

MENKAKAJI KONSTRUKSI POLITIK HUKUM PENGATURAN OTONOMI DESA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA

M. Yasin al-Arif

Universitas Islam Indonesia
Jl. Cik Di Tiro No.1, Yogyakarta
Email :yasinfhuii@gmail.com

Abstract

This study aims to determine the policy of regulation of village autonomy post reform. This study discussed the political law of village autonomy since post-reform and its relevance to the administration of village government. This is a normative research that uses statute approach. The result indicates that the politics of law in the fluctuation of the policy regulated in some legislation concerning the existence of village autonomy in organizing its government experience unstable conditions. Although the village administration which is now covered by Act no. 6 year 2014 on Village has provided a stronger legal basis, but the village that is not mentioned in the constitution still raises concerns, for it could possibly be changed again. The regulation through the act is very dependent on the political configuration.

Key words: *Legal Policy, Regulation, Village Autonomy*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kebijakan pengaturan otonomi desa pasca reformasi. Penelitian ini mengkaji politik hukum otonomi desa pasca reformasi dan relevansinya terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa politik hukum dalam fluktuasi kebijakan yang diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan mengenai eksistensi otonomi desa dalam menyelenggarakan pemerintahannya mengalami kondisi yang tidak stabil. Kendatipun pada saat ini pemerintahan desa sudah dinaungi dengan UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa sudah memberikan payung hukum yang lebih kuat, akan tetapi desa yang tidak disebutkan dalam konstitusi masih menimbulkan kekhawatiran, karena akan sangat dimungkinkan dapat diubah lagi, pengaturan melalui undang-undang sangat bergantung dengan konfigurasi politik.

Kata Kunci: *Politik Hukum, Pengaturan, Otonomi Desa.*

Latar Belakang

Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara

Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/kota hingga pemerintahan Desa. Adapun Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa Pemerintahan

Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya.¹ Marginalisasi pada pemerintahan desa mulai berkembang pada masa pemerintahan Orde Baru. Pembangunan desa yang dikembangkan saat itu hanya menjadikan desa sebagai objek pembangunan yang diatur sedemikian rupa dari pemerintahan pusat. Desa tidak berhak menentukan nasibnya sendiri karena harus mengikuti perintah dari pemerintahan pusat. Pengalaman buruk dibawah tekanan kekuasaan dengan corak otoriter masa pemerintahan Orde Baru di masa lalu menjadikandesa sebagai objek pembangunan. Sekalipun selalu diprakarsaistrategi pembangunan “berlabel” swadaya masyarakat, penerapan modernisasi pertanian, justru desa semakin tereksplorasi. Dari rekaman historis, tidak sulit mengingat bagaimana proyek *green revolution* (revolusi hijau) sebagai reformulasi model pembangunan desa saat itu menekankan pertumbuhan ekonomi yang bertumpu pada sektor pertanian.²

Perubahan sporadis dengan cita rasa kemajuan desa yang modern, pada akhirnya gagal menciptakan pemerataan dan kemandirian. Justru desa mengalami pelumpuhan sistemik. Selain terjadi kesenjangan sosial, kerusakan ekologi, juga membuat nirdaya masyarakat karena pranata

sosial dilemahkan oleh kebijakan politik korporatik. UU No 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa saat itu, menjadi faktor yang menjelaskan kebangkrutan desa dan masyarakat adat. Regulasi mengubah relasi kuasa pengelolaan sumberdaya desa dalam kendali negara. Marginalisasi desa menjadi cerita suram yang mengisi sejarah lokalitas saat itu.³

Salah satu bentuk tekanan politik yang menonjol terhadap desa, dalam konteks pemerintahan Orde Baru melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa adalah menyeragamkan kelembagaan desa.⁴ Desa secara yuridis menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 bukan daerah otonom dan bukan pula daerah administratif. Ketentuan ini tentu berbeda dengan rumusan desa yang berdasarkan asal-usulnya, merupakan daerah otonom sebagaimana dimaksudkan dalam UUD 1945 Pasal 18.⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 merupakan instrumen untuk memperkuat birokratisasi, otoritarianisme, sentralisasi dan pembangunan. Undang-undang tersebut bukanlah kebijakan yang berorientasi pada desentralisasi untuk memperkuat otonomi daerah atau membentuk pemerintahan daerah (*local government*),

1. Agus Kusnadi, “Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat Dan Daerah Setelah Berlakunya Uu No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”, *Arena Hukum* Vol. 10, No. 1, (April 2017): 61-77. doi:<http://dx.doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2017.01001.4>
2. Fatih Gama Abisono Nasution (edit.), *Desa: Situs Baru Demokrasi Lokal*, (Yogyakarta: Penerbit IRE, 2017), hlm. 133.
3. *Ibid*
4. Irene Hiraswati Gayatri (edit), *Runtuhnya Gampong di Aceh, Studi Masyarakat Desa yang Bergejolak*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 3.
5. HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, (Jakarta: PT, Raja Grafindo Persada, 2008), hlm.9.

melainkan berorientasi pada pembentukan pemerintahan pusat yang bekerja di daerah (*the local state government*). Dapat dilihat dengan begitu kuatnya skema dekonsentrasi (desentralisasi administratif) daripada *devolusi* (desentralisasi politik) dalam UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.⁶

