**Jurnal**

**Sidang Terbuka**

**KEDUDUKAN DAN HUBUNGAN KEWENANGAN PEMERINTAHAN DESA DENGAN PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN DALAM URUSAN PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN MENURUT ASAS OTONOMI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

***POSITION AND RELATIONSHIP OF THE AUTHORITY OF THE VILLAGE GOVERNMENT AND THE REGENCY GOVERNMENT IN THE ADMINISTRATION OF GOVERNMENT AFFAIRS ACCORDING TO AUTONOMIC PRINCIPLES BASED ON THE BASIC LAW 1945***

**Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat**

**Guna Meraih Gelar Doktoral Ilmu Hukum**

**Oleh:**

**Nama : Mohamad Sigit Gunawan**

**NPM : 209030042**

**Kosentrasi : Hukum Otonomi Daerah**

**Promotor dan Co Promotor :**

**Prof.Dr. I Gde Pantja Astawa,S.H.,M.H**

**Dr. T.Subarsyah,S.H,S.Sos.,Sp.I.,M.M**



**PROGRAM STUDI DOKTORAL ILMU HUKUM**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS PASUNDAN**

**BANDUNG**

**2021**

**KEDUDUKAN DAN HUBUNGAN KEWENANGAN PEMERINTAHAN DESA DENGAN PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN DALAM URUSAN PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN MENURUT ASAS OTONOMI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

**Oleh**

**Mohamad Sigit Gunawan[[1]](#footnote-1)**

**209030042**

**ABSTRAK**

Bahwa entitas desa dari Undang-Undang yang satu ke Undang-Undang yang lain, setelah kemerdekaan sama sekali tidak memberikan keleluasaan kepada Desa dalam berekspresi menurut adat istidat dan sistem nilai budaya masyarakat. Pokok permasalahan penelitian ini ingin mengetahui BagaimanaKedudukan dan Hubungan Kewenangan Pemerintahan Desa dan Pemerintahan Daerah Kabupaten dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan menurut asas otonomi yang berlangsung selama ini ?dan Bagaimana konsep yang tepat tentang Pola Hubungan Kewenangan Pemerintahan Desa dan Pemerintahan Daerah Kabupaten menurut asas otonomi berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, maka metode yang dipergunakan adalah metode yuridis normatif, dan juga digunakan metode perbandingan dan metode sejarah untuk menunjang akurasi data.

Secara yuridis normatif, Desa telah diberikan atau lebih tepatnya diakui Kedudukan dan Kewenangannya dalam mengelola daerahnya sendiri sebagaimana diatur dalam UU Desa dan UU No 23/2014. Dalam Urusan Pemerintahan hubungan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa termasuk dalam pola hubungan urusan pemerintahan yang bersifat konkuren. Urusan Pemerintahan semacam ini tidaklah jauh beda dengan Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Beranjak dari kausa tersebut, bisa dikatakan kalau Desa adalah mitra Pemerintah Pusat untuk memacu kesejahteraan masyarakat Indonesia di pedesaan. Substansi utama pengaturan dalam UU Desa tidak semata-mata mengatur masalah Kedudukan dan Kewenangan Pemerintahan Desa saja, melainkan lebih pada jaminan negara untuk mengakui, menghormati dan melindungi karakteristik asli desa di satu pihak, dan mempertahankan Otonomi Desa di pihak lain. Konsep membangun Desa membangun negara berarti Desa menyelenggarakan Pemerintahan dan pembangunan yang berhubungan secara langsung dengan masyarakat, sekaligus menyesuaikan diri dengan kondisi sosial budaya setempat dan mengadakan pelatihan bagi perangkat Desa khususnya dalam pelayanan yang bersifat modern, disamping itu pula, dalam hal membangun Desa membangun negara, jangan sampai Pemerintahan Desa menjadi Pemerintahan yang terlalu banyak pelimpahan kewenangan dari Pemerintahan Daerah Kabupaten ataupun yang lebih tinggi, akibatnya Desa akan tergerus dan tidak akan mengalami kemandirian Desanya .

Dengan demikian disimpulkan Kedudukan antara Pemerintahan Desa dan Pemerintahan Daerah Kabupaten memiliki kedudukan yang sama secara horizontal, utamanya adalah mengenai sifat Otonom Desa itu sendiri. Akan tetapi secara vertikal urusan Pemerintahan Desa tersebut secara fungsional dalam hal ini melaksanakan tugas pelaksanaan yang diberikan oleh Pemerintahan Pusat, Pemerintahan Provinsi Dan Pemerintahan Kabupaten, sehingga Pemerintahan Desa berhak menolak pelimpahan Kewenangan yang diberikan Pemerintahan Kabupaten atau yag lebih tingginya ketika tidak diikuti aspek pembiayaan, disamping itu pula Pemerintahan Desa dalam menjalankan pelimpahan Kewenangan dari Pemerintahan yang lebih tinggi, seharusnya Pemerintahan Desa membicarkan dengan masyarakat Desanya agar masyarakat Desa dapat memberikan masukan bagi Pemerintahan Desanya. Konsep Yang Tepat Tentang Pola Hubungan Kewenangan Pemerintah Desa Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten Menurut Asas Otonomi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dengan memahami Polarisasi Kedudukan dan Kewenangan antara Pemerintahan Desa dengan Pemerintahan Kabupaten Menurut Azas Otonomi Daerah berdasarkan UUD 1945 sebagaimana digagas Yamin dalam rasionalisasi dan pembaruan Desa sebagai pemerintahan kaki atau bawahan yang berbasiskan kesatuan masyarakat hukum adat menjadi kenyataan. Pemerintahan bawahan atau pemerintahan kaki ini bukan *self-governing community* atau Kesatuan Masyarakat Hukum Adat tapi daerah yang bersifat Otonom, artinya bahwa Desa Bukan Pemerintahan Tingkat III, melainkan Pemerintahan Desa memiliki Otonomi penuh dalam Tata Pemerintahan dan Tata Kelola Desa serta untuk membangun Desa tanpa adanya intervensi dari pihak yang diatasnya. Sebab Desa merupakan *local self-government* formal yang berbasis adat. Hanya saja bagaimana Pemerintahan Desa sebagai Pemerintahan bawahan menjadikan tata kelolanya yang profesional dan proposional serta lebih modernisasi, terutama bagi Desa Adaat ataupun khususnya bagi Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang masih hidup.

