

## PERAN KELEMBAGAAN PEMERINTAH DESA DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH<sup>1</sup>

Oleh: Prof. Dr. Muhammad Fauzan<sup>2</sup>  
Universitas Jenderal Soedirman  
Jalan Prof. Dr. H.R. Boenyamin No. 708  
Grendeng Purwokerto

### A. Pendahuluan

Dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), eksistensi dan peran desa memiliki kontribusi yang signifikan. Sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa dengan segala problematikanya juga telah memberikan "warna" tersendiri dalam penyelenggaraan pembangunan masyarakat daerah.

Memperhatikan hal tersebut, maka menjadi logis manakala pengaturan mengenai desa atau dengan sebutan lain, sudah mulai dibahas sejalan para *founding fathers* bangsa ini merumuskan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Hal tersebut sebagaimana tercermin dari Penjelasan II Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamendemen yang menentukan bahwa:

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

Pengakuan eksistensi desa atau dengan sebutan lain yang secara eksplisit dimuat dalam penjelasan konstitusi negara, menunjukkan bahwa kesatuan masyarakat hukum tersebut memiliki

urgensitas yang tinggi, karena sebagaimana diketahui, bahwa UUD atau konstitusi dalam hierarki peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan yang paling tinggi dibanding dengan produk dan jenis peraturan perundang-undangan lainnya.

Hal tersebut berbeda ketika bangsa dan negara Indonesia, melalui wakil-wakilnya yang duduk di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) bersepakat untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Dalam amendemen UUD 1945, eksistensi dan pengaturan mengenai desa tidak lagi menjadi materi muatan UUD hasil amendemen. Hilangnya pengaturan mengenai desa dalam UUD 1945 hasil amendemen menimbulkan pertanyaan, apakah dengan demikian kedudukan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan negara tidak memiliki urgensitas lagi? atau apakah penghormatan para *founding fathers* jilid kedua tidak lagi memiliki kepekaan dalam melakukan perubahan?

Beberapa pertanyaan tersebut di atas tentunya tidak dapat disalahkan, karena sebagaimana diketahui, bahwa eksistensi desa atau dengan sebutan lain, misalnya ada yang menyebutnya "Nagari", seperti di Sumatra Barat, "Gampong" di Nanggroe Aceh Darussalam, "Lembang" di Sulawesi Selatan, "Kampung" di Kalimantan Selatan dan Papua, dan "Negeri" di Maluku, memang sudah ada jauh sebelum Bangsa dan Negara RI merdeka.

Perdebatan perlu tidaknya pengaturan tentang desa dijadikan

materi muatan UUD/konstitusi tentunya menjadi tidak relevan lagi, karena proses amendemen terhadap UUD sudah selesai. Namun demikian UUD 1945 hasil amendemen secara tersirat juga memberikan “dukungan” terhadap eksistensi desa atau dengan sebutan lain. Hal tersebut sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18B yang menentukan bahwa:

- (1) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) 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.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka kesatuan masyarakat hukum adat yang dalam implementasinya dapat berupa desa atau dengan sebutan lain, masih diberi ruang dan kesempatan untuk mengembangkan potensi yang dimiliki sebagai satu kesatuan dalam kerangka NKRI, dengan tetap mendasarkan kepada ketentuan-ketentuan yang diatur dalam undang-undang.

Sebagaimana diketahui, bahwa dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2013, Pemerintah bersama dengan DPR telah sepakat untuk menata kembali pelaksanaan pemerintahan daerah, hal tersebut dapat dilihat dengan masuknya rencana perubahan/penggantian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang akan “dipecah” menjadi 3 (tiga) undang-undang, yakni undang-undang tentang

pemerintahan daerah, undang-undang tentang desa dan undang-undang tentang pemilihan kepala daerah.<sup>3</sup>

Tulisan ini akan membahas beberapa persoalan yang berkaitan dengan peran yang dapat dilaksanakan oleh kelembagaan pemerintah desa yang mendukung pelaksanaan kebijakan otonomi daerah, baik yang sudah, sedang dan bagaimana seharusnya pengaturan kelembagaan desa pada masa yang akan datang?

