

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Desa

1. Pengertian Pemerintahan Desa

Pemerintahan diartikan sebagai sekumpulan orang yang mengelola kewenangan, melaksanakan kepemimpinan, dan koordinasi pemerintahan serta pembangunan masyarakat dari lembaga-lembaga tempat mereka bekerja.

Menurut Syafi'ie secara etimologi, pemerintahan dapat diartikan sebagai berikut:

- a. Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh, yang berarti didalamnya terdapat dua pihak, yaitu yang memerintah memiliki wewenang dan yang diperintah memiliki kepatuhan akan keharusan.
- b. Setelah ditambah awalan “pe” menjadi pemerintah, yang berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah.
- c. Setelah ditambah lagi akhiran “an” menjadi pemerintahan, berarti perbuatan, cara, hal atau urusan dari badan yang memerintah tersebut.

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan Negara sendiri, jadi tidak diartikan sebagai Pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas

lainnya termasuk legislatif dan yudikatif. Pemerintahan Desa adalah suatu proses pemaduan usaha-usaha masyarakat desa yang bersangkutan dengan usaha-usaha pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat.³⁰⁸

Dalam undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 23, ditegaskan bahwa Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintahan Desa. Pada Pasal 1 ayat 3 dirumuskan bahwa: Pemerintahan Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Jadi pemerintahan Desa merupakan organisasi penyelenggara pemerintahan Desa yang terdiri atas:

- a. Unsur Pimpinan, yaitu kepala Desa,
- b. Unsur Pembantu Kepala Desa (Perangkat Desa), yang terdiri atas:
 - 1) Sekretariat desa, yaitu unsur staf atau pelayanan yang diketuai oleh sekretaris desa,
 - 2) Unsur pelaksana teknis, yaitu unsur pembantu kepala desa yang melaksanakan urusan teknis di lapangan seperti urusan pengairan, keagamaan, dan lain-lain:
 - 3) Unsur kewilayahan, yaitu pembantu kepala desa di wilayah kerjanya seperti kepala dusun.³⁰⁹

³⁰⁸ Adon Nasrullah Jamaludin, 2015, *Sosiologi Perdesaan*, Pustaka setia, Surakarta. h. 109-111.

³⁰⁹ Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta. h. 73.

2. Peraturan Desa

Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan desa tersebut dibentuk tentu saja dalam rangka untuk penyelenggaraan pemerintahan desa. Karena itu, keberadaan peraturan ini menjadi sangat penting sebagai *check balance* bagi pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Mengingat pentingnya kedudukan peraturan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, maka dalam penyusunan peraturan desa tersebut harus didasarkan kepada kebutuhan dan kondisi desa setempat, mengacu pada peraturan perundang-undangan desa, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi, serta tidak boleh merugikan kepentingan umum. Lebih dari pada itu, peraturan desa sebagai produk politik harus disusun secara demokratis dan partisipatif.

Setelah peraturan desa ditetapkan oleh Kepala Desa dan BPD, maka tahap selanjutnya adalah pelaksanaan peraturan desa yang akan dilaksanakan oleh Kepala Desa. Kemudian, BPD selaku mitra pemerintahan desa mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap hasil pelaksanaan peraturan desa tersebut. Sedangkan masyarakat selaku penerima

manfaat, juga mempunyai hak untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan desa.³¹⁰

Agar peraturan desa benar-benar mencerminkan hasil permusyawaratan dan pemufakatan antara pemerintahan desa dengan Badan Perwakilan Desa, maka diperlukan pengaturan yang meliputi syarat-syarat dan tata cara pengambilan keputusan bentuk peraturan desa, tata cara pengesahan, pelaksanaan dan pengawasan serta hal-hal lain yang dapat menjamin terwujudnya demokrasi di desa.

Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya. berdasarkan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- c. Undang-undang;
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Keputusan Presiden;
- g. Peraturan Daerah.

³¹⁰ Moch, Solekhan, 2012, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, Setara, Malang. h. 56-57.

Pada ketentuan Pasal 7 Ayat (7) disebutkan bahwa peraturan daerah yang merupakan produk hukum/peraturan yang paling bawah, dapat didefinisikan sebagai peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Peraturan daerah dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Peraturan daerah Provinsi

Peraturan daerah yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur.

b. Peraturan daerah Kabupaten

Peraturan daerah yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama dengan bupati/walikota.

c. Peraturan Desa

Peraturan Desa yang dibuat pemerintah desa bersama Badan Perwakilan Desa yang tata cara pembuatan peraturan desa atau setingkat diatur oleh Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.³¹¹

Peraturan pemerintah desa disusun dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan desa didasarkan pada asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik. serta sejalan dengan asas pengaturan desa, menurut Pasal 24, penyelenggaraan pemerintahan desa Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa berdasarkan asas:

³¹¹ HAW. Widjaja, 2008, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Pers, Jakarta. h. 94-96.

- a. Kepastian hukum;
- a. Tertib penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Tertib kepentingan umum;
- c. Keterbukaan;
- d. Proporsionalitas;
- e. Profesionalitas;
- f. Akuntabilitas;
- g. Efektivitas dan efisien;
- h. Kearifan lokal;
- i. Keberagaman; dan
- j. Partisipatif.³¹²

3. Penyelenggara Pemerintahan Desa

Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Sementara, perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Yang dimaksud dengan “perangkat desa lainnya” dalam ketentuan ini adalah perangkat pembantu kepala desa yang terdiri dari sekretariat desa, pelaksana teknis lapangan seperti kepala urusan, dan unsur kewilayahan seperti kepala dusun atau dengan sebutan lain. Jumlah perangkat desa

³¹² Undang-Undang Dasar Republik Indonesia No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

disesuaikan dengan kebutuhan, kondisi sosial masyarakat setempat, dan kemampuan keuangan desa.³¹³

Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa pemerintah desa adalah kepala atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, dalam melaksanakan tugas.

a. Kepala Desa

Menurut Pasal 26 Undang-undang No. 6 tahun 2014 Tentang desa disebut bahwa:

- 1) Kepala Desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.
- 2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang:
 - a) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa;
 - b) Mengangkat dan memberhentikan perangkat desa;
 - c) Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan asset desa;
 - d) Menetapkan peraturan desa;
 - e) Menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa;
 - f) Membina kehidupan masyarakat desa;

³¹³ Didik G. Suharto, 2016, *Membangun Kemandirian Desa: Perbandingan UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, dan UU No. 32/2004 Serta Perspektif UU No. 6/2014*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 193.

- g) Membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa;
- h) Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa;
- i) Mengembangkan sumber pendapatan desa;
- j) Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- k) Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa;
- l) Memanfaatkan teknologi tepat guna;
- m) Mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- n) Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- o) Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³¹⁴

b. Perangkat Desa

Perangkat desa terdiri dari: Sekretaris desa, pelaksana kewilayahan, Pelaksana teknis. Sedangkan tugas mereka adalah membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Karena itu, mereka diangkat dan diberhentikan oleh kepala desa.

³¹⁴ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Kemudian, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, perangkat desa bertanggung jawab kepada kepala desa.

c. BPD (Badan Permusyawaratan Desa)

BPD (Badan Permusyawaratan Desa) mitra kepala desa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Keanggotaan BPD merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang, dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan keuangan desa. Sedangkan peresmiannya ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota.

Masa kerja BPD sama dengan Kepala Desa, yaitu 6 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali selama 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak berturut-turut. Sedangkan tugas dan fungsi BPD adalah: 1) membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, 2) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, dan 3) melakukan pengawasan kinerja kepala desa.

Kemudian untuk melaksanakan tugas dan fungsinya tersebut, BPD mempunyai hak untuk: 1) mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintahan desa, 2) menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan

pemberdayaan masyarakat desa, dan 3) mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.³¹⁵

d. Perencanaan Pembangunan Desa

Secara etimologis, perencanaan berasal dari kata rencana yang berarti rancangan atau rangka sesuatu yang akan dikerjakan. Jadi perencanaan sebagai suatu cara untuk mencapai tujuan dengan memanfaatkan segala sumber daya yang tersedia secara efisien dan efektif. Dengan demikian, suatu perencanaan bisa difahami sebagai respon atau reaksi terhadap masa depan.

Menurut Conyer bahwa perencanaan adalah usaha secara sadar, dan terus menerus yang dilakukan guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu.³¹⁶

Menurut Riyadi pembangunan adalah suatu usaha atau proses perubahan, demi tercapainya tingkat kesejahteraan atau mutu hidup suatu masyarakat dan individu-individu di dalamnya yang berkehendak dan melaksanakan pembangunan itu.³¹⁷

Menurut Mardikanto pembangunan adalah upaya yang dilakukan secara sadar dan terencana, dilaksanakan terus menerus oleh pemerintah

³¹⁵ Moch, Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, ... *Op.Cit.* h. 76-77.

