

# KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DESA DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH<sup>1</sup>

Oleh: Dr. Enny Nurbaningsih<sup>2</sup>

Universitas Gadjah Mada

Jalan Sosio Justicia, Bulaksumur, Yogyakarta

## A. Pendahuluan

Pengaturan mengenai desa sepanjang sejarah perjalanan bangsa ini selalu mengalami perubahan (silih berganti) seakan-akan sedang bereksperimentasi mencari bentuk yang cocok untuk sifat negara kesatuan. Perubahan masih terus terasa karena pada hari-hari ini Rancangan Undang-Undang Desa sedang dalam proses pembahasan. Dengan diawali tekanan dari para demonstran Rancangan Undang-Undang Desa pada akhirnya berhasil masuk dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas), namun proses pembentukan Rancangan Undang-Undang ternyata tidak sesuai dengan prioritasnya. Semula diprioritaskan Rancangan Undang-Undang Desa akan dibahas pada tahun 2010, hingga kini belum terselesaikan. Hal yang menarik dari sisi pengaturan desa adalah adanya ketidakjelasan konsep desa yang akan diatur. Seolah-olah bangsa ini baru berdiri, sehingga tidak ingin belajar dari kondisi kesejarahan desa. Para Pendiri Negara sesungguhnya sudah memikirkan tentang desa sama dengan ketika memikirkan membentuk negara Indonesia merdeka. Tampaknya apa yang dipikirkan oleh pendiri bangsa ini sering luput dari pemikiran masa kini.

Mengutip Ali Muhammad Ash Shalabi bahwa suatu kaum yang melupakan sejarahnya seperti anak pungut yang tidak mengetahui nasibnya. Bangsa ini perlu belajar dari segala hal yang telah terjadi, karena sejarah dapat berulang, dengan berbagai pola. Dengan kata lain diperlukan pijakan kukuh dari masa lalu untuk dapat melompat maju ke depan dengan lebih baik. Ungkapan di

atas hanya untuk mengantarkan agar kita tidak mudah melupakan sejarah, bahwa sejak UUD 1945 dibentuk para Pendiri Negara telah mengamanatkan bahwa desa sebagai daerah otonom harus dijabarkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dengan mengakui (rekognisi) dan menghormati kedudukan hak-hak istimewa dan susunan asli yang kemudian disebut desa.

Namun, jika dilihat dari perkembangan pengaturan yang ada tidak secara konsisten menerapkan kehendak konstitusi. Pasca Indonesia merdeka, silih berganti regulasi yang mengatur terkait dengan desa justru memperlakukan kedudukan desa pada posisi yang berbeda-beda. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, mendudukan desa sebagai Daerah Tingkat III dengan tata dan sebutan Desapraja. Sementara itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Desa, desa adalah suatu wilayah yang ditempati sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Akibat kuatnya garis vertikal, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 bahkan menghilangkan sifat otonomi asli yang *inherent* pada desa. Dalam perspektif pemerintah Orde Baru, penyeragaman bentuk desa dipandang sebagai wujud yang cocok dengan sifat negara kesatuan.<sup>3</sup>

Tidak mengherankan pemerintahan Orde Baru perlu menyeragamkan desa karena tidak lain desa dapat berfungsi

sebagai pilar penguat kehidupan bernegara yang sentralistik. Sangatlah tidak mungkin sentralisasi kekuasaan dapat eksis selama tiga puluh tahun lebih jika tanpa didukung dengan pengelolaan desa yang diseragamkan. Penyeragaman ini dinyatakan dengan tegas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 sebagai konsekuensi dari sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Seiring dengan pergeseran paradigma sentralisasi ke desentralisasi di era reformasi (1998), pengaturan desa pun mengalami perubahan. Seakan tidak ingin melepaskan "golden moment" tersebut, desa yang sejak pemerintahan Orde Baru (Orba) telah kehilangan hakikatnya sebagai desa otonom akibat penyeragaman pengaturan, ingin meraih kembali otonomi aslinya. Persoalannya belum ditemukan patron yang tepat untuk mengatur desa dalam konteks otonomi daerah di negara kesatuan pasca amendemen UUD 1945.

Sekedar melihat kembali bahwa pada masa pemerintahan Hindia Belanda, desa seolah-olah diberikan keleluasaan sebagaimana diatur dalam Pasal 118 jo. Pasal 121 I.S., karena saat itu tidak dikenal adanya penyeragaman baik istilah maupun komponen-komponen yang meliputinya.<sup>4</sup> Nama dan jenis dari persekutuan masyarakat asli ini adalah Persekutuan Bumi Putera, sehingga muncul nama "Desa" untuk persekutuan masyarakat asli di Jawa, "Marga" di bekas Keresidenan Palembang, "Nagari" di Minangkabau sedangkan di bekas Keresidenan Bangka Belitung disebut "Haminte". Namun perlu dicermati bahwa keleluasaan tersebut adalah bentuk "politik pembiaran" untuk memudahkan pemerintah Hindia Belanda memperdayai desa.

Desa/Marga adalah masyarakat hukum adat yang berfungsi sebagai kesatuan wilayah Pemerintah terdapan

dalam rangka Pemerintahan Hindia Belanda (IGOB Stb. 1938 No. 490 jo. 681). Bentuk dan susunan pemerintahannya dibiarkan untuk ditentukan berdasarkan hukum adat masing-masing daerah.<sup>5</sup> Bagaimanapun akan muncul kekhawatiran jika desa tersebut semakin kuat, karena campur tangan negara.

Dalam era otonomi daerah yang seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5) UUD 1945), sudah saatnya mereposisi kedudukan desa dalam sistem NKRI agar sesuai dengan kehendak konstitusi. Pengaturan atas hal ini haruslah jelas dan tuntas karena berimplikasi pada aspek kewenangan, kelembagaan dan keuangan. Bagaimanapun desa memegang peranan penting dalam pembangunan nasional. Bukan hanya dikarenakan sebagian besar rakyat Indonesia bertempat tinggal di desa, tetapi desa memberikan sumbangan besar dalam menciptakan stabilitas nasional. Dapat dibayangkan jika 70.000 desa di Indonesia berhasil dalam mengelola tata kehidupannya sesuai dengan hak otonominya dengan sendirinya akan berimplikasi pada peningkatan pembangunan desa yang merupakan bagian dari rangkaian pembangunan nasional.