Kata Kunci : Kedudukan dan Kewenangan Desa, Pemerintahan Desa, Urusan Pemerintahan, Pola Hubungan Kewenang

***POSITION AND RELATIONSHIP OF AUTHORITIES OF VILLAGE GOVERNMENT AND REGENCY GOVERNMENTS IN THE ADMINISTRATION OF GOVERNMENT AFFAIRS ACCORDING TO AUTONOMIC PRINCIPLES BASED ON THE BASIC LAW 1945***

**Oleh**

**Mohamad Sigit Gunawan[[2]](#footnote-2)**

**20903004**

***ABSTRACT***

*That the village entity from one Law to another, after independence did not at all give freedom to the Village in expressing according to customs and the community's cultural value system. The main problem of this research is to find out how is the position and relationship between the authority of the village government and district government in the administration of government affairs according to the principle of autonomy that has been going on so far? 1945 Constitution. This type of research is normative legal research, so the method used is the normative juridical method, and the comparative method and historical method are also used to support the accuracy of the data.*

*In normative juridical terms, the Village has been given or rather recognized its Position and Authority in managing its own area as regulated in the Village Law and Law No. 23/2014. In Government Affairs, the relations between the Central Government, Provincial Governments and Regency/City Governments and Village Governments are included in the pattern of concurrent government affairs relations. This kind of Government Affairs is not much different from the Government Affairs which are divided between the Central Government, Provincial Governments and Regency/City Regional Governments. Moving on from this cause, it can be said that the Village is a partner of the Central Government to spur the welfare of the Indonesian people in rural areas. The main substance of the regulation in the Village Law does not merely regulate the issue of the Position and Authority of the Village Government, but rather on state guarantees to recognize, respect and protect the original characteristics of the village on the one hand, and maintain Village Autonomy on the other. The concept of building a village to build a state means that the village carries out government and development that is directly related to the community, while at the same time adapting to local socio-cultural conditions and conducting training for village officials, especially in modern services. Do not let the Village Government become a Government that delegates too much authority from the Regency Regional Government or higher, as a result the Village will be eroded and will not experience the independence of the Village.*

*Thus, it is concluded that the position between the Village Government and the Regency Regional Government has the same position horizontally, mainly regarding the Autonomous nature of the Village itself. However, vertically, the Village Government affairs are functionally in this case carrying out the implementation tasks given by the Central Government, Provincial Government and Regency Government, so that the Village Government has the right to refuse the delegation of Authority given by the Regency Government or higher when it is not followed by the financing aspect, in addition to In addition, the Village Government in carrying out the delegation of Authority from a higher Government, the Village Government should discuss it with the Village community so that the Village community can provide input for the Village Government. The Right Concept About the Pattern of Authority Relations between Village Governments and Regency Governments according to the Principle of Autonomy Based on the 1945 Constitution by understanding the Polarization of Position and Authority between Village Governments and Regency Governments according to the Principle of Regional Autonomy based on the 1945 Constitution as initiated by Yamin in village rationalization and renewal as foot or subordinate government based on customary law community units becomes a reality. This subordinate government or foot government is not a self-governing community or Customary Law Community Unit but an autonomous region, meaning that the Village is not a Level III Government, but the Village Government has full Autonomy in Governance and Village Governance as well as to develop the Village without any intervention. from above. Because the village is a formal local self-government based on custom. It's just how the Village Government as a subordinate government makes its management professional and proportional as well as more modernization, especially for Indigenous Villages or especially for Customary Law Community Units that are still alive..*

*Keywords: Village Position and Authority, Village Administration, Government Affairs, Pattern of Authority Relations*

**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **LATAR BELAKANG**

Problematika hukum Pemerintahan Desa, sesungguh nya tidak terlepas dari masalah-masalah yang melekat dalam hukum otonomi daerah dan otonomi desa. Mengapa demikian, karena pada saat membicarakan hukum Pemerintahan Daerah atau hukum otonomi daerah dalam tataran dogmatik normatif, akan selalu memiliki keterkaitan dengan substansi dari materi hukum Pemerintahan Desa. Jelas kiranya persoalan ini juga dipengaruhi dengan hitam putih desa selama ini.

Sejak Orde Baru negara memilih cara modernisasi-integrasi-korporatisasi ketimbang rekognisi (pengakuan dan penghormatan). UU No. 5/1979, UU No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004 sama sekali tidak menguraikan dan menegaskan asas pengakuan dan penghormatan terhadap desa atau yang disebut nama lain, kecuali hanya mengakui daerah-daerah khusus dan istimewa. Banyak pihak mengatakan bahwa desentralisasi hanya berhenti di kabupaten/kota, dan kemudian desa merupakan residu kabupaten/kota. Pengaturan mengenai penyerahan sebagian urusan kabupaten/kota ke desa, secara jelas menerapkan *asas residualitas*, selain tidak dibenarkan oleh teori desentralisasi dan hukum tata negara. Melalui regulasi itu pemerintah selama ini menciptakan desa sebagai pemerintahan semu *(pseudo government)*

Posisi desa tidak jelas, apakah sebagai pemerintah atau sebagai komunitas. Kepala desa memang memperoleh mandat dari rakyat desa, dan desa memang memiliki pemerintahan, tetapi bukan pemerintahan yang paling bawah, paling depan dan paling dekat dengan masyarakat. Salah satu unsur yang terpenting adalah pembaharuan pemerintahan tradisional desa agar dapat menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanan, seirama dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat sekelilingnya (desa).

Oleh karena itu perlu adanya mekanisme pengaturan pola hubungan yang serasi dalam suatu ikatan Negara Kesatuan sesuai dengan prinsip yang terkandung dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen. Tujuan dari pembentukan Undang-Undang Desa sendiri adalah ”Membangun Bangsa dari Desa”. Akan tetapi, teori dan prakteknya sangat jauh berbeda, sehingga relatif banyak menimbulkan permasalahan di antaranya adalah Kedudukan dan bentuk kewenangan yang dimiliki desa untuk mengelola pemerintahan. Salah satu dimensi terpenting yang akan jadi permasalahannya di desa adalah bentuk kewenangan yang dimiliki desa untuk mengelola pemerintahan.

1. **IDENTIFIKASI MASALAH**

Dari latar belakang di atas, terdapat beberapa masalah yang diidentifikasikan sebagai berikut:

1. BagaimanaKedudukan dan Hubungan Kewenangan Pemerintahan Desa dan Pemerintahan Daerah Kabupaten dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan menurut asas otonomi yang berlangsung selama ini ?
2. Bagaimana konsep yang tepat tentang Pola Hubungan Kewenangan Pemerintahan Desa dan Pemerintahan Daerah Kabupaten menurut asas otonomi berdasarkan UUD 1945?
3. **METODE PENELITIAN**

# Spesifikasi Penelitian

Penelitian untuk penulisan ini bersifat deskriptif-analitis[[3]](#footnote-3) yaitu penelitian dengan melakukan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori yang berkaitan dengan masalah, secara umum tipe deskriptif analitis merupakan suatu penelitian yang dilakukan dengan cara menggambarkan, melukiskan dan merangkum suatu objek atau peristiwa yang terjadi, kemudian melakukan analisis atau kajian guna memperoleh kesimpulan.