Setelah kurang lebih 32 tahun akhirnya pada Tahun 1998 melalui jalur reformasi, otoriterianisme pemerintahan Orde Baru perlahan sirna, desa yang secara sosiologis menghiasi suasana keberagaman di Indonesia dan secara struktural berada pada hirarki pemerintahan paling bawah mulai berani menyuarakan aspirasinya. Dengan harapan adanya desentralisasi dan otonomi daerah dapat memberikan nafas baru bagi kehidupan desa. Adanya agenda perubahan UUD 1945 pada Tahun 1999 sebagai salah satu tuntutan reformasi memantik berbagai pihak untuk terus menyuarakan aspirasinya dengan harapan apa yang diaspirasikan dapat diakomodir dalam perubahan UUD 1945. Pemerintah daerah yang sangat berkepentingan terhadap perubahan UUD 1945 merasa aspirasi yang disuarakan sejak mulainya reformasi tidak dihiraukan dalam usulan perubahan UUD 1945. Kebijakan pemerintah yang mengeluarkan Undang-Undang Pemerintah Daerah dirasa belum cukup memberikan payung hukum yang

kuat untuk menghendaki otonomi daerah. Oleh karenanya pada tahun 2000 perubahan kedua UUD 1945 pada Pasal 18 mengalami perubahan secara prinsipal. Melalui Pasal 18 inilah pemerintah pusat mendesentralisasikan kewenangannya kepada daerah.

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi (otonomi daerah) Tahun 1999 itu adalah disatu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan untuk mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Dilain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintah ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan.⁷

Perubahan Pasal 18 UUD 1945 melalui amandemen pada tahun 2000 tersebut membawa perubahan baik secara struktural maupun substansial. Secara struktural Pasal 18 (lama) secara keseluruhan diganti dengan perumusan yang baru. Yang semula hanya satu Pasal menjadi tiga pasal (Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B). Dengan demikian satu-satunya sumber konstitusional pemerintah daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B.⁸ Sedangkan secara substansial

6. Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*, dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, *Pasang-Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, (Jakarta: Institute For Local Development, 2005), hlm. 475.

7. M. Ryass Rasyid, "Otonomi Daerah, Latar Belakang dan Masa depannya", dalam Syamsudin Haris (editor), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerrintah Daerah*, (Jakarta: Lipi Press, 2005), hlm. 8.

diejawantahkan dalam perwujudan penyelenggaraan pemerintah daerah. Di antaranya adalah *Pertama*, daerah mengurus, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)). *Kedua*, menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)). *Ketiga*, kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat (1)), mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). *Keempat*, mengakui dan menghormati masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18 B ayat (2)). *Kelima*, mengakui dan menghormati pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1)). *Keenam*, badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3)) dan ketujuh, hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 A ayat (2)).⁹

Euforia penyelenggaraan otonomi daerah sebagai kebijakan pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan ini disambut oleh daerah-daerah di Indonesia. Kebijakan ini dinilai membawa angin segar terhadap kesejahteraan pengelolaan pemerintahan di daerah. Lantas melalui kebijakan tersebut daerah berlomba-lomba membuat regulasi untuk mengatur daerahnya. Setidaknya ada beberapa peraturan perundang-undangan yang

mengatur penyelenggaraan pemerintahan desa mulai periode setelah kemerdekaan hingga pemerintahan Orde Baru. *Pertama*, UU No. 22 Tahun 1948, dimana semangat dari undang-undang ini adalah mengadakan restrukturisasi wilayah desa, membentuk desa-desa baru dengan teritorial yang lebih luas.¹⁰ Melalui UU No. 22 Tahun 1948, desa ingin dijadikan sebagai tumpuan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menitik beratkan otonomi pada desa.¹¹

Kedua, UU No. 1 Tahun 1957. UU ini mengatur mengenai jumlah tingkatan daerah sebanyak-banyaknya tiga tingkatan, kedudukan kepala daerah dan tentang pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Dalam rangka pembentukan daerah Tingkat III, disebutkan pula bahwa pada dasarnya tidak akan dibentuk kesatuan kesatuan masyarakat hukum tanpa berdasarkan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum seperti desa, nagari, kampung dan lain-lain. Karena itu desapraja (sebagai daerah Tingkat III) dan sebagai daerah otonom terbawah hingga UU No. 1 Tahun 1957 digantikan UU yang lain, belum dapat dilaksanakan.¹² Melalui ketentuan ini desa merupakan bagian dari pemerintahan daerah.

Ketiga, UU No. 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja. UU ini hanya sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya

8. Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH FH UII, 2004), hlm.7.

9. *Ibid.*, hlm. 8-17.

10. Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 126.

11. *Ibid.*, hlm.124.

12. Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini, Masa Depan Otonomi Desa*, (Yogyakarta: Institute For Research and Empowerment, 2008), hlm. 16.

daerah tingkat III dalam rangka implementasi UU No.18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Maka melalui UU ini tidak adanya pembentukan desa baru dan hanya mengikuti desa-desa yang sudah ada dan menggantikan nama-nama kesatuan masyarakat hukum yang ada menjadi nama desapraja.¹³ Melalui undang-undang ini desa dapat mengurus pemerintahannya sendiri sebagai daerah tingkat III. Keempat, UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan di Daerah, melalui UU ini desa hanya dijadikan organisasi di bawah Camat. Maka dengan sendirinya desa merupakan representasi dari pemerintah Pusat. UU No. 5 Tahun 1979 menghendaki modernisasi dan birokratisasi pemerintahan desa, negaranisasi dan marginalisasi terhadap keragaman kesatuan masyarakat hukum adat.¹⁴

Melalui beberapa kebijakan yang dikeluarkan dalam bentuk UU di atas, politik hukum pengaturan mengenai otonomi desa dalam pelaksanaannya mengalami fluktuasi. Lalu bagaimana pelaksanaan otonomi desa setelah adanya perubahan Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945, apakah mengalami reformasi menuju penguatan otonomi desa ataukah sebaliknya. Berangkat dari pemikiran yang di uraikan di atas, maka menarik untuk dikaji politik hukum otonomi desa pasca reformasi. Berdasarkan uraian pendahuluan yang telah dipaparkan di atas, maka dalam

penelitian ini penulis hanya membatasi pada permasalahan bagaimana politik hukum pengaturan otonomi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa pasca reformasi ?