## B. Pembahasan

Perjalanan sejarah satuan pemerintahan yang disebut desa atau dengan sebutan lain selalu menarik untuk dikaji, oleh karena itu setiap usaha atau upaya pemerintah untuk melakukan “penataan” terhadap pemerintahan desa atau dengan sebutan lain dengan merubah atau mengamendemen bahkan mengganti undang-undang yang mengatur masalah desa, perhatian masyarakat cukup besar dalam rangka memberikan masukan, saran dan pendapat baik yang dilakukan dengan secara bijak, elegan dan demokratis, bahkan kadangkala dilakukan secara tidak sebagaimana mestinya. Hal tersebut harus dipandang sebagai bentuk kepedulian dan rasa memiliki (handarbeni) dari masyarakat menyangkut kesatuan masyarakat hukumnya, agar pengaturan yang akan dituangkan dalam bentuk undang-undang menjadi lebih baik dan responsif serta sesuai dengan perkembangan dan nilai-nilai yang hidup, tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat.

Berkaitan dengan hal tersebut, kepada saya, panitia seminar Tentang Arah Otonomi Daerah di Indonesia meminta untuk ikut berpartisipasi dalam kegiatan ini supaya memberikan masukan terkait dengan **Peran Kelembagaan Pemerintah Desa Dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah**. Oleh karena itu, untuk mengeksplor hal

ikhwah yang berkaitan dengan sub tema tersebut, maka kiranya perlu diketahui beberapa pengertian elementer mengenai terminologi yang dipergunakan dalam sub tema tersebut, yakni istilah “peran”, “kelembagaan”, “desa” dan “otonomi daerah”.

**Pengertian Peran** adalah serangkaian perilaku yang diharapkan pada seseorang sesuai dengan posisi sosial yang diberikan baik secara formal maupun secara informal. Peran didasarkan pada preskripsi (ketentuan) dan harapan peran yang menerangkan apa yang individu-individu harus lakukan dalam suatu situasi tertentu agar dapat memenuhi harapan-harapan mereka sendiri atau harapan orang lain menyangkut peran-peran tersebut. Ditinjau dari Perilaku Organisasi, peran ini merupakan salah satu komponen dari sistem sosial organisasi, selain norma dan budaya organisasi. Di sini secara umum ‘peran’ dapat didefinisikan sebagai “*expectations about appropriate behavior in a job position (leader, subordinate)*”.<sup>4</sup> Teori peran ini memberikan suatu kerangka konseptual dalam studi perilaku di dalam organisasi.<sup>5</sup>

Sedangkan istilah kelembagaan, secara konseptual berasal dari istilah pranata yang mengandung pengertian sebagai padanan *institution*. Suatu kelembagaan adalah suatu pemantapan perilaku yang hidup pada suatu kelompok orang. Kelembagaan merupakan sesuatu yang stabil, mantap, dan berpola, berfungsi untuk tujuan tertentu dalam masyarakat.

Sementara istilah desa adalah sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masya-

rakat. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan.<sup>6</sup> Dalam perspektif normatif desa diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>7</sup> Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi daerah berdasarkan Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dalam penulisan ini yang dimaksudkan dengan peran kelembagaan pemerintah desa merupakan perilaku yang diharapkan dari institusi atau lembaga pemerintah desa dalam kerangka pelaksanaan kebijakan otonomi daerah.

Sebagaimana diketahui bersama bahwa eksistensi desa dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan negara, sudah dimulai jauh sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia ini merdeka. Ketika masa pemerintahan kolonial atau biasa disebut dengan Pemerintahan Hindia Belanda, Desa atau Pemerintahan Desa diatur dalam Pasal 118 jo. Pasal 121 I. S. yaitu Undang-Undang Dasar Hindia Belanda. Dalam pasal ini 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*) LN1938No.490 yang berlaku sejak 1 Januari 1939 LN 1938 No. 681. Nama dan jenis dari persekutuan masyarakat asli ini adalah Persekutuan Bumi Putera. Persekutuan masyarakat asli di Jawa disebut **Desa**, di bekas Karesidenan Palembang disebut **Marga**, **Negeri** di Minangkabau sedangkan di bekas Karesidenan Bangka Belitung disebut **Haminte**.<sup>8</sup>

Pada masa pemerintahan kolonial ini, asal-usul desa diperhatikan dan diakui sedemikian rupa sehingga tidak mengenal adanya penyeragaman istilah beserta komponen-komponen yang meliputinya. Desa/Marga ini berasal dari serikat dusun baik atas dasar susunan masyarakat geologis maupun teritorial. Desa/Marga adalah masyarakat hukum adat berfungsi sebagai kesatuan wilayah Pemerintah terdepan dalam rangka Pemerintahan Hindia Belanda dan merupakan Badan Hukum Indonesia. Sedangkan bentuk dan susunan pemerintahannya ditentukan berdasarkan hukum adat masing-masing daerah. Adapun dasar hukumnya adalah *Indische Staatsgeling* dan IGOBStb.1938No.490Jo.681.<sup>9</sup>