## Metode Pendekatan

Penelitian yang akan digunakan adalah penelitan hukum normatif (*legal research*) yaitu untuk mengkaji kaidah dan azas hukum[[4]](#footnote-4), dengan pendekatan:

1. Yuridis normatif, digunakan untuk mengkaji kaidah-kaidah hukum yang berlaku yang mengatur otonomi daerah, khususnya yang erat kaitannya dengan materi hubungan kewenangan antara Daerah Propinsi dengan Daerah Kabupaten/Kota.
2. Historis, dipergunakan untuk mengkaji perkembangan kaedah-kaedah hukum yang pernah berlaku
3. Komperatif, dipergunakan untuk mengadakan kajian perbandingan dengan negara-negara lain, yaitu dengan negara Inggris, Belanda dan Filipina

**BAB II**

**PEMBAHASAN**

1. **Kedudukan dan Hubungan Kewenangan Pemerintahan Desa dengan Pemerintahan Daerah Kabupaten Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Menurut Azas Otonomi Berdasarkan Undang-Undang 1945.**

Eksistensi desa dilihat dari perspektif ekonomis, sosiologis, yuridis, politis, dan historis, pada hakikatnya merupakan bentuk pemerintahan yang riil, demokratis, otonom dengan tradisi, adat istiadat, dan hukumnnya sendiri yang mengakar sangat kuat, serta relatif mandiri dari campur tangan entitas kekuasaan dari luar[[5]](#footnote-5). Tetapi ironisnya dalam berbagai kebijakan lebih menempatkan desa sebagai “objek kekuasaan” dari pada “subjek kekuasaan”. Peraturan perundang-undangan yang mengatur desa selama ini menunjukkan inkonsistensi dan ketidaksesuaian antara UUD dengan undang-undang organiknya, baik pada tataran asas, konsep, maupun hierarki.

Tentunya persoalan diatas tentunya tidaklah luput dari cara pandang Pemerintah dengan tehadap Desa, memiliki beragam cara pandang tentang Pemerintahan Desa dalam melakukan tata kelola desanya/ Cara Pandang yang dimaksudkan sebelumnya adalah sebagaimana berikut ini [[6]](#footnote-6):

Pertama, cara pandang yang melihat desa sebagai kampung halaman. Ini muncul dari banyak orang yang telah merantau jauh dari desa kampung halamannya, baik melalui jalur urbanisasi, transmigrasi atau mobilitas sosial. Para petinggi maupun orang-orang sukses di kota-kota besar begitu bangga menyebut dirinya “orang desa” dan bangga bernostalgia dengan cara bercerita tentang kampung halamannya yang tertinggal dan bersahaja;

Kedua, cara pandang pemerintahan yang melihat desa sebagai wilayah administrasi dan organisasi pemerintahan paling kecil, paling bawah dan paling rendah dalam hirarkhi pemerintahan di Indonesia;

Ketiga, cara pandang libertarian yang memandang desa masyarakat tanpa pemerintah dan pemerintahan. Cara pandang ini yang melahirkan program-program pemberdayaan masuk ke desa dengan membawa Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat, seraya mengabaikan dan meminggirkan institusi desa;

Ketiga cara pandang tersebut, tidak memiliki sebuah imajinasi tentang desa sebagai “negara kecil”. Desa bukan sekadar kampung halaman, pemukiman penduduk, perkumpulan komunitas, pemerintahan terendah dan wilayah administratif semata. Desa laksana “negara kecil” yang mempunyai wilayah, kekuasaan, pemerintahan, institusi lokal, penduduk, rakyat, warga, masyarakat, tanah dan sumberdaya ekonomi. Setiap orang terikat secara sosiometrik dengan masyarakat, institusi lokal dan pemerintah desa. Tidak ada satupun elemen desa yang luput dari ikatan dan kontrol desa.

Ketika desa berposisi sebagai pemerintahan semu itu, banyak pihak sanksi apakah desa merupakan subjek hukum atau tidak, meskipun definisi desa secara jelas menegaskan sebagai kesatuan masyarakat hukum. Hanya sebagian elemen Kementerian Dalam Negeri yang memandang desa secara utuh dan mengakui desa sebagai subjek hukum. Kementerian/Lembaga lain sama sekali tidak mengakui desa sebagai kesatuan masyarakat hukum, subjek hukum maupun organisasi pemerintahan. Bappenas, Kementerian PU, dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan tidak menggunakan desa, melainkan menggunakan perdesaan, dan secara spesifik pembangunan perdesaan. Jika Pemerintahan Desa dianggap sebagai pemerintahan semu, maka Pemerintahan Desa hanya menjalankan tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat dan Pemerinthan Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) saja. Sehingga Pemerintahan Desa hanya sekedar menjalankan tugas-tugas administratif hingga pendataan dan pembagian beras miskin kepada warga masyarakat ataupun tugas lainnya yang diberikan dari pemerintah yang lebih tinggi.

Dengan kalimat lain, Pemerintahan Desa lebih banyak menjalankan kewajibannya daripada kewenangan desa yang dimilikinya. Oleh karena itu, Pemerintahan Desa dan rakyat desa bukanlah entitas yang menyatu secara kolektif seperti kesatuan masyarakat hukum, tetapi sebagai dua aktor yang saling berhadap-hadapan satu sama lain antara Pemerintah Desa dengan Masyarakat Desanya sendiri. Desa bukan satuan Pemerintahan Administrasi belaka yang sewaktu-waktu bisa dibubarkan atau dibentuk kembali bila diperlukan.

Berkaitan dengan kewenangan desa perbedaanya terletak pada otonomi desa yang perlahan terlihat pada UU Desa, karena sebelumnya desa hanya menjadi pelaksana dari tugas kewenangan yang diberikan pemerintahan supra desa seperti pemerintahan kabupaten/kota. Kemudian *bargaining position* desa relatif kuat dalam masalah pembangunan Desa dan kawasan perdesaan. Jika sebelumnya Desa pada UU No 32/2004, hanya tunduk pada pembangunan yang terintegrasi dengan pusat dan daerah maka kini rancangan pembanganan kawasan perdesaaan dibahas bersama oleh pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupatan/Kota dan Pemerintah Desa. Pada Pasal 1 angka 1 Ketentuan Umum dijelaskan,

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,kepentinganmasyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Melihat dari istilah Desa di atas, terdapat empat unsur pokok yang melandasi pengertian Desa, yaitu Kesatuan Masyarakat Hukum, Batas wilayah, hak Asal-Usul dan Desa Adat. Dalam UU Desa ini penggabungan antara desa dan desa adat merupakan terobosan baru yang luar biasa, karena belum ada sebelumnya. Pengakuan keberadaan Pemerintahan Desa dalam struktur ketatanegaraan Indonesia adalah salah satu desain bahwa desa merupakan otonomi asli.

