

FORMAT OTONOMI DESA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA

Oleh:

Ade Kosasih, S.H., M.H.¹
adeindrakosasih@gmail.com

Abstract

Political autonomy law of village is very varied because the arrangement of village in UUD 1945 is very briefly, featuring multiple interpretations, so that the organic regulations are always change appropriate with the taste of the rulers. By the amendment of UUD 1945, provisions on the village changed so that the village can adjust to the conditions of rural communities. The presence of Law Number 6 of 2014 about village gives new expectation to reposition the village on the first position, although there is pessimistic associated local wisdom that has been destroyed. Based on that background raised issues such as the following : How is the position of the village in order UUD 1945 and its amendment? How is format of village autonomy according to law Legal Number 6 of 2014? To answer these problems, doing research using normative method, which researching secondary data with the legal approach, then analyzed using analytical juridical method. Based on the results of research, rural arrangement in UUD 1945 after the amendment provides an opportunity to adjust to the conditions of each village. The presence of Legal Number 6 of 2014, gives a new format to the standing of village so the village is no longer be a sub-system of local government. However the village serves as an autonomous region based on the principles recognition and subsidiarity with the appropriate form of options provided by UUD NRI of 1945.

Keyword: *Format, Autonomy, Village.*

¹ Dosen Luar Biasa pada Fakultas Syariah dan Hukum Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Eksistensi desa dilihat dari perspektif ekonomis, sosiologis, yuridis, politis, dan historis, pada hakikatnya merupakan bentuk pemerintahan yang riil, demokratis, otonom dengan tradisi, adat istiadat, dan hukumnya sendiri yang mengakar sangat kuat, serta relatif mandiri dari campur tangan entitas kekuasaan dari luar. Tetapi ironisnya dalam berbagai kebijakan lebih menempatkan desa sebagai “objek kekuasaan” dari pada “subjek kekuasaan”. Peraturan perundang-undangan yang mengatur desa selama ini menunjukkan inkonsistensi dan ketidaksesuaian antara UUD dengan undang-undang organiknya, baik pada tataran asas, konsep, maupun hierarki.²

Sejak awal kemerdekaan sampai saat ini, politik hukum (*legal policy*) otonomi desa sangat variatif, padahal semua perundang-undangan tentang desa yang ada selama ini sama-sama merujuk pada konstitusi yaitu UUD 1945. Hal tersebut menunjukkan bahwa pengaturan tentang eksistensi desa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak konsisten.

Implikasi berubah-ubahnya politik hukum pemerintahan desa berakibat pada hancurnya kehidupan politik, hukum, ekonomi, dan sosial budaya di desa. Secara empirik dalam politik nampak hilangnya basis sosial (kepemimpinan) pranata sosial, dan lembaga-lembaga adat. Dalam bidang hukum konsep penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya,

dalam implementasinya telah menjadi alat untuk menghilangkan kedaulatan masyarakat adat atas sumber daya alamnya. Bidang ekonomi nampak dari sumber daya alam masyarakat adat telah menjadi objek pemerintah dan pemodal swasta untuk mendirikan dan mengoperasikan proyek-proyek besar. Dan bidang sosial budaya, yaitu hilangnya berbagai pengetahuan dan kearifan lokal milik masyarakat adat, seperti: sistem *bera* pada masyarakat Dani di Lembah Bilem, sistem *sasi* pada masyarakat Negeri Haruku, sistem perladangan rotasi pada masyarakat Dayak.³

Perubahan dari satu undang-undang ke undang-undang lainnya pada umumnya disertai perubahan filosofi, paradigma dan mekanisme serta pengaturan yang bersifat operasional.⁴ Ironisnya keterbatasan tersebut nampaknya cenderung dipertahankan (*status quo*), dengan asumsi untuk memperoleh keuntungan dari kondisi semacam itu, yaitu menciptakan posisi tawar yang lemah bagi desa terhadap kekuasaan supradesa. Bahkan lebih jauh lagi, secara administratif, pemerintahan desa lebih diposisikan sebagai objek kekuasaan. Dari segi politis selama ini desa dijadikan tempat pengumpulan suara pada waktu pemilu, setelah itu dilupakan. Dan secara ekonomis, desa dipandang sebagai sumber bahan baku dan tenaga kerja yang murah.⁵

Uraian tersebut di atas menggambarkan bahwa tidak adanya kemantapan/konsistensi

² Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Malang: Setara Press, 2013, Hlm. 173.