³¹⁶ *Ibid.* h. 57-58.

³¹⁷ Aprillia Theresia, dkk, 2015, *Pembangunan Berbasis Masyarakat: Acuan Bagi Praktisi, Akademis, dan Pemerhati Pengembangan Masyarakat*, Alfabeta, Bandung.h. 2.

bersama-sama segenap warga masyarakatnya atau dilaksanakan oleh masyarakat dengan difasilitasi oleh pemerintah, dengan menggunakan teknologi yang terpilih, untuk memenuhi segala kebutuhan atau memecahan masalah-masalah yang sedang dan akan dihadapi, demi tercapainya mutu hidup atau kesejahteraan seluruh warga masyarakat dari suatu bangsa yang merencanakan dan melaksanakan pembangunan tersebut.³¹⁸

Aparat pemerintah/penguasa, di dalam pengambilan keputusan tentang kebijakan dan perencanaan pembangunan harus senantiasa mau mendengarkan, memahami, dan menghayati aspirasi masyarakat, memahami kondisi dan masalah-masalah yang sedang dan akan dihadapi masyarakat.³¹⁹

Pembangunan desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, secara pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Untuk itu, Undang-undang ini menggunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu “Desa membangun” dan “membangun Desa” yang diintegritaskan dalam perancangan pembangunan desa.

³¹⁸ *Ibid*, h. 6.

³¹⁹ *Ibid*, h. 10.

Sebagai konsekuensinya, desa menyusun perencanaan pembangunan sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. Dokumen rencana pembangunan desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di desa dan sebagai dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Perencanaan pembangunan desa diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat desa melalui musyawarah perencanaan pembangunan desa. Musyawarah perencanaan pembangunan desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan pembangunan desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat desa. Pembangunan desa dilaksanakan oleh pemerintah desa dan masyarakat desa dengan semangat gotong royong serta memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam desa. Pelaksanaan sektor yang masuk ke desa diinformasikan kepada pemerintah desa dan diintegrasikan dengan rencana pembangunan desa. Masyarakat desa berhak mendapatkan informasi dan melakukan pemantauan mengenai rencana dan pelaksanaan pembangunan desa.

Di dalam Pasal 79 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 ditegaskan, Pemerintah Desa menyusun perencanaan pembangunan desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan

pembangunan Kabupaten/Kota. (2) Perencanaan pembangunan desa disusun secara berjangka meliputi: a. Rencana pembangunan jangka menengah desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun, dan b. Rencana pembangunan tahunan desa atau yang disebut rencana kerja pemerintah desa, merupakan penjabaran dari rencana pembangunan jangka waktu 1 (satu) tahun. Rencana pembangunan jangka menengah desa dan rencana kerja pemerintahan desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di desa. Rencana pembangunan jangka menengah dan rencana kerja pemerintah desa merupakan pedoman dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa yang diatur dalam peraturan pemerintah. Program pemerintah atau pemerintah daerah yang berskala lokal desa dikoordinasikan pelaksanaannya kepada desa. Perencanaan pembangunan desa merupakan salah satu sumber masukan dalam perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.

Perencanaan pembangunan desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat desa. Dalam menyusun perencanaan pembangunan desa, pemerintah desa wajib menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan desa. Musyawarah perencanaan pembangunan desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan pembangunan desa yang didanai oleh anggaran pendapatan dan belanja desa, swadaya masyarakat, dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota. Prioritas,

program, kegiatan, dan kebutuhan pembangunan desa dirumuskan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat desa yang meliputi:

- a. Peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar,
- b. Pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia,
- c. Pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif,
- d. Pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi, dan
- e. Peningkatan kualitas ketertiban dan ketenteraman masyarakat desa berdasarkan kebutuhan masyarakat desa.³²⁰

4. Tata Kelola Pemerintahan Desa

Peraturan hukum yang mengatur tata kelola pemerintahan desa, yaitu sebagai berikut: Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18B Ayat 2 yang berbunyi:

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; Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa; Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014

³²⁰ *Ibid*, h. 10.

tentang Desa; Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang dana desa yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara.

Pemerintahan desa memiliki peranan yang signifikan dalam pengelolaan proses sosial didalam masyarakat. Tugas utama yang harus dilakukan pemerintahan desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokrasi, dan memberikan pelayanan sosial yang baik, sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, tentram, aman, dan berkeadilan. Dalam konteks nasional, baik dalam hal pembangunan maupun penyelenggaraan negara secara umum, tata pemerintahan yang baik melibatkan tiga pilar yaitu penyelenggara negara termasuk pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat. Ketiga unsur tersebut disyaratkan bersinergi dalam rangka membangun tata pemerintahan yang baik dilembaga penyelenggara negara, dunia usaha, dan berbagai kegiatan masyarakat.³²¹

a. Tata Kelola Pemerintahan yang baik

Konsep *good governance* menjadi sangat populer seiring dengan menguatnya nilai-nilai politik dan demokratisasi di Indonesia. Seiring dengan penerapannya tersebut, secara terminologi *good governance* ini dialih bahasakan ke dalam bahasa Indonesia sebagai “tata pemerintahan

³²¹ Herman Abdullah, 2009, *Geliat Pembangunan Kota Pekanbaru Menuju Kota Terkemuka di Indonesia*, Rmbooks, Jakarta. h. 131-132.

yang baik” atau ada pula yang menyebutnya “keperintahan yang baik”.³²²

Menurut Ganie Rochman, pengertian *good governance* terdapat empat unsur utama, yaitu akuntabilitas, adanya kerangka hukum (*rule of law*), informasi, dan transparansi.³²³

Pentingnya penyelenggaraan pemerintahan yang mengarah pada tata pemerintahan yang baik *good governance* tersebut juga diungkapnya Syamsuddin bahwa *good governance* mengarahkan kepada upaya untuk memperbaiki dan meningkatkan proses manajemen pemerintahan sehingga kinerjanya menjadi lebih baik. Dengan demikian, untuk mendorong terwujudnya tata pemerintahan desa yang baik seharusnya diletakkan pada dua level. *Pertama*, di level desa perlu dibangun *good governance* yang memungkinkan keterlibatan seluruh elemen desa dalam urusan publik, penyelenggaraan pemerintahan, dan merumuskan kepentingan desa. Sebab demokratisasi proses penyelenggaraan pemerintahan desa bisa terbentuk melalui perluasan ruang publik, pengaktifan kelompok-kelompok sosial dan forum-forum warga serta jaringan antar kelompok.

³²² Asep Muslim, 2007, *Reformasi Birokrasi Tinjauan Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Perca, Jakarta. h. 99.

³²³ Paulus Effendi Lotulung, 2013, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Salemba Humanika, Jakarta. h. 143.

Proses penyelenggaraan pemerintahan desa pada prinsip-prinsip *good governance* ada 9 prinsip atau karakteristik *good governance*, yaitu:

324

a) Partisipasi (*Participation*)

Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermedia institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berkumpul dan menyatakan pendapat serta berpartisipasi secara konstruktif.

b) Penerapan hukum (*Rule of Law*)

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa buku, terutama hukum untuk hak asasi manusia.

c) Transparansi (*Transparancy*)

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga, dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

d) Tanggung jawab (*Responsiveness*)

Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap pemangku kepentingan.

³²⁴ Moch, Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, ...*Op.Cit.* h. 29-32.

e) Orientasi (*Consensus orientation*)

Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan ³²⁵ yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

f) Keadilan (*Equity*)

Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meringankan atau menjaga kesejahteraan mereka.

g) Efektivitas (*Effectiveness and efficiency*)

Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.

h) Akuntabilitas (*Accountability*)

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat sipil bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga pemangku kepentingan. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

i) Strategi visi (*Strategic vision*)

Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan mengembangkan manusia yang luas dan jauh depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

³²⁵ *Ibid.*

Jika prinsip-prinsip tersebut diberlakukan dan bisa dilaksanakan dengan sungguh-sungguh, maka proses penyelenggaraan pemerintahan desa bisa berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut. *Kedua*, pada level tata hubungan desa dengan supra desa (Kabupaten/Provinsi), perlu dibangun sebuah proses *delivery intermediary* yang bisa mengantarkan semesta kepentingan desa pada domain politik supradesa secara partisipatif.

b. Pemerintah Desa

Pemerintah desa merupakan bagian dari pemerintah nasional, yang penyelenggaraannya ditujukan kepada desa. Menurut Hanif Nurcholis,³²⁶ pemerintah mempunyai tugas pokok yaitu: (1) melaksanakan urusan rumah tangga desa, urusan pemerintahan umum, membangun dan membina masyarakat; (2) menjalankan tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah Provinsi, dan pemerintah kabupaten. Dari tugas pokok tersebut, lahirlah fungsi pemerintah desa yang berkaitan langsung dengan situasi sosial dalam kehidupan bermasyarakat.