Kemudian dalam Penjelasan II Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamendemen sebagaimana telah dikemukakan di atas, eksistensi desa atau dengan sebutan lain secara jelas diatur dan disebutkan, yang sudah barang tentu harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamendemen yang menentukan bahwa:

Pembagian Daerah atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang

dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sidang Pemerintahan Negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat Istimewa.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamendemen tersebut, maka pengaturan lebih lanjut mengenai desa diatur dengan undang-undang. Berkaitan dengan hal tersebut, maka pada tanggal 1 September 1965 diundangkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Pembentukan Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia atau daerah otonom adat yang setingkat di seluruh Indonesia. Jika dianalisis undang-undang tersebut tidak sesuai dengan isi dan jiwa dari pasal dari semangat UUD 1945, khususnya ketentuan Pasal 18 serta Penjelasannya karena dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 ini mulai muncul keinginan untuk menyeragamkan istilah **Desa**.<sup>10</sup>

Sampai kemudian pada tanggal 1 Desember 1979 diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dan berdasarkan undang-undang tersebut, maka kelembagaan pemerintahan desa diatur lebih jelas, bahkan jika dilihat dari keberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 baru dinyatakan tidak berlaku dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 131 huruf (a).<sup>11</sup>

Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979, kelembagaan pemerintahan desa meliputi Kepala Desa, Sekretaris Desa, Dusun, Lembaga Musyawarah Desa. Di samping hal tersebut, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 juga memberikan kesempatan dan peluang kepada masyarakat untuk mendirikan



lembaga-lembaga kemasyarakatan yang dapat dijadikan mitra bagi pemerintahan desa dalam rangka mencapai tujuan dan program pemerintahan desa.

Jauh sebelum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 diundangkan, dalam praktiknya di setiap Desa telah memiliki lembaga-lembaga lokal yang tumbuh, dan berkembang dari inisiatif dan prakarsa masyarakat, sementara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 beberapa lembaga kemasyarakatan diperkenalkan dengan tipe dan karakter yang seragam dan korporatis di seluruh desa dalam wilayah NKRI seperti Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), PKK, Karang Taruna, P3A, Dasawisma, RT, RW dan sebagainya). Lembaga kemasyarakatan tersebut ini disatu sisi berfungsi sebagai wadah organisasi yang dapat dijadikan wahana/sarana untuk memperjuangkan kepentingan dan aspirasi masyarakat setempat juga dalam tataran yang lebih luas dapat dijadikan sarana dalam rangka mendukung kepentingan ketahanan sosial (*social security*) masyarakat, di samping hal tersebut juga dapat dijadikan sebagai alat negara dalam rangka menjalankan tugas-tugas administratif.<sup>12</sup>

Dalam perkembangan selanjutnya, pengaturan mengenai desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 7 Mei 1999, di mana pelaksanaan undang-undang ini dilakukan secara efektif selambat-lambatnya dalam waktu dua tahun sejak ditetapkannya undang-undang ini.<sup>13</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pengaturan mengenai kelembagaan pemerintahan desa "hanya" diatur dalam beberapa pasal saja, yakni Pasal 93 sampai dengan Pasal 111 atau hanya dalam 8 (delapan) pasal yang meliputi 22 (dua puluh dua) ayat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 94 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, di desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa. Di samping itu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga memberikan peluang dan kesempatan kepada masyarakat untuk membentuk lembaga kemasyarakatan sesuai dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat setempat dengan dibentuk berdasarkan peraturan desa. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 106 yang menegaskan bahwa di Desa dapat dibentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 angka (9) dinyatakan bahwa:

Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggungjawab pada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati. Sebagai perwujudan demokrasi, di Desa dibentuk Badan Perwakilan Desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa. Di Desa dibentuk lembaga kemasyarakatan Desa lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa. Lembaga dimaksud merupakan mitra Pemerintah Desa

dalam rangka pemberdayaan masyarakat Desa.

Berdasarkan ketentuan dan penjelasan tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa lembaga pemerintahan desa meliputi pemerintahan desa yang terdiri dari Kepala Daerah atau dengan nama dan sebutan lain serta Badan Perwakilan Masyarakat (BPD) yang dibentuk dalam rangka mewujudkan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan desa.

Permasalahan yang sering terjadi di lapangan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, antara lain berkaitan dengan eksistensi BPD dan Keuangan Desa. Hal ini terjadi karena dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa terdapat sesuatu yang baru, seperti halnya kewenangan Desa yang lebih luas dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, kewenangan desa untuk mengatur dan mengelola desanya lepas dari intervensi pihak Kecamatan, di mana berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Desa kedudukan desa dibawah wilayah dan otoritas pihak Kecamatan, sementara berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kedudukan Kecamatan tidak lebih hanya sebagai institusi atau lembaga yang melaksanakan fungsi konsultatif dan koordinatif saja.