³ Didik Sukriono, *Op.Cit*, Hlm. 174.

⁴ Sadu Warsistiono, Etin Indrayani, dan Andi Pitono, *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, Bandung: Fokusmedia, 2006, Hlm. 1

⁵ Sadu Warsistiono dan M. Irwan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, Bandung: Fokusmedia, 2007, Hlm. 2.

pengaturan tentang kedudukan desa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, padahal landasan yuridisnya sama-sama merujuk pada Undang-Undang Dasar 1945, namun dalam pengaturan lebih lanjut tidak menunjukkan persamaan persepsi terhadap pemahaman otonomi desa yang diamanahkan oleh UUD 1945 dan perubahannya.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa memberi harapan baru untuk mereposisi desa pada kedudukan awalnya, di mana desa tumbuh secara alami sesuai dengan kenyataan dan perkembangan pola hidup masyarakat desa itu sendiri, walaupun di sisi lain terdapat beberapa pesimistis terkait dengan nilai-nilai kearifan lokal yang telah hilang, baik di bidang politik, hukum, ekonomi, apalagi sosial budaya.

2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian di atas, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam tulisan ini, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimanakah konsep desa dalam kerangka NKRI menurut UUD 1945 dan perubahannya?
2. Bagaimanakah format otonomi desa setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa?

B. METODE PENELITIAN

Tulisan ini merupakan hasil penelitian hukum dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu dengan melakukan studi dokumentasi terhadap data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan adalah Undang-Undang Dasar, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sedangkan

bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku-buku di bidang hukum. Bahan-bahan hukum tersebut dianalisis dengan menggunakan metode analisis yuridis kualitatif yaitu dengan cara menggunakan interpretasi hukum, dan konstruksi hukum. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang bertujuan untuk mendeskripsikan objek penelitian. Sedangkan metode pendekatan yang digunakan yaitu metode pendekatan perundang-undangan (*legal approach*).

C. PEMBAHASAN

1. Kedudukan Desa Menurut UUD 1945 dan Perubahannya

Sebagai landasan yuridis kedudukan desa diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

“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 yang diatur dengan undang-undang”.

Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 tersebut sangat sumir mengatur tentang desa, sehingga menimbulkan interpretasi yang beragam dari pemerintah. Akibatnya Pengaturan lebih lanjut mengenai kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya dengan undang-undang menimbulkan kesan pemberian kewenangan yang besar kepada pemerintah secara *delegasi blangko* yang akan diisi sesuai dengan kehendak politik dominan pada saat-saat tertentu. Kalau demikian, tidak mengherankan jika berbagai undang-undang pemerintahan daerah dan pemerintahan desa tidak sekedar berbeda tetapi juga bertentangan satu sama lainnya, meskipun

semuanya dibuat atas dasar UUD 1945.⁶

Politik otonomi yang gonjang-ganjing tersebut, antara lain karena otonomi daerah dalam UUD diatur terlalu sederhana.⁷ Ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut di atas hanya mengatur mengenai daerah provinsi, kabupaten dan kota yang kemudian diatur lebih lanjut dengan undang-undang, sedangkan desa tidak diatur secara eksplisit dalam pasal tersebut. Atas dasar ketentuan Pasal 18 tersebut maka selama ini desa dianggap dan dimasukkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota oleh berbagai peraturan perundang-undangan tentang desa, baik oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1974 tentang Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maupun Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Dimasukkannya desa sebagai bagian dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tersebut mendapat kritik dari Jimly Asshiddiqie yang berpendapat bahwa:⁸

Secara ideal, wilayah kekuasaan pemerintahan negara tidak dapat menjangkau atau turut campur dalam urusan pemerintahan desa. Biarkan masyarakat desa mengatur sendiri tata pemerintahan desa mereka serta mengatur perikehidupan bersama

mereka di desa sesuai dengan kebutuhan setempat. Tidak perlu diadakan penyeragaman pengaturan untuk seluruh wilayah nusantara seperti yang dipraktikkan selama ini. Prinsip *self governing community* ini sejalan pula dengan perkembangan pemikiran modern dalam hubungan antara *state and civil society* yang telah kita kembangkan dalam gagasan masyarakat madani.

