

Dalam hal ini, status hukum BUM Desa sebagaimana diatur dalam UU Desa memang tidak menjadikan BUM Desa sebagai suatu badan hukum. Penjelasan Pasal 87 ayat (1) UU Desa secara jelas telah menyatakan BUM Desa secara spesifik tidak dapat disamakan dengan

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

badan hukum seperti perseroan terbatas, CV, atau koperasi. BUM Desa merupakan suatu badan usaha bercirikan desa yang beroperasi selain untuk membantu penyelenggaraan Pemerintahan Desa, juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat desa. Lebih lanjut, UU Desa mengatur BUM Desa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 87 ayat (3) UU Desa). PP No. 43/2014 kemudian mengatur pengembangan kegiatan usaha BUM Desa, yaitu dengan menerima pinjaman dan/atau bantuan yang sah dari pihak lain serta mendirikan unit usaha BUM Desa.³⁶

Unit usaha yang didirikan oleh BUM Desa tersebut dapat berbentuk badan hukum berdasarkan Permendes No. 4 Tahun 2015. Pasal 7 Permendes No. 4 Tahun 2015 menyatakan BUM Desa dapat terdiri dari unit-unit usaha yang berbadan hukum. Unit usaha yang berbadan hukum dapat berupa lembaga bisnis yang kepemilikan sahamnya berasal dari BUM Desa dan masyarakat. Dalam hal BUM Desa tidak mempunyai unit-unit usaha yang berbadan hukum, bentuk organisasi BUM Desa didasarkan pada Peraturan Desa tentang Pendirian BUM Desa.³⁷

BUM Desa dapat membentuk unit usaha yang meliputi³⁸:

- a. Perseroan Terbatas sebagai persekutuan modal, dibentuk berdasarkan perjanjian, dan melakukan kegiatan usaha dengan modal yang sebagian besar dimiliki oleh BUM Desa, sesuai dengan peraturan perundangundangan tentang Perseroan Terbatas; dan
- b. Lembaga Keuangan Mikro dengan andil BUM Desa sebesar 60 (enam puluh) persen, sesuai dengan peraturan perundangundangan tentang lembaga keuangan mikro.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Pasal 137 PP No. 43/2014.

³⁷ Pasal 7 Permendes No. 4 Tahun 2015.

Dalam rangka memastikan BUM Desa berpayung hukum yang jelas untuk membentuk unit-unit usaha dan bekerja sama dengan koperasi, BUMN, dan perusahaan swasta berbentuk PT, Menteri Desa, Pembangunan Desa Tertinggal dan Transmigrasi (PDPTT), Eko Putro Sandjojo berkonsultasi dengan Mahkamah Agung pada awal tahun 2018. Dari hasil konsultasi tersebut, Menteri Desa PDPTT menerangkan bahwa status hukum BUM Desa jelas dan yang paling penting, dalam anggaran dasarnya BUM Desa tidak hanya semata-mata usaha untuk mencari keuntungan, tapi juga untuk memberdayakan dan kemakmuran masyarakat desa setempat. Pengaturan mengenai BUM Desa sebagai hukum sudah diatur dalam Pasal 213 UU Pemerintahan Desa dan PP No. 43 Tahun 2014 yang menunjukkan BUM Desa bisa membentuk unit-unit usaha berbadan hukum sejalan dengan UU Desa.³⁹

Menurut Hastowiyono Suharyanto, unit usaha BUM Desa perlu memperhatikan aspek hukum sebagai berikut⁴⁰:

a. Bentuk usaha dan perizinannya

Apabila badan hukum dari unit usaha BUM Desa yang akan dijalankan berbentuk PT, pendirian unit usaha tersebut harus mengikuti prosedur yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Apabila bidang usaha berupa Lembaga Keuangan Mikro, prosedur pendiriannya harus menyesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro dan Undang-Undang Nomor

³⁹Pasal 8 Permendes No. 4 Tahun 2015.

³⁹ Tribunnews.com, *Mendes Konsultasi dengan MA Soal Status BUMDes di Mata Hukum*, <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/02/23/mendes-konsultasi-dengan-ma-soal-status-bumdes-di-mata-hukum>, diakses tanggal 8 Agustus 2018.

⁴⁰ Hastowiyono Suharyanto, *Seri Buku Pintar BUM Desa, Penyusunan Kelayakan Usaha & Pengembangan Usaha BUM Desa*, Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa, 2014, hal. 102-105 dalam Herry Kamaroesid, *Tata Cara Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa*, Jakarta: Mitra Wacana Media, 2016, hal. 17-18.