Pentingnya memperjelas kedudukan desa ini karena dalam era reformasi, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 secara nyata mengakui otonomi desa. Undang-undang menitikberatkan pada hak asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Oleh karena itu dalam undang-undang, desa didefinisikan 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. Pengaturan desa dalam Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 1999 merupakan replika pola hubungan dan kelembagaan pemerintahan kabupaten yang diberikan desentralisasi utuh tanpa hubungan hierarki dengan satuan pemerintahan yang lebih tinggi. Segala sesuatu berakhir di forum parlemen. Desa tampaknya diperlakukan sama dengan hal itu dengan memposisikan Badan Perwakilan Desa (BPD) seolah parlemen desa. Namun kewenangan untuk mengatur dan mengurus terganjal karena urusan yang akan diatur harus didesentralisasikan oleh kabupaten.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kembali menempatkan desa dalam suatu undang-undang. Pengaturannya kemudian ditindaklanjuti oleh Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Pengaturan mengenai Desa yang terdapat dalam Bab XI Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memang dirasa lebih baik dibandingkan dengan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, namun dalam pelaksanaannya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memunculkan masalah,<sup>6</sup> karena belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan juga Desa. Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi luas yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, otonomi berhenti di kabupaten/kota. Pengaturan lebih jauh tentang desa dilakukan oleh kabupaten/kota, sehingga kewenangan desa hanya merupakan kewenangan kabupaten/kota yang didelegasikan. Pendelegasian ini tidaklah berjalan lancar karena masih banyak desa yang hingga kini belum mendapatkan pendelegasian kewenangan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda).

Keberadaan sebuah desa seharusnya mampu mengarah pada upaya

perwujudan kesejahteraan masyarakatnya dengan mengembangkan segala sumber daya yang dimiliki berdasarkan asal-usul dan pengakuan serta penghormatan atas nilai-nilai adat istiadat, namun dalam praktik tidak terealisasi. Faktanya, perangkat desa lebih memilih untuk mendahulukan urusan-urusan pemerintahan yang dikategorikan sebagai urusan-urusan Kabupaten/Kota yang diserahkan kepada desa pengaturannya dan/atau tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pilihan ini diambil, karena jika tidak, Alokasi Dana Desa (ADD) atau dana-dana lain yang sah dari Pemerintah, tidak akan turun. Segala kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan di desa tersebut tidak dapat sepenuhnya diklaim sebagai kewenangan desa. Desa seolah-olah berwenang atau mempunyai otoritas, padahal hanya menjalankan tugas-tugas di atasnya yang didelegasikan kepada mereka. Ini adalah bentuk strategi untuk melemahkan kedudukan desa yang selama ini memiliki otonomi asli dengan memberikan kewenangan sisa yang terbatas pada desa.

Desa lebih memprioritaskan penyelenggaraan urusan dari "atas", dengan menelantarkan aturan-aturan adatnya. Sebagai contoh beberapa desa di daerah perbatasan Indonesia - Malaysia di Kalimantan tiba-tiba berubah menjadi megaproyek perkebunan sawit, tanpa masyarakat mendapatkan informasi sebelumnya. Padahal keberadaan proyek itu mengubah lahan dan mematikan sumber penghidupan mereka di desa itu. Walaupun masyarakat dilibatkan di perkebunan sawit tersebut, tetapi bukan pada jenis pekerjaan yang dikuasai, sehingga mereka hanya akan menjadi tenaga kerja berketerampilan rendah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan undang-undang yang sejak awal kelahirannya bersifat "prematur". Belum siap untuk diterbitkan dalam rangka mengatasi implikasi negatif dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Hal ini terlihat dari data Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2005 bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut termasuk yang perlu diperbaiki bersamaan dengan masa pemberlakuannya. Sangatlah memprihatinkan kehidupan ketatanegaraan jika undang-undang yang melingkupi penyelenggaraan pemerintahan daerah timbul silih berganti tanpa kejelasan desain. Saat ini Pemerintah bermaksud membentuk Undang-Undang Desa. Pemberian kewenangan kepada desa hendaknya bernafaskan prinsip pengakuan (*recognition*). Konsekuensi dari pengakuan atas otonomi desa adalah desa berhak mengatur dan mengurus desanya sendiri berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat (*self-governing community*). Oleh karena itu, sudah saatnya mengembalikan poros pembangunan ke desa dengan memperjelas kedudukan dan kewenangan desa dalam rangka otonomi daerah yang seluas-luasnya.

#### B. Dinamika Masalah Seputar Kedudukan dan Kewenangan Desa

Pembahasan pada bagian ini akan menggunakan pendekatan historis dan perkembangannya agar dapat ditarik suatu kesimpulan yang mendekati gagasan para pendiri negara.

Dalam pembahasan materi pendistribusian kekuasaan, para Pendiri Negara (*Founding Fathers*) ternyata cukup intensif membahas mengenai desa. Pada waktu Sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, Moh. Yamin mengatakan bahwa pemerintahan tersusun menjadi pemerintahan atasan,

tengahan dan bawahan. Yamin menghendaki hanya ada dua susunan/tingkatan pemerintahan daerah yaitu pemerintahan menengah yang disebut pemerintahan daerah<sup>7</sup> dan pemerintahan bawahan, yang terdiri dari desa dan kesatuan masyarakat hukum yang sejenis dengan desa. Desa merupakan pemerintah paling bawah. Desa, nagari, marga lainnya dikehendaki tetap menjadi kaki penguat pemerintah Republik Indonesia. Ditegaskannya lagi bahwa desa merupakan "kaki pemerintahan yang bagian bawah".

Supomo sebagai Ketua Panitia Kecil Perancang UUD bahkan mengingatkan bahwa kepada daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan asli (*volks-gemeinschaften*) seperti desa di Jawa, nagari di Minangkabau, Huta di Tapanuli, Kampong di Aceh, dan mempunyai susunan rakyat, hendaknya dihormati dan diperhatikan susunan aslinya.<sup>8</sup> Dalam persidangan berikutnya terdapat perkembangan pemikiran Supomo terkait dengan desa ketika membahas materi pemerintahan daerah, bahwa pemerintah daerah tersusun dalam daerah besar yang dicerminkan oleh *zelfbesturende landschappen*, dan daerah kecil. Daerah kecil adalah desa dan susunan pemerintahan asli lainnya setingkat desa. Untuk memperjelas pertingkatan susunan pemerintahan disebutkan ada 3 tingkatan yaitu tingkat atas (provinsi), tingkat tengah (*gemeente, regentschap*), dan tingkat rendah (desa atau sejenisnya). Dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 materi tersebut semakin jelas karena dibuat oleh Supomo bahwa "Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil". Dengan demikian akan terbuka peluang menyusun pemerintahan daerah dalam tiga level.