Atas dasar pemikiran tersebut, dengan tegas Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa:

Secara struktural daya jangkau kekuasaan wewenang negara dalam mengatur pemerintahan hanya sampai tingkat **kecamatan**. Secara akademis semakin mempertegas bahwa organ yang berada di bawah struktur organisasi kecamatan dapat dianggap sebagai organ masyarakat dan masyarakat desa dapat disebut sebagai "*self governing communities*" (pemerintahan sendiri berbasis komunitas) yang sifatnya otonom. Oleh karena itu susunan organisasi desa dapat diatur sendiri berdasarkan norma-norma hukum adat yang hidup dan berkembang dalam kesadaran hukum dan kesadaran politik masyarakat desa itu sendiri.⁹

⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2003, Hlm. 4.

⁷ *Ibid.*

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, Hlm. 286.

⁹ *Ibid.*

Terhadap pendapat Jimly Asshiddiqie tersebut, terdapat hal yang agak janggal jika dikatakan Desa berada di luar jangkauan kekuasaan negara, karena mau tidak mau desa adalah sub sistem pemerintahan terkecil yang otonom namun menjadi bagian dari sebuah negara. Apalagi jika ditinjau dari teori bentuk negara, di mana dalam negara kesatuan (unitaris) seperti halnya Indonesia tidak dikenal adanya negara dalam negara atau pemerintahan lokal yang berkarakter negara. Oleh karena itu, negara berwenang mengaturnya dalam suatu undang-undang.

Sejalan dengan pendapat Bagir Manan sebelumnya, sangat tidak tepat jika pengaturan pemerintahan desa berlandaskan pada Pasal 18 UUD 1945 yang sumir, di mana desa ditafsirkan sebagai bagian/sub sistem dari Pemerintahan Kabupaten/Kota. Pemerintahan Desa memang berada dalam **wilayah** Pemerintahan Daerah, namun bukan berada dalam (menjadi bagian) Pemerintahan Daerah. Setelah UUD 1945 diamandemen, Pasal 18 ditambah beberapa pasal, salah satunya yaitu Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa:

- (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 beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup**

dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan undang-undang.

Pasal 18B tersebut mengandung pengakuan dan penghormatan kepada desa sebagai sub sistem pemerintahan yang bersifat otonom. Namun di sisi lain terkandung juga kebebasan bagi desa untuk menentukan bentuknya seperti desa otonom, desa adat atau desa administratif sesuai dengan kenyataan, perkembangan pola hidup, dan tuntutan masyarakat.

Wujud dari pengakuan (rekognisi) negara kepada desa tersebut setidaknya-tidaknya mengandung makna pengakuan:

1. Kepada eksistensi suatu masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional yang dimilikinya;
2. Eksistensi yang diakui adalah eksistensi kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Artinya pengakuan diberikan kepada satu persatu dari kesatuan-kesatuan tersebut, sehingga masyarakat haruslah bersifat tertentu;
3. Masyarakat hukum adat itu memang hidup (masih hidup);
4. Dalam lingkungan (*lebensraum*) yang tertentu pula;
5. Pengakuan dan penghormatan itu diberikan tanpa mengabaikan ukuran kelayakan bagi kemanusiaan sesuai dengan perkembangan peradaban bangsa. Misalnya, tradisi-tradisi tertentu yang memang tidak layak lagi dipertahankan seperti *koteka*, tidak boleh dibiarkan tidak mengikuti arus kemajuan peradaban hanya karena alasan

sentimentil untuk menghormati tradisi kebudayaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan;

6. Pengakuan dan penghormatan tidak boleh mengurangi makna Indonesia sebagai satu negara yang berbentuk negara kesatuan republik Indonesia.¹⁰

Ketentuan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 membenahi pendapat Jimly sebelumnya yang mengatakan bahwa daya jangkau kekuasaan negara hanya sebatas kecamatan. Memang pengaturan mengenai desa tidak diatur secara eksplisit dalam pasal sebelumnya (Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945), namun bukan berarti pengaturan pemerintahan berhenti pada tingkat daerah kabupaten/kota saja, tepatnya hanya pada tingkat kecamatan, mengingat pada Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) menyebutkan bahwa satuan pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa serta kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional sepanjang masih hidup diatur dengan undang-undang.