Artikel ini menggunakan metode penelitian normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif terhadap kasus-kasus konkrit.¹⁵ Oleh karena tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan undang-undang ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan masalah hukum yang sedang diteliti.¹⁶ Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, dan risalah perubahan UUD Tahun 1945, bahan hukum sekunder yaitu berupa buku-buku literatur, jurnal-jurnal hukum dan hasil penelitian yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, dan bahan hukum tersier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus hukum, ensiklopedia dan lain-lain.

13. Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa..Op.Cit.*, hlm. 135

14. Sutoro Eko, *Op.Cit.*, hlm. 26

15. Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media, Cet. II, 2006), hlm. 295.

16. M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2007), hlm. 58.

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini melalui studi pustaka dan studi dokumen, yaitu pengumpulan bahan hukum dengan mengkaji, menelaah dan mempelajari jurnal, hasil penelitian hukum dan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan, risalah sidang dan literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian. Bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dipaparkan, disistematisasi kemudian dianalisis untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku. Data yang diperoleh dalam penelitian ini akan disajikan dan dioalah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut: 1) data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian; 2) hasil kualifikasi data selanjutnya disistematisasikan; dan 3) data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan.

Pembahasan

Tafsiran klasik politik hukum, merupakan hukum yang dibuat atau ditetapkan negara melalui lembaga negara atas pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkannya. Dari pengertian politik hukum secara umum dapat dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan yang diambil atau ditempuh oleh negara melalui lembaga negara atau pejabat

yang diberi wewenang untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu diubah atau hukum mana yang perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan tertib, sehingga tujuan negara secara bertahap dapat terencana dan terwujud.¹⁷

Politik hukum dapat dibedakan dalam dua dimensi. Dimensi pertama adalah politik hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu peraturan perundang-undangan. Dalam tulisan ini politik hukum dalam dimensi demikian disebut sebagai “Kebijakan Dasar” atau yang dalam bahasa Inggris disebut sebagai *basic policy*.¹⁸

Dimensi kedua dari politik hukum adalah tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan. Dalam tulisan ini politik hukum dalam dimensi ini disebut sebagai “Kebijakan Pemberlakuan” atau yang dalam bahasa Inggris disebut sebagai *enactment policy*. Keberadaan Kebijakan Pemberlakuan sangat dominan di Negara Berkembang mengingat peraturan perundang-undangan kerap dijadikan instrumen politik oleh pemerintah atau penguasanya, baik untuk hal yang bersifat positif maupun negatif.¹⁹

Sebagaimana yang diketahui bahwa melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah

17. Fence M. Wantu, “Mewujudkan Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan dalam Putusan Hakim di Peradilan Perdata,” *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 12, No. 3, (September 2012): 21-22

18. Himahanto Juwana, “Politik Hukum dan Penegakan Hukum: Studi Kasus Pembangunan Hukum di Bidang Perekonomian”, *Law and Development*, (Yogyakarta: Program Pascasarjana Hukum UII), hlm.2

19. *ibid*

mengalami perubahan secara komprehensif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan komprehensif tersebut terlihat dalam perubahan Pasal 18 tentang Pemerintah Daerah. Sebelum perubahan, kedudukan otonomi desa memiliki dasar konstitusional yang jelas, karena disebutkan baik secara implisit maupun eksplisit dalam Pasal 18 beserta penjelasan pasal tersebut.

Namun setelah perubahan dimana pasal 18 mengalami *adendum* menjadi 18A dan 18B, kedudukan otonomi desa tidak disebutkan dalam penyebutan Pasal 18 BAB Pemerintah Daerah UUD NRI Tahun 1945. Dalam konstitusi hasil amandemen tersebut hanya ditemukan pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat. Sebagaimana bunyi Pasal 18B ayat (2):

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang”

Rumusan pasal di atas secara jelas mengakui dan menghormati kedudukan masyarakat hukum adat, lalu bagaimana kedudukan desa dan otonominya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini tidak ditemukan dalam konstitusi, apalagi setelah amandemen ini juga dihapus penjelasan mengenai pasal-pasal dalam konstitusi,

sehingga mengaburkan ketentuan masyarakat hukum adat itu sendiri apakah juga termasuk pemerintah desa atau tidak.

Pasal 18B ayat (2) merupakan pengakuan negara atas keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya. Menyebut hak tradisional menunjukkan bahwa hak itu merupakan sesuatu yang melekat secara historis dengan masyarakat hukum adat. Dalam istilah lain, hak tradisional bisa dikatakan sebagai hak asal usul.²⁰

Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18 B ayat (2)). Yang dimaksud masyarakat hukum adat menurut Bagir Manan adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, *marga, nagari, gampong, meunasah, huta, negorij* dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat bersifat teritorial atau *genealogis* yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau keluar sebagai satu kesatuan hukum yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri.

Hal ini sejalan dengan jawaban yang diberikan Bagir Manan terhadap pertanyaan Happy Bone dari F-PG dalam sidang PAH I pada tanggal 14 agustus 2000 saat merumuskan perubahan UUD NRI Tahun 1945 berkaitan dengan Pasal 18 ayat (2), sebagai berikut.

20. Didik Sukrino, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa, Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2010), hlm.73.