21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. Apabila skala usaha termasuk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM), perlu mengacu pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Apabila ternyata rencana usaha BUM Desa yang akan dijalankan itu berskala kecil dan semata-mata merupakan unit usaha yang beroperasi di wilayah desa sendiri serta tidak melibatkan masyarakat luar desa, maka tidak perlu berbadan hukum. Hal ini sesuai dengan yang diatur dalam Penjelasan Pasal 87 ayat (1) UU Desa.

b. Kesesuaian usaha BUM Desa dengan perencanaan pembangunan desa

Rencana mendirikan unit usaha BUM Desa harus merupakan satu kesatuan dengan perencanaan desa. Artinya, rencana usaha yang akan dijalankan BUM Desa harus merupakan realisasi dari perencanaan pembangunan desa dan sudah dimuat dalam RPJM Desa dan RKP Desa. Apabila rencana usaha tersebut belum termuat dalam perencanaan pembangunan desa, maka harus segera dilakukan *review* RPJM Desa beserta perencanaan turunannya melalui musyawarah desa. RPJM Desa merupakan bagian tak terpisahkan dari Peraturan Desa sehingga RPJM Desa merupakan bagian dari produk hukum desa.

c. Status kepemilikan lahan atau lokasi usaha

Untuk menjalankan suatu kegiatan usaha diperlukan lahan sebagai tempat pelaksanaan kegiatan. Ketidakjelasan status kepemilikan lahan yang digunakan sebagai lokasi usaha sangat berisiko terjadinya konflik sosial di kemudian hari serta mempersulit dalam pengurusan perizinan usaha. Oleh karena unit usaha BUM Desa merupakan milik Pemerintah Desa, lahan yang paling aman untuk digunakan sebagai lokasi usaha adalah lahan

milik desa. Apabila lahan tempat usaha menggunakan sebagian atau seluruhnya milik warga masyarakat, harus ada kejelasan status penggunaannya dan perlu dibuat perjanjian secara tertulis di atas meterai. Hal ini dimaksudkan agar rencana kegiatan usaha dapat dijalankan dengan lancar dan bebas dari konflik/sengketa.

Dengan demikian, status hukum BUM Desa berdasarkan UU Desa dan penjelasannya merupakan badan usaha bercirikan desa yang didirikan oleh desa melalui Musyawarah Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa. Kegiatan BUM Desa untuk membantu penyelenggaraan Pemerintah Desa dan memenuhi kebutuhan masyarakat desa. BUM Desa bukan merupakan badan hukum seperti perseroan terbatas, CV, atau koperasi. Hasil penelitian menunjukkan berdasarkan Peraturan Desa atau Peraturan Kampung sebagai dasar pembentukannya, BUM Desa di Kabupaten Malang dan BUMK di Kabupaten Berau merupakan badan usaha yang didirikan oleh desa atau kampung dan bukan merupakan badan hukum karena tidak memenuhi syarat formil, yaitu pengesahan dari Kementerian Hukum dan HAM.

Dengan legalitas peraturan desa atau peraturan kampung sebagai dasar pendiriannya, BUM Desa atau BUMK sebagai badan usaha tetap dapat melakukan perbuatan hukum dengan pihak lain, seperti kerja sama dengan pihak bank. BUM Desa juga dapat membentuk unit-unit usaha dan bekerja sama dengan koperasi, BUMN, dan perusahaan swasta berbentuk PT berdasarkan Pasal 213 UU Pemerintahan Desa, PP No. 43 Tahun 2014, dan Permendes No. 4 Tahun 2015.

Amelia Sri Kusuma Dewi, Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, dalam tulisannya di Jurnal *Pamator* menyatakan peningkatan perekonomian desa hendaknya dimulai dengan memberikan legalitas yang tepat kepada BUM Desa sehingga BUM Desa benar-benar membuktikan perannya sebagai salah satu upaya dalam meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes) serta menumbuhkan perekonomian desa

secara utuh dan menyeluruh.⁴¹ Dalam hal ini legalitas pendirian BUM Desa dengan peraturan desa atau peraturan kampung telah memadai apabila tidak terjadi permasalahan hukum dalam kerja sama dengan pihak lain. Namun, apabila terjadi permasalahan hukum, legalitas tersebut belum memadai dikarenakan tidak ada pemisahan harta dan desa sebagai pemilik BUM Desa bertanggung jawab secara penuh atas kerugian BUM Desa. Hal ini akan merugikan masyarakat desa itu sendiri. Oleh karena itu perlu adanya dasar hukum sebagai landasan BUM Desa atau BUMK menyebut dirinya sebagai badan usaha berbadan hukum. Oleh karena itu, diperlukan revisi UU Desa untuk memperkuat legalitas BUM Desa melalui pengaturan mekanisme penetapan status BUM Desa atau BUMK sebagai badan usaha berbadan hukum.