Permasalahan lainnya yang mengiringi perjalanan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah berkaitan dengan eksistensi BPD sebagai badan yang merupakan implementasi lembaga legislatif di Desa yang merupakan "fenomena" baru dalam masyarakat perdesaan yang sudah sejak lama terbiasa dengan budaya musyawarah dan mufakat dalam lembaga adat maupun lembaga formal yang telah ada sebelumnya baik di masa kolonial maupun sebelum masa berlakunya

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 seperti halnya LKMD dan LMD, secara cepat harus menyesuaikan dengan budaya "perwakilan" yang memiliki kewenangan yang sering dipersepsikan oleh sementara Kepala Desa "menakutkan" karena dapat mengakibatkan "ketidaknyamanan" Kepala Desa dalam melaksanakan pemerintahannya.

Sebagai perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa di bentuk Badan Permusyawaratan Desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa, dengan demikian kedudukan BPD sebenarnya sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa.

Formalisasi sebuah lembaga legislasi Desa merupakan hal baru bagi masyarakat Desa karena konsekuensi yang ditanggung adalah keterbatasan sumber daya manusia yang ada di Desa dalam memahami proses dan mekanisme sebuah konsep legislasi. Di sisi lain masyarakat memandang bahwa keberadaan BPD hanyalah sebagai penambah masalah desa. Kerinduan akan suasana yang lebih kekeluargaan dengan musyawarah dan mufakat menyebabkan sebagian masyarakat menginginkan untuk mengembalikan Desa pada posisi semula ketika masa pemerintahan kolonial, di mana hak asal-usul dan adat istiadat sangat diakui, kewenangan untuk mengatur sendiri dengan bekerjasama dengan lembaga adatnya dibiarkan berjalan secara mandiri. Di samping itu keberadaan BPD seharusnya semakin diperketat dan membuat Pemerintah Desa semakin

terpacu untuk melakukan penyelenggaraan pemerintahan Desa serta pembangunan di desanya. Selain penyimpangan yang dilakukan oleh Pemerintah Desa, berbagai permasalahan lain juga muncul, antara lain berkenaan dengan tata cara atau mekanisme pertanggungjawaban kepala desa terhadap BPD, pembuatan peraturan-peraturan desa oleh BPD, pencarian sumber-sumber pendapatan desa dan lain-lainnya yang merupakan konsekuensi logis dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>14</sup>

Badan Perwakilan Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memiliki kewenangan yang besar, bahkan dalam tahapan tertentu BPD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Desa. Kewenangan BPD yang sedemikian besar, karena Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menempatkan BPD “menyamakan” dengan DPRD, di mana DPRD berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf (a) dan (c) DPRD mempunyai tugas dan wewenang memilih dan *mengusulkan* pengangkatan serta pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota.

Hal tersebut juga diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa. Berdasarkan ketentuan Pasal 30 BPD atau dengan nama lain berfungsi:

1. mengayomi adat istiadat;
2. membuat Peraturan Desa;
3. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan
4. melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Dan dalam melaksanakan fungsi pengawasan BPD yang meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan

Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), dan Keputusan Kepala Desa. Terlebih berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 ada kewenangan BPD untuk memberikan teguran baik secara lisan maupun tertulis kepada Kepala Desa jika dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya Kepala Desa bersikap dan bertindak tidak adil, diskriminatif, dan mempersulit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

“Penyamaan” antara BPD sebagai lembaga perwakilan desa dengan DPRD sebagai lembaga perwakilan daerah, dalam hal kewenangan untuk mengusulkan pemberhentian Kepala Desa sebenarnya tidak sesuai, karena Kepala Desa tidak dipilih oleh BPD, sementara Kepala Daerah berdasarkan ketentuan sebagaimana telah dikemukakan di atas, dipilih oleh DPRD.

Kepala Desa karena dipilih secara langsung oleh rakyat, maka hakikatnya bertanggung jawab kepada rakyat Desa, namun demikian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan arahan bahwa tata cara dan prosedur pertanggung jawabannya Kepala Desa disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada BPD, namun demikian Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya (LKPJ) dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi kesempatan dan peluang kepada masyarakat melalui wakil-wakilnya yang duduk sebagai anggota BPD untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud.