Konsep pengaturan desa dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

sebagai pelaksana pertama Pasal 18 UUD 1945, dibuat hampir mendekati pemikiran Supomo pada tahap awal. Ada tiga tingkatan pemerintahan yaitu Provinsi, kabupaten/kota dan desa. Kawedanan dan kecamatan tetap dipertahankan. Desa diletakkan sebagai bagian integral susunan pemerintahan negara. Hal ini yang membedakan dengan masa pemerintahan Hindia Belanda, yang memposisikan desa sebagai pranata pemerintahan asli tetapi diletakkan di luar struktur pemerintahan. Ini adalah ide politik “pembiaran” agar desa semakin miskin alias tidak diurus. Padahal desa memiliki kedudukan yang sangat strategis yakni sebagai sendi negara. Jika sendi ini kuat dan dinamis maka negara akan mengalami kemajuan. Berbeda dengan kepentingan penjajah yang menginginkan desa statis, sehingga perlu dibiarkan hidup dengan hukum adatnya sendiri. Negara tidak perlu berbuat sesuatu. Padahal desa tidak mempunyai kemampuan fiskal yang memadai untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangganya.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menghendaki otonomi desa dapat menjadi tumpuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga perlu pembaharuan pemerintahan desa dengan memperkuat kedudukan desa. Untuk itu diperlukan penggabungan beberapa desa agar dapat semakin memperkuat pengembangan potensi desa. Dalam perkembangannya yang terjadi justru desa banyak dimekarkan sehingga menjadi semakin tidak mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya.

Amat disayangkan gagasan pembaharuan desa yang dikehendaki Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tidak terealisasi karena adanya benturan dengan regulasi pemerintahan Hindia Belanda yang masih tetap dipertahankan, yaitu *Inlandse Gemeente Ordonantie*

(IGO) untuk Jawa dan Madura dan *Inlandse Gemeente Ordonantie voor Buiten Gewesten* (IGOB) untuk luar Jawa-Madura. Padahal kedua konsep produk hukum ini berbeda. Produk hukum kolonial hendak membiarkan desa dengan “keasliannya”. Membiarkan sekali lagi bukan berarti memberikan otonomi melainkan desa tidak perlu diurus oleh negara, sehingga tidak perlu ada pengaturan mengenai desa, semua diserahkan pada aturan adatnya.<sup>9</sup> Dengan kondisi Sumber Daya Manusia (SDM) yang terbatas sangat sulit bagi desa adat untuk berkembang. Dengan cara demikian akan mudah dan efektif bagi pemerintahan Hindia Belanda untuk memperdayai rakyat desa.

Perkembangan berikutnya, setelah proses transformasi negara federal menjadi negara kesatuan kembali, UUDS 1950 untuk sementara waktu dijadikan landasan konstitusional ketatanegaraan di Indonesia. Pengaturan mengenai pemerintahan daerah lebih menunjukkan corak kemandirian/kebebasan dengan menekankan pada prinsip otonomi seluas-luasnya. Wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri dengan tiga tingkat yang bersifat hierarkis, yaitu Daerah tingkat ke I, Daerah tingkat ke II (termasuk Kotapraja), dan Daerah tingkat ke III yang merupakan kesatuan masyarakat yang paling rendah (desa).

Dalam memori penjelasan angka 2 undang-undang disebutkan bahwa “dalam membentuk Daerah tingkat III sejauh mungkin didasarkan pada kesatuan masyarakat hukum yang sudah ada dan hidup dalam masyarakat Indonesia, karena dengan jalan ini otonomi daerah akan kuat dan bermanfaat bagi rakyat”. Hendaknya dihindari membentuk daerah otonom tingkat III dengan cara bikin-bikinan yaitu dengan cara membentuk wilayah

administratif di bawah kabupaten tanpa mempertimbangkan kesatuan masyarakat hukum adat yang ada dan hidup. Daerah Otonom Tingkat III tersebut tidak akan kuat.

Undang-undang memberikan arah bahwa desa dijadikan daerah Otonom Tingkat III, bukan hanya sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui negara. Pembentukan daerah otonom ini harus berbasis kesatuan masyarakat hukum yang sudah ada dan masih terpelihara, sehingga daerah otonom menjadi kuat karena ada faktor pengikat yang turun temurun.<sup>10</sup>

Ada atau tidak kesatuan-kesatuan masyarakat hukum-adat sebagai dasar bekerja untuk menyusun tingkat otonomi itu, maka harus disadari bahwa urusan otonomi tidak "*congruent*" dengan urusan hukum adat. Apabila kesatuan masyarakat hukum adat dijadikan satu daerah otonomi atau dimasukkan ke dalam suatu daerah otonomi, tidak berarti bahwa tugas-tugas kepala-kepala adat dengan sendirinya terhapus. Aspek yang mungkin terhapus hanya segi-segi hukum adat yang bercorak ketatanegaraan. Kesanggupan melihat perbedaan antara otonomi dan kekuasaan adat adalah suatu syarat penting untuk menjamin hidupnya otonomi itu secara memuaskan, karena rakyat masih terkungkung dalam sistem hukum adat itu.<sup>11</sup>

Oleh karena itu, sangat sulit menciptakan satu kesatuan otonomi dalam pengertian tingkat III, sehingga yang terjadi baru pada level memberikan otonomi secara formal kepada kabupaten di bawah Provinsi. Selanjutnya dibentuk wilayah administratif dalam kabupaten untuk kemudian dijadikan kesatuan yang berotonomi. Dengan melihat kondisi yang berkembang maka untuk sementara waktu dibentuk dua tingkat daerah terlebih dahulu.