Terkait dengan substansi Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 tersebut di atas, Didik Sukriono berpendapat bahwa unsur esensial yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18B yaitu adanya pengakuan dan penghormatan dari negara kepada desa yakni antara lain:

Pertama, pengakuan dan penghormatan terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa; Kedua, pengakuan dan penghormatan terhadap satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau

bersifat istimewa **diatur dengan undang-undang**; Ketiga negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya dengan sebuah persyaratan, yaitu **sepanjang masih hidup** dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan undang-undang.¹¹

Filosofi pengaturan desa adat/desa asli secara eksplisit di dalam konstitusi (UUD) dikarenakan secara prospektif desa adat/desa asli lebih berpotensi hilang akibat perkembangan zaman, sehingga harus diatur dan dilindungi oleh konstitusi, sedangkan desa otonom atau desa administratif cukup diatur secara implisit dalam UUD.

Berlandaskan pada pendapat tersebut di atas, daya jangkau kekuasaan negara meliputi juga desa mengingat desa merupakan sub sistem dari negara kesatuan, sehingga negara tetap harus mengatur kedudukan desa. Namun di sisi lain, pengaturan mengenai desa tidak perlu diseragamkan mengingat masing-masing desa memiliki kearifan lokal dan norma adat yang berbeda-beda antara desa yang satu dengan desa yang lain, namun dengan catatan sepanjang hak-hak tradisional tersebut masih nyata ada dan berfungsi. Sehingga dimungkinkan adanya desa otonom selain desa asli atau desa adat. Artinya, untuk mengganti

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: PSHTN UI, 2004, Hlm. 24

¹¹ Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, Malang: Universitas Kanjuruhan, 2010, Hlm. 3-4.

kedudukan desa adat/desa asli yang sudah hilang tersebut, maka dimungkinkan adanya desa dalam bentuk lain, yaitu desa otonom.

Sejauh ini ada tiga perspektif untuk menempatkan kedudukan desa di Indonesia, yaitu desa adat atau desa sebagai kesatuan masyarakat hukum (*self governing community*), desa otonom, (*local self government*), dan desa administratif (*local state government*).¹²

Pilihan pada model pertama yaitu *self governing community* adalah implementasi penuh dari asas rekognisi dan subsidiaritas (pengakuan dan penghormatan terhadap hak asal-usul desa yang bersangkutan), oleh karenanya desa mempunyai kewenangan yang bersumber dari asal usul yang menyangkut sistem sosial dan budaya, sistem politik dan hukum melalui institusi demokrasi komunitarian (musyawarah), serta pengaturan penguasaan sumber-sumber agraria yang menjadi basis material susunan asli ini. Implikasi lain dari pilihan ini adalah desa mengelola urusan-urusan masyarakat yang berskala lokal, keberadaan relatif otonom, memperoleh tugas-tugas administrasi dari negara yang sangat terbatas sifatnya, meski tidak tertutup kemungkinan untuk tetap menerima aliran dana negara melalui berbagai mekanisme keuangan yang ada sebagai implikasi keberadaan desa sebagai bagian dari negara itu sendiri.¹³

Sejalan dengan pendapat tersebut, desa adat/desa asli (*self governing community*) mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki. Desa adat/desa asli menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan oleh negara secara terbatas. Adapun ciri dari desa adat yaitu sebagai berikut:

1. Memiliki pranata sosial asli yang struktur, tugas, fungsi dan kewenangannya bukan berasal dari ketentuan atau ketetapan pemerintah/negara namun berasal dari turun temurun atau warisan dari nenek moyang.
2. Mempunyai institusi demokrasi komunitarian yaitu musyawarah mufakat.
3. Menjadikan hukum adat sebagai pedoman dalam kehidupan bermasyarakat.
4. Mempunyai otonomi asli dalam mengurus pemerintahan setempat.

Sedangkan desa otonom, secara konseptual adalah desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi sehingga mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa otonom berhak membentuk pemerintahan sendiri, mempunyai badan legislatif, berwenang membuat peraturan desa dan juga memperoleh desentralisasi keuangan dari negara.¹⁴

Selain desa adat dan desa otonom juga dikenal desa administratif. Desa administratif (*local state government*) adalah desa sebagai satuan wilayah administratif yang berposisi sebagai kepanjangan negara dan hanya menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan

¹² Sutoro Eko dan AA GN Ari Dwipayana, *Mencari Format Otonomi Desa di Tengah Keragaman*, Jakarta: Depdagri, 2008, Hlm. 1-2.