Mengenai Kedudukan Desa dan Jenis Desa dalam UU Desa, khususnya dalam Pasal 5 disebutkan: Desa berkedudukan di wilyah Kabupaten/Kota. Secara wilayah dan teritori Desa berada di wilayah Kabupaten/Kota, akan tetapi secara Pemerintahan, Desa tidak lagi berada di bawah Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Lebih lanjut dalam Penjelasan Undang-undang ini dijelaskan, Desa yang berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota dibentuk dalam sistem pemerintahan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 UUD 1945.Begitu juga mengenai jenis Desa pada UU Desa, bahwa Desa terdiri dari atas Desa dan Desa Adat. Selanjutnya, penyebutan Desa atau Desa Adat sebagimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat[[7]](#footnote-7). Kemudian dalam Penjelasannya, ketentuan ini untuk mencegah terjadinya tumpang tindih wilayah, kewenangan,duplikasikelembagaan antara Desa dan Desa Adat dalam satu wilayah, maka dalam satu wilayah hanya terdapat satu Desa atau Desa Adat. Dalam hal yang sudah terjadi tumpang tindih antara Desa dan Desa Adat dalam satu wilayah, harus dipilih salah satu jenis. Desa sesuai dengan ketentuan Undang-undang ini.

Dengan demikian, penegasan bahwa di dalam satu wilayah tertentu tidak boleh terdapat dua jenis Desa atau Desa Adat, dengan ketentuan harus memilih salah satunya. Mengingat Desa dan Desa Adat merupakan satu istilah yang sama sebagai kesatuan masyarakat hukum yang diakui. Akan tetapi masyarakat hukum adat terbentuk melalui tiga prinip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan gabungan antara genealogis dan teritorial. Jika demikian maka membuka peluang bagi Desa Adat untuk berubah menjadi Desa sesuai dengan perkembangannya.

Berlakunya UU Desa menimbulkan wacana yang sangat intensif dikalangan masyarakat Bali mengenai kedudukan desa pakraman dalam kerangka undang-undang yang baru ini. Wacana yang problematik dan bahkan kontradiktif, bersumber dari adanya ketentuan Penjelasan Pasal 6 UU Desa . Bunyi penjelasan itu selengkapnya sebagai berikut :

”Ketentuan ini untuk mencegah terjadinya tumpang tindih wilayah, kewenangan, duplikasi kelembagaan antara Desa dan Desa Adat dalam 1 (satu) wilayah maka dalam 1 (satu) wilayah hanya terdapat Desa atau Desa Adat. Untuk yang sudah terjadi tumpang tindih antara Desa dan Desa Adat dalam 1 (satu) wilayah harus dipilih salah satu jenis Desa sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini”.

Sementara bunyi Pasal 6 UU Desa seutuhnya sebagai berikut :

1. Desa terdiri dari Desa dan Desa Adat;
2. Penyebutan Desa atau Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.

Kalau ditelaah dengan seksama, butir-butir yang terkandung dalam Penjelasan Pasal 6 nampaknya sebagai berikut :

1. Bahwa tujuan pokok pembuat UU diadakannya Penjelasan Pasal 6 adalah untuk mencegah terjadinya tumpang tindih sehubungan dengan adanya ketentuan norma Pasal 6 ayat (1) yang intinya di wilayah Indonesia boleh ada Desa dan boleh ada Desa Adat sebagai entitas pemerintahan terbawah;
2. Bahwa menurut pembuat Undang-Undang, domein-domein yang dikhawatirkan akan menyebabkan terjadinya tumpang tindih sehubungan adanya dua entitas itu adalah domein: (1) Wilayah; (2) Kewenangan; dan (3), Kelembagaan;
3. Bahwa sebagai solusi agar tidak terjadinya tumpang tindih di ketiga domein tersebutsa, pembentuk Undang-Undang mengharuskan agar masyarakat/Pemda memilih satu diantara dua jenis entitas itu. Apakah memilih jenis Desa atau jenis Desa Adat. Dapat ditambahkan, apapun nanti pilihannya, kedua jenis entitas itu sama-sama mengurus dua macam urusan yakni urusan pemerintahan dan urusan adat istiadat.
4. Bahwa berdasarkan analisis butir 2 dan 3 dapat dibangun konstruksi berpikir juridis berdasarkan pada penafsiran ”*acontra rio”* (berpikir sebaliknya); yakni jika tidak terjadi tumpang tindih di ketiga domein itu ( ketika UU Desa diterapkan ) maka tidak perlu memilih jenis Desa atau jenis Desa Adat. Dengan kata lain, jika tidak terjadi tumpang tindih maka tidak perlu memilih, lebih jauh ini berarti rumusan Pasal 6 UU Desa itu sendiri tidak mengharuskan untuk memilih. Keharusan memilih itu kemudian muncul di Penjelasannya Pasal 6, tetapi dengan suatu klausula ”apabila terjadi tumpang tindih ” pada ketiga domein tersebut di atas yakni pada domein wilayah, kewenangan dan kelembagaan barulah ditentukan pilihan.

Untuk menjawab pertanyaan ini, terlebih dahulu perlu dicermati kondisi umum di Bali tentang ketiga domein yakni: kewilayahan, kewenangan dan kelembagaan. Berdasarkan pengamatan sementara, di Bali saat ini nampaknya adanya 6 model Desa Adat dalam hubungannya dengan Desa Dinas terkait ketiga domein penyebab tumpang tindih. Keenam model tersebut adalah sebagai berikut :

1. Satu wilayah Desa Adat berimpitan/bersamaan dengan satu wilayah Desa Dinas.
2. Beberapa Desa Adat berada di dalam satu wilayah Desa Dinas.
3. Satu wilayah Desa Dinas terdiri dari beberapa bagian wilayah Desa Adat.
4. Satu wilayah Desa Adat terdiri dari beberapa Desa Dinas.
5. Satu Desa Adat terdiri dari beberapa bagian wilayah Desa Dinas.
6. Bagian dari wilayah suatu Desa Adat berada di Kabupaten/Kota lain.

Kalau hanya bertitik tolak dari domein kewilayahan saja, nampaknya pada model II, III, IV, V dan VI sepintas sepertinya terjadi tumpang tindih. Tetapi jika dicermati lebih jauh dimana jika domein kewilayahan itu dikaitkan dengan dua domein lainnya yakni kewenangan dan kelembagaan ternyata anggapan tumpang tindih antara Desa Adat dan Desa Dinas menjadi tidak benar. Mengapa, hal ini dikarneakan kondisi umum di Bali masing-masing jenis entitas itu mempunyai kewenangan dan kelembagaan yang berbeda.Desa Adat memiliki kewenangan di bidang adat dan dilaksanakan oleh kelembagaan adat pula. Sementara Desa Dinas memiliki kewenangan di bidang pemerintahan (administratif) dan dilaksanakan oleh kelembagaan pemerintahan (administratif ) pula.