Pemerintah Desa menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa. Pemerintahan desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa bertugas

³²⁶ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, ... Op.Cit.* h. 138.

menyelenggarakan sistem pemerintahan desa, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, pemberian pelayanan dan pembinaan kemasyarakatan desa. Sejalan dengan itu, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa juga mengartikan bahwa pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.³²⁷

B. Tinjauan Umum Sejarah dan Perkembangan Sistem Pemerintahan Desa

Desa adalah 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. Desa adalah suatu wilayah yang penduduknya saling mengenal, hidup bergotong-royong, adat istiadat yang sama, dan mempunyai tata cara sendiri dalam mengatur kehidupan kemasyarakatannya. Desa sebagai daerah otonomi yang bulat dan utuh serta bukan pemberian dari pemerintah, sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki desa tersebut. Otonomi desa diakui secara nyata sehingga menjadi daerah yang

³²⁷ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

bersifat istimewa dan mandiri, memiliki identitas sendiri. Desa bukan merupakan unsur pelaksana administratif kabupaten atau kecamatan.³²⁸

Secara administratif desa berada di bawah Pemerintahan Kabupaten. Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan daerah, desa merupakan desentralisasi dari sistem pemerintahan. Pemerintah desa dalam menjalankan pemerintahannya merupakan subsistem penyelenggaraan pemerintah daerah, yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara berdaya guna dan berhasil guna sesuai dengan perkembangan pemerintahan. Upaya untuk memperbaiki sistem pemerintahan desa terus diupayakan dengan penetapan berbagai peraturan perundangundangan, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah. Hal ini dapat diketahui dalam Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Desa adalah desa dan desa Adat atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³²⁹

³²⁸ HAW. Widjaya, 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 164.

³²⁹ Pasal 1 Angka 1 Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Untuk mengetahui, sekaligus membandingkan konsep Pemerintahan Desa yang terbaik dan sesuai untuk masyarakat desa di Indonesia maka perlu mempelajari perkembangan pemerintahan Desa sejak awal. Perkembangan pemerintahan desa di Indonesia sejak masa colonial hingga saat ini dapat diuraikan secara singkat sebagai berikut:

a. Pemerintahan Desa Masa Kolonial

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 (pimpinan). Kemudian pengaturan lebih lanjut tertuang dalam IGOB (*Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten*) LN 1938 No. 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, Nagari di Minangkabau sedangkan di bekas Karesidenan Bangka Belitung disebut Haminte.

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 adalah masyarakat hukum

adat berfungsi sebagai kesatuan wilayah. Pemerintah terdapat dalam rangka Pemerintahan Hindia Belanda dan merupakan Badan Hukum Indonesia (IGOB STB 1938 No. 490 jo 681). Sedangkan bentuk dan susunan pemerintahannya ditentukan berdasarkan hukum adat masing-masing daerah. Adapun dasar hukumnya adalah *Indische Staatsgeling* dan IGOB Stb.1938 No. 490 Jo. 681.

Adapun tugas, kewenangan, serta lingkup pemerintahan meliputi bidang perundangan, pelaksanaan, keadilan dan kepolisian. Dengan demikian Desa pada saat itu memiliki otoritas penuh dalam mengelola dan mengatur wilayahnya sendiri termasuk ketertiban dan keamanan berupa kepolisian. Selain itu masing-masing wilayah tersebut memiliki pengaturan hak ulayat atau hak wilayah.

b. Pemerintahan Desa Awal Kemerdekaan

Ketika awal kemerdekaan Pemerintahan Desa diatur dalam UUD 1945, Pasal 18 penjelasan II yang berbunyi sebagai berikut: *“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 mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut”.

Kemudian pengaturan lebih lanjut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Pembentukan Desa Praja atau daerah otonom adat yang setingkat di seluruh Indonesia. Undang-undang ini tidak sesuai dengan isi dan jiwa dari Pasal 18 penjelasan II dalam UUD 1945, karena dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 ini mulai muncul keinginan untuk menyeragamkan istilah Desa. Namun dalam perkembangannya peraturan ini tidak sempat dilaksanakan karena sesuatu alasan pada waktu itu.

c. Pemerintahan Desa Masa Orde Baru

Pada masa Orde Baru, pengaturan tentang Desa diatur melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Undang-Undang ini bertujuan untuk menyeragamkan nama, bentuk, susunan dan kedudukan Pemerintahan Desa. Undang-Undang ini mengatur Desa dari segi pemerintahannya, berbeda dengan Pemerintahan Marga disamping juga mengatur adat istiadat. Secara paradigmatis konsep otonomi desa dalam UU No 5 Tahun 1979 ini melalui konsep penyeragaman sebetulnya merupakan suatu konsep yang tidak tepat, karena secara teoritis otonomi desa merupakan otonomi asli, hal ini yang membedakan dengan konsep otonomi pada tingkat Kabupaten/Kota atau Provinsi yang merupakan pemberian sebagai konsekuensi dari ajaran desentralisasi.

Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi. Pemerintahan terendah langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri didalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggara Pemerintahan Desa adalah Pemerintah Desa yang terdiri dari Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa. Dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari Pemerintah Desa dibantu oleh Perangkat Desa yang Sendiri dari Sekretariat Desa dan kepala Dusun.

Menurut Undang-Undang ini juga mengisyaratkan Desa dibentuk dengan memperhatikan syarat-syarat luas wilayah, jumlah penduduk, dan syarat-syarat lainnya yang akan ditentukan lebih lanjut oleh masyarakat desa. Sementara itu, tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintahan Desa menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 adalah sebagai berikut :

- 1) Menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggaraan dan penanggungjawab utama di bidang Pemerintahan.
- 2) Pembangunan dan Kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa.

3) Urusan pemerintahan desa termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong royong.

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dikenal dengan istilah Lembaga Masyarakat Desa (LMD). Lembaga Masyarakat Desa adalah Lembaga Permusyawaratan/Permufakatan yang keanggotaannya terdiri atas Kepala-Kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-Lembaga Kemasyarakatan dan Pemuka-pemuka Masyarakat di desa yang bersangkutan. Secara prinsipil setiap wakil tentulah melihat dirinya sebagai wakil warga negara yang berada didalam batas lingkup perwakilannya secara keseluruhan oleh karena itu para wakil tersebut disebut sebagai wakil rakyat. Uang adalah barang publik yang sangat krusial dan sensitif dalam pemerintahan desa. Uang bisa menjadi ukuran kekayaan desa, yang bisa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Tetapi uang juga bisa menjadi sumber malapetaka bila tidak dikelola secara bertanggungjawab. Kepala Desa misalnya, bisa kehilangan legitimasi dan bahkan bisa dijatuhkan oleh rakyat desa bila melakukan penyelewengan dalam mengelola keuangan desa.

Adapun yang menjadi sumber penghasilan maupun pendapatan desa menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dibagi dua bagian yakni :

- 1) Sumber pendapatan desa; dan
- 2) Pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Sumber pendapatan desa itu sendiri terdiri dari :

- 1) Pendapatan asli desa;
- 2) Hasil tanah-tanah kas desa;
- 3) Hasil dari swadaya dan partisipasi masyarakat;
- 4) Hasil dari gotong royong masyarakat; dan
- 5) Lain-lain dari hasil usaha desa.

Pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah dan Pemerintah Daerah terdiri dari :

- 1) Sumbangan dan bantuan Pemerintah;
- 2) Sumbangan dan bantuan Pemerintah Daerah;
- 3) Sebagian pajak dan retribusi daerah yang diberikan kepada desa; dan
- 4) lain-lain pendapatan.

d. Pemerintahan Desa Masa Reformasi (1999-sekarang)

- 1) Pemerintahan Desa Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999

Atas dasar pertimbangan bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, adalah tidak sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945, dan perlunya mengakui serta menghormati hak asal usul yang bersifat istimewa, sehingga perlu diganti/dicabut. Penggantian Undang-Undang ini dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor

22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yang mana didalamnya terdapat pengaturan tentang Desa.³³⁰

Di Indonesia untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi ditingkat desa telah banyak undang-undang yang dikeluarkan, dan yang terakhir adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini 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.

Walaupun demikian dengan kondisi aturan tentang pemerintahan desa digabung ke dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, namun hadir suatu bentuk baru di dalam kehidupan politik di desa, yakni munculnya Badan Permusyawaratan Desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

³³⁰ HAW Widjaya, *Op, Cit*, h. 89.