Dalam perkembangannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak



sesuai lagi dengan perkembangan kehidupan ketatanegaraan, oleh karena itu pada tanggal 18 Oktober 2004 diundangkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal tersebut dapat disimpulkan dari Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa:

Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, di samping karena adanya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga memperhatikan beberapa Ketetapan MPR dan Keputusan MPR, seperti; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah; dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA pada sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 2002 dan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan Kepada MPR-RI untuk Menyampaikan Saran Atas Laporan Pelaksanaan Keputusan MPR-RI oleh Presiden, DPR, BPK, dan MA pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003.

Berkaitan dengan landasan pemikiran perlunya pengaturan tentang desa dalam peraturan perundang-undangan, antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak ada perbedaan yang signifikan, hal tersebut sebagaimana dapat disimpulkan

dari penjelasan undang-undang tersebut yang menentukan bahwa:

Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Undang-undang ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari Pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu.

Berkaitan dengan kelembagaan pemerintahan desa, dilihat dari nomenklatur yang dipergunakan sama dengan apa yang ada dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, sekalipun khusus mengenai masalah BPD substansinya berbeda dalam hal yang berhubungan dengan kewenangan yang dimiliki, seperti ketentuan Pasal 200 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa: *Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.* Sementara dalam Pasal 94 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ditegaskan bahwa: *Di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa.*

Berdasarkan ketentuan Pasal 209 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Ketentuan tersebut kemudian dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Pasal 35 menentukan bahwa BPD mempunyai wewenang:



- a. membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa;
- b. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa;
- c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa;
- d. membentuk panitia pemilihan kepala desa;
- e. menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan
- f. menyusun tata tertib BPD.

Sedangkan Pasal 36 menentukan bahwa BPD mempunyai hak:

- a. meminta keterangan kepada Pemerintah Desa;
- b. menyatakan pendapat.

Kemudian berkaitan dengan kelembagaan desa, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Dan yang perlu diperhatikan, lembaga kemasyarakatan yang dibentuk dalam kerangka untuk melaksanakan tugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa.<sup>15</sup>

Kemudian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditindaklanjuti dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tugas Lembaga Kemasyarakatan meliputi (1) menyusun rencana pembangunan secara partisipatif; (2) melaksanakan, mengendalikan, memanfaatkan, memelihara dan mengembangkan

pembangunan secara partisipatif; (3) menggerakkan dan mengembangkan partisipasi, gotong royong dan swadaya masyarakat; dan (4) menumbuhkembangkan kondisi dinamis masyarakat dalam rangka pemberdayaan masyarakat. Dan lembaga kemasyarakatan berfungsi antara lain (1) penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat dalam pembangunan; (2) penanaman dan pemupukan rasa persatuan dan kesatuan masyarakat dalam kerangka memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) peningkatan kualitas dan percepatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat; (4) penyusunan rencana, pelaksanaan, pelestarian, dan pengembangan hasil-hasil pembangunan secara partisipatif; (5) penumbuhkembangan dan penggerak prakarsa, partisipasi, serta swadaya gotong royong masyarakat; (6) pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan keluarga; dan (6) pemberdayaan hak politik masyarakat.<sup>16</sup>

Kemudian berdasarkan Pasal 7 Permendagri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan, ditegaskan bahwa jenis lembaga kemasyarakatan antara lain meliputi:

- a. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LPMD/LPMK) /Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LKMD /LKMK) atau sebutan nama lain;
- b. Lembaga adat;
- c. Tim Penggerak PKK Desa/Kelurahan;
- d. RT/RW;
- e. Karang Taruna; dan
- f. Lembaga Kemasyarakatan lainnya.

Lembaga kemasyarakatan tersebut mempunyai tugas membantu Pemerintah Desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa meliputi (1) menyusun rencana

pembangunan secara partisipatif; (2) melaksanakan, mengendalikan, memanfaatkan, memelihara dan mengembangkan pembangunan secara partisipatif; (3) menggerakkan dan mengembangkan partisipasi, gotong royong, dan swadaya masyarakat; dan (4) menumbuhkembangkan kondisi dinamis masyarakat dalam rangka pemberdayaan masyarakat.

Memperhatikan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa ada perbedaan konsep mengenai kelembagaan pemerintahan desa termasuk lembaga kemasyarakatan pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 atau pada masa pemerintahan orde baru, dengan pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yakni bahwa dalam undang-undang yang diundangkan pada masa reformasi telah berusaha untuk mengembalikan konsep, dan bentuk Desa seperti asal-usulnya yang tidak diakui dan diakomodir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Eksistensi Desa berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dipandang **hanya** sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Desa atau disebut dengan nama lain, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan **untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat** berdasarkan asal-usul dan

**adat-istiadat setempat** yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Desa dapat dibentuk, dihapus, dan/atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten dan DPRD.<sup>17</sup>

Konsekuensi desa yang memiliki kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentunya berbeda dengan kedudukan desa yang **hanya** dianggap /diakui sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hal tersebut disebabkan, terminologi desa yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus, maka desa tersebut memiliki kewenangan untuk merencanakan, melaksanakan, bahkan membiayai/mendanai urusan-urusan/kepentingan masyarakat setempat dengan pertimbangan dan didasarkan atas adat istiadat yang dimiliki oleh masyarakat yang bersangkutan.