Dalam perkembangan selanjutnya, Pemerintah Propinsi Bali mengeluarkan kebijakan tentang Desa Pakraman menggantikan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Desa Pekraman ini sendiri telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat di Bali. Desa Adat menurut Pasal 1 angka 8 Peraturan Daearh Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 Tentang desa Adat di Bali (Perda Bali No. 4/2019) adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Bali yang memiliki wilayah, kedudukan, susunan asli, hak-hak tradisonal, harta kekayaan sendiri, tradisi, tata krama pegaulan hidup masyarakat secara turun temurun dalam ikatan tempat suci (kahyangan tiga atau kahyangan desa) tugas dan kewenangan serta hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 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”.

Perlindungan konstitusi tehadap otonomi desa, secara implisit juga daitur dalam Pasal 281 UUD 1945, yang menegaskan bahwa Identitas budaya dan hak masyarakat tradisonal dihormati selaras dengan pekembangan zaman dan peradaban.

Dalam hal ini, hak masyarakat tradisional tidak boleh hanya ditafsirkan sebagai hak-hak parsial misalnya dalam bidang ekonomi, tetapi harus dipandang secara menyeluruh, yang di dalamnya termasuk hak-hak politik, sosial, hukum, budaya dan lain sebagainya termasuk hak secara utuh dan hak untuk membentuk pemerintahan berdasarkan kultur dan adat istiadat yang secara turun temurun telah berlaku dalam masyarakat setempat. Namun demikian, teks pengakuan dan perlindungan konstitusional terhadap masyarakat adat masih menyisakan dua persoalan pokok, sebagaimana berikut [[8]](#footnote-8):

Pertama, pengakuan terhadap masyarakat adat diletakkan pada syarat-syarat sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI. Persyaratan ini pun bersumber dari persyaratan yang telah diperkenalkan oleh UU di bawahnya. Pada banyak sisi, persayaratan normatif tersebut menjadi kendala pada pengakuan dan perlindungan keberadaan hak-hak masyarakat adat, karena frasa “sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia” tersebut dalam kenyataannya menyebabkan upaya pengakuan itu sendiri lebih banyak berhenti pada diskursus menyangkut indikator dari persyaratan-persyaratan tersebut. Beberapa undang-undang maupun peraturan operasional bahkan tidak memiliki kesamaan indikator untuk menterjemahkan syarat-syarat konstitusional keberadaan masyarakat adat.

Kedua, konstitusi memperkenalkan dua istilah, yaitu Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (Pasal 18 B ayat 2) dan Masyarakat Tradisional (Pasal 28 I ayat 3). Sama sekali tidak ada penjelasan menyangkut kedua istilah tersebut. UU Desa telah mencoba menerjemahkan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 dengan memperkenalkan “desa adat” sebagai padanan dari “kesatuan masyarakat hukum adat.” Namun ternyata penerapan UU tersebut masih menyisakan persoalan pokok menyangkut unit sosial masyarakat adat, dimana istilah masyarakat adat tidak dapat terakomodasi secara sempurna di dalam terminologi “desa adat” yang diperkenalkan UU Desa tersebut.

Pengakuan dan jaminan terhadap keberlangsungan hidup kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sebagai kearifan lokal Bali harus dikuatkan dengan Peraturan Daerah Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 236 ayat (4) UU 23/2014, bahwa Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ini berarti bahwa Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.

Selain Provinsi Bali, penulis juga menilai keberadaan salah satu desa di Indonesia bagian Barat, khususnya Provinsi Jawa Barat Kabupaten Tasikmalaya tentang Kampung Naga. Secara administratif Kampung Naga adalah bagian dari Desa Neglasari, Kecamatan Salawu, Kabupaten Tasikmalaya, Provinsi Jawa Barat. Dalam setiap aspek kehidupan mereka tidak bisa lepas dari seperangkan nilai, norma dan aturan yang diwariskan dari leluhur tersebut. Mereka sangat mempertahankan adat dan budaya leluhur bahkan mereka dalam beberapa hal menghindari peralatan modern. Salah satu penerapan nilai, norma dan aturan dari leluhur adalah dengan dijalankannya suatu sistem pemerintahan adat. Walaupun wilayah yang ditempati oleh masyarakat adat termasuk kedalam wilayah hukum formal dari pemerintah Kabupaten Tasikmalaya khususnya Pemerintah Desa Neglasari Kecamatan Salawu, namun mereka tetap mematuhi dan melaksanakan pemerintahan adat. Keberadaaan Kampung Naga tidak dapat dijadikan Desa Adat, sebab terbentur dengan pengaturan mengenai syarat-syarat untuk dijadikan desa adat, terkecuali diakui sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat oleh Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dengan Tata Cara yang sudah diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa 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. 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. Sedangkan susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat dan ditetapkan dalam Peraturan Daerah Provinsi.

Demikian pula, status Desa Adat dapat berubah menjadi Desa/Kelurahan atas prakarsa masyarakat. Hal ini sesuai dengan Pasal 100 ayat (1) UU Desa menyebutkan bahwa :

Status Desa dapat diubah menjadi Desa Adat, kelurahan dapat diubah menjadi Desa Adat, Desa Adat dapat diubah menjadi Desa, dan Desa Adat dapat diubah menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa masyarakat yang bersangkutan melalui Musyawarah Desa dan disetujui oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Kemudian dalam Pasal 100 ayat (2) UU Desa, dijelaskan bahwa dalam hal

Desa diubah menjadi Desa Adat, kekayaan Desa beralih status menjadi kekayaanDesa Adat, dalam hal kelurahan berubah menjadi Desa Adat, kekayaan kelurahan beralih status menjadi kekayaan Desa Adat, dalam hal Desa Adat berubah menjadi Desa, kekayaan Desa Adat beralih status menjadi kekayaan Desa, dan dalam hal Desa Adat berubah menjadi kelurahan, kekayaan Desa Adat beralih status menjadi kekayaan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota .

Namun demikian, karena kesatuan masyarakat hukum adat yang ditetapkan menjadi Desa Adat melaksanakan fungsi pemerintahan *(local self government)*, maka ada syarat mutlak yaitu adanya wilayah dengan batas yang jelas, adanya pemerintahan, dan perangkat lain serta ditambah dengan salah satu pranata lain dalam kehidupan masyarakat hukum adat seperti perasaan bersama, harta kekayaan, dan pranata pemerintahan adat .