VI. PENUTUP

Pendirian BUM Desa diatur dalam Pasal 87 ayat (1) dan Pasal 88 UU Desa serta Pasal 132 ayat (1) dan (2) PP No. 43/2014. Pendirian BUM Desa disepakati melalui Musyawarah Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa. Prakarsa desa mendirikan BUM Desa tersebut memerlukan legitimasi yutidis dalam bentuk Peraturan Bupati/Walikota tentang Daftar Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa. Pendirian BUM Desa memerlukan langkah pelebagaiaan BUM Desa secara partisipatif, yaitu sosialisasi tentang BUM Desa, pelaksanaan Musyawarah Desa, dan penetapan Peraturan Desa tentang Pendirian BUM Desa.

Status hukum BUM Desa berdasarkan Pasal 87 ayat (1) dan Pasal 88 UU Desa dan penjelasannya merupakan badan usaha bercirikan desa yang didirikan oleh desa melalui Musyawarah Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa. Berdasarkan Peratutan Desa atau

⁴¹ Amelia Sri Kusuma Dewi, *op. cit.*, hal. 121.

Peraturan Kampung sebagai dasar pembentukannya, BUM Desa di Kabupaten Malang dan BUMK di Kabupaten Berau merupakan badan usaha yang didirikan oleh Desa atau Kampung dan bukan merupakan badan hukum karena tidak memenuhi syarat formil, yaitu pengesahan dari Kementerian Hukum dan HAM.

Dengan legalitas peraturan desa atau peraturan kampung sebagai dasar pembentukannya, BUM Desa atau BUMK tetap dapat melakukan perbuatan hukum dengan pihak lain, seperti kerja sama dengan pihak bank. BUM Desa juga dapat membentuk unit-unit usaha yang berbadan hukum. Legalitas pembentukan BUM Desa tersebut memadai apabila tidak terjadi permasalahan hukum dalam kerja sama dengan pihak lain, namun dalam hal terjadi permasalahan hukum, legalitas ini belum memadai dikarenakan tidak ada pemisahan harta dan desa sebagai pemilik BUM Desa bertanggung jawab secara penuh atas kerugian BUM Desa sehingga akibatnya merugikan masyarakat desa itu sendiri.

Dalam hal menguatkan status hukum BUM Desa atau BUMK menjadi badan usaha berbadan hukum, diperlukan revisi UU Desa dengan mengatur mekanisme penetapan status BUM Desa atau BUMK sebagai badan usaha berbadan hukum demi terpenuhinya syarat formil suatu badan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Beraunews.com. *Baru 28 BUMK Terbentuk di Berau*. www.beraunews.com/desa-kita/4513-baru-28-bumk-terbentuk-di-berau. diakses tanggal 30 Oktober 2017.
- Dewi, Amelia Sri Kusuma. "Alternatif Bentuk Badan Hukum yang Tepat dalam Pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) sebagai Upaya Meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes)". *Pamator*. Volume 3. Nomor 2. Oktober 2010.

Hasil diskusi dengan Muhammad Nadzir dalam *Focus Group Discussion* Penelitian Kelompok tentang Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi. Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Fakultas Hukum Universitas Balikpapan. Balikpapan. 15 September 2015.

Hasil diskusi dengan Sutoro Eko dalam *Focus Group Discussion* Penelitian Kelompok Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi. Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Jakarta. 2 Maret 2017.

Hasil wawancara dengan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Malang dalam rangka Penelitian Kelompok tentang Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi. Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Malang. 9 Mei 2017.

Hasil wawancara dengan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kampung Kabupaten Berau dalam rangka Penelitian Kelompok tentang Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi. Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Berau. 14 September 2017.

Hasil wawancara dengan Perangkat Kampung dan Badan Usaha Milik Kampung Labanan Makmur dalam rangka Penelitian Kelompok tentang Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dari Aspek Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi. Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Berau. 12 September 2017.

Kamaroesid, Herry. *Tata Cara Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa*. Jakarta: Mitra Wacana Media. 2016.

- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. *Buku 1 Agenda Pembangunan Nasional Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2014.
- Malang, Radar. *Sanankerto Jadi Contoh Desa Wisata Nasional*. <http://www.radarmalang.id/sanankerto-jadi-contoh-desa-wisata-nasional/>. diakses tanggal 18 Oktober 2017.
- Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015.
- Satu, Berita. *Menteri Desa Sebut Pembentukan Bumdes Lebih Target*. <http://www.beritasatu.com/nusantara/366221-menteri-desa-sebut-pembentukan-bumdes-lebih-target.html>. diakses tanggal 2 Maret 2017.
- Setiawan, I Ketut Oka. *Hukum Perorangan dan Kebendaan*, Jakarta: Sinar Grafika. 2016.
- Tribunnews.com. *Mendes Konsultasi dengan MA Soal Status BUMDes di Mata Hukum*. <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/02/23/mendes-konsultasi-dengan-ma-soal-status-bumdes-di-mata-hukum>. diakses tanggal 8 Agustus 2018.
- Tutik, Titik Triwulan. *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Prenada Media Group. 2008.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.
- Widijowati, Rr. Dijan. *Hukum Dagang*. Yogyakarta: Andi, 2012.



Epilog

Sutoro Eko

Selama dua ratus tahun, dari zaman kolonial hingga neoliberal, desa selalu menjadi medan pertengkaran ideologi, ekonomi politik, politik pemerintahan dan konstruksi hukum pemerintahan. Berkat desakan kaum liberal, pada tahun 1854, pemerintah kolonial Belanda menetapkan pemerintah desa sebagai badan hukum publik, yang memiliki hak untuk melakukan perbuatan hukum perdata, terutama dalam hak kepemilikan. Tetapi pemerintah desa tetap tidak mempunyai hak kewenangan untuk mendirikan badan usaha, bahkan sampai ordonansi 1906 dan 1938. Ketika proyek Badan Kredit Desa (BKD) berjalan, bentuknya adalah koperasi, tetapi dalam perjalanannya, koperasi ini tidak kompatibel dengan institusi desa. Di zaman Republik, BKD itu diputuskan untuk dikelola dan digulirkan oleh Bank Rakyat Indonesia. Baru belakangan ini, Otoritas Jasa Keuangan mengambil keputusan untuk mengembalikan BKD ke pangkuan desa. Rekomendasinya ada dua: (a) kalau tidak mau repot berbadan hukum, maka BKD bisa menjadi BUMDesa, tetapi risikonya BKD hanya kecil dan bergetak di lingkup desa; (b) kalau mau besar maka BKD bisa bergabung membentuk institusi berbadan hukum, yaitu PT Bank Perkreditan Rakyat. Tetapi untuk menjalankan rekomendasi kedua itu, banyak desa mengalami kesulitan, sebab menurut Kementerian Hukum dan HAM, yang punya kuasa, tidak membolehkan desa membentuk badan hukum usaha. Akhirnya PT BPR dibentuk, tetapi yang melakukan perbuatan hukum bukanlah pemerintah desa, melainkan para individu yang menduduki posisi kepala desa. Secara hukum PT BPR itu bukan milik desa, melainkan badan hukum privat, yang sungguh menyimpang dari sejarah panjang, kepentingan desa, dan rekomendasi OJK.

Kisah seperti itu juga terjadi dalam pembentukan BUMDesa yang kian menggeliat di banyak tempat. Saya ambil contoh sebuah desa, tidak usah saya sampaikan nama desa itu. Kepala desa melihat potensi air yang bisa dikembangkan menjadi desa wisata, baik untuk pendapatan desa maupun untuk kemakmuran rakyat desa. Dia ingin membentuk BUM Desa untuk mewujudkan kehendak itu. Dia konsultasi pada para pakar hukum, tetapi tidak bisa menjawab kehendaknya. Dia konsultasi pada Kementerian Hukum dan HAM, dapat jawaban bahwa desa atau pemerintah desa tidak bisa mendirikan badan usaha yang berbadan hukum, yang bisa adalah individu. Dalam situasi sulit ini, kepala desa mengambil keputusan mendirikan PT dengan nama pribadi, tetapi menggunakan mekanisme desa, termasuk menggunakan uang desa, dan kemudian dinamai BUM Desa. Secara *de jure*, PT BUM Desa itu adalah milik pribadi. BUM Desa berkembang pesat, memperoleh uang besar, yang hasilnya bisa menambah pendapatan desa, meningkatkan kemakmuran rakyat, bahkan bisa untuk membayar premi BPJS warga desa. Tetapi hari ini, para LSM dan wartawan bodrex sering datang menggoreng fenomena cacat hukum BUM Desa itu. Mereka pulang setelah dikasih uang, tetapi datang lagi untuk minta uang. Pada saat yang sama, karena BUM Desa menjadi besar, datanglah petugas pajak meminta pajak BUM Desa, dengan nilai yang cukup besar, yakni sebesar Rp 300 juta.