Di dalam Pasal 94 Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa di desa dibentuk pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang inerupakan Pemerintahan Desa. Dengan demikian penyelenggara pemerintahan di desa adalah Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa. Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa. Perangkat Desa terdiri dari unsur- unsur pelayanan seperti Sekretariat Desa atau Tata Usaha, unsur pelaksana teknis lapangan dan unsur Pembantu Kepala Desa di wilayah bagian Desa seperti Kepala Dusun. Sedangkan Badan Permusyawaratan Desa adalah suatu lembaga yang anggota-anggotanya dipilih dari dan oleh penduduk Desa Warga Negara Republik Indonesia.

Bentuk pemerintahan desa menurut Undang-Undang Nomor 22Tahun 1999 ini adalah dimana Desa/Marga dapat dibentuk, dihapuskan, dan/atau digabung dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten dan Dewan Perwakilan Daerah setempat.

Tugas kewenangan lingkup pemerintah meliputi:

- a) Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
- b) Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh pemerintahan daerah dan pemerintah; dan

c) Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan atau pemerintah kabupaten.

Menarik dari Undang-Undang 22 Tahun 1999 ini adalah bahwa Pemerintah Kabupaten dan atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan wilayah Desa menjadi pemukiman, industri dan jasa wajib mengikutsertakan Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya.

Desentralisasi fiskal yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 memang memandang desa dengan sebelah mata dan memberikan kekuasaan yang luar biasa kepada Kabupaten. Melalui penetapan sumber-sumber keuangan Desa, pemerintah hendak menjadikan Desa tergantung kepada Kabupaten, selain juga memaksa masyarakat untuk membiayai urusan desa melalui swadaya dan gotong royong.

Adapun yang menjadi pendapatan Desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah sebagai berikut :

a) Pendapatan Asli Desa meliputi

- (1) Hasil usaha desa;
- (2) Hasil kekayaan desa;
- (3) Hasil swadaya dan partisipasi;
- (4) Hasil gotong royong;
- (5) Lain pendapatan asli desa yang sah;

- (6) Bantuan dari pemerintah kabupaten;
 - (7) Bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah; dan
 - (8) Bagian dari dana perimbangan keuangan daerah pusat dan daerah yang diterima pemerintah kabupaten.
- b) Bantuan dari pemerintah dan pemerintah provinsi;
 - c) Sumbangan dari pihak ketiga; dan
 - d) Pinjaman desa.
- e. Pemerintahan Desa Undang-Undang Nomor Nomor 32 Tahun 2004**

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*), diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan atau pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai

dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan Pemerintahan Negara.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah merupakan koreksi total atas kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Bersamaan dengan itu disusul dengan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dilengkapi dengan sistem pemilihan langsung kepala daerah.

Adapun latar belakang situasi dan nuansa pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah sebagai berikut :

- 1) Suasana reformasi mendapat tafsir yang kurang tepat.
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah “mabuk” reformasi dan mem-buat Perda yang tumpang tindih dengan peraturan perUndang-Undangan lainnya.
- 3) Maraknya korupsi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seluruh Indonesia.
- 4) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertindak “*overacting*” berhadapan dengan Kepala Daerah terutama menyangkut Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) setiap akhir tahun dan pada masa akhir jabatan Kepala Daerah.
- 5) Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam UU No 32 Tahun 2004 ini, Pemerintah Desa adalah terdiri atas Kepala Desa dan perangkat desa. Perangkat desa itu sendiri terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris Desa sebagaimana dimaksud diatas ditempati dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah 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; dan
- d) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

f. Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

Sebagaimana diutarakan pada bagian sejarah pemerintahan desa menurut konsep UU No 5 Tahun 1979, bahwa sebagai akibat kekacauan paradigmatis antara konsep otonomi desa sebagai sesuatu yang bersifat asli, yang berbeda dengan konsep otonomi daerah pada tingkat

Kabupaten/Kota, sehingga pasca berlakunya UU No 32 Tahun 2014, pengaturan tentang desa yang sebelumnya merupakan bagian terintegrasi dengan UU tentang Pemerintahan Daerah, baik dimasa UU No 22 Tahun 1999 maupun UU No 32 Tahun 2004, akhirnya *legal police* negara memisahkan antara normativitas UU tentang Pemerintahan Daerah dengan UU tentang Desa.

Berdasarkan hal tersebut, pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7). Walaupun demikian, kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan. 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 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.

1) Pemerintahan Desa Adat dalam Sistem Pemerintahan Desa

Apabila berbicara tentang desa, maka mau tidak mau terlebih dahulu kita harus meletakkannya dalam kerangka sistem pemerintahan daerah. Karena desa merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah. Apabila kita mengacu pada ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), maka tidak satupun ketentuan pasal-pasal dalam UUD 1945 yang menyatakan secara eksplisit tentang desa. Pertanyaan yang muncul darimana sebetulnya asal usul pengaturan desa di dalam UUD 1945?

Sebagaimana yang telah disebutkan di atas apabila kita berbicara tentang desa, maka harus diletakkan dalam konteks pemerintahan daerah. Oleh karena itu untuk melihat tentang asal usul pengaturan desa di dalam UUD 1945, mestilah mengacu pada ketentuan Bab VI Pasal 18 UUD 1945 yang diamandemen menjadi ketentuan Pasal 18, 18A, dan 18B. Berdasarkan ketiga pasal ini, maka pemerintah daerah di Indonesia terdiri atas tiga bentuk:

- a) Pemerintahan Daerah biasa (Pasal 18);
- b) Pemerintah Daerah Khusus atau Istimewa (Pasal 18B ayat 1);
- c) Kesatuan masyarakat hukum adat (Pasal 18B ayat 2).

Pemerintahan daerah biasa, dalam menyelenggarakan administrasi pemerintahan biasanya menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2). Adapun pemerintah daerah khusus atau istimewa dan kesatuan masyarakat hukum adat menggunakan penghormatan dan pengakuan, rekognisi (Pasal 18B ayat 1 dan ayat 2). Bahasa yang digunakan dalam ketentuan Pasal 18 B ayat 2 adalah “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat mengandung makna beserta hak-hak tradisionalnya”.

Pengaturan ini mengandung makna bahwa negara harus melakukan rekognisi terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, yang didalamnya mencakup desa, nagari, mukim, huta, sosor, kampung, marga, nagari, parangiu, pakraman, lembang dan seterusnya.

Sebagaimana telah disinggung di atas, keberadaan Pemerintahan Desa Adat terkait dengan pengakuan konstitusional masyarakat hukum adat dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Dalam Pasal 18B ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai salah satu landasan konstitusional masyarakat adat menyatakan pengakuan secara deklaratif bahwa negara mengakui dan menghormati keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Pasal ini berbunyi: “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”.

Masyarakat hukum adat disebut juga dengan istilah “masyarakat tradisional” atau *the indigenous people*, dalam kehidupan sehari-hari lebih sering dan populer disebut dengan istilah “masyarakat adat”.³³¹

Masyarakat hukum adat adalah komunitas manusia yang patuh pada peraturan atau hukum yang mengatur tingkah laku manusia dalam hubungannya satu sama lain baik berupa keseluruhan dari kebiasaan dan kesusilaan yang benar-benar hidup karena diyakini dan dianut, jika dilanggar pelakunya mendapat sanksi dari penguasa adat.

³³¹ Djamanat Samosir, 2013, *Hukum Adat Indonesia*, Nuansa Aulia, Medan, h. 69.

Pengertian masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang timbul secara spontan di wilayah tertentu, yang berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan rasa solidaritas yang sangat besar diantara para anggota masyarakat sebagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaannya hanya dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya.³³²

Masyarakat hukum adat juga merupakan suatu kesatuan manusia yang saling berhubungan dengan pola berulang tetap, yaitu suatu masyarakat dengan pola-pola perilaku yang sama, dimana perilaku tersebut tumbuh dan diwujudkan oleh masyarakat, dari pola tersebut diwujudkan aturan-aturan untuk mengatur pergaulan hidup itu. Suatu pergaulan hidup dengan pola pergaulan yang sama, hanya akan terjadi apabila adanya suatu komunitas hubungan dengan pola berulang tetap.

Selain itu, masyarakat hukum adat merupakan komunitas manusia yang patuh pada peraturan atau hukum yang mengatur tingkah laku manusia dalam hubungannya satu sama lain baik berupa keseluruhan dari kebiasaan dan kesusilaan yang benar-benar hidup karena diyakini dan dianut, jika dilanggar pelakunya mendapatkan sanksi dari para penguasa adat.

³³² *Ibid*,h.72.