Sesuai dengan UU No. 23/2014 , tugas dan wewenang yang diberikan kepada desa dari daerah baik pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota harus dilaksanakan berdasarkan Peraturan Gubernur (jika pemberian wewenang dari pemerintah provinsi) dan berdasarkan Peraturan Bupati/Walikota (jika pemberian tugas/wewenang dari pemerintah kabupaten/kota).[[9]](#footnote-9) Sehingga tugas yang diserahkan kepada desa tidak menjadi kewenangan yang dikelola sendiri oleh Pemerintah Desa.

Dalam hal ini, desa melakukan pertanggungjawaban kepada Gubernur (jika tugas/wewenang berasal dari pemerintah Provinsi). Dalam hal ini Desa melakukan pertanggungjawaban kepada Bupati/Walikota melalui camat (jika tugas dan wewenang berasal dari pemerintah kabupaten/kota) terhadap tugas yang diserahkan kepadanya. Namun pemberian tugas tersebut bukan merupakan penerapan asas tugas pembantuan[[10]](#footnote-10).

Berkenaan dengan kedudukan Desa, Undang-undang ini berupaya memberikan kejelasan dalam sistem Pemerintahan nasional, yaitu tetap memberikan pengakuan terhadap otonomi asli yang berasal dari hal asal-usul dan adanya otonomi yang didesentralisasikan, dalam pengertian diberikannya kewenangan oleh Pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota kepada desa. alam bentuk lain, yaitu desa otonom. Pengaturan tentang desa dimaksudkan untuk menjawab permasalahan sosial, budaya, ekonomi dan politik desa, memulihkan basis penghidupan masyarakat desa dan memperkuat desa sebagai entitas masyarakat paguyuban yang kuat dan mandiri. Selain itu, pengaturan tentang desa juga dimaksudkan untuk mempersiapkan desa merespon proses modernisasi, globalisasi dan demoktratisasi yang terus berkembang[[11]](#footnote-11). Penguatan kemandirian desa melalui Undang-Undang tentang Desa sebenarnya juga menempatkan desa sebagai subyek pemerintahan dan pembangunan yang betul-betul berangkat dari bawah (*bottom-up*)[[12]](#footnote-12).

Secara garis besar, rancangan undang-undang tentang desa, memuat[[13]](#footnote-13) sebagaimana berikut :

Pertama: Kedudukan desa sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan daerah dan nasional.

Kedua : Bentuk desa dalam undang-undang ini adalah sebagai *local-self community,* yang dimaknai bahwa semua pelaksanaan tugas pelayanan adalah berbasis masyarakat.

Selain itu, undang-undang ini mengakui keragaman desa-desa yang ada di seluruh nusantara dengan membuka ruang bagi daerah kabupaten/kota untuk mengatur hal-hal tentang desa-desa di wilayahnya berdasarkan asal usul, adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat.

Terkait dengan substansi Pasal 18B UUD 1945 tersebut di atas, Didik Sukriono[[14]](#footnote-14) berpendapat bahwa unsur esensial yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18B yaitu adanya pengakuan dan penghormatan dari negara kepada desa yakni antara lain:

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

Kedua, pengakuan dan penghormatan terhadap satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau bersifat istimewa diatur dengan undang-undang;

Ketiga, negara mengakui dan menghormati kesatuankesatuan masyarakat hukum adat beserta hakhak tradisionalnya dengan sebuah persyaratan, yaitu sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan undang-undang.

Filosofi pengaturan desa adat/desa asli secara eksplisit di dalam konstitusi (UUD) dikarenakan secara prospektif desa adat/desa asli lebih berpotensi hilang akibat perkembangan zaman, sehingga harus diatur dan dilindungi oleh konstitusi. Sedangkan desa otonom atau desa administratif cukup diatur secara implisit dalam UUD. Pada dasarnya Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa merupakan bagian dari negara, yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara memiliki kedaulatan hukum atas daerah, desa dan warga masyarakat. Otonomi daerah juga merupakan kewenangan otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut pelaksanaannya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonomi sendiri adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pertimbangan ini sangat disandarkan pada kondisi empiris bangsa Indonesia yang monolitik yang tercermin dalam sikap gotong royong dan lain sebagainya. Konsekuensi dari konsep atau gagasan hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), bukan saja hanya desentralisasi kewenangan kepada daerah otonom yang melahirkan otonomi daerah, melainkan lebih dari itu yakni pengakuan ataupun perlindungan terhadap adanya otonomi desa sebagai otonomi asli bangsa Indonesia.

Salah seorang *founding father Republik Indonesia*, Sutan Sjahrir, pernah mengemukakan bahwa[[15]](#footnote-15):

Baru kalau desa kita memang mulai bergerak maju atas kekuatannya sendiri, barulah seluruh masyarakat kita akan pula naik tingkatan serta kemajuannya di dalam segala lapangan, juga di lapangan kebudayaan ... ".

Pernyataan ini menunjukkan betapa desa merupakan entitas sosial yang memiliki tempat penting bagi kemajuan suatu bangsa dan negara. Khususnya bagi bangsa dan negara Republik Indonesia. Jika desa dibandingkan dengan daerah tampak berbeda bahwa desa mengandung unsur ”prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/ atau hak tradisional” yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pertama, frasa ”prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional” mempunyai makna bahwa keberadaan dan kewenangan desa sudah ada sebelum adanya negara, sebagai warisan masa lalu dan berkembang dinamis karena prakarsa masyarakat setempat. Dengan demikian masyarakat membentuk keberadaan desa dan kewenangan desa;

Kedua, jika daerah dibentuk oleh negara dan memperoleh penyerahan (desentralisasi) kewenangan dari pemerintah pusat, maka keberadaan desa dan kewenangan desa berangkat dari prakarsa masyarakat dan asal-usul diakui dan dihormati oleh negara.

Hal ini diperkuat dengan pendapat Bagir Manan[[16]](#footnote-16):

Semestinya Pemerintahan Desa menjadi bagian integral Pemerintahan Daerah. Pemisahan ini dipengaruhi oleh pikiran mengenai “mempertahankan keaslian desa”. Suatu pendekatan yang keliru. Maksud pembentuk UUD mempertahankan Pemerintahan Desa bukanlah dalam semangat agar desa asli menjalankan fungsi pemerintahan tradisional sebagai masyarakat hukum adat. Mempertahankan Pemerintahan Desa dimaksudkan untuk menjamin kehadiran satuan pemerintahan yang dekat dengan rakyat”.