Kemandirian untuk menentukan perencanaan dan pelaksanaan serta pembiayaan atas kepentingan masyarakat setempat yang didasarkan atas adat istiadatnya, menunjukkan bahwa otonomi asli desa masih diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, otonomi desa sebenarnya **otonomi asli**, inilah yang membedakan dengan otonomi daerah, otonomi desa dikatakan sebagai otonomi asli, karena otonomi yang dimiliki oleh desa atau dengan sebutan lain,

sebenarnya bukan akibat adanya “pemberian” dari negara (baca: Pemerintah Pusat), sedangkan otonomi daerah hakikatnya adalah otonomi yang diberikan oleh satuan pemerintahan yang lebih tinggi (baca: Pemerintah Pusat) kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah.

Namun demikian yang perlu diperhatikan dan perlu pencermatan lebih mendalam, eksistensi otonomi asli mesti harus dipahami secara benar, memang dalam otonomi ada kemandirian, ada kebebasan satuan pemerintahan apapun namanya, baik pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota, termasuk di dalamnya desa, kemandirian dan kebebasan yang dimiliki tidak sampai pada kualitas seperti kemerdekaan. Di dalam tata pemerintahan, otonomi juga diartikan sebagai mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, Otonomi juga diartikan sebagai sesuatu yang bermakna kebebasan atau kemandirian (*Zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*Onafhankelijkheid*).

Dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan, dalam otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan hakikat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*zelfstadigheid*) bukan *onafhankelijkheid*.<sup>18</sup>

Otonomi bukanlah sebuah proses pemerdekaan daerah yang dalam arti kemerdekaan (kedaulatan yang terpisah), atau otonomi tidak dapat diartikan sebagai adanya kebebasan penuh secara absolut dari suatu daerah (*absolute onafhankelijkheid*) karena otonomi adalah suatu proses untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk bisa berkembang sesuai dengan potensi yang

mereka miliki. Dengan demikian otonomi harus bermakna sebagai jalan untuk mengoptimalkan segala potensi lokal, baik alam, lingkungan maupun kebudayaan. Dan optimalisasi bukanlah eksploitasi, melainkan sebuah proses yang memungkinkan daerah bisa mengembangkan diri, dan mengubah kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik.<sup>19</sup>

Memperhatikan hal tersebut, maka beberapa hal yang sudah selayaknya diperhatikan dalam pembentukan /penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Desa antara lain sebagai berikut:

1. Perlu adanya kejelasan pemaknaan mengenai rumusan kalimat 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 sebagaimana diamanatkan dalam **Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 hasil amendemen**. Hal tersebut penting karena pengakuan dan penghormatan atas hak tradisional sepanjang masih hidup hanya dapat dilihat dalam kebijakan negara untuk mengakui keberlakuan hak-hak (*bawaan*) masing-masing *susunan asli* dalam bentuk yang dikuatkan dengan peraturan perundang-undangan, baik hak-hak tradisional yang berhubungan *susunan asli* sebagai persekutuan masyarakat hukum (sosial) dan budaya, termasuk tentunya berkaitan dengan “pengelolaan” sumber-sumber keuangan yang potensial bagi pengembangan masyarakat desa yang bersangkutan.
2. Dalam Rancangan Undang-Undang tentang Desa sudah selayaknya diperhatikan agar kewenangan desa



atau dengan sebutan lain memiliki kejelasan, hal ini diperlukan karena dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 belum memberikan gambaran mengenai kewenangan yang dimiliki oleh Desa, Pasal 206 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya menentukan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- 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;
  - d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.
- Tidak jauh substansinya, kewenangan desa juga dimuat dalam Rancangan Undang-Undang Desa, hal tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 15 yang menentukan bahwa: *Desa mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul, adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat dan melaksanakan bagian-bagian dari suatu urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintahan kabupaten/kota.*

Dan dirinci lebih lanjut dalam Pasal 16 Rancangan Undang-Undang Desa yang menentukan bahwa kewenangan desa mencakup:

- a. kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul, adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat;

- b. kewenangan lokal berskala desa yang diakui kabupaten/kota;
- c. kewenangan pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang dilimpahkan pelaksanaannya kepada desa; dan
- d. kewenangan lainnya yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Di mana berdasarkan Pasal 16 ayat (2) RUU Desa, kewenangan sebagaimana huruf c merupakan pelimpahan kewenangan kepada desa sebagai lembaga dan kepada kepala desa sebagai penyelenggara pemerintahan desa.