¹³ Budiman Sudjatmiko dan Yando Zakaria, *Desa Kuat, Indonesia Hebat!*, Jakarta: Diterbitkan Atas Kerja Sama Rumah Suluh, Pusat Studi Pedesaan, dan Pustaka Yustisia, 2015, Hlm. 20.

¹⁴ Sutoro Eko dan AA GN Ari Dwipayana, *Mencari Format Otonomi Desa..., Loc. Cit.*

negara. Desa administratif secara substansial tidak mempunyai otonomi dan demokrasi. Kelurahan yang berada di perkotaan merupakan contoh yang paling jelas dari tipe desa administratif.¹⁵

Melihat tiga perspektif kedudukan desa dan masing-masing kedudukan memiliki kelebihan dan kekurangan, menimbulkan kesulitan pada penjatuhan pilihan yang tegas dan tunggal terhadap kedudukan desa. Penjatuhan pada satu pilihan pun, juga akan terjebak pada paradigma penyeragaman yang sudah barang tentu bertentangan dengan realitas desa yang sangat beragam.¹⁶ Bahkan lebih jauh lagi akan bertentangan dengan konstitusi, dalam hal ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan alternatif atau opsi.

Belajar dari pengalaman berpemerintahan dan membangun desa selama ini maka menggelindingnya era reformasi sekarang ini merupakan momentum tepat untuk menata desa sekaligus memberi arah pembangunan masyarakat desa yang beracu pada *community development*.¹⁷ Oleh karena itu, pembentuk undang-undang harus mampu menerjemahkan semangat UUD NRI Tahun 1945 terhadap desa ke dalam undang-undang.

2. Konsep Pemerintahan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

Kebhinekaan kondisi geografis dan demografis serta sosio

kultural desa-desa di seluruh Indonesia merupakan kekayaan bangsa Indonesia yang perlu diperhatikan dan dihormati dalam penataan susunan pemerintahan. Penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dan daerah yang setingkat tidak perlu menghapuskan seluruh kebhinekaannya, melainkan sebatas keperluan untuk menjamin efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Nama lembaga atau nama-nama jabatan yang mendukung nilai budaya dan adat istiadat atau nilai yang dapat memperkokoh nilai wibawa jabatan serta kepemimpinan lokal di tengah-tengah masyarakat, biarlah digunakan jika perlu dijadikan gelar sesuai adat atau nilai budaya setempat seperti “datuk”, “pasirah”, “kuwu”, “lurah” dan sebagainya.¹⁸

Sebagai upaya pembangunan hukum pemerintahan dan otonomi desa, yang diperlukan bukan sebuah pengaturan yang berkarakter otoriter, rigid, sumir dan seragam atas pemerintahan desa seperti pada era Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1974 tentang Desa yang menghendaki penyeragaman desa se-nusantara, melainkan suatu pengaturan yang bersifat luwes, sehingga terbuka peluang bagi setiap desa untuk membangun otonomi desa berdasarkan nilai-nilai kearifan lokal seperti sejarah, kultur, tradisi, struktur sosial dan kebutuhan desa. Dengan keanekaragaman konsep desa diharapkan akan membentuk otonomi desa yang sesuai dengan karakter dan nilai-nilai kearifan lokal masyarakat setempat sebagaimana semangat yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945.

¹⁵ Tim Kemendagri, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa, *Op.Cit*, Hlm. 83-84

¹⁶ Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum ...*, *Op.Cit.*, Hlm. 230

¹⁷ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Sinar Harapan, 2002, Hlm. 178

¹⁸ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa*, Bandung: Alumni, 2010, Hlm. 127-128.