Tatkala berlaku kembali UUD 1945, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Undang-undang ini tidak dimaksudkan mengatur desa tetapi sebagai undang-undang transisi untuk percepatan pembentukan Daerah Otonom Tingkat III yang diawali dengan pembentukan desapraja yang merupakan gabungan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang ada dijadikan desapraja dengan wilayah seluas kecamatan. Dengan terbagi habis wilayah Indonesia dalam daerah-daerah otonomi maka berarti di bawah Daerah Tingkat III tidak ada lagi daerah lain, selain daerah administrasi. Oleh karenanya Desapraja menurut undang-undang ini tidaklah berada di dalam dan tidak menjadi bawahan Daerah tingkat III. Sesuai dengan penjelasan Pasal 18 UUD 1945, kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang disebutkan sebagai "*volks-gemeenschappen*" seperti Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya itu tercakup dalam pengertian Pasal 18 tersebut. Ini berarti bahwa kesatuan-kesatuan masyarakat hukum itu harus mendapat tempat dalam sistem pemerintahan Daerah. Dengan demikian kesatuan-kesatuan masyarakat hukum itu mempunyai hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri sebagai bawaan sejarahnya. Di bawah Daerah Tingkat III hanya akan ada daerah administrasi belaka, maka adalah wajar kalau kesatuan-kesatuan masyarakat hukum itulah yang seharusnya ditingkatkan menjadi Daerah Tingkat III, sehingga pada akhirnya Daerah Tingkat III inilah yang menggantikan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sesuai dengan pedoman pelaksanaan Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960, huruf S. 392 No. 1 angka 4.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 digunakan sekaligus sebagai alat

revolusi. Pemerintah menghendaki adanya jaminan tata kelola desa yang lebih dinamis dan berdaya-guna dalam rangka mengemban amanat Revolusi Nasional yang Demokratis dan Pembangunan Nasional Semesta, sesuai dengan isi dan jiwa Manifesto Politik sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara dan pedoman pelaksanaannya, yang telah diperkuat dengan Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 dan No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. Penekanan pengaturan desaprja yang sedemikian ini dikarenakan warga desa merupakan pejuang-pejuang tangguh pada masa revolusi.

Hak dan kewajiban desaprja sebagai bentuk peralihan menjadi Daerah Tingkat III adalah mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya dengan hak otonomi. Untuk itu kepada desaprja dilekatkan kewenangan:

1. Segala tugas kewenangan yang telah ada berdasarkan hukum adat atau peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan daerah atasan yang berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini tetap menjadi kewenangan Desaprja. Kewenangan Desaprja ini dapat diubah, dikurangi atau ditambah tergantung peraturan yang lebih tinggi sekaligus dalam rangka mempersiapkan menjadi daerah tingkat III.
2. Desaprja dapat melaksanakan sebagian atau seluruh urusan tertentu yang didelegasikan oleh daerah tingkat II. Penyerahan urusan rumah-tangga tersebut harus disertai dengan alat-alat dan sumber keuangan yang diperlukan.
3. Melaksanakan tugas pembantuan dari instansi-instansi Pemerintah atasannya dengan memberikan pertanggung-jawab atas tugas

pembantuan kepada instansi yang berwenang. Pembiayaan atas pelaksanaan tugas pembantuan ini dibebankan pada yang memberikan bantuan.

Daerah Tingkat III pada kenyataan belum dapat terbentuk secara efektif, karena pemerintahan Orde Baru melakukan peninjauan terhadap semua produk hukum masa pemerintahan Orde Lama (Orla) untuk disesuaikan dengan jiwa dan isi UUD 1945. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 termasuk produk yang dipandang tidak sesuai dengan perkembangan kebijakan Orde Baru. Kondisi pemerintahan desa banyak dipengaruhi oleh produk peninggalan kolonial (IGO dan IGOB) sehingga pengaturan desa tidak seragam dan kurang memberikan dorongan kepada masyarakat untuk tumbuh dinamis. Akibat corak yang beragam tersebut maka masing-masing daerah memiliki ciri-ciri sendiri yang akan menjadi penghambat upaya pembinaan dan pengendalian intensif untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dalam rangka mewujudkan tertib hukum dan kepastian hukum pengelolaan pemerintahan daerah agar berjalan linier dengan kebijakan pembangunan yang dirumuskan dalam GBHN ditetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah. Undang-undang ini hanya mengatur dua susunan/tingkatan pemerintahan daerah Daerah Tingkat (DT) I dan DT II. Untuk susunan pemerintahan yang lebih rendah (desa) diatur dalam undang-undang tersendiri (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979) yang juga sebagai pelaksanaan GBHN. Pengaturan tersendiri ini sejatinya tidak sesuai dengan gagasan pendiri negara yang hendak menjadikan desa sebagai kaki penyanggah pemerintahan Indonesia. UUD 1945 menghendaki agar

pemerintahan desa menjadi bagian integral pemerintahan daerah, bukan sebagai sesuatu yang terpisah. Alasan separasi pengaturan desa dalam undang-undang tersendiri adalah:

“Hak menyelenggarakan rumah tangga desa bukanlah hak otonomi. Pengembangan otonomi tetap dimungkinkan sesuai kondisi politik, ekonomi, sosial dan pertahanan serta keamanan nasional”.

Pengintegrasian pemerintahan desa dalam susunan pemerintahan daerah dianggap sebagai amanat Pasal 18 UUD 1945. Desa adalah salah satu bentuk pemerintahan tingkat daerah yang mempunyai hak-hak asal usul yang bersifat istimewa. Dengan demikian susunan pemerintahan tingkat daerah tidak boleh terpisah dari susunan pemerintahan desa, karena akan melemahkan pembangunan nasional. Jika kebijakan sebelumnya berkehendak memperkuat dan menggabungkan desa, maka dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 lebih cenderung memecah-mecah desa melalui pemekaran demi subsidi desa. Pemekaran ini justru semakin memperkecil potensi desa. Sebagaimana dikemukakan di atas kedudukan desa sebagai kaki pemerintahan di bagian bawah, tidak mungkin ditiadakan. Justru desa harus dikembalikan agar menjadi satuan integral dalam struktur pemerintahan daerah. Untuk memperkuat otonomi daerah maka desa harus diperbaharui, sehingga mampu menanggung beban otonomi secara baik. Kebijakan yang dapat mendukung harapan ini, kala itu adalah pengorganisasian teritorial desa dengan mengurangi kewenangan camat. Dalam undang-undang ini justru kewenangan camat sebagai bagian dari wakil pemerintah pusat diperkuat (*local state government*), sedangkan otonomi desa dipangkas karena yang dikembangkan hanya desa sebagai wilayah

administratif dengan tugas menjalankan program-program atasan, sebagaimana hal ini terbaca dalam pengertian pemerintahan desa “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”.

Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 terjadi penyeragaman nama, bentuk, susunan, kedudukan pemerintahan desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku. Hal ini diperjelas dalam konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979: “sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia maka kedudukan pemerintahan Desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan desa agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang makin meluas dan efektif”. Akibatnya kesatuan pemerintahan desa misalnya “marga” dibubarkan/dihapus beserta perangkat-perangkatnya. Selanjutnya dibentuk pemerintahan desa yang lingkup wilayahnya (*ambsgebied*) meliputi eks dusun lama yang ada di bawah marga. Semua ini awalnya dimaksudkan untuk mewujudkan Demokrasi Pancasila dan rakyat dapat menyalurkan aspirasinya melalui Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Kebijakan ini merupakan rangkaian dari politik memperkuat sendi pemerintahan yang sentralistik.

Kewenangan desa tidak secara spesifik diatur dalam undang-undang tetapi dilekatkan pada Kepala Desa sebagai bagian dari kepanjangan tangan



“atasannya”. Pelaksanaan kewenangan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan secara vertikal yaitu kepada pejabat yang mengangkatnya (Camat), sedangkan kepada LMD yang notabene dianggap sebagai lembaga penyalur aspirasi masyarakat hanya mendapatkan secara proforma keterangan pelaksanaan wewenang kepala desa. LMD tidak memiliki fungsi untuk menilai pelaksanaan tugas dan wewenang kepala desa. Semua ini merupakan cerminan dari politik sentralisasi yang memusat pada eksekutif yang anti pengawasan horizontal.

Sejalan dengan tuntutan reformasi, pengaturan mengenai desa pun menjadi salah satu agenda yang memerlukan pembaharuan. Pembaharuan seperti apa yang cocok untuk sistem NKRI? Pada masa pemerintahan Orde Baru, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dianggap sebagai produk hukum yang cocok dengan jiwa dan isi UUD 1945. Namun tatkala reformasi bergulir undang-undang ini dipandang bertentangan dengan isi dan jiwa UUD 1945. Dengan masih mendasarkan pada landasan konstitusional yang sama terjadi perbedaan tafsir yang luar biasa atas Pasal 18 UUD 1945. Semua ini memberi gambaran kepada publik betapa konstitusi hanya diposisikan sebagai nilai semantik, yang dapat dimainkan sesuai kehendak penguasa.

Kelompok reformis menyatakan bahwa UUD 1945 sebagai landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah. Hal ini yang kemudian dituangkan dalam Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan. Tap MPR ini pula

yang menjadi landasan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

- a. Sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi dalam kerangka NKRI;
- b. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah Daerah Provinsi, sedangkan daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah Daerah Kabupaten/Kota. Daerah yang dibentuk dengan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat;
- c. Pembagian daerah di luar Daerah Provinsi dibagi habis ke dalam Daerah Otonom. Dengan demikian, Wilayah Administrasi yang berada dalam Daerah Kabupaten/Kota dapat dijadikan Daerah Otonom atau dihapus;
- d. Kecamatan diubah menjadi perangkat Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terjadi proses perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang membalikan prinsip penyeragaman menjadi keberagaman dengan menguatkan otonomi daerah. Hal ini berimplikasi pada pengaturan mengenai desa. Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di dalam Kabupaten, dengan pengertian tersebut sangat jelas bahwa undang-undang ini memberikan dasar menuju *self governing community* yaitu suatu komunitas yang mengatur dirinya

sendiri. Harapannya dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi

secara signifikan perwujudan otonomi daerah.

Untuk mewujudkan *self governing community*, pengaturan mengenai desa dilandasi oleh prinsip:<sup>12</sup>

Prinsip	Penyelenggaraan pemerintahan
Keanekaragaman	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Istilah Desa disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, seperti Nagari, Negeri, Kampung, Pekon, Lembang, Pamusungan, Huta, Bori, atau Marga.</li> <li>• Ada penghormatan pada sistem nilai yang berlaku dalam adat istiadat dan budaya masyarakat setempat, dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.</li> </ul>
Partisipasi	mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar merasa memiliki dan turut bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa.
Otonomi Asli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kewenangan Pemerintahan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat didasarkan pada hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat setempat.</li> <li>• Kewenangan diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan modern.</li> </ul>
Demokratisasi	mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasi dan diintegrasikan melalui BPD dan Lembaga Kemasyarakatan sebagai mitra Pemerintah Desa.
Pemberdayaan Masyarakat	Ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.

Untuk mewujudkan prinsip tersebut ditentukan pagar pembatas pengaturan desa:

1. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab kepada BPD dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati.
2. BPD berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa.
3. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan.

Untuk itu, Kepala Desa dengan persetujuan BPD mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.

4. Di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan Desa lainnya sesuai dengan kebutuhan desa. Lembaga dimaksud merupakan mitra Pemerintah Desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa. Dengan dipertegasnya desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan sosial budaya masyarakat setempat, berarti terbuka peluang untuk tumbuh dan berkembangnya lembaga-lembaga kemasyarakatan sesuai kebutuhan dan kondisi sosial budaya setempat. Lembaga-lembaga kemasyarakatan dimaksud merupakan

mitra dari Pemerintahan Desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat.

5. Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa, bantuan Pemerintah dan Pemerintah Daerah, pendapatan lain-lain yang sah, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman desa.

Sejalan dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan desa di atas, kepada desa diberi kewenangan:

1. berdasarkan hak asal-usul Desa yang sudah ada;
2. berdasarkan pendelegasian dari peraturan perundang-perundangan yang berlaku yang belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan
3. Tugas Pembantuan yang harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.

Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 didesain mengikuti pola yang berlaku pada pemerintahan "atasannya" (Pemda Kabupaten), sebagaimana terlihat dari pengaturan kelembagaan, kewenangan, dan pertanggungjawabannya. Secara formal desa disebut sebagai bagian dari pemerintahan kabupaten. Hanya saja keleluasaan yang diberikan kepada daerah tanpa proses transisi tersebut pada akhirnya menimbulkan eksese. Urusan yang merupakan otonomi asli yang harusnya dikembangkan untuk mendinamisasi kehidupan masyarakat, tidak terealisasi karena terkendala dengan peraturan pelaksanaan (Perda) yang tidak dengan cepat dibentuk.