Memperhatikan hal tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara jelas mengatur tata kewenangan antara Pemerintah (baca: Pemerintah Pusat), Pemerintah Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) dan juga Pemerintah Desa. Namun demikian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan menerapkan pilihan prinsip otonomi seluas-luasnya sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 10 ayat (2) yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah hanya menjalankan lima kewenangan, dan diluar dari lima kewenangan tersebut menjadi kewenangan daerah, sekalipun jika melihat Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, dapat disimpulkan bahwa ada ketidakpercayaan Pemerintah Pusat untuk hanya melaksanakan beberapa urusan saja seperti urusan pertahanan keamanan, politik luar negeri, peradilan, moneter dan agama. Peraturan Pemerintah

Nomor 38 Tahun 2007 tersebut juga dapat disimpulkan merupakan “ketidakrelaan” dari Pemerintah Pusat untuk menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Daerah.

Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa konsep dasar otonomi yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, otonomi berhenti dikabupaten/kota. Maka, pengaturan lebih jauh tentang Desa dilakukan oleh kabupaten/kota, dimana kewenangan Desa adalah kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan kepada Desa. Memperhatikan hal tersebut, maka sesuai dengan apa yang diusulkan pada poin 1 perlu ada kejelasan makna bahwa negara **mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul**. Karena sebagaimana telah dikemukakan dalam poin 1, adanya pengakuan atas kewenangan tersebut memberikan konsekuensi Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat (*self governing community*) dan bukan merupakan kewenangan yang diberikan atau didesentralisasikan oleh baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Kabupaten/Kota.

3. Desain kelembagaan pemerintahan Desa yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah menempatkan kalau boleh saya katakan “memaksa” Desa sebagai bagian subsistem pemerintahan daerah kabupaten/kota, hal tersebut mengakibatkan atas keterbatasan kewenangan Desa terutama pada proses perencanaan keuangan, perencanaan pembangunan, dan tata pemerintahan sendiri. Kebijakan yang “tidak pro desa” telah jelas dirumuskan dalam ketentuan Pasal 202 ayat (3) Undang-Undang Nomor

32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa Sekretaris desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan. Ketentuan tersebut dalam banyak hal telah mengakibatkan “kecemburuan” dan disharmonisasi hubungan antara Sekretaris Desa dengan perangkat desa lainnya. Oleh karena itu kebijakan tersebut mestinya jangan “setengah hati” terutama jika dikaitkan dengan Pasal 10 ayat (2) Rancangan Undang-Undang Desa yang menegaskan bahwa: *Kepala desa, perangkat desa dan anggota BPD dari desa yang diubah statusnya menjadi kelurahan, diberhentikan dengan hormat dari jabatannya dan diberikan penghargaan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah*. Dan Pasal 11 Rancangan Undang-Undang Desa yang menentukan bahwa:

- (1) Seluruh barang milik desa dan sumber-sumber pendapatan desa yang berubah menjadi kelurahan menjadi kekayaan pemerintah kabupaten/kota.
- (2) Kekayaan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota untuk kepentingan masyarakat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pendanaan sebagai akibat perubahan status desa menjadi kelurahan dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota.

Artinya jika memang kebijakan perubahan status desa menjadi kelurahan akan dimungkinkan dan memang sebagai akibat perkembangan zaman menuntut demikian, maka dalam Rancangan Undang-Undang tentang Desa, untuk Desa yang telah memenuhi persyaratan untuk dilakukan perubahan status menjadi

kelurahan, maka bukan hanya seluruh barang milik desa dan sumber-sumber pendapatan desa yang menjadi kekayaan daerah, melainkan juga seluruh perangkat desa yang bersangkutan seluruhnya beralih menjadi pegawai daerah yang bersangkutan, sehingga Pemerintah Daerah tidak hanya **terkesan mau enaknya sendiri**.