Substansi utama pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak semata-mata mengatur masalah kewenangan Kepala Desa dan aparat Pemerintahan Desa seperti era Peraturan Pemerintah 72 Tahun 2005 tentang Desa, melainkan lebih pada jaminan negara untuk mengakui, menghormati dan melindungi karakteristik asli desa di satu pihak, dan mempertahankan otonomi desa di pihak lain. Itu artinya, format pemerintahan desa beragam dan tidak diatur secara rigid.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan peluang kepada desa untuk menentukan konsep pemerintahan desa sesuai dengan nilai-nilai kearifan lokal dari setiap masing-masing desa. Pengaturan desa dalam undang-undang ini membuka alternatif atau opsi yang paling tepat dalam mewujudkan otonomi desa yaitu opsi pertama konsep desa asli/adat (*self governing community*) sedangkan opsi kedua konsep desa dengan format desa otonom (*local self government*), karena kedua konsep tersebut merupakan bentuk pengakuan dan penghormatan negara terhadap desa serta konsep desa tersebut dapat memberikan jaminan otonomi yang kuat dan luas kepada desa. Dengan kata lain, pengaturan bentuk desa dalam undang-undang desa ini tidak mengarah pada paradigma yang bersifat *homogenitas* karena hal ini bertentangan dengan konstitusi. Di sisi lain, konsep desa administratif (*local state government*) ternyata tidak diatur di dalam undang-undang ini. Mungkin pembentuk undang-undang menganggap bahwa desa administratif sudah terakomodir dalam bentuk kelurahan, sehingga tidak relevan

untuk diatur dalam Undang-Undang tentang Desa dan cukup diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Demi untuk memenuhi hak-hak konstitusional desa atau yang disebut dengan nama lain, melalui undang-undang ini, dimungkinkan berbagai perubahan berikut: desa menjadi desa adat (Pasal 100); kelurahan dapat menjadi desa (Pasal 12); kelurahan dapat menjadi desa adat (Pasal 100); desa dapat menjadi kelurahan (Pasal 100); dan desa adat dapat menjadi kelurahan (Pasal 100), yang penting desa/desa adat itu dapat berubah status, digabung (Pasal 10 & Pasal 99), dimekarkan (Pasal 8 ayat (1)), atau dihapus berdasarkan prakarsa masyarakat dan ditetapkan dalam Peraturan Daerah (Provinsi atau Kabupaten/Kota) yang disertai peta wilayah (Pasal 101).¹⁹

Melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, semangat yang terkandung dalam konstitusi kembali dibangkitkan. Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa, ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat. Desa dan desa adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal usul, terutama menyangkut pelestarian sosial desa adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan

¹⁹ Budiman Sudjatmiko dan Yando Zakaria, *Desa Kuat...*, *Op.Cit*, Hlm. 23.

asli. Desa adat memiliki fungsi pemerintahan, keuangan desa, pembangunan desa, serta mendapat fasilitasi dan pembinaan dari pemerintah kabupaten/kota. Dalam posisi seperti ini, desa dan desa adat mendapat perlakuan yang sama dari pemerintah dan pemerintah daerah. Oleh sebab itu, di masa depan desa dan desa adat dapat melakukan perubahan wajah desa dan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, pelaksanaan pembangunan yang berdaya guna, serta pembinaan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat di wilayahnya.²⁰

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ini patut diapresiasi karena menganut dua asas penting yang terkandung dalam Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945, yaitu asas rekognisi dan asas subsidiaritas. Asas rekognisi, yaitu asas yang mengakui hak asal-usul, sedangkan asas subsidiaritas yaitu asas yang menetapkan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa.

Konsekuensi lebih lanjut, penyebutan desa atau desa adat disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat,²¹ seperti Marga untuk desa di wilayah Sumatera Selatan dan Bengkulu, Nagari untuk desa di Sumatera Barat, Hutah untuk penyebutan desa di daerah Sumatera Utara, atau Gampong untuk penyebutan desa di Aceh, dan lain-lain. Hal ini menunjukkan adanya pergeseran landasan yuridis dari Pasal 18 ayat (1) dan ayat (7) UUD 1945 ke Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945.

²⁰ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

²¹ Lihat Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

Selama ini landasan konstitusional pemerintahan desa merujuk pada Pasal 18 ayat (1) ayat (7) UUD 1945 yang sering ditafsirkan bahwa desa sebagai bagian dari pemerintahan daerah, karena tidak diaturnya desa secara eksplisit. Sedangkan jiwa dan semangat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menempatkan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mendapatkan pengakuan dan penghormatan dari negara, sehingga desa yang selama ini menjadi bagian dari politik hukum pemerintahan daerah menjelma menjadi sebuah entitas pemerintahan yang berada dalam wilayah yang otonom. Hal ini sejalan dengan semangat yang terkandung dalam Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945.