DPRD dan Bupati lebih berkonsentrasi menikmati buah kebebasan otonomi daerah, sehingga membuat kebijakan (Perda) yang berorientasi pada kepentingan mereka terlebih dahulu. Perda terkait dengan

desa banyak yang terbengkalai. Pada akhirnya pemerintah desa menjalankan urusan administrasi, tanpa menggali lagi urusan otonomi asli yang "mungkin" sudah terkikis akibat penyeragaman.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 belum terlaksana sudah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan undang-undang pertama yang dibentuk untuk melaksanakan perubahan Pasal 18 UUD 1945. Dalam paparan ini perlu dipahami terlebih dahulu materi yang dikandung dalam perubahan tersebut.

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk

melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Istilah yang digunakan dalam Pasal 18 adalah “dibagi atas” untuk memperjelas mengenai NKRI yang kedaulatan negaranya berada di tangan pusat. Perubahan Pasal 18 ayat (1) dimaksudkan untuk memperjelas pembagian daerah dalam NKRI yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Penegasan asas otonomi dan tugas pembantuan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan untuk memberikan keleluasaan bagi daerah agar dapat mengembangkan urusan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi serta karakteristiknya.

Selanjutnya Pasal 18A mengatur mengenai hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Ketentuan Pasal 18 ayat (1) terkait dengan Pasal 4 ayat (1) bahwa dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya harus mengikuti ketentuan yang ditetapkan oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan. Sementara itu ayat (2) dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah tetap menjamin prinsip keadilan

dan keselarasan, sehingga urusan pemanfaatan sumberdaya harus diatur secara proporsional dengan memperhatikan kondisi daerah lain yang tidak memilikinya.

Perubahan UUD 1945 mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan kesatuan masyarakat hukum adat seperti yang dituangkan dalam Pasal 18B:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dengan melihat begitu banyak masalah yang dibahas terkait dengan pemerintahan daerah sebagai eksese dari berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pembahasan mengenai desa tidak cukup intensif dilakukan, pada waktu pembahasan Pasal 18 UUD 1945. Hal penting yang dapat ditangkap dari proses pembahasan tersebut bahwa ketentuan ayat (1) dimaksudkan untuk mendukung keberadaan berbagai pemerintahan yang bersifat khusus (DKI Jakarta, Aceh, DIY), dan yang bersifat istimewa yaitu pemerintahan asli (desa). Istilah desa tidak dicantumkan dalam konstitusi karena dalam kenyataan digunakan istilah yang beragam.<sup>13</sup> Oleh karena itu digunakan istilah kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Dalam proses pembahasan disadari bahwa selama ini desa “ada” tetapi tidak dikembangkan. Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 hanya dalam konteks “memelihara” desa tapi tidak

dimaksudkan untuk mengembangkan desa sehingga dapat menjadi penguat sendi NKRI.

Bertolak dari ketentuan hasil perubahan UUD 1945 yang tidak begitu jelas mengatur mengenai desa, diterbitkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam ketentuan undang-undang ini desa atau yang disebut dengan nama lain didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa masih mengikuti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yaitu keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Selain desa dapat mengatur dan mengurus urusan sesuai hak asal usulnya (otonomi asli), kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari Pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa di luar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.

Undang-undang memposisikan desa sebagai subsistem pemerintahan kabupaten/kota. Adapun urusan yang merupakan kewenangan desa adalah:

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia;
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak jauh beda dengan konsep Orde Baru. Desa ditempatkan sebagai subordinat kabupaten/kota yang tidak berbeda dengan kelurahan. Undang-undang ini tidak mengatur desa secara rinci karena pengaturan tersebut didelegasikan kepada kabupaten/kota dalam bentuk Perda. Kewenangan desa menjadi tidak ada artinya. Apalagi urusan yang merupakan pendelegasian dari kabupaten/kota tidak ada kejelasannya. Desa tidak dapat langsung mengerjakan urusan pemerintahan sebelum ada penyerahan, kecuali jika urusan tersebut sejak lama sudah ada dan terlaksana di desa sebagai bagian dari hak asal usul desa. Urusan semacam ini sangat minim adanya karena hak asal usul tersebut, riil terkikis akibat pelaksanaan penyeragaman. Banyak daerah yang sudah tidak menghidupkannya kembali.

Penyerahan kewenangan desa oleh pemerintah kabupaten/kota diatur lebih lanjut dalam Permendagri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tatacara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota Kepada Desa. Bupati harus melakukan kajian terlebih dahulu terkait kapasitas desa dalam penyelenggaraan urusan tersebut dengan

mempertimbangkan aspek letak geografis, kemampuan personel, kemampuan keuangan, efisiensi dan efektivitas. Berdasarkan hasil kajian dan evaluasi ditentukan lingkup urusan yang menjadi kewenangan desa dengan Perda. Banyak daerah yang sampai sekarang menanti adanya Perda tersebut. Jadi, tidak semua urusan yang sudah dirinci dalam Lampiran Permendagri tersebut otomatis diserahkan ke desa. Menariknya dengan posisi desa sebagai subsistem pemerintahan Kabupaten, namun format tata kelembagaan desa merupakan replika ketentuan yang ada dalam sebuah sistem pemerintahan daerah. Undang-undang menguatkan peran dan kedudukan DPRD, termasuk produk legislasinya. Hal yang sama pun diperlakukan untuk pengaturan di tingkat desa, dengan memperkuat peran BPD dan produk hukumnya berupa peraturan desa (Perdes). Bahkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ditentukan dan diakui secara eksplisit perdes sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dengan hierarki sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud huruf e meliputi:

- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya

bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.<sup>14</sup>

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Perdes/peraturan yang setingkat diatur dengan Perda kabupaten/kota yang bersangkutan. Desa tidak serta dapat membentuk Perdes karena Perda yang menjadi rujukkannya tidak kunjung diterbitkan. Pemerintah Kabupaten sangat disibukkan dengan urusan mereka, akibatnya banyak hal-hal penting yang ingin diatur oleh desa terbelengkalai. Desa lebih banyak hanya mengurus soal-soal administratif persuratan daripada substansi otonomi desanya, apalagi mengembangkan otonomi aslinya.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terjadi perubahan kedudukan Perdes yang tidak secara eksplisit disebutkan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dengan hierarkinya. Namun dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa "Selain jenis peraturan perundang-undangan di atas masih dimungkinkan adanya peraturan perundang-undangan lainnya yang mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat".