4. Hal lain yang perlu mendapat perhatian dari Rancangan Undang-Undang tentang Desa adalah terkait dengan kewajiban Kepala Desa sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 25 ayat (5) dan (6) yang menentukan bahwa:

Pasal 25 ayat (5): *Selain melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (4) kepala desa juga melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban sebagai hakim perdamaian desa.*

Pasal 25 ayat (6): *Keputusan Kepala Desa dalam melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban sebagai hakim perdamaian desa sebagaimana dimaksud ayat(5) bersifat final dan mengikat bagi pihak-pihak terkait.*

Perlu adanya kejelasan mengenai bagaimana penegakan hukum menyangkut keputusan yang telah diambil oleh Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai hakim perdamaian, terlebih dengan kualifikasi putusan yang

“dijatuhkan” bersifat final dan mengikat.

### C. Kesimpulan

Demikian sedikit uraian berkaitan dengan rencana pembentukan dan penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Desa, khususnya yang berkaitan dengan lembaga pemerintahan desa, dan perlu saya tegaskan kembali dalam bagian ini, bahwa eksistensi desa sebagai kesatuan masyarakat hukum, memiliki otonomi asli, yakni otonomi yang bukan merupakan pemberian dari satuan pemerintahan yang lebih tinggi. Implementasi desa yang memiliki otonomi asli perlu diperjuangkan dengan tetap memperhatikan filosofi otonomi asli tersebut, yakni adanya kemandirian, kebebasan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, dengan tetap menyadari dan memperhatikan bahwa dalam kemandirian dan kebebasan berotonomi tersebut, sekali-kali kebebasan dan kemandirian itu tidak akan mempunyai kualifikasi sebagai kemerdekaan.

Akhirnya dengan segala permohonan maaf, karena keterbatasan tempat dan waktu, penulis sangat menyadari, bahwa tulisan ini masih jauh dari kata sempurna, kesalahan baik yang bersifat substansi maupun redaksional sudah barang tentu banyak dijumpai dalam tulisan ini, oleh karena itu kritik, saran dan masukan dari hadirin sangat penulis harapkan, dan hanya Allah swt pemilik kesempurnaan.



- 1 Makalah Disampaikan Pada Seminar Nasional Seminar Tentang Arah Otonomi Daerah Di Indonesia  
Aston Manado City Hotel - Manado, 25 April 2013.
- 2 Staf Pengajar Fakultas Hukum dan Magister Ilmu Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto,  
Jawa Tengah.
- 3 Rancangan Undang-Undang tentang Desa Prolegnas No. 4, Rancangan Undang-Undang tentang Pemda  
Prolegnas No. 5 dan Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Kepala Daerah Prolegnas No. 6.  
4 <http://repository.ipb.ac.id/bitstream/handle/123456789/12273/BAB%20I>.
- 5 Dougherty & Pritchard (1985) Bauer, Jeffrey C. (2003). *Role Ambiguity and Role Clarity: A Comparison  
of Attitudes in Germany and the United States*. Dissertation, University of Cincinnati – Clermont, hlm. 55.
- 6 H.A.W. Widjaya. 2003. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Raja Grafindo  
Persada. Jakarta. hlm. 3.
- 7 Lihat Ketentuan Pasal 216 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan  
Pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah RI Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.
- 8 Wijaya, HAW. 2002. *Pemerintahan Desa/Marga: Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun  
1999 Tentang Pemerintahan Daerah (Suatu Telaah Administrasi Negara)*. PT. Raja Grafindo Persada.  
Jakarta, hlm. 25.
- 9 Abdul Hakim dan Endah Setyowati, *Perubahan Kelembagaan Pemerintahan Desa Dan  
Tantangannya Terhadap Pengembangan Sumber Daya Aparatur Desa*.  
10 <http://ahnku.files.wordpress.com/2011/02/hakim-endah-pengembangan-kelembagaan-desa.pdf>.  
Karena perkembangan politik nasional, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tidak sempat  
dilaksanakan, sampai kemudian diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan  
Desa.
- 11 Pasal 131 huruf (a) : Pada saat berlakunya undang-undang ini, dinyatakan tidak berlaku lagi: Undang-Undang  
Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 56, Tambahan  
Lembaran Negara Nomor 3153).
- 12 Lihat juga Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Desa. hlm. 36.
- 13 Lihat Ketentuan Pasal 132 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.
- 14 Abdul Hakim dan Endah Setyowati, *Op.Cit*, hlm. 3.
- 15 Disarikan dari ketentuan Pasal 211 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
- 16 Disarikan dari ketentuan Pasal 91 dan Pasal 92 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2004.
- 17 Lihat Pasal 1 huruf (o) dan Pasal 93 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 serta Pasal 1 ayat  
(11) dan Pasal 200 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
- 18 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001; hlm.  
26.
- 19 Tim Lapera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka  
Utama, Jakarta, 2001, hlm. 154-155.