*“...terus masyarakat adat, kita tidak keberatan bahwa nanti kita ganti dengan masyarakat adat dengan asli itu silakan nanti dipilih. Tapi yang perlu dimengerti bahwa beda antara pengertian masyarakat hukum itu beda, dengan masyarakat berdasarkan hukum adat. Kira-kira begitu. masyarakat hukum itu satu pengertian. Masyarakat hukum itu, masyarakat hukum adat itu satu pengertian *Rechtsgemeenschap*. Yaitu yang namanya desa, marga itu yang didalam literatur di Indonesia hukum adat itu, dibagi atas masyarakat hukum teritorial, masyarakat hukum genealogis, masyarakat hukum teritorial genealogis, itu dalam konsep-konsepnya itu. Kemudian, ya, hak tradisional sudah, menghormati, melindungi, kita tidak berkeberatan mau pakai yang mana”.*²¹

Dari rumusan di atas maka dapat dipahami politik hukum perubahan Pasal 18 tidak mengatur kedudukan desa beserta otonominya dalam rumusan pasal perubahan. Pasal 18B ayat (2) hanya memiliki fokus pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum dan masyarakat hukum adat yang sudah ada sejak negara ini belum merdeka. padahal

dalam otonomi desa sebagai otonomi asli juga sudah lahir jauh sebelum Indonesia merdeka.

A. Konstruksi Politik Hukum Pengaturan Otonomi Desa Pasca Reformasi

Sebagaimana yang kita ketahui, bergulirnya pemerintahan Presiden Soeharto pada Tahun 1998 memberikan dampak yang sangat signifikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Gerakan demokratisasi pada saat Orde Baru tidak begitu saja terjadi dari pemerintah, melainkan melalui jalur bawah yang menghendaki runtuhnya rezim otoriter. Salah satu fenomena pertama yang terjadi sejak Tahun 1998 adalah gerakan reformasi yang menyeluruh sampai ke pelosok desa, yakni meluasnya protes sosial masyarakat pada pemimpin lokal (dari gubernur, bupati sampai pamong desa). Seperti hanya gerakan reformasi nasional, *euphoria* reformasi yang berkembang di tingkat desa tampaknya dimaknai dan digerakkan untuk merombak tatanan politik lama yang tidak adil dan tidak demokratis, yang lebih khusus adalah “*meng kudeta*” para pamong desa yang bermasalah atau mengidap penyakit “KKN”. Fenomena protes sosial memperlihatkan sebuah krisis pemimpin lokal dan sekaligus menunjukkan tuntutan masyarakat yang luar biasa pada demokrasi,

21. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku IV, Jilid 2, Cet. II, (Jakarta Pusat: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 1373-1374.

yakni pemerintahan desa yang bersendikan akuntabilitas, transparansi dan responsivitas. Protes sosial juga memberi tanda bahwa kontrol dan kepemilikan masyarakat terhadap desa sekarang jauh lebih kuat ketimbang pada masa sebelumnya.²²

Untuk mengetahui pelaksanaan otonomi desa setelah reformasi, selain diuraikan kedudukan desa dan otonominya dalam konstitusi setelah amandemen, sekiranya dapat dilihat pula beberapa undang-undang organik dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Dari sini maka akan diketahui politik hukum (*legal policy*), pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan desa.

1. Konstruksi Pengaturan Otonomi Desa dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diundangkan karena adanya tuntutan yang kuat dari daerah pada saat amandemen pertama Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945. Sehingga lahirnya undang-undang ini mendahului dari perubahan Pasal 18 yang diamandemen pada tahun 2000 atau amandemen kedua.

Dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 maka ketentuan UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang pemerintah Desa dinyatakan tidak berlaku lagi. Melalui UU No. 22 Tahun 1999, pengaturan

pemerintahan desa dimasukkan dalam satu peraturan dengan pemerintah daerah.

Memasukkan pemerintahan desa dalam undang-undang pemerintahan desa bukanlah suatu kebetulan. Menurut Bagir Manan UU No. 22 Tahun 1999 nampaknya menyadari kekeliruan pendekatan UU No. 5 Tahun 1979. Pemerintah desa dimasukkan sebagai satu kesatuan dalam undang-undang pemerintah daerah. Ditinjau dari politik pemerintahan, memasukkan desa dalam undang-undang pemerintahan daerah mempunyai makna penting. Sebagai salah satu bentuk pemerintahan daerah, desa sudah semestinya mendapatkan segala status dan kedudukan, beserta berbagai unsur pemerintahan daerah seperti provinsi, kabupaten, atau kota. Untuk menghindari salah pengertian, yang dimaksudkan memiliki status dan kedudukan seperti propinsi, kabupaten, atau kota, adalah status dan kedudukan hukum. Sebagai pemerintah daerah, desa memiliki seluruh tatanan pemerintahan otonom yang mandiri dalam menjalankan segala urusan rumah tangganya.²³

Susunan organisasi dan pemerintahan desa tidak lagi sekedar cermin sejarah pemerintahan masa lalu dengan segala keaslian tradisional. Pemerintahan desa harus menjadi bagian integral pemerintahan Negara RI yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan baru. Salah satu unsur penting adalah pembaharuan pemerintahan tradisional desa agar dapat menjalankan fungsi pemerintahan

22. Sutoro Eko, *Op.Cit.*, hlm. 31.

23. Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm.159.

dan pelayanan seirama dengan perkembangan masyarakat sekelilingnya.²⁴

Desa dalam UU No. 22 Tahun 1999 diatur pada Bab XI dengan terdiri dari beberapa pasal dari pasal 93-111 yang mengatur mengenai Pembentukan, Penghapusan, Dan/ Atau Penggabungan Desa, Pemerintah Desa, Badan Perwakilan Desa, Keuangan Desa, dan Kerjasama Antar Desa. Dalam penjelasan umumnya disebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintah desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala desa bertanggung jawab pada Badan Perwakilan Desa dan Menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada bupati.