Melihat fenomena “cacat hukum” itu, apa yang mau dikatakan oleh para sarjana hukum? Apakah mau membenarkan tindakan pejabat Kementerian Hukum HAM, tindakan petugas pajak, serta tindakan para wartawan dan LSM bodrex?

Aspek kedua dalam ranah hukum adalah kedudukan dan kewenangan desa dalam bangunan ketatanegaraan RI. Soal ini, selalu menjadi ranah perdebatan yang berputar-putar sejak zaman kolonial sampai zaman neoliberal. Desa diombang-ambing dengan debat ideologi, diskursus dan perspektif, tanpa ujung pangkal, tanpa melihat persoalan substansial yang hakiki dalam desa. Para ahli hukum legal-

formalis menuding UU Desa itu sesat dan inkonstitusional, seraya mereka merekomendasikan agar para pihak melakukan *judicial review* ke MK atau revisi UU Desa. Mereka mengklaim paling benar dari sudut teori hukum, dan yang paling benar, kata mereka, adalah konstruksi “pemerintahan kaki” versi UU No. 22/1948, yang sebenarnya bersifat seragam dan sama sekali belum dijalankan.

Intinya pendulum dan regulasi atas desa selalu berubah-ubah, sehingga desa tidak pernah berdiri kokoh tegak lurus. UU Desa merupakan keputusan politik untuk membuat desa berdiri tegak lurus. Tetapi para kaum legal-formalis mengatakan UU itu sesat, sementara jajaran teknokrat dan birokrat melakukan reduksi dan distorsi dalam pengaturan pelaksanaan. UU diatur oleh PP, PP diatur oleh Permen, Petmen diatur oleh Perbub. *Content of law* yang sampai di tangan orang desa bukan spirit UU Desa tetapi aturan teknis yang dibuat oleh Perbub.

Lalu bagaimana? Jika memiliki nyali dan kesanggupan maka pemerintah dan DPR bisa membubarkan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum dan fakta pemerintahan, atau membekukan UU Desa. Setidaknya pemerintah dan DPR bisa menyusun UU baru untuk mencabut UU Desa, seraya menyusun UU baru yang mengubah seluruh desa menjadi kelurahan. Dengan begini, maka tidak ada lagi hubungan antara negara dan desa, melainkan hanya ada hubungan antara negara dan warga, tanpa ada batu sandungan dari desa. Jika jalan ini ditempuh, maka risikonya, adalah dilawan oleh desa. Konsekuensinya harus konsisten, yaitu menyudahi negara pegawai dan memperkuat negara universal, yang bisa memberikan pelayanan dengan baik sampai ke pelosok desa, tanpa harus menjadi parasit terhadap desa.

Kalau tidak sanggup membubarkan desa maka yang perlu ditempuh oleh negara adalah memperkuat desa, yakni menjalankan UU Desa secara murni dan konsekuen. Perlu ada rekonstitusi politik. Artinya tidak harus amandemen konstitusi untuk memastikan desa betada dalam batang tubuh. Rekonstitusi politik artinya pemimpin

perlu menegaskan platform politik reformasi secara ideologis, misalnya mengemukakan hakekat ketahanan, kemandirian, kerakyatan, kemakmuran, dan kemajuan desa. Jalan ini ditempuh oleh negara-negara Asia seperti Jepang, Korea Selatan, China, Thailand, India. Platform ini perlu diikuti dengan konsistensi dalam konstruksi hukum, susunan pemerintahan, pembangunan dan rezim keuangan yang semuanya berpihak pada desa.