Ditinjau dari kedudukan pemerintahan desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kedudukan desa tidak lagi menjadi sub sistem pemerintahan daerah atau lebih tegasnya bukan sub ordinat dari kecamatan. Namun desa berkedudukan sebagai daerah otonom yang memiliki kewenangan berdasarkan asas rekognisi dan subsidiaritas yang memiliki bentuk sesuai dengan kebebasan pilihan bentuk yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945.

Adapun format otonomi desa menurut Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dapat digambarkan sebagai berikut:

a. Format Kewenangan Desa

Kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa.

Sumber kewenangan desa tersebut dapat berasal dari kewenangan yang diperoleh dari hak asal usul, kewenangan lokal berskala desa seperti perencanaan pembangunan desa dan penataan ruang desa, membentuk struktur organisasi pemerintahan desa, membentuk lembaga kemasyarakatan, membentuk dan mengembangkan BUMDes, dan kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota.

Atas dasar kewenangan tersebut, maka dalam penjabaran kewenangan pemerintahan desa perlu diperhatikan bahwa:

- a. Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah menjadi urusan rumah tangga sendiri, baik yang berasal dari asal-usul maupun dari prakarsa masyarakat sendiri dalam skala lokal.
- b. Penanganan segala urusan itu seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijaksanaan sendiri, kecuali tugas pembantuan (*medebewind*) yang berasal dari koordinasi dan komunikasi dengan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten/kota.
- c. Hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah desa adalah hubungan pembinaan dan pengawasan.
- d. Seluruh penyelenggaraannya diupayakan dibiayai dari sumber keuangan sendiri, namun bukan berarti pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota tidak bertanggungjawab atas

keuangan desa. Justru pemerintah wajib berkontribusi dalam rangka percepatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.

b. Format Pemerintahan Desa

Berbagai ketentuan dan persyaratan (mulai dari pembentukan Desa, pemilihan Kepala Desa, sampai dengan keanggotaan BPD) pada umumnya masih diatur seragam secara nasional seperti pengaturan pada PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, kecuali pada desa adat yang menggunakan mekanisme lokal. Sedangkan perangkat desa terdiri dari Sekretaris Desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis yang diangkat berdasarkan persyaratan dan mekanisme yang seragam, kecuali terhadap kelembagaan pada desa adat.

Untuk menunjang fungsi dan peran Kepala Desa, dibentuk lembaga kemasyarakatan di desa sebagai mitra Pemerintah Desa seperti RW, RT, PKK, Karang Taruna dan lain-lain. Lembaga kemasyarakatan desa bertugas membantu Pemerintah Desa dan merupakan mitra dalam pemberdayaan masyarakat desa, Selain itu Lembaga Kemasyarakatan berfungsi sebagai wadah partisipasi dalam pengelolaan pembangunan agar terwujud demokratisasi dan transparansi pembangunan pada tingkat masyarakat serta mendorong, memotivasi, menciptakan akses agar masyarakat lebih berperan aktif dalam kegiatan pembangunan.

Untuk mengimbangi kewenangan pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa masih dipertahankan. Namun

diberikan fungsi yang jelas dan kuat untuk mengimbangi dan mengawasi (*check and balances*) pemerintah desa. Fungsi tersebut meliputi membahas dan menyetujui Raperdes (fungsi legislasi), menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat (fungsi perwakilan) dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa (fungsi kontrol). Dalam melaksanakan fungsi-fungsi tersebut, BPD dibekali beberapa hak strategis, yaitu antara lain hak mengawasi dan meminta keterangan (hak interpelasi), hak menyatakan pendapat, dan hak mengajukan usul Raperdes (hak inisiatif). Hal ini jauh berbeda dari format BPD pada PP 72 Tahun 2005, di mana Fungsi BPD dikebiri, yaitu hanya menetapkan perdes bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, sedangkan fungsi kontrol dihilangkan, sehingga memperlemah *check and balances* dalam pemerintahan desa. Selain itu, keanggotaan BPD berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demoratis, dengan persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan dalam Undang-Undang tentang Desa. Selama ini sering muncul distorsi dalam musyawarah untuk menentukan siapa pemuka masyarakat yang akan menjadi Anggota BPD. Distorisnya adalah “penunjukan” secara elitis terhadap pemuka masyarakat yang dianggap “dekat” dengan Kepala Desa. Akibatnya adalah ketiadaan akses rakyat biasa (*ordinary people*) untuk berpartisipasi sebagai anggota BPD.