Adapun yang dimaksud desa dalam ketentuan undang-undang ini adalah *“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, 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”*. Semangat dasar undang-undang ini adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa (atau dengan nama lain) sebagai *self governing community*, yang tentu saja manifestasi terhadap makna *“istimewa”* dalam Pasal 18 Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945. Sehingga menurut Sutoro Eko rumusan

ini merupakan lompatan yang luar biasa bila dibandingkan dengan rumusan tentang desa dalam UU No.5 Tahun 1979.

Pengaturan otonomi desa dalam UU No. 22 Tahun 1999 harus diakui secara jujur sedikit banyak memberikan ruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Pasalnya desa tidak lagi berada dibawah camat. Artinya Desa secara mandiri dengan kemampuannya dapat menyelenggarakan pemerintahan tanpa harus dikendalikan oleh kecamatan. Selain itu dengan dibentuknya Badan Perwakilan Desa (selanjutnya disebut BPD) yang dipilih langsung oleh rakyat menandakan semakin nyata proses demokratisasi di desa. Melalui pembentukan BPD inilah kepala desa menjadi tidak sewenang-wenang, sebab ada mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala desa yang semula berdasarkan UU No. 5 Tahun 1979 secara otomatis menjadi ketua badan perwakilan, namun dalam UU No.22 Tahun 1999 jabatan ketua Badan Perwakilan dipegang oleh orang lain dan kewenangan yang kepada BPD adalah dalam fungsi sebagaimana fungsi DPRD yaitu legislasi dan pengawasan.

Dilihat dari dasar pemikiran pembentukan UU No. 22 Tahun 1999 sebagaimana tertulis dalam penjelasan umum bahwa landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Dengan demikian dapat dipahami

24. *Ibid.*, hlm. 160.

politik hukum pemberlakuan undang-undang ini adalah ingin mengangkat kedudukan desa sebagaimana yang diamanatkan Pasal 18 sebelum perubahan dengan mengakui keanekaragaman dan otonomi asli desa.

Meskipun demikian, terlepas dari berbagai keunggulan UU No. 22 Tahun 1999 dalam mengatur pemerintahan desa, UU No. 22 Tahun 1999 membuat kabur (tidak jelas) posisi desa karena mencampuradukkan antara prinsip *self-governing community* (otonomi asli) dan *local-self government* (desentralisasi) tanpa batas-batas perbedaan yang jelas. Pengakuan desa sebagai *self-governing community* (otonomi asli) lebih bersifat simbolik dan nostalgia, ketimbang substantif. Setelah UU No. 22 Tahun 1999 diberlakukan, tidak serta-merta diikuti dengan pemulihan otonomi asli desa, terutama otonomi dalam mengelola hakulayat desa adat. Menurut UU No. 22 Tahun 1999, kewenangan desa mencakup: (1) kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; (2) kewenangan yang oleh peraturan perundang-perundangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan (3) Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten.²⁵

2. Konstruksi Pengaturan Otonomi Desa dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 telah meletakkan kerangka landasan desentralisasi,

otonomi daerah dan demokrasi lokal yang jauh lebih maju di era reformasi, setelah Republik Indonesia dibelenggu oleh sistem yang sentralistikotoritarian selama tiga dekade, tetapi undang-undang transisional itu telah memicu konflik kekuasaan-kekayaan antara pusat, provinsi, kabupaten/kota dan Desa; mengundang multitafsir yang beragam sehingga membuat pemahaman kacau-balau; serta memicu ketidakpuasan dan kritik dari berbagai pihak, karena itu semua pihak menghendaki revisi untuk penyempurnaan. Arah dan substansi revisi telah lama diperdebatkan namun tidak terbangun visi bersama untuk memperkuat otonomi daerah, karena fragmentasi kepentingan.²⁶

Pemerintah mempunyai kehendak kuat untuk merevisi karena UU No. 22 Tahun 1999 dinilai melenceng jauh dari prinsip NKRI. Pemerintah kabupaten/kota sangat risau dengan intervensi dan kontrol yang berlebihan oleh DPRD. Pihak Desa (kepala Desa dan BPD) telah lama mengusulkan revisi karena UU No. 22 Tahun 1999 tidak memberikan ruang bagi desentralisasi kewenangan dan keuangan untuk mendukung otonomi Desa. Pihak LSM terus-menerus melakukan kajian dan kritik terhadap UU No. 22 Tahun 1999, tetapi yang paling krusial di mata mereka adalah lemahnya jaminan legal partisipasi masyarakat dan lemahnya komitmen pada pembaharuan Desa.²⁷

Pada tanggal 15 Oktober 2004 telah disahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun

25. Sutoro Eko, *Masa Lalu.... Op.Cit.*, hlm.34

26. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, (Jakarta:Departemen dalam Negeri, 2007), hlm. 57.

27. *Ibid.*

2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini pengaturan mengenai Desa terdapat dalam Bab XI yaitu dari Pasal 200 – Pasal 216.

Dibandingkan dengan UU No. 22 Tahun 1999, pengaturan desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengandung perubahan signifikan. Beberapa perbedaan yang ada lebih bersifat teknis, sehingga tidak menimbulkan secara prinsipil, di antaranya adalah²⁸ *pertama*, desa dirumuskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan NKRI.

Kedua, desa yang semula ditentukan hanya ada di daerah kabupaten, kemudian juga bisa ada di wilayah perkotaan. *Ketiga*, Badan Perwakilan Desa diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Keempat, desa boleh membuat lembaga yang bisa memberikan keuntungan material/finansial yang merupakan badan usaha milik desa. Kelima, masa jabatan kepala desa dan badan perwakilan desa semula sama-sama 5 (lima) tahun diubah menjadi 6 (enam) tahun.