Pendapat ini bersesuaian dengan konsep otonomi daerah pada masa modern ini, dimana otonomi daerah dapat diartikan sebagai kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri[[17]](#footnote-17). Dari segi argumen filosofis konseptual[[18]](#footnote-18), desa sebaiknya harus menjadi landasan dan bagian dari tata pengaturan pemerintahan di atasnya, dan menjadi ujung tombak dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Bangunan hukum desa juga merupakan fundamen bagi tata negara Indonesia, memiliki arti bahwa bangsa dan negara sebenarnya terletak di desa. Dari sudut pandang yuridis, dapat disampaikan bahwa sebelum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamandemen, khususnya yang berkaitan dengan desa, pengaturannya termasuk dalam pemerintahan daerah yang dalam hal ini ditegaskan dalam penjelasan II Pasal 18 yaitu

“Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 zelfb*esturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari 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”.

Dari ketentuan regulasi *a quo*, secara tersirat telah ditandaskan bahwasanya UU Desa, memberi pengakuan desa merupakan fragmen terkecil dari wilayah pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Beranjak dari kausa tersebut, bisa dikatakan kalau desa adalah mitra Pemerintah Pusat untuk memacu kesejahteraan masyarakat Indonesia di pedesaan.[[19]](#footnote-19) Dengan begitu, sistem Pemerintahan di Desa berbentuk pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat dengan segala kewenangannya (*authority*). Karena adanya kewenangan dan tuntutan dari pelaksanaan otonomi desa harus ditunjang dengan tersedianya dana yang cukup, karena pembiayaan atau keuangan merupakan faktor essensial dalam mendukung penyelenggaraan otonomi desa, seperti halnya pada penyelenggaraan otonomi daerah.

Mengenai Desa dapat dilihat pada pelaksanaan kewenangan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan Provinsi dan kewenangan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintahan Kabupaten/Kota. Selain itu dijelaskan mengenai posisi desa dalam Perangkat Daerah yakni di bawah koordinasi kecamatan. Oleh karena itu pada pasal selanjutnya mengenai pengaturan Desa diserahkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Desa. Mengenai kewenangan dan hubungan Desa dengan Daerah dalam Undang-undang ini, hanya berkaiatan dengan tugas pembantuan.

Dengan demikian urusan yang telah menjadi urusan desa ini hanya dapat diambil kembali oleh pemerintah dengan persetujuan dari masyarakat desa dalam bentuk kesepakatan antara pemerintah dengan penyelenggara desa, untuk selanjutnya diformalisasikan dalam peraturan daerah. Inilah yang disebut dengan prinsip kesetaraan dan kemitraan Sebagaimana telah diterangkan di atas, dengan prinsip tersebut desa bukanlah merupakan subordinat dari pemerintah, tapi mitra yang setara dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat desa dan melakukan pembangunan di desa.

Prinsip ini berarti desa dan pemerintah akan saling menghormati, yang merupakan bagian dari prinsip rekognisi (mengakui dan menghormati). Dalam prinsip rekognisi, negara harus mengakui keberadaan desa-desa beserta sistem pengelolaan kemasyarakatan dan lingkungannya. Namun pengakuan dan penghormatan itu tentunya harus dilakukan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hubungan Kewenangan Daerah dengan Desa dalam hal urusan Pemerintahan dapat dilihat dalam UU 23/ 2014 yakni Pasal 20 ayat (1):

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah provinsi diselenggarakan: sendiri oleh Daerah provinsi; dengan cara menugasi Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan; atau dengan cara menugasi Desa”.

Dalam hal ini hubungan desa tidak cukup berhenti di Daerah, melainkan Desa menjalin hubungan dengan Pemerintah sebagai wujud desentralisasi, disamping Desa menjalankan asas rekognisi dan subsidiaritas. Salah satu titah atau amanat dari undang-undang (*wet*) tersebut ialah ihwal kepastian dari anggaran pusat untuk desa (*vide* Pasal 72 ayat (1) huruf b *juncto* Pasal 113 huruf h) UU Desa. *In casu a quo*, adalah adanya dana alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diderivasikan langsung ke desa.[[20]](#footnote-20) Dalam ketentuan Pasal 372 UU 23/ 2014, menyebutkan :

1. Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat menugaskan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada Desa;
2. Pendanaan untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Desa oleh Pemerintah Pusat dibebankan kepada APBN;
3. Pendanaan untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Desa oleh Pemerintah Daerah Provinsi dibebankan kepada APBD provinsi;
4. Pendanaan untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Desa oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dibebankan kepada APBD kabupaten/kota.

Dalam ketentuan Pasal 285 Ayat 2 UU 23/2014, Pendapatan transfer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi: transfer Pemerintah Pusat terdiri atas dana perimbangan, dana otonomi khusus, dana keistimewaan dan dana desa. Dan serta Pasal 294 ayat (2) UU No. 23/2014 yakni : Dana Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (2) huruf a angka 4 dialokasikan oleh Pemerintah Pusat untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan, serta pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan kewenangan dan kebutuhan Desa sesuai dengan ketentuan undang-undang mengenai Desa.

Di sinilah terdapat peran Pemerintah Daerah, di mana pada penyusunan proposal pengajuan anggaran ini, tidak berjalan sendiri. Pemerintah kota dan pemerintah kabupaten bertugas melakukan pendampingan, termasuk penyusunan budgeting*[[21]](#footnote-21)*. Sebenarnya dukungan pemerintah kabupaten/kota terhadap desa terbaca kuat pada keuangan desa. Kontribusinya mencapai 54 persen dari pendapatan desa. Sementara Pemerintah Provinsi berkontribusi 13 persen. Artinya, keseluruhan kontribusi pemerintah daerah memuncak hingga 67 persen dari pendapatan desa.

Perubahan signifikan yang diatur oleh UU 23/ 2014 tersebut tentunya akan berimbas terhadap ruang lingkup kewenangan daerah dalam pembentukan kebijakan daerah. Rincian pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menunjukkan garis yang tegas dalam pembentukan kebijakan daerah. Dari beberapa uraian penjelasan pasal diatas dapat dilihat beberapa hubungan kewenangan Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa yang diatur secara langsung dalam hal urusan pemerintahan. Hubungan fungsional antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah Provinsi, kabupaten/kota dan desa. Dalam hubungan pemerintah pusat antara provinsi dengan kabupaten dan kota serta hubungan desa dan pusat saat ini telah diatur dalam UU Desa dan dengan memperhatikan kekhususan dengan keragaman daerah. Hubungan fungsional tersebut menyangkut tentang tugas dan kewenangan antara pemerintah pusat dan desa.

Masuknya sistem pemerintahan modern di desa, telah merobak sejarah panjang hasil buah karsa dan karya perjalanan panjang karakteristik budaya yang mengedepankan komunalisme kearah individualistik. Di Indonesia, diperkirakan lebih dari tiga perempat penduduk Indonesia tinggal di daerah pedesaan. Sehingga selalu menjadi masalah pelik dalam pemajuannya. Salah satunya adalah bagaimana upaya menghapuskan kesenjangan antara desa dan kota dimana hal tersebut selalu dijadikan indikator keberhasilan pembangunan secara nasional. Sementara, dampak umum pembangunan terhadap desa yang membawa efek yang jauh lebih membahayakan masyarakat desa dalam friksi-friksi yang tajam tidak menjadi telaah penting. Sementara hal tersebut akan berimplikasi terhadap perubahan nilai fundamental (*local identity),* sehingga semakin merapuhkan sendi-sendi tradisi dan kekeluargaan yang membangun komunitas desa.