Bertolak pada ketentuan Pasal 8 tersebut dimungkinkan adanya Perdes, namun peraturan ini baru dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan dan mempunyai ke-

kuatan hukum mengikat jika diperintahkan oleh undang-undang atau dibentuk berdasarkan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan tertentu pemerintahan. Oleh karenanya dalam Rancangan Undang-Undang Desa tidak boleh dilupakan untuk mengatur kewenangan desa menerbitkan Peraturan Desa.

### C. Arah Pengaturan Desa di Masa Datang (Rekomendasi)

Rancangan Undang-Undang Desa yang saat ini sedang dibahas di DPR banyak menuai badai kritik dan demo.<sup>15</sup>

Masalah yang mencuat di permukaan terkait Rancangan Undang-Undang Desa belum menjawab permasalahan mendasar terkait pemerintahan desa. Jika pada masa Orde Baru dengan sengaja diciptakan Undang-Undang Desa (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979) adalah dalam rangka untuk menghilangkan hak otonominya, agar dapat dengan mudah menjadi alat penguasa. Rancangan Undang-Undang Desa yang dikehendaki saat ini sejatinya tidak dibentuk untuk mengerdilkan otonomi desa tetapi harus dapat menjabarkan apa yang dikehendaki oleh perubahan UUD 1945. Akan sangat disayangkan jika undang-undang ini diterbitkan kemudian dinyatakan tidak berlaku oleh Mahkamah Konstitusi. Persoalannya, dalam perubahan UUD 1945 tidak secara eksplisit diatur mengenai desa, tetapi mengatur kesatuan masyarakat hukum adat. Berkenaan dengan hal itu ada poin penting yang perlu digarisbawahi:

1. Rancangan Undang-Undang Desa dibentuk dalam rangka menjabarkan Pasal 18B UUD 1945. Ketentuan Pasal 18B sejatinya tidak dapat dilepaskan dari bunyi penjelasan UUD 1945 dan perkembangan pembahasan (lihat Risalah Sidang). Desa adalah salah satu bentuk

pemerintahan tingkat daerah yang mempunyai hak asal usul yang bersifat istimewa. Oleh karena itu susunan pemerintahan desa tidak boleh lepas dari susunan pemerintahan daerah, bahkan pemerintahan desa adalah sendi negara. Sejak awal terbentuknya republik ini berkeinginan untuk mengintegrasikan pemerintahan desa ke dalam susunan pemerintahan daerah. Otonomi dititikberatkan pada desa dengan pertimbangan untuk memperkuat sendi kehidupan bernegara. NKRI tidak mungkin akan menjadi kuat jika tidak ditopang dengan pemerintahan desa yang berkapasitas. Pemerintahan kolonial dengan sengaja merusak gagasan tersebut. Oleh karena itu jika ingin kembali kepada apa yang dicita-citakan pendiri negara maka perlu dibentuk pemerintahan desa yang modern yang memiliki wilayah dengan keluasan yang memadai agar potensi desa dapat berkembang dengan kejelasan isi rumah tangga dan organisasi perangkatnya, serta keuangannya. Hal ini mengingat desa adat yang dibiarkan sejak berlaku *gemeente ordonantie* sebetulnya sudah tidak hidup lagi apalagi dengan adanya politik penyeragaman lewat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Akibatnya desa yang ada saat ini lebih merupakan wilayah administratif.

2. Meskipun desa merupakan subsistem pemerintahan daerah (kabupaten/kota), tidak dibenarkan jika urusan yang menjadi kewenangan desa didesentralisasikan oleh pemerintah kabupaten/kota. Selama ini pola penyerahan urusan tidak terealisasi sehingga desa kehilangan kesempatan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya. Dalam Rancangan Undang-Undang harus ditegaskan

mengenai (a) prinsip pengakuan (rekognisi) atas urusan-urusan pemerintahan yang sudah dijalankan berdasarkan hak-hak tradisionalnya yang harus diikuti dengan kejelasan sumber pendanaannya; (b) prinsip subsidiaritas desa bukan lagi melaksanakan kewenangan sisa dari pemerintah yang sisa melalui pendelegasian. Urusan yang diselenggarakan oleh pemerintahan desa dalam rangka semakin mendekatkan pelayanan publik kepada rakyat. Dalam tahap awal jumlah dan jenis urusan tersebut masih bersifat rinci (*ultra vires doctrine*), yang harus diikuti dengan penataan kapasitas Sumber Daya Manusia (perangkat). Ke depan desa dapat mengembangkan berbagai urusan yang menjadi kewenangannya.

3. Dalam Rancangan Undang-Undang Desa, urusan yang menjadi kewenangan desa dituangkan secara detail/rinci. Perincian ini berpangkal tolak pada anggapan bahwa ada perbedaan antara urusan pemerintahan daerah dan urusan desa. Model ini cenderung menerapkan ajaran rumah tangga material. Perincian ini terkait dengan perbedaan kepentingan yang diemban. Dalam hal-hal tertentu dapat dibedakan karakter urusan yang menyeluruh terkait dengan kepentingan yang lebih besar, sehingga ditempatkan sebagai urusan pusat atau provinsi. Namun dalam perkembangan sangat banyak urusan yang memiliki dimensi ganda. Artinya sangat sulit menentukan secara terinci suatu urusan untuk dieksplisitkan menjadi urusan pemerintahan tertentu (apalagi dieksplisitkan dalam undang-undang) karena dalam perkembangan dapat terjadi perubahan dimensi urusan. Perincian urusan yang sedemikian rupa dalam Rancangan Undang-

Undang Desa justru akan membelenggu kedudukan desa sebagai *local self government*. Undang-Undang Desa tidak diharapkan berlaku hanya untuk jangka waktu pendek oleh karena itu pengaturan rincian urusan dan tata cara penyerahan sebaiknya diatur dalam peraturan yang lebih rendah (Peraturan Pemerintah), sebagaimana juga yang diberlakukan untuk pembagian urusan pemerintahan daerah. Jika terjadi perubahan dimensi urusan dapat lebih mudah disesuaikan, daripada mengubah undang-undang.