Meskipun tidak terpaut jauh perbedaan dengan UU No. 22 Tahun 1999, namun karena

disusun tidak secara matang dan cenderung terburu-buru maka secara substansial Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 cenderung menjauh dari UU No. 22 Tahun 1999 yang bersifat devolutif-liberal, dan sebaliknya, mendekati pada UU No. 5 Tahun 1974 yang bersifat sentralistik-otokratis-korporatis. UU ini juga mengawali kemunduran desentralisasi, otonomi dan demokrasi desa. Setidaknya ada empat isu pokok yang memperlihatkan kemunduran itu.²⁹

Definisi desa sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 12, bahwa “*desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan NKRI*”.

Menurut Didik Sukriono ketentuan tersebut berupaya melokalisir desa sebagai subyek yang mengelola kepentingan masyarakat setempat, bukan urusan atau kewenangan pemerintahan, seperti halnya daerah. Negara hanya “mengakui” keberadaan desa. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal-usul dan adat istiadat (*self governing community*), bukan disipakan sebagai entitas otonom sebagai *local self government*.³⁰

Politik hukum pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara

28. Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm.187.

29. Sutoro Eko, *op.cit.*, hlm.51.

30. Didik Sukrino, *op.cit.*, hlm. 111.

substansial tidak lagi memberikan desentralisasi kepada desa, hal ini dapat terlihat dalam penjelasan umum atau substansi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang tidak memberikan desentralisasi kepada desa. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak secara eksplisit menyebutkan otonomi desa, artinya negara mengakui keberadaan desa, tetapi tidak membagi kekuasaan dan kewenangan (desentralisasi) kepada desa. Selain itu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 206 mereduksi “kewenangan” pemerintahan desa menjadi “urusan” pemerintahan desa, yang maknanya desa akan semakin banyak “mengurus” tetapi tidak berwenang “mengatur”. Kewenangan berdasarkan asal-usul sebagai bentuk pengakuan (rekognisi) terhadap desa, tidak dijabarkan dan dilembagakan apalagi kalau sudah sampai pada kabupaten/kota. Prinsip dasar keragaman yang diusung Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam mengatur pemerintah desa, tetapi ditemukan makna dan desain kelembagaan keragaman.³¹

Menurut pasal 206 ada empat urusan pemerintahan desa: (a) urusan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; (b) urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa; (c) tugas pembantuan dari Pemerintah, provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota; dan (d) urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Kewenangan desa yang terbatas tentu akan memperlemah otonomi desa. Berbagai perangkat konstitusi dan UU belum memberikan ruang bagi desentralisasi dan otonomi desa. Otonomi desa (termasuk di dalamnya *property right*) belum diakui oleh negara. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat. Rumusan ini mengandung sejumlah problem. *Pertama*, kewenangan asal-usul dan adat-istiadat umumnya sudah hancur dan tinggal kenangan karena masuknya intervensi negara dan eksploitasi modal, yang kemudian membuat masyarakat lokal (adat) kehilangan kepemilikan, harga diri dan identitas lokal. Yang masih sedikit tersisa hanya ritual adat yang sama sekali tidak berhubungan dengan kewenangan pemerintahan. Bagi elemen-elemen masyarakat lokal, kewenangan asal-usul sangat susah dirumuskan atau hanya sekadar “kewenangan kering” yang tidak mempunyai implikasi terhadap kewenangan desa (atau nama lain) untuk membuat keputusan lokal yang mengikat masyarakat setempat dan mengendalikan (atau memanfaatkan) sumberdaya lokal.

Kedua, karena desentralisasi dan otonomi daerah hanya sampai di kabupaten/kota, maka desa tidak lagi memperoleh pembagian kewenangan yang memadai dari pemerintah

31. *Ibid.*

supradesa. Penyerahan kewenangan kepada desa hanya tergantung pada “*baik budi*” bupati. *Ketiga*, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengedepankan prinsip subsidiarity kepada desa, sebuah prinsip penting dalam desentralisasi (penggunaan kewenangan dan pengambilan keputusan secara lokal), yang memungkinkan penguatan prakarsa dan akuntabilitas lokal. UU ini memberikan cek kosong kepada Peraturan Pemerintah dan Perda untuk menjadikan desa sebagai obyek pengaturan.³²

Selain itu demokratisasi desa didestruksi dengan penggantian “perwakilan” dengan “permusyawaratan”. Yang semula bernama Badan Perwakilan Desa diubah menjadi Badan Perwakilan Desa. Perubahan nama ini menjadi tidak penting tatkala yang kewenangan yang diberikan kepada BPD ini tidak direduksi. Melalui perubahan nama menjadi “permusyawaratan” juga mengurangi kewenangan yang ada.

Pasal 209 menyebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes) berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Dengan kalimat lain, melalui pengertian ini Bamusdes tidak lagi mempunyai kewenangan pengawasan terhadap kepala desa. Rumusan ini mirip dengan LMD pada UU No. 5 Tahun 1979.

Melalui ketentuan undang-undang ini, penyelenggaraan otonomi desa jika tidak

bisa dikatakan banyak, maka tidak sedikit mengalami distorsi dalam pengelolaan pemerintahan desa. Sehingga tidak keberatan jika Sutoro Eko mengatakan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 cenderung menjauh dari UU No. 22 Tahun 1999 yang bersifat *devolutif-liberal*, dan sebaliknya, mendekat pada UU No. 5 Tahun 1974 yang bersifat sentralistik-otokratis-korporatis.