Pada level mikro-pengetahuan, rekonstitusi politik perlu disertai dengan pengembangan “mazhab desa”. Budiman Sujatmiko, politisi PDI Perjuangan, pernah berujar yang mengarah pada mazhab desa itu: “Setelah UU Desa saya tidak lagi membaca literatur ilmu sosial, sebab semua teori sosial sudah ada dalam UU Desa, bahkan lebih progresif dari teori sosial yang pernah saya baca”. Saya hendak mengatakan bahwa membahas desa dengan pengetahuan lurus pasti tidak akan ketemu, dan ujungnya memaki desa. Contohnya mengaitkan desa dengan *new public service* (NPS) yang kini digandrungi sarjana administrasi publik. Itu ilmu lurus tentang mendemokraskan pelayanan publik, yang disandarkan pada prinsip kewargaan. Kalau buku teks NPS dibawa ke desa pasti tidak akan ketemu. Lalu akan muncul argumen: desa sebagai batu sandungan pelayanan publik. Hakekat desa memang bukan untuk pelayanan publik. Tetapi kalau melihat desa dengan ilmu menyimpang pasti akan ketemu titik relevansinya. Sebagai contoh adalah sumber daya milik bersama (*common pool resources - CPR*) yang dikembangkan oleh Elinor Ostrom (1990), seorang ilmuwan politik yang memperoleh novel ekonomi pada tahun 2009. CPR itu sangat dekat dan relevan dengan desa dan kepentingan masyarakat setempat. Secara ekonomi politik, CPR itu menjadi elemen penting ekonomi hajat hidup orang banyak (seperti hutan, kebun, sungai, ternak, air, gunung, pantai dan sebagainya, yang niscaya bisa menghadirkan kemakmuran ekonomi desa.

Dengan begitu, jika bicara dan mengkaji desa, perlu ada pergeseran cara pandang menuju sudut pandang desa melihat hukum,

pemerintahan, ekonomi, bisnis, keuangan, pembangunan. Bukan menghukum atau mengucilkan dengan teori-teori sosial yang ada, termasuk teori hukum pemerintahan dan teori administrasi negara, melainkan ilmu-ilmu itu harus mencari teori baru yang relevan dengan dinamika dan kepentingan desa.

Para penulis buku ini, sebagai peneliti di DPR, tentu bukan peneliti Mahkamah Konstitusi, bukan juga peneliti Litbang Pemerintah, bukan juga sarjana hukum dari universitas. Sebagai peneliti DPR, tentu saja lebih baik menanggalkan mazhab hukum legal-formalis, lalu bergeser ke mazhab sosiologi hukum dan politik hukum, sekaligus juga terlibat menemukan dan mengembangkan mazhab desa melihat hukum. Para peneliti DPR tentu tidak perlu merekomendasikan *judicial review* UU Desa di hadapan Mahkamah Konstitusi, atau merekomendasikan kepada DPR untuk melakukan *legislative review* pada UU Desa. Jika *judicial review* dan *legislative review* ini terjadi, maka akan membuat desa terombang-ambing kembali, atau kembali lagi berputar ke era masa lalu. Pendapat para kaum legal-formalis mungkin benar tetapi mungkin juga tidak relevan. Kalau pendapat mereka benar dan relevan maka UU No. 22/1948 tentu bertahan awet sampai sekarang. Pendukung UU ini pasti akan berujar bahwa pergolakan politik yang menyebabkan UU No. 22/1948 tidak berlaku. Tetapi itulah, realitas politik tidak bisa disalahkan, dan hukum tentu tidak hadir di ruang yang hampa politik. Bagi saya, yang paling benar adalah kata sejarah: desa diayun, diombang-ambing, oleh berbagai macam konstruksi dan kepentingan; yang akhirnya desa itu sendiri yang menentukan jalannya.

Indeks

A

anggaran dasar 200, 201, 211,
213, 223

Anggaran Rumah Tangga 207, 213

B

badan hukum 197, 198, 199, 200,
201, 202, 203, 204, 212,
213, 215, 216, 217, 218,
219, 221, 222, 223, 224,
225, 226, 227, 231, 232

Badan Usaha Milik Desa 195,
197, 203, 204, 205, 206,
208, 210, 212, 223, 228,
229

Badan Usaha Milik Kampung
211, 212, 229

BUM Desa 195, 196, 197, 198,
199, 203, 204, 205, 206,
207, 208, 209, 210, 211,
212, 213, 214, 215, 216,
217, 219, 220, 221, 222,
223, 224, 225, 226, 227,
232

BUMD 197, 202, 205, 210,
216, 217, 219, 220, 221,
223, 228, 230, 231, 232

BUMK 211, 212, 217, 218, 219,
225, 226, 227, 228

BUMN 202, 219, 220, 221,
223, 225

D

Dana Desa 196

de jure 232

Desa 195, 196, 197, 198, 199,
203, 204, 205, 206, 207,
208, 209, 210, 211, 212,
213, 214, 215, 216, 217,
219, 220, 221, 222, 223,
224, 225, 226, 227, 228,
229, 230, 231, 232, 233,
234, 235