4. Pengaturan pembentukan atau pemekaran desa tidak diperbolehkan karena alasan politis. Harus ada pertimbangan yang matang dengan memperhatikan tingkat layanan dan kualitasnya, jumlah penduduk, sumber daya manusia, potensi desa serta harus meminta persetujuan desa induk. Isu adanya alokasi dana desa sebesar Rp 1 miliar per desa, dapat menjadi pemicu munculnya banyak desa yang justru akan menggerogoti desa sebagai sendi penguat NKRI yang berbasis nilai kebersamaan, kegotongroyongan yang sudah dipraktikkan selama ini.
5. Asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2) UUD 1945). Artinya daerah dapat mengatur mengurus rumah tangga daerah dan mengembangkan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah. Dalam sistem NKRI pemerintahan desa merupakan subsistem dari pemerintahan daerah yang juga menganut asas tersebut sehingga dalam RUU Desa, asas tersebut perlu ditegaskan agar semakin memperkuat pengakuan atas hak asal usul.



6. Menghidupkan kembali gagasan Daerah Otonom Tingkat III dalam Rancangan Undang-Undang Desa dengan sekaligus merekonstruksi pengaturan pemerintahan daerah menjadi agak rumit secara konstitusional karena pengaturan Bab VI tentang Pemerintahan Daerah dalam perubahan UUD 1945 sudah rigid, hanya mengenal dua tingkatan daerah otonom yaitu Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/kota. Mau tidak mau, pengaturan desa menjadi bagian (subsistem) pemerintahan daerah, sehingga dalam struktur ketatanegaraan berada di bawah Kabupaten/Kota.
7. Perangkat desa diPNSkan bukan merupakan pemecahan permasalahan otonomi desa. Usulan pengangkatan perangkat desa menjadi PNS akan menyebabkan keragaman desa terkikis. Padahal tiap-tiap desa memiliki kekhasan, termasuk dalam menentukan nama dan peran perangkat desa. Perubahan status menjadi PNS juga dikhawatirkan menghilangkan ikatan kultural antara perangkat desa dan masyarakat. Untuk menjamin dan meningkatkan kesejahteraan perangkat desa lebih baik jika perangkat desa diberi semacam gaji bulanan dari pos anggaran dana desa yang dialokasikan dari APBD.
8. Kegagalan otonomi desa terjadi karena salah satunya disebabkan oleh banyaknya peraturan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 yang tidak terealisasi. Pemerintah Kabupaten tidak segera menerbitkan Perda yang dibutuhkan desa. Pengaturan *delegating provisio* yang lebar sejatinya memberikan ruang untuk mendinamisasikan peraturan tetapi praktiknya dapat menjadi pengekan proses penyelenggaraan pemerintahan desa karena harus menunggu lama. Oleh karena itu dalam Rancangan Undang-Undang materi pokok terkait penyelenggaraan pemerintahan desa dituntaskan sedangkan regulasi teknis dengan rambu-rambu yang jelas didelegasikan ke peraturan yang lebih rendah (Peraturan Pemerintah) dengan batas waktu pembentukannya.

## REFERENSI

- Cohen, John M. dan Peterson, Stephen B., 1999, *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*, Connecticut, Kumarian Press.
- Komisi Hukum Nasional, "Pendapat Komisi Hukum Nasional tentang Rancangan Undang-Undang Desa", <http://>, diakses 18 April 2013.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008, *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, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Manan, Bagir, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, Penerbit UNSIKA, Bandung.
- Manan, Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Nurcholis, Hanif, 2004, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta.
- Surianingrat, Bayu, 1992, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar, Siguntang Jakarta, 1971.
- Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum dan sesudah perubahan) Undang-Undang Dasar Sementara 1950.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tatacara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2007 tentang Pedoman Umum Tatacara Pelaporan dan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Tatacara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

- 1 Makalah disampaikan dalam Seminar tentang “Arah Otonomi Daerah di Indonesia”, BPHN, 25 April 2013,  
di Manado.
- 2 Dosen Hukum Tatanegara dan Ketua Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- 3 Lihat Konsideran Menimbang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Desa bahwa, “Kedudukan  
pemerintahan desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan desa dan  
ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan desa agar makin mampu  
menggerakkan masyarakat untuk partisipasi dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa  
yang makin meluas dan efektif.”
- 4 Dalam Pasal tersebut dijelaskan bahwa penduduk negeri/asli dibiarkan di bawah langsung dari kepala-  
kepalanya sendiri (pimpinan). Kemudian pengaturan lebih lanjut tertuang dalam IGOB (*Inlandsche  
Gemeente Ordonantie Buitengewesten*) LN 1938 No. 490 yang berlaku sejak 1 Januari 1939 jo. LN 1938  
No. 681.
- 5 IS (*Indische Staatsregeling*) dan IGOB (*Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten*) Stb.1938 No.  
490 jo. 681.
- 6 Komisi Hukum Nasional, “Pendapat Komisi Hukum Nasional tentang Rancangan Undang-Undang Desa”,  
<http://>, diakses 18 April 2013.
- 7 Tidak dijelaskan apakah pemerintahan tengahan tersebut terletak di Provinsi atau kabupaten/kota.
- 8 Lihat Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar, Siguntang Jakarta, 1971, hlm, 307.
- 9 Pemerintah Kolonial tidak memberikan bantuan ke desa, tetapi justru melakukan pemerasan dengan  
memungut upeti. Pembiaran dilakukan agar desa tidak berkembang dan dengan mudah dapat mencari  
tenaga kerja murah.
- 10 Lihat Hanif Nurcholis, 2004, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta,  
hlm. 215.
- 11 Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957.
- 12 Lihat Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001.
- 13 Lihat Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,  
Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid II, Mahkamah Konstitusi, hlm. 283.
- 14 Materi muatan Peraturan Desa/ yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan  
desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 15 Terakhir demo pada hari Jumat (14/12/2012). Para perangkat desa menuntut: (1) pengesahan Rancangan  
Undang-Undang Desa menjadi Undang-Undang, (2) alokasi dana APBN sebesar 10 persen ke desa, (3)  
serta perpanjangan masa jabatan kepala desa dari enam menjadi delapan tahun. Selain itu muncul isu agar  
gaji perangkat desa tidak dibawah UMR (Upah Minimum Regional). Jika tidak dipenuhi mengancam tidak  
akan membantu proses pemilihan legislatif dan pilpres 2014 mendatang.