Di Negara Republik Indonesia, masyarakat hukum adat dapat dibagi menjadi 4 (empat) macam, yaitu:

- 1) Masyarakat adat yang susunan kekerabatannya kebapakan (Patrilineal), yaitu masyarakat yang kekerabatannya mengutamakan keturunan garis laki-laki.
- 2) Masyarakat adat yang susunan kekerabatannya keibuan (Matrilineal), yaitu masyarakat yang kekerabatannya mengutamakan keturunan menurut garis wanita.
- 3) Masyarakat adat yang bersendi keibu-bapakan (Parental), yaitu masyarakat yang kekerabatannya tidak mengutamakan keturunan laki-laki ataupun wanita.
- 4) Masyarakat adat yang bersendi kebapakan beralih (Alternatif) maksudnya yaitu kekerabatan yang mengutamakan garis keturunan laki-laki namun adakalanya mengikuti garis keturunan wanita karena adanya faktor pengaruh lingkungan waktu dan tempat.

Ditinjau dari segi dasar susunannya, masyarakat hukum adat dapat dibagi atas dua golongan, yaitu yang berdasarkan pertalian suatu keturunan (genealogi) dan berdasar lingkungan daerah (teritorial).³³³

Masyarakat hukum atau persekutuan hukum yang teritorial adalah masyarakat yang tetap dan teratur, yang anggota-anggota masyarakatnya terikat pada suatu daerah kediaman tertentu, baik

³³³ Soerjono Soekanto, 2010, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, h.95.

dalam kaitan duniawi sebagai tempat kehidupan maupun dalam kaitan rohani sebagai tempat pemujaan terhadap roh-roh leluhur. Masyarakat atau persekutuan hukum yang bersifat genealogis adalah suatu kesatuan masyarakat teratur, dimana para anggotanya terikat pada suatu keturunan yang sama dan leluhur, baik secara langsung karena hubungan darah (keturunan) atau secara tidak langsung karena pertalian keturunan atau pertalian adat. Adapun melalui sudut bentuknya, maka masyarakat hukum adat tersebut ada yang berdiri sendiri, menjadi bagian dari masyarakat hukum adat yang lebih tinggi atau mencakup beberapa masyarakat hukum adat yang lebih rendah, serta merupakan perserikatan dari beberapa masyarakat hukum adat yang sederajat.³³⁴

Salah satu hal yang penting dalam masyarakat hukum adat terkait erat dengan intitusional kelembagaan masyarakat hukum adat yang selama ini diakui dengan Desa berikut sistem pemerintahannya. Mengacu pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pengertian Desa desa adat atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan

³³⁴ *Ibid.*

dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kontruksi pasal diatas berimplikasi pada sistem pemerintahan Desa Adat adalah bagian dari sistem Pemerintahan Desa. Hal ini ditegaskan pula dalam Pasal 6 ayat (1) yang menyebutkan: “Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat”. Pemerintahan Desa Adat dimaksud adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat adat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Pemerintah Desa Adat adalah Kepala Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa Adat sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa Adat.

Meskipun demikian, Pemerintahan Desa Adat memiliki kekhasannya tersendiri dibandingkan sistem Pemerintahan Desa pada umumnya sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 107 sampai dengan Pasal 109 dengan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- 1) .Pengaturan dan penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dilaksanakan sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di Desa Adat yang masih hidup serta sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- 2) Pemerintahan Desa Adat menyelenggarakan fungsi permusyawaratan dan Musyawarah Desa Adat sesuai dengan susunan asli Desa Adat atau dibentuk baru sesuai dengan prakarsa masyarakat Desa Adat.
- 3) Susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam peraturan daerah Provinsi.

C. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Politik Hukum Pemerintahan Desa

1. Tinjauan Umum Otonomi Desa

Aspek historis dari otonomi penting untuk mendapat perhatian dalam mengkaji masalah Otonomi, persoalan tentang otonomi selalu menjadi bahan perbincangan dikalangan para cendikiawan kita dari masa ke masa, disamping latar belakang historis, pelaksanaan otonomi juga ditentukan oleh politik hukum yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Secara lebih jelas Juniarto menyatakan bahwa luas sempitnya urusan-urusan yang diserahkan kepada suatu pemerintahan lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, tergantung pada politik hukum yang sedang dianut pada waktu itu, yang dituangkan dalam hukum positifnya.³³⁵

³³⁵ Abdurrahman, 1987, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta. h.8.

Apabila ditelaah dari sejarah pembentukan Undang-Undang Dasar 1945, dapat dikatakan bahwa Moh. Yaminlah orang pertama yang membahas masalah Pemerintahan Daerah dalam sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945. Dalam sidang itu Moh.Yamin, mengatakan “Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja”³³⁶

Pada kesempatan itu pula Moh. Yamin melampirkan suatu rancangan sementara perumusan Undang-Undang Dasar yang membuat tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi “Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”³³⁷

Perjalanan mengenai peraturan Otonomi daerah dimulai sejak tahun 1945 dan telah dibuat peraturan yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah yang ketika ditetapkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional daerah, disusul dengan Undang-

³³⁶ Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangannya, Dan Problematikanya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. h.1.

³³⁷ *Ibid.*

Undang No. 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diganti oleh Undang-Undang No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti oleh Undang-Undang No. 5 tahun 1974,³³⁸ kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, kemudian diganti kembali dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan perubahannya menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 2008, Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka kedudukan dan kewenangan desa didasarkan atas prinsip otonomi yang mengarahkan pada bentuk kemandirian desa. Desa mendapatkan penghormatan secara utuh oleh supra desa sebagai entitas hukum, yang diberikan kewenangan untuk mengambil kebijakan dalam skala lokalitas.

Tuntutan untuk mengembangkan desa semakin sejahtera dengan diberikan kewenangan mengelola 10% (sepuluh persen) dari jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Peluang dan tantangan tersebut harus dimaknai positif. Selain tantangan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang cukup besar, yakni dihadapkan pada bayang-bayang korupsi, desa juga diharapkan mampu mengelola pemerintahan yang efektif dalam kerangka pelayanan publik. Oleh karena itu, pentingnya sistem pengawasan pemerintahan desa merupakan salah satu upaya membentuk tata kelola pemerintahan desa yang baik (*good village governance*). Sehingga perlu untuk memperkuat sistem pengawasan pemerintahan desa dengan

³³⁸ Abdurrahman, 1987, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*,....., *Loc.Cit.*

merekonstruksi sistem pengawasannya yang sudah ada saat ini, untuk kemudian digagas strategi atau konsep pengawalannya ke depan.

Kemudian sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,³³⁹ salah satu tugas dan fungsi Inspektorat Kabupaten/Kota adalah melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 380 yang menyatakan bahwa Bupati/wali kota sebagai kepala daerah kabupaten/kota berkewajiban melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Perangkat Daerah kabupaten/kota dan dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan tersebut, bupati/wali kota dibantu oleh inspektorat kabupaten/kota.³⁴⁰

Saat ini telah terjadi perubahan paradigma dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan di Indonesia yaitu dari sistem otoritarian kepada sistem demokratis, dan dari sistem sentralistik kepada otonom. Perubahan paradigma tersebut sudah tentu berdampak terhadap sistem hukum yang dianut selama ini yang menitik beratkan kepada produk-produk hukum yang lebih banyak berpihak kepada kepentingan penguasa dari pada kepentingan rakyat, dan produk hukum yang lebih mengedepankan dominasi kepentingan Pemerintah Pusat dari pada kepentingan Pemerintah Daerah.³⁴¹

³³⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³⁴⁰ Pasal 380 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³⁴¹ Romli Atmasasmita, *Menata Kembali Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional*, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembina Hukum Nasional, Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003, h.1.

Dalam pelaksanaannya konsep desentralisasi dan otonomi daerah telah berlangsung lama bahkan sejak sebelum kemerdekaan, dan mencapai puncaknya pada era reformasi dengan dikeluarkannya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan yang kemudian direvisi masing-masing menjadi Undang-Undang No 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No 33 tahun 2004. Dengan adanya undang-undang ini maka ada angin segar yang memungkinkan daerah bisa tumbuh berkembang dan dapat mengurus urusan pemerintah daerahnya sendiri namun otonomi ini adalah langkah awal, sehingga isi dan realisasi dari otonomi sangatlah penting.

Secara konstitusional, tindakan itu dibenarkan oleh UUD 1945. Hal itu dapat dibaca pada Pasal 18 B UUD 1945 dijelaskan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Pengakuan dan penghormatan tersebut sepanjang satuan-satuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁴²

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu terbagi lagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah,

³⁴² *Ibid.*

yang diatur dengan undang-undang, dan itu semua terkandung dalam Pasal Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu pemerintahan Desa juga yang merupakan bagian kecil dari daerah provinsi saat ini diatur dalam perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang No 32 tahun 2004 pada bab XI pasal 200-216. Menurut ketentuan Undang-Undang No 32 Tahun 2004, Desa adalah suatu 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.”³⁴³

Secara historis Desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara bangsa ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Peraturan tentang pemerintahan Desa terbentuk seiring dengan peraturan yang mengatur tentang pemerintahan negara Indonesia. Peraturan mengenai Pemerintahan Daerah atau Otonomi daerah yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

³⁴³ Sadu Wasistiono, Irwan Tahir, 2007, *Prospek Pengembangan Desa*, Fokusmedia, Bandung. h.25.