3. Konstruksi Pengaturan Otonomi Desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Lahirnya Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa dinilai membawa angin segar bagi desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya secara mandiri dan tidak lagi dibawah bayang-bayang pemerintah daerah. Terlebih lagi dalam usaha penyelenggaraan pemerintahannya, desa mendapat sokongan dana dari APBN dan APBD yang nilainya hampir mencapai 1 (satu) milyar.

Pemerintah menetapkan kebijakan dasar melalui Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa sebagaimana tertuang dalam perihal menimbang bahwa desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu dikatakan juga bahwa Desa dalam susunan dan tata cara penyelenggaraan

32. Sutoro Eko, *op.cit.*, hlm.53.

pemerintahan dan pembangunan perlu diatur tersendiri dengan undang-undang.

Berdasarkan kebijakan dasar ini, pemerintah memahami dan mengerti kondisi desa yang diatur melalui UU No. 32 Tahun 2004 tidak lagi sejalan dengan perkembangan zaman. Melalui paradigma ini maka desa tidak lagi menjadi obyek pembangunan daerah melainkan sebagai subyek dalam melaksanakan pembangunan. Tentu paradigma ini membawa implikasi yang luar biasa bagi perkembangan desa. Selain itu melalui undang-undang ini pemerintah mempunyai target besar untuk mentransformasikan desa secara bertahap. Dari desa tertinggal menjadi desa berkembang dan dari desa berkembang menjadi desa yang mandiri.

Adapun yang dimaksud desa sebagaimana tertulis dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 1 dalam undang-undang ini 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*”.

Seperti yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa *negara mengakui dan menghormati keberadaan*

masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat itu terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan antara prinsip genealogis dan prinsip teritorial. Sebagaimana pengertian di atas, yang diatur Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial.³³

Kesatuan masyarakat hukum adat yang ditetapkan menjadi Desa Adat harus melaksanakan fungsi pemerintahan (*local self government*) sehingga ada syarat mutlak yang harus dipenuhi. Masyarakat Desa terstruktur dalam konteks rezim hukum pemerintahan daerah, sedangkan masyarakat adat secara konstitusional diakui sebagai masyarakat yang terorganisasi dalam kesatuan-kesatuan yang menyanggah hak-hak dan kewajiban dalam lalu lintas hukum, termasuk berkaitan dengan hak-hak tradisionalnya sebagai kesatuan hukum.³⁴

Lebih lanjut dalam undang-undang desa ini dilakukannya konstruksi penggabungan fungsi *self governing community* dan *local self government*. Seperti dijelaskan dalam penjelasan umum tujuan penggabungan ini 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

33. Sutrisno Purwohadi Mulyono, “Sinergitas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Pasca Pemberlakuan UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum Jilid. 43, No.3* (Juli 2014),:439

34. *Ibid.*

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.

Adapun yang menjadi politik hukum berdasarkan kebijakan pemberlakuan dan tujuan dibentuk undang-undang ini adalah: 1) memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia; 2) memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia; 3) melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat desa; 4) mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama; 5) membentuk pemerintahan desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab; 6) meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum; 7) meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat desa guna mewujudkan masyarakat desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional; 8) memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan 9) memperkuat

masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.

Berpangkal tolak dari tujuan di atas maka ditetapkan asas penyelenggaraan desa. Adapun asas tersebut di antaranya 1) rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul; 2) subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa; 3) keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara; 4) kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat desa dan unsur masyarakat desa dalam membangun desa; 5) kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun desa; 6) kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat desa; 7) musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan; 8) demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat desa atau dengan persetujuan masyarakat desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin; 9) kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah desa dan masyarakat desa untuk

melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri; 10) partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan; 11) kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran; 12) pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa; dan 13) keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan.

Dengan melihat tujuan dan asas yang telah dijabarkan di atas, maka dapat dimaknai bahwa melalui undang-undang desa ini, desa mendapatkan desentralisasi kewenangan untuk mengurus dan mengatur penyelenggaraan rumah tangganya sendiri. Selain itu demokratisasi desa dikembalikan lagi kepada ruh UU No. 22 Tahun 1999 dimana Badan Permusyawaratan desa dapat mengawasi penyelenggaraan pemerintahan. Seperti dijelaskan dalam Pasal 61 huruf a bahwa Badan Permusyawaratan desa berhak mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan desa kepada Pemerintah desa. Dalam penjelasan umumnya dikatakan bahwa yang dimaksud dengan “meminta keterangan” adalah permintaan yang bersifat informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan,

dan pemberdayaan masyarakat desa, bukan dalam rangka laporan pertanggungjawaban Kepala Desa.

Artinya di dalam undang-undang ini BPD dengan menjalankan fungsinya untuk melakukan pembuatan peraturan desa (legislasi) dan pengawasan ditempatkan sebagai lembaga yang mendampingi penyelenggaraan pemerintahan agar *check and balances* antar lembaga terlaksanakan. Namun demikian, patut disayangkan dan dikhawatirkan karena undang-undang ini lahir ditahun politik dalam pemilu 2014. UU desa yang lahir ditahun politik, sangat mungkin menjadi komoditas politik, karena melalalui UU desa partai-partai politik ingin meraup suara pemilih di pedesaan, sehingga tuntutan masyarakat dan aparatur desa dapat terakomodir di dalamnya. Partai-partai bersaing mencari simpati masyarakat di desa dengan mengkampanyekan bahwa UU desa adalah buah perjuangan partai-partai tersebut dan menjadi wajar kalau kemudian perangkat desa segera menuntut janji kampanye tersebut untuk diimplementasikan pada tahun 2015.³⁵