I

Implementasi 197, 199, 210,
211, 212, 220, 228, 229

J

Jawa Timur 199, 209

K

Kabupaten Berau 199, 209, 211,
212, 219, 225, 227, 228

Kabupaten Malang 199, 209,
210, 211, 219, 225, 227, 228

Kalimantan Timur 199, 209, 211
kekayaan desa 195, 212, 214, 216
kemandirian desa 196

kesatuan masyarakat hukum
197, 233

Kewenangan 206, 226

Kewenangan Lokal Berskala Desa
206, 226

L

legalitas 225, 226, 227

M

modal 195, 197, 207, 212, 213,
216, 218, 219, 223

Musyawarah Desa 197, 204, 207,
208, 209, 215, 219, 225,
226, 227

O

otonomi 241, 245

organisasi 200, 201, 203, 207,
212, 213, 215, 217, 218, 222

P

Pemerintah 195, 197, 201, 203,
204, 205, 206, 207, 208,
209, 211, 212, 213, 214,
215, 218, 219, 220, 222,
223, 225, 226, 228, 229, 235

Pemerintah Daerah 220

Pemerintah Provinsi 213, 218

Pemerintah Pusat 218

Pendamping Desa 209

Pendapatan Asli Desa 197, 205,
214, 226, 228

Pendirian 196, 197, 203, 204,
205, 206, 207, 208, 209, 222,
223, 226, 227, 228, 229

Penelitian 195, 197, 199, 209,
210, 211, 212, 220, 228, 229

Peraturan Desa 198, 204, 205,
206, 207, 208, 209, 210,
211, 214, 215, 219, 222,
224, 225, 226, 227

Peraturan Kampung 211, 212,
225, 227

peraturan perundang-undangan
196, 197, 203, 204, 220,
222, 223

perekonomian desa 196, 197, 226

perusahaan 198, 209, 219, 220,
221, 223, 225

politik hukum 235

potensi desa 203

R

revisi 226, 227, 233

S

status hukum 198, 199, 209, 211,
219, 221, 222, 223, 225, 227

Subjek hukum 202

T

tujuan 200, 201, 205, 208, 209,
212, 213, 214, 216, 220, 221

U

unit usaha 197, 204, 211, 222,
223, 224, 225, 227

UU No. 6 Tahun 2014 197



Tentang Penulis

Shanti Dwi Kartika, S.H., M.Kn., lahir di Yogyakarta, 20 Mei 1981. Menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum Universitas Janabadra di Yogyakarta pada tahun 2003 dan S2 Magister Kenotariatan Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta pada tahun 2009. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 2009 sebagai Staf Pengkajian, Peneliti Muda bidang hukum Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) sejak tahun 2012, dan saat ini merupakan Peneliti Madya pada Pusat Penelitian Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Selama bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI, pernah menulis di antaranya tentang Otonomi Pendidikan bagi Perguruan Tinggi sebagai bagian dari buku *Dinamika Pendidikan di Indonesia* (2012), *Reformasi Birokrasi dalam Menciptakan Good Governance* sebagai Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi oleh Pemerintah Daerah sebagai bagian dari buku *Pencegahan Tindak Pidana Korupsi* (2013), dan *Kedudukan Hukum Perwakilan Komnas HAM di Daerah* sebagai bagian dari buku *Penguatan Kelembagaan Komnas HAM* (2014). *E-mail*: shanti.kartika@dpr.go.id, sh4_dtika@yahoo.co.id

Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H., menyelesaikan pendidikan S1 ilmu hukum di Universitas Diponegoro pada tahun 1995 dan pendidikan S2 Magister Ilmu Hukum dengan program kekhususan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan di Universitas Indonesia pada tahun 2004. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya Hukum Konstitusi pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang dipublikasikan melalui jurnal dan buku, antara lain: "Pelanggaran Hukum Pemilu dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014"

(2014), “Mewujudkan Kepastian Hukum dalam Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Menghentikan Praktek Hukum Liberal” (2015), dan “Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara; Permasalahan Kategori Pejabat Negara” (2016)”.
E-mail: novianto.hantoro@dpr.go.id, nmhantoro@yahoo.com