Pemerintahan Daerah dan pada masa Orde Baru di atur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979.³⁴⁴

Peraturan tentang desa tidak hanya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tapi juga diatur dalam beberapa peraturan pelaksanaan seperti Peraturan Pemerintah RI (PPRI) Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa. Peraturan ini mengatur beberapa hal pokok yang berkaitan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa.

Dimana penyelenggaraan pemerintahan desa dilakukan oleh Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD). BPD berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Desa. Anggota BPD dipilih dari dan oleh penduduk desa yang berjumlah ganjil dan sekurang-kurangnya 5 (lima) orang.³⁴⁵

Loekman sutrisno dalam makalahnya yang berjudul Negara dan Perananya dalam Menciptakan Pembangunan Desa yang Mandiri mengisyaratkan bahwa, suatu pembangunan dikatakan berhasil tidak hanya apabila pembangunan itu menaikkan taraf hidup masyarakat, tetapi juga diukur dengan sejauh mana pembangunan itu dapat menimbulkan kemauan

³⁴⁴ HW.Widjaja, 2005, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Bulat Dan Utuh*, Grafindo Persada, Jakarta.h.4.

³⁴⁵ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2001, *Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 142, pasal 30-32.

dan kemampuan dari masyarakat untuk mandiri, dalam arti kemauan masyarakat itu untuk menciptakan pembangunan dan melestarikan serta mengembangkan hasil-hasil pembangunan, baik yang berasal dari usaha mereka sendiri maupun yang berasal dari prakarsa yang datang dari luar masyarakat.³⁴⁶

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka kedudukan dan kewenangan desa didasarkan atas prinsip otonomi yang mengarahkan pada bentuk kemandirian desa. Desa mendapatkan penghormatan secara utuh oleh supra desa sebagai entitas hukum, yang diberikan kewenangan untuk mengambil kebijakan dalam skala lokalitas.

Tuntutan untuk mengembangkan desa semakin sejahtera dengan diberikan kewenangan mengelola 10% (sepuluh persen) dari jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Peluang dan tantangan tersebut harus dimaknai positif. Selain tantangan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang cukup besar, yakni dihadapkan pada bayang-bayang korupsi, desa juga diharapkan mampu mengelola pemerintahan yang efektif dalam kerangka pelayanan publik. Oleh karena itu, pentingnya sistem pengawasan pemerintahan desa merupakan salah satu upaya membentuk tata kelola pemerintahan desa yang baik (*good village governance*). Sehingga

³⁴⁶ <http://www.banyumaskab.go.id>, ***Penguatan Otonomi Desa Menuju Kemandirian Desa***, diakses 21 Januari 2018.

perlu untuk memperkuat sistem pengawasan pemerintahan desa dengan merekonstruksi sistem pengawasannya yang sudah ada saat ini, untuk kemudian digagas strategi atau konsep pengawalannya ke depan.

Kemudian sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,³⁴⁷ salah satu tugas dan fungsi Inspektorat Kabupaten/Kota adalah melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 380 yang menyatakan bahwa Bupati/wali kota sebagai kepala daerah kabupaten/kota berkewajiban melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Perangkat Daerah kabupaten/kota dan dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan tersebut, bupati/wali kota dibantu oleh inspektorat kabupaten/kota.³⁴⁸

Dalam Undang-Undang tersebut memiliki beberapa keistimewaan beberapa diantaranya yaitu :

- a) Dana yang besar akan masuk ke Desa,
- b) Aparatur desa mendapatkan penghasilan tetap
- c) Adanya peluang desa untuk mengatur penerimaan yang merupakan pendapatan desa
- d) Masa jabatan kepala desa bertambah,
- e) Bertambahnya kewenangan BPD.³⁴⁹

³⁴⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³⁴⁸ Pasal 380 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³⁴⁹ <http://www.kajianundangdesa.com>, diakses tanggal 21 Januari 2018.

Ini merupakan babak baru bagi desa agar lebih maju dan mandiri. Kunci yang terkandung UU Desa adalah pemberdayaan. Desa menyusun perencanaan, mengawasi dalam pelaksanaan dan mengontrol dalam evaluasi. Perencanaan itu harus sesuai realitas bukan sekedar angan-angan belaka. Maka UU Desa memberikan penguatan bagi desa, mereka mandiri dalam menentukan rumah tangganya sendiri. Penguatan tersebut bukan hanya dilakukan bagi desa dan aktor-aktornya tetapi juga pemerintah daerah, agar tidak setengah hati.³⁵⁰

UU Desa lahir dari perjuangan dan perjalanan yang panjang dimana sebelumnya pengaturan tentang desa diatur dalam undang-undang 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah di dalamnya penyelenggaraan desa diatur dalam beberapa pasal, namun karena perkembangan masyarakat peraturan desa dalam undang-undang itu pun tidak relevan lagi dan sudah ketinggalan zaman di bandingkan perkembangan masyarakat yang terus maju, maka lahir undang-undang no 6 tahun 2014 tentang desa dengan harapan pengaturan tentang desa nantinya akan lebih jelas dan dapat lebih memberikan Otonomi yang lebih luas terkait penyelenggaraan desa yang mandiri.

Dengan munculnya peraturan yang membahas lebih dalam mengenai peraturan tentang desa, diharapkan akan terciptanya kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan

³⁵⁰ <http://apmd.ac.id>, *Kemandirian Keberlangsungan Hidup Dan Pembaharuan Desa*, diakses, tanggal 21 Januari 2018.

kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.³⁵¹

2. Politik Hukum Pengaturan tentang Desa Berdasarkan Undang-Undang

Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

1) Sejarah Pengaturan tentang Desa di Indonesia

Negara republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 antara lain menyatakan bahwa pembagian Daerah di Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Dalam penjelasan tersebut, antara lain dikemukakan bahwa oleh karena Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga.³⁵²

Sejak proklamasi Kemerdekaan tahun 1945 hingga sampai pada saat ini, peraturan-peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang

³⁵¹ Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa.

³⁵² H.A.W Widjaja, 2010, ***Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh***, Raja Grafindo Persada, Jakarta. h. 1.

bentuk dan susunan pemerintahan di daerah, termasuk pemerintahan desa adalah sebagai berikut³⁵³ :

- a) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah.
- b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok- Pokok Pemerintahan Daerah.
- c) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pokok- Pokok Pemerintahan Daerah.
- d) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- e) Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah (disempurnakan).
- f) Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 (disempurnakan) tentang DPRD Gotong-Royong dan Sekretariat Daerah.
- g) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok- Pokok Pemerintahan Daerah.
- h) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja.
- i) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
- j) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
- k) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁵³ H.A.W Widjaja, 1992, *Titik Berat Otonomi*, Rajawali, Jakarta, h.30.

- l) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.
- m) Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- n) Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- o) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa.

2) Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang juga mengatur mengenai desa menegaskan, desa sebagai kesatuan masyarakat hukum 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 dalam kabupaten, dengan pengertian tersebut sangat jelas bahwa undang-undang ini memberikan dasar menuju self governing community yaitu suatu komunitas yang mengatur dirinya sendiri.³⁵⁴

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintahan desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu. Sedangkan terhadap desa

³⁵⁴ H.A.W. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat, dan Utuh,....* *ibid.* h. 36.

diluar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa 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.³⁵⁵

Berdasarkan Undang-Undang 32 Tahun 2004 Desa Adalah 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 di akui dan dihormati dalam system Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang 32 tahun 2004 Pasal 206 mengenai urusan kewenangan desa kewenangan desa tercantum dalam pasal 206 :

- 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 pemerintahan kabupaten/kota.
- d) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

³⁵⁵ H.AW. Widjaja, 2007, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU.No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 36-37.

Pasal 200 (1), “Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa”. Penggunaan istilah “dibentuk” ini menegaskan bahwa pemerintahan desa merupakan subsistem atau bagian dari pemerintahan daerah kabupaten/kota, karenanya ia menjalankan sebagai kewenangan pemerintahan kabupaten/kota. Dalam UU ini desa merupakan satuan pemerintah yang ada dalam pemerintahan kabupaten/kota. Ini berbeda dengan istilah yang digunakan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang”.³⁵⁶

Pemakaian istilah “dibagi atas daerah-daerah” menunjukkan selain menghormati daerah otonom juga menegaskan adanya hubungan pemerintahan pusat dan daerah yang bersifat horizontal. Dengan demikian ada perbedaan model hubungan pusat dan daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dengan model hubungan kabupaten/kota dengan desa berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004. Pengakuan NKRI pada keberadaan desa dituangkan dalam bentuk pengertian desa “Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan

³⁵⁶ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

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”³⁵⁷.