Terlebih dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan pemerintah daerah, setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, pengaturan desa atau disebut dengan nama lain tidak dapat ditemukan rumusannya secara jelas dalam UUD NRI Tahun 1945. Yang diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 justru kesatuan masyarakat adat beserta hak-hak tradisionalnya, sebagaimana tertulis

35. Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan... op.cit.*, hlm. 206.

dalam Pasal 18B ayat (2). Penjelasan umum Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa menentukan bahwa pengaturan desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa “*susunan dan tatacara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang*”. Hal itu berarti bahwa pengaturan tentang desa diintegrasikan ke dalam susunan pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia.³⁶

Kendatipun secara substansial pengaturan otonomi desa dalam Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa lebih baik daripada yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, maupun dalam UU No. 32 Tahun 2004, tapi jika pengaturan tentang desa tidak ada dalam konstitusi, maka kedudukan desa hanya akan sangat bergantung pada konfigurasi politik partai-partai di parlemen.³⁷

Simpulan

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa politik hukum otonomi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dapat diketahui melalui pemberlakuan beberapa undang-undang yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan desa. *Pertama*, melalui UU No. 22 Tahun 1999 pemerintah memberikan kebijakan bahwa pemerintah desa harus diberikan kedudukan berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomiasli, demokratisasi, dan pemberdayaan

masyarakat. *Kedua*, melalui UU. No. 32 Tahun 2004 pemerintah ingin mengembalikan kembali kedudukan desa di bawah pemerintah daerah yang tidak berdiri sendiri, sehingga pengaturan otonomi desa tidak diatur dalam undang-undang ini dan desentralisasi tidak diberikan kepada pemerintahan desa. *Ketiga*, menyadari pentingnya kedudukan desa untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia dimana desa sebagai perlindungan terluar dalam negara kesatuan, maka melalui UU No. 6 Tahun 2014 pemerintah menginginkan desa sebagai kaki penopang terkuat untuk berdirinya NKRI, sehingga desa harus diperkuat kedudukannya. Dengan asas rekognisi dan penghormatan terhadap desa pemerintah mewujudkan desa sebagai pemerintahan tingkah bawah dalam menyelenggarakan rumah tangganya.

Selain itu, melalui fluktuasi kebijakan yang diatur dalam beberapa undang-undang di atas eksistensi otonomi desa dalam menyelenggarakan pemerintahannya mengalami pasang surut pula. Kendatipun pada saat ini pemerintahan desa sudah dinaungi dengan Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa sudah memberikan payung hukum yang lebih kuat, akan tetapi desa yang tidak disebutkan dalam konstitusi masih menimbulkan kekhawatiran, karena akan sangat dimungkinkan dapat diubah lagi, pengaturan melalui undang-undang sangat bergantung dengan konfigurasi politik.

36. Ni'matul Huda, “*Desa dan Konstitusi (suatu gagasan usulan amandemen ulang UUD 1945)*”, *Pidato Konstitusi*, diselenggarakan oleh Prakarsa Desa bekerjasama dengan Universitas Janabadra, (Yogyakarta, 18 Agustus 2015), hlm. 27.

37. *Ibid.*, hlm.32

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Eko, Sutoro. *Masal Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*, dalam SoetandyoWignosubroto dkk, *Pasang-Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. Jakarta: Institute For Local Development, 2005.
- _____. *Masa Lalu, Masa Kini, Masa Depan Otonomi Desa*. Yogyakarta: Institute For Research and Empowerment, 2008.
- Gayatri, Irene Hiraswati (edit). *Runtuhnya Gampong di Aceh, Studi Masyarakat Desa yang Bergejolak*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- HAW, Widjaja. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: PT, Raja Grafindo Persada, 2008.
- _____. *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*. Malang: Setara Press, 2015.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan Ke-2. Malang: Bayu Media, 2006.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku IV, Jilid 2, Cet. II, Jakarta Pusat: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FH UII, 2004.
- Nasution, Fatih Gama Abisono (edit.). *Desa: Situs Baru Demokrasi Lokal*. Yogyakarta: Penerbit IRE, 2017.
- Rasyid, M. Ryass, "Otonomi Daerah, Latar Belakang dan Masa depannya", dalam Syamsudin Haris (editor), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerrintah Daerah*, Jakarta: Lipi Press, 2005.
- Sukrino, Didik. *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa, Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*. Malang: Setara Press, 2010.
- Syamsudin, M. *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, 2007.

Makalah

- Huda, Ni'matul. "Desa dan Konstitusi (suatu gagasan usulan amandemen ulang UUD 1945)", *Pidato Konstitusi*, diselenggarakan oleh Prakarsa Desa bekerjasama dengan Universitas Janabadra, Yogyakarta, 18 Agustus 2015.
- Juwana, Himahanto, "Politik Hukum dan

Penegakan Hukum: Studi Kasus Pembangunan Hukum di Bidang Perekonomian”, *Law and Development*, Yogyakarta: Program Pascasarjana Hukum UII, 2016.

Jurnal

Kusnadi, A. Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat Dan Daerah Setelah Berlakunya Uu No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Arena Hukum*, Vol. 10, No. 1, (2017): 61-77. doi:<http://dx.doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2017.01001.4>

Mulyono, Sutrisno Purwohadi, “Sinergitas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Pasca Pemberlakuan UU No. 6 tahun

2014 tentang Desa”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid. 43, No. 3, (Juli 2014).

Wantu, Fence M., “Mewujudkan Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan dalam Putusan Hakim di Peradilan Perdata”, *Jurnal Dinamika Hukum Vol. 12, No. 3*, (September 2012).

Peraturan Perundang-undangan

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Jakarta: Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen dalam Negeri, 2007.