Denico Doly, S.H.,M.Kn., lahir di Jakarta, 8 Desember 1983. Pendidikan S1 Ilmu Hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung pada tahun 2007 dan menyelesaikan pendidikan S2 Magister Kenotariatan di Program Pascasarjana Universitas Diponegoro pada tahun 2009. Sejak tahun 2010 bekerja di Pusat Penelitian Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI sebagai Peneliti Madya dengan kepakaran Ilmu Hukum Tata Negara. Jabatan saat ini adalah Penata III/d. Pengalaman penelitian yang pernah dilakukan Penulis antara lain, terlibat di dalam Penelitian Tim “Penyelesaian Konflik Sosial dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam (2011)”, “Pelaksanaan Putusan Pengadilan terkait dengan Sengketa Tanah (2012)”, “Upaya Hukum Penguatan Kelembagaan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (2013)”, “Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut (2014)”, “Implementasi Pengaturan Profesi Hakim (2016)”, dan “Implementasi UU tentang Desa (2017)”. Adapun publikasi karya tulis yang dihasilkan Penulis antara lain: “Politik Hukum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik: Peran Pemerintah Dalam Pengelolaan Internet (2017)”, “Implementasi Manajemen Profesi Hakim” (2017), dan “Kewenangan Negara dalam Penguasaan Tanah:Refistribusi Tanah Untuk Rakyat” (2017). Penulis juga pernah dan sedang terlibat dalam Pendamping pembahasan beberapa Rancangan Undang-Undang (RUU) di DPR RI yaitu: RUU tentang Penyiaran, RUU tentang Radio Televisi Republik Indonesia dan RUU tentang Pemilu. *E-mail:* denico.doly@dpr.go.id, nico_tobing@yahoo.com.

Monika Suhayati, S.H., M.H., lahir di Jakarta, 12 September 1979. Menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2003) dan S2 Magister Hukum Ekonomi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2006). Sejak tahun 2010 menjabat sebagai Peneliti Muda, kepakaran Ilmu Hukum, di Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, dan saat ini merupakan Peneliti Madya dengan kepakaran Hukum Perdata. Sebelum di DPR, Penulis bekerja sebagai *Legal Counsel* di perusahaan telekomunikasi PT XL Axiata, Tbk. Pengalaman penelitian antara lain, Penelitian Tim “Bentuk Penghormatan dan Pengakuan Negara terhadap Kesatuan Masyarakat Hukum Adat beserta Hak-Hak Tradisionalnya” (2015), dan “Implementasi Pengaturan Profesi Hakim” (2016). Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku, antara lain “Pelindungan Hukum terhadap Hak Ekonomi Pemilik Hak Terkait dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta” (2014), “Pengaturan Sistem Organisasi Advokat dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat” (2015), “Penyederhanaan Izin Usaha Bagi Pelaku Usaha Mikro dan Kecil dari Perspektif Hukum: Studi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta” (2016). *E-mail*: monika.suhayati@dpr.go.id, monikasuhayati@yahoo.com.

Tentang Editor

Sutoro Eko, lahir 49 tahun lalu di Sukoharjo. Lulus dari Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM 1993 dan doktor ilmu politik di Fakultas dan Universitas yang sama, 2015. Sejak 1994, Sutoro Eko menjadi dosen ilmu pemerintahan di Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta. Sejak akhir 1999, Sutoro Eko melakukan hijrah dari studi politik konvensional ke studi politik-pemerintahan desa. Bergaul dengan para pemimpin desa dan pegiat desa, membuat Sutoro Eko tidak hanya berhenti menjadi peneliti yang berjarak, tetapi juga ikut terlibat dalam perjuangan perubahan, termasuk berjuang melahirkan UU Desa. Tahun 2007-2010 Sutoro Eko menjadi tenaga ahli RUU Desa di Kementerian Desa, dan tahun 2013 menjadi tenaga ahli di Pansus RUU Desa DPR RI, sampai pengesahan paripurna UU Desa 18 Desember 2013. Sutoro Eko banyak melakukan penelitian desa di berbagai penjuru Indonesia, juga menulis banyak buku tentang desa seperti: *Pembaharuan Pemerintahan Desa* (2003), *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa* (2005), *Manifesto Pembaharuan Desa* (2005), *Bergerak Menuju Mukim dan Gampong* (2007), *Mutiara Perubahan: Inovasi dan Emansipasi Desa di Indonesia Timut* (2013), *Desa Membangun Indonesia* (2014), *Regulasi Batu Desa Baru* (2015) dan *Desa Baru Negara Lama* (2017). Saat ini sedang menyelesaikan buku bertitel *Desa Menggugat Indonesia*.