c. Format Keuangan Desa

Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa.²² Pendapatan Desa meliputi (a) pendapatan asli desa yang terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain; (b) APBN; (c) bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota minimal 10% dari pajak dan retribusi daerah; (d) Alokasi Dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan dari kabupaten/kota minimal 10% setelah dikurangi dana Alokasi Khusus (DAK); (e) bantuan keuangan dari APBD provinsi dan kabupaten/kota; (f) hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan lain-lain pendapatan desa yang sah.²³ Penggunaan keuangan desa tersebut diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang disepakati dalam musyawarah desa, tetapi tidak terbatas pada kebutuhan primer, pelayanan dasar, lingkungan, dan kegiatan pemberdayaan masyarakat desa.²⁴

d. Format Pengawasan Desa

Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa.²⁵ Pembinaan dan pengawasan tersebut dapat didelegasikan kepada perangkat daerah²⁶ yang membidangi pemerintahan desa seperti Badan

²² Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

²³ *Ibid*, Pasal 72 ayat (1)

²⁴ *Ibid*, Pasal 74.

²⁵ *Ibid*, Pasal 112 ayat (1).

²⁶ *Ibid*, ayat (2).

Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa. Pembinaan dan pengawasan tersebut meliputi penyusunan regulasi, dapat berbentuk standar, panduan teknis, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, asistensi teknis dan lain-lain. Sedangkan pengawasan dilakukan preventif dan represif atas penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk monitoring dan evaluasi secara berkelanjutan, baik dari atas maupun secara partisipatif di tingkat desa.

D. PENUTUP

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kedudukan dan kewenangan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 telah disesuaikan dengan konsep desa yang dikehendaki UUD NRI Tahun 1945. Desa tidak lagi ditempatkan dalam sub ordinat atau satelit dari struktur supra desa seperti kabupaten/kota, apalagi kecamatan.
2. Substansi utama pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tidak semata-mata mengatur masalah kewenangan Kepala Desa dan aparat pemerintahan desa saja, melainkan lebih pada jaminan negara untuk mengakui, menghormati dan melindungi karakteristik asli desa di satu pihak, dan mempertahankan otonomi desa di pihak lain. Oleh karena itu, pilihan konsep desa jatuh pada konsep desa adat/asli (*self governing community*) dan konsep desa otonom (*local self governing*) sebagai alternatif bagi desa yang sudah memudar hak asal-usul dan nilai-nilai kearifan lokalnya. Pemerintah desa dipimpin oleh Kepala Desa atau sebutan lain (seperti Pasirah dalam konsep

Marga di Sumatera Selatan, Bengkulu dan sekitarnya atau Wali Nagari dalam konsep Nagari di Sumatera Barat) beserta Sekretaris Desa dan perangkat desa. Kepala Desa secara penuh hanya menangani urusan pemerintahan, sedangkan masalah pembangunan dan kemasyarakatan menjadi tanggung jawab pranata sosial lainnya, sebagai penampung aspirasi masyarakat, sehingga bagi pemerintah adat yang selama ini masih hidup dan berkembang dapat berperan kembali. Desa diberikan porsi kewenangan yang cukup untuk mengelola sumber-sumber pendapatan bagi desa. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dalam pengaturan menitikberatkan pada peran masing-masing susunan pemerintahan dalam rangka meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan desa.

DAFTAR PUSTAKA

- Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa*, Bandung: Alumni, 2010.
- Bagir Manan, *Menyongsong Otonomi Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Budiman Sudjatmiko dan Yando Zakaria, *Desa Kuat, Indonesia Hebat!*, Jakarta: Diterbitkan Atas Kerja Sama Rumah Suluh, Pusat Studi Pedesaan, dan Pustaka Yustisia, 2015.
- Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, Malang: Universitas Kanjuruhan, 2010.
- _____, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Malang: Setara Press, 2013.
- Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: PSHTN UI, 2004.
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Sadu Warsistiono, Etin Indrayani, dan Andi Pitono, *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, Bandung: Fokusmedia, 2006.
- Sadu Warsistiono dan M. Irwan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, Bandung: Fokusmedia, 2007.
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Sinar Harapan, 2002.
- Sutoro Eko dan AA GN Ari Dwipayana, *Mencari Format Otonomi Desa di Tengah Keragaman*, Jakarta: Depdagri, 2008.
- Tim Kementerian Dalam Negeri, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa*.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.