Undang-Undang 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa desa adalah subyek hukum, negara mengakui desa sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasar sejarah asal-usul dan adat istiadat. Desa adalah *self governing community* berdaulat dan berbasis musyawarah, bukan entitas otonom yang disebut *local self government* seperti halnya kabupaten. Pada sisi lain, desa ditempatkan di dalam pemerintahan kabupaten/kota.

3) Politik Hukum Pengaturan Tentang Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengangkat kembali otonomi desa berbasis jati diri desa, mengakomodasi keanekaragaman & keunikan budaya tiap desa, didalam sebuah negara kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang 6 tahun 2014 tentang Desa menggambarkan itikad negara untuk mengotomikan desa, dengan berbagai kemandirian pemerintahan desa seperti pemilihan umum calon pemimpin desa, anggaran desa, semacam DPRD desa, dan kemandirian pembuatan peraturan desa semacam perda, menyebabkan daerah otonomi

³⁵⁷ UU Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 1 ayat (12)

NKRI menjadi provinsi, kabupaten atau kota, dan desa. Reformasi telah mencapai akarnya, kesadaran konstitusi desa dan dusun diramalkan akan mendorong proses reformasi berbasis otonomi daerah bersifat hakiki.³⁵⁸

Secara struktural, organisasi negara mengatur pemerintahan hanya sampai tingkat kecamatan, sehingga organ di bawah kecamatan diklasifikasi sebagai organ masyarakat, sehingga masyarakat desa disebut sebagai masyarakat yang mengatur dirinya masyarakat yang mengatur dirinya sendiri dan mendirikan pemerintahan desa yang mengatur dirinya sendiri sebagai sebuah otoritas lokal bertaraf desa, pada Perubahan UUD 1945 Pasal 18 B disebut sebagai otonomi khusus yang mendapat pengakuan dan penghormatan sebagai masyarakat hukum adat yang sesuai prinsip NKRI.

Pengaturan Desa pada Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 berdasarkan asas-asas Rekognisi, subsidiaritas, keberagaman, kebersamaan, kegotong-royongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan dan keberlanjutan. Hal itu tercantum dalam pasal (3) Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Asas-asas pengaturan desa pasal (3) dan pengertiannya yaitu :³⁵⁹

a) Rekognisi adalah pengakuan terhadap hak asal-usul

³⁵⁸ *Ibid*

³⁵⁹ Terdapat pada bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

- b) Subsidiaritas adalah penetapan kewenangan berskala local dan pengambilan keputusan secara local untuk kepentingan masyarakat desa.
- c) Keberagaman adalah pengakuan dan penghormatan terhadap system nilai yang berlaku dimasyarakat desa, tetapi dengan tetap mengindahkan system nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
- d) Kebersamaan adalah semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan ditingkat desa dan unsure masyarakat desa dalam membangun desa.
- e) Kegotongroyongan adalah kebiasaan untuk tolong-menolong untuk membangun desa.
- f) Kekeluargaan adalah kebiasaan warga masyarakat desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat desa.
- g) Musyawarah adalah proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan.
- h) Demokrasi adalah system pengorganisasian masyarakat desa dalam suatu system pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat desa atau dengan persetujuan masyarakat desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk tuhan yang maha esa diakui , ditata, dan dijamin.

- i) Kemandirian adalah suatu proses yang dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri.
- j) Partisipasi adalah turut berperan aktif dalam suatu kegiatan.
- k) Kesetaraan adalah kesamaan dalam kedudukan dan peran.
- l) Pemberdayaan adalah upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa.
- m) Keberlanjutan adalah suatu proses yang dilakukan secara terkordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan desa.

Kemudian tujuan dari pengaturan desa pada pasal (4) yaitu:³⁶⁰

- a) Memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b) Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sisten ketatanegaraan republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- c) Melestarikan dan memajukan adat, tradisi dan budaya masyarakat desa.

³⁶⁰ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

- d) Mendorong prakarsa, gerakan dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan asset desa guna kesejahteraan bersama.
- e) Membentuk pemerintahan desa yang professional , efisien dan efektif, serta bertanggungjawab.
- f) Meningkatkan pelayanan public bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum.
- g) Meningkatkan ketahanan social budaya masyarakat desa guna mewujudkan masyarakat desa yang mampu memelihara kesatuan social sebagai bagian dari ketahanan nasional.
- h) Memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional.
- i) Memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.

4) Politik Hukum Kedudukan Desa Di Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Desa

a) Tinjauan Umum Pemerintahan Desa

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa menegaskan bahwa desa adalah masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional, dengan demikian desa dipahami sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki

kekuasaan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya untuk mencapai kesejahteraan. Hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat inilah yang disebut dengan Otonomi Desa.³⁶¹

Desa atau dengan nama aslinya yang setingkat yang merupakan kesatuan masyarakat hukum berdasarkan susunan asli adalah suatu badan hukum dan badan pemerintahan yang merupakan bagian wilayah Kecamatan atau wilayah yang melingkunginya.³⁶²

Menurut ketentuan Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, desa diberi pengertian “Desa adalah suatu 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”³⁶³

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Propinsi menganut asas Dekonsentrasi sekaligus Desentralisasi. Berdasarkan asas dekontentrasi maka propinsi merupakan wilayah administrasi (*Local*

³⁶¹ Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa

³⁶² Sadu Warsito, M. IrwanTahir, 2006, *Prospek Pengembangan Desa*, Fokus Media, Bandung, h. 7.

³⁶³ *Ibid*, h. 25.

Stade Government). Keberadaan wilayah administrasi merupakan implikasi logis dari penerapan asas dekonsentrasi. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dekonsentrasi diberi pengertian: pelimpahan wewenang Pemerintah oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan / atau kepada instansi *vertical* tertentu. Dalam asas dekonsentrasi yang diserahkan adalah wewenang administrasi/implementasi kebijakan sedangkan wewenang politiknya tetap menjadi kewenangan pusat.

Otonomi Desa merupakan otonomi yang asli, bulat, dan utuh bukan merupakan pemberian dari pemerintah, sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan asal usul yang bersifat istimewa, maka desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta-harta, serta dapat dituntut dan menuntut dimuka Pengadilan.³⁶⁴

b) Politik Hukum Kedudukan Desa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Desa dalam kedudukannya di Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak dapat dilepas pisahkan dengan berbagai keberadaan daerah yang lain, baik itu, propinsi atau kabupaten/kota. Pasal 1 ayat

³⁶⁴ *Ibid.* h. 92.

(1) UUD Tahun 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik. Dimana, keberadaan suatu Negara Kesatuan pada hakekatnya menempatkan kekuasaan tertinggi dan penyelenggara segenap urusan Negara yaitu pemerintah pusat, hal tersebut terkait dengan adanya asas bahwa dalam Negara kesatuan segenap urusan Negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sehingga urusan-urusan Negara dalam suatu Negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan dan dipegang oleh pemerintah pusat.

Terkait dengan keberadaan desa di NKRI, maka didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Mengingat keberadaan Pasal 18 B ayat (2) yang mengatur mengenai pengakuan keberadaan kesatuan masyarakat adat terpisah dari pengaturan mengenai pembagian wilayah Indonesia berdasarkan Pasal 18 ayat (1) maka dapat dikatakan kedudukan desa berada diluar susunan NKRI yang hanya dibagi dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota. Artinya desa diakui kemandiriannya berdasarkan hak asal usulnya sehingga dibiarkan untuk tumbuh dan berkembang diluar susunan struktur Negara.

Hal tersebut diperkuat dengan asas pengakuan, dimana desa diakui keberadaannya oleh negara sebagai suatu organisasi pemerintahan yang sudah ada dan dilakukan dalam kesatuan

masyarakat adat sebelum lahirnya NKRI. Hal tersebut menunjukkan bahwa sebagai kesatuan hak asal usulnya sehingga dibiarkan untuk tumbuh dan berkembang diluar susunan struktur Negara.

Hal tersebut diperkuat dengan asas pengakuan, dimana desa diakui keberadaannya oleh negara sebagai suatu organisasi pemerintahan yang sudah ada dan dilakukan dalam kesatuan masyarakat adat sebelum lahirnya NKRI. Hal tersebut menunjukkan bahwa sebagai kesatuan masyarakat adat, desa diakui keberadaannya oleh Negara sebagai satuan pemerintahan yang paling kecil dan turut memberikan andil bagi terbentuknya Negara, sehingga desa dibiarkan tumbuh dan berkembang diluar susunan Negara.

Kesederajatan ini mengandung makna, bahwa kesatuan masyarakat hukum yang berdasarkan hukum adat berhak atas segala perlakuan dan diberi kesempatan berkembang sebagai subsistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan tetap berada pada prinsip NKRI, yaitu tidak melahirkan Negara didalam Negara. Kedua, secara fungsi pemerintahan, maka berdasarkan Pasal 200 UU Nomor 32 Tahun 2004, menempatkan pemerintahan desa sebagai bagaian dari pemerintahan daerah kabupaten/kota, sehingga keberadaan pemerintahan desa adalah sebagai sub sistem pemerintahan daerah kabupaten/kota.

c) Politik Hukum Kedudukan Desa Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Keberadaan peraturan desa mulai dikenal sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan sejak diundangkannya Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah sebagai salah satu tugas dari Badan Permusyawaratan Desa, yaitu sebuah badan yang dibentuk sebagai perwujudan demokrasi ditingkat desa. Sebagai peraturan lokal, peraturan desa dibentuk berdasarkan asas-asas peraturan perundang-undangan.

Peraturan Perundang-Undangan, peraturan Desa merupakan salah satu kategori Peraturan Daerah yang termasuk jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat 2 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pemebentukan Peraturan Perundang-Undangan. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Desa tidak disebutkan secara eksplisit sebagai salah satu peraturan perundang-undangan.

Diakuinya keberadaan peraturan desa dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (formal), dipertegas dalam pasal 8 ayat (2) Undang-undang No. 12 Tahun 2011.

d) Politik hukum Kedudukan Desa Di Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Memposisikan kedudukan desa dalam ketatanegaraan Indonesia perlu dipahami sebagai penyelenggaraan urusan yang dilaksanakan dalam rangka pemerintahan dalam arti luas, untuk melayani masyarakat. Perlekatan mengenai ketatanegaraan tampaknya lebih baik dikesampingkan terlebih dahulu karena beberapa alasan. Factor utama yaitu bahwa persepsi mengenai urusan dan kelembagaan ketatanegaraan berbeda dengan urusan dan kelembagaan pemerintahan. Dalam Pasal (1) Undang-Undang Desa Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa Sebelum berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan diartikan desa adalah Desa dan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain , selanjutnya disebut, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan/ hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam system Pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Kedudukan desa tercermin dalam Pasal 2 dan Pasal 5 undang-undang tersebut, dalam Pasal 2 disebutkan, “penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan Pancasila, Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan bhinneka tunggal ika. Dan di Pasal 5 menyebutkan, desa berkedudukan di wilayah kabupaten/kota”. Desa terdiri dari Desa dan Desa Adat.³⁶⁵ Dari penjelasan Pasal 2 diatas dapat dihubungkan dengan teori jenjang hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky mengenai norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang.

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.

Dalam hal tata susunan/hirarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.³⁶⁶

Hans Nawiasky mengatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi,

³⁶⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2010, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, h. 42.

³⁶⁶ *Ibid*

norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.³⁶⁷

Politik Hukum pengaturan tentang Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Bahwa kebijakan hukum dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah suatu bentuk penyempurnaan dari undang-undang yang pernah berlaku sebelumnya mengatur tentang desa. Dalam hal ini Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 lebih banyak menampakkan bahwa Desa atau desa adat dapat melakukan penyelenggaraan Desa secara luas sesuai dengan keasliannya berdasarkan asal-usul, adat-istiadat yang diakui dan dihormati oleh NKRI. Penyelenggaraan pemerintahan desa dilakukan oleh Kepala desa bersama BPD. Undang-undang ini sesuai dengan amanat dari UUD Pasal 18B bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan pemerintah yang bersifat khusus atau yang beristimewa.

Kedudukan Desa di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Desa berkedudukan di kabupaten/ kota sebagai bagian dari pemerintah daerah. penyelenggaraan pemerintahan skala Desa, dimana pemerintahannya desa dijalankan oleh kepala desa dan BPD dan perangkat desa. Desa dapat mengeluarkan peraturan desa selama tidak bertentangan dengan undang-undang yang ada di atasnya.

³⁶⁷ *Ibid.*h. 46.

D. Tinjauan Umum Tentang Desa Adat

Konsepsi Negara Hukum Indonesia menganut sistem pluralisme hukum yaitu diberlakukan hukum hukum barat, hukum agama Islam dan hukum adat. Dalam masa penjajahan, hukum adat Masyarakat Hukum Adat (MHA) yang merupakan hukum asli bangsa Indonesia mengalami tarik ulur apakah diakui atau tidak.

Hukum pada era kolonial mempunyai sifat dualisme yaitu dengan berlakunya hukum adat disamping hukum yang didasarkan hukum barat. Hal demikian tidak menjamin kepastian hukum bagi rakyat asli sebab yang didahulukan adalah hukum barat sedangkan hukum adat dikesampingkan. Selain itu, penerapan hukum barat mengandung unsur eksploitasi dan pemerasan terhadap hak rakyat Indonesia, contohnya dalam “*agrarische wet*” yang memberikan hak *erpfacht*, dan *domeinverklaring*.³⁶⁸

Eksistensi Masyarakat Hukum Adat (MHA) mendapatkan pengakuan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar yang menyatakan Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan dalam hak asal-usul

³⁶⁸ Hak *erpfacht* merupakan kekuasaan yang besar bagi pemodal untuk menggunakan tanah akibatnya adalah perampasan atas tanah-tanah yang dimiliki masyarakat sedangkan *domein verklaring* yang menyatakan bahwa bagi orang yang tidak mampu membuktikan hak eigendom (hak milik) atas tanahnya maka tanah tersebut adalah milik negara. Diambil dari Bahan Kuliah Hukum Agraria oleh Nur Hasan Ismail, tidak dipublikasikan.

dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.³⁶⁹ Dalam penjelasan dinyatakan ”Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgetneenschappen*, 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”.³⁷⁰

Pengakuan Konstitusi tidak serta merta diikuti dengan penguatan eksistensi Masyarakat Hukum Adat (MHA), sebaliknya terdapat peraturan perundang-undangan yang justru melemahkan kedudukan MHA misalnya UU Darurat Nomor 1 tahun 1951 tentang Tindakan-tindakan sementara untuk menyelenggarakan kesatuan susunan kekuasaan dan acara pengadilan-pengadilan sipil. Pasal 1 ayat (2) huruf b dinyatakan “Pada saat yang berangsur-angsur akan ditentukan oleh Menteri Kehakiman dihapuskan segala Pengadilan Adat (*Inheemse rechtspraak in rechtstreeksbestuurd gebied*), kecuali peradilan Agama jika peradilan itu menurut hukum yang hidup merupakan satu bagian tersendiri dari peradilan Adat. Hukum adat menjadi tidak berdaya ketika lembaga peradilan yang berfungsi menegakkan dihapuskan.

Keberadaan MHA dikuatkan dengan lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA yang menjadi sendi dari hukum agraria nasional

³⁶⁹ Pasal 18 UUD tahun 1945 sebelum amandemen.

³⁷⁰ Penjelasan atas UUD tahun 1945.

didasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum.³⁷¹ Dalam undang-undang *a quo* hukum adat menduduki posisi penting sebab menginspirasi seluruh substansi UUPA. Sayangnya UUPA tidak dijalankan dengan baik, banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur persoalan land tenurial menyimpang dari UUPA. Seiring dengan berubahnya pembangunan politik ekonomi dari sifatnya yang menekankan pemerataan (sosialisme) menjadi pertumbuhan (kapitalisme) maka UUPA kehilangan legitimasi sosial ekonominya dan tinggalah legitimasi hukumnya.³⁷² UUPA yang sedari awalnya ditujukan sebagai UU payung (*Umbrella Act*) tetapi kenyataannya peraturan perundang-undangan turunan tidak menaatinya, hal tersebut terutama dengan pergantian rezim dari orde lama ke orde baru yang menekankan pembangunan ekonomi sebagai dasar kebijakan, maka masuklah investasi asing secara besar-besaran dan dilegalkan dengan UU nomor 1 tahun 1967 tentang penanaman modal dan sebagainya Penguatan MHA muncul kembali dalam amandemen UUD. Pasal 18 B ayat (2) menyatakan “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang. Selain itu disahkannya UU nomor 6 tahun

³⁷¹ Konsideran huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

³⁷² Achmad Sodiki, 2008, *Urgensi Peneguhan UUPA dan Peraturan Pelaksanaannya untuk mendukung pelaksanaan pembaruan agraria, dalam Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria 2006-2007*, STPN Press, Yogyakarta, h. 144.

2014 tentang Desa membawa harapan besar bagi keberadaan MHA. Hal tersebut dikarenakan dalam UU *a quo* memberikan perhatian sepenuhnya atas keberadaan MHA. Pengaturan utama yang mengakui MHA terdapat dalam Pasal 1 angka 1 yang menyatakan bahwa “Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain [...]”. Dalam pengaturan tersebut, jelas bahwa Desa Adat keberadaannya disetarakan dengan Desa pada umumnya.