1. **Konsep Yang Tepat Tentang Pola Hubungan Kewenangan Pemerintah Desa Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten Menurut Asas Otonomi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.**

Mencari Konsep Yang Tepat Tentang Pola Hubungan Kewenangan Pemerintah Desa Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten Menurut Asas Otonomi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 yang ideal di Indonesia telah berlangsung sejak diproklamasikannya kemerdekaan yang diawali dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Kedudukan Komite Nasional Daerah (UU No.1/1945), dan disusul silih berganti dengan diterbitkannya beberapa Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dan peraturan lainnya tentang Desa, hingga saat ini Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No.23/2014).

Menurut Bagir Manan[[22]](#footnote-22), penentuan luas sempitnya penyelenggaraan wewenang mengatur dan mengurus urusan-urusan daerah ditentukan oleh faktor yang melingkupi hubungan kekuasaan (*gezagsverhouding*) Pusat dan Daerah, yang antara lain mencakup hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah. Terkait dengan itu hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan amanat konstitusi yang memerlukan bentuk pengaturan dalam undang-undang tersendiri.

UUD 1945 Pasal 18 dan 18 A mengatur daerah otonom Provinsi dan Daerah otonom kabupaten/kota. Padahal Pasal 18 ayat 1 UUD 1945, tidak mengatur secara jelas mengenai Desa terutama tentang Desa Adat. Terkait dengan keberadaan desa di NKRI, maka didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945. Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945, hanya memberi mandat kepada Negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup, perkembangannya sesuai dengan kehidupan masyarakat beradab, dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan NKRI.

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 dibagai dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota.

Konsep Desa dalam sejarahnya telah ditetapkan dalam beberapa pengaturan tentang Desa, dalam pelaksanaannya pengaturan mengenai Desa tersebut belum dapat mewadahi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat Desa yang hingga saat ini sudah berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) Desa[[23]](#footnote-23). Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014Tentang Desa (UU Desa). Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 tersebut mengatur mengenai pengakuan keberadaan kesatuan masyarakat adat, hal ini terpisah dari pengaturan mengenai pembagian wilayah Indonesia berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa;

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

UU Desa melandasi pada ketentuan aqua Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 sebagai payung konstitusinya. Pasal 1 angka (1) UU Desa, menyebutkan bahwa:

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,kepentinganmasyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan definisi tersebut, Desa dipahami terdiri atas Desa dan Desa adat yang menjalankan dua fungsi yaitu fungsi pemerintahan (*local self government)* dan mengurus urusan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul dan hak tradisional *(self governing community).* Kedudukan Desa tercermin dalam Pasal 2 dan Pasal 5 undang-undang tersebut, sebagai berikut:

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Kemudian dalam Pasal 5 dinyatakan bahwa, Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota.Desa secara administratif berkedudukan dibawah Pemerintah Kabupaten/Kota (*local self governmen).* Hal ini dapat dilihat dari kedudukan Desa yang berada diwilayah Kabupaten/ Kota dalam sistem pemerintahan Negara, akan tetapi hal tersebut tidak menghilangkan hak dan kewenangan Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat untuk mengurus urusan masyarakat sesuai dengan asal-usul dan adat istiadat yang masih hidup *(self governing community*). Untuk itu desa yang berkedudukan di Kabupaten/Kota dengan sendirinya akan berada dibawah lingkup pemerintahan Kabupaten/Kota. Namun tetap memiliki hak dan kewenangan khusus untuk mengurus urusan masyarakat sesuai dengan hak asal-usul dan adat istiadat yang masih hidup *(self governing community*). Artinya, disini desa diakui kemandiriannya berdasarkan hak asal usulnya sehingga dibiarkan untuk tumbuh dan berkembang diluar susunan struktur Negara.

Dengan demikian, pada era Orde Baru secara juridis maupun secara empirik Desa bukanlah dapat dikatakan kesatuan masyarakat hukum adat, sebab dalam hal ini tidak terpenuhi indikator sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Adapun yang dimaksudkan Desa Adat dalam UU Desa merupakan Kesatuan Hukum Adat (KMHA), sebagaimana dimaksud Pasal 18 B ayat 2. Desa adat pada UU Desa ini dinamakan *volksgemeenschappen* atau adat *rechtsgemeenschap* yang diatur dalam IGOB 1938. Oleh karena itu, Desa Adat dalam UU Desa merupakan jelmaan dari desa yang pada zaman Belanda di sebut *volksgemeenschappen/ inheemse gemeenschap/ rechtsgemeenschappen* atau Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Pribumi. Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi kepemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat setempat, agar dapat berfungsi mengembangkan  kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal.

Desa Adat merupakan sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul. Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari Desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa. Akan tetapi walaupun Desa maupun Desa Adat berkedudukan di Kabupaten/ Kota tidak dapat ditafsirkan sebagai daerah otonom tingkat III atau suatu jenis pemerintahan yang terpisah dari Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, sebagaimana dimaksud pada UU No. 19/1965.

Berdasarkan uraian tersebut, maka terdapat masalah konstitusional atas pengundangan UU Desa. Oleh karena itu, timbul pertanyaan lebih lanjut dalam pembahasan desertasi ini, “konstitusionalkah UU Desa karena Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 tidak secara jelas tentang bentuk pengakuan negara tehadap Desa ataupun Desa Adat. Dalam penjelasan Moh. Yamin[[24]](#footnote-24) yang disampaikan dalam sidang BPUPKI 29 Mei 1945,

1. Negeri, desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibarui dengan jalan rasionalisme dan pembaruan zaman, dijadikan kaki susunan negara sebagai bagian bawah;
2. Pemerintah Pusat dibentuk di sekeliling Kepala Negara, terbagi atas:
3. Wakil Kepala Negara;
4. Satu Kementerian sekeliling seorang Pemimin Kementerian;
5. Pusat Parlemen Balai Perwakilan, yang terbagi atas Majelis dan Balai Perwakilan Rakyat.
6. Antara bagian atas dan bagan bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintah Daerah untuk menjalankan Pemerintah Urusan Dalam, Pangreh Praja;
7. Negara Rakyat Indonesia menjalankan pembagian pekerjaan negara atas jalan desentralisasi dan dekonsentrasi ....

Menurut pandangan Moh. Yamin bahwa Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang diperbarui 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, Pengreh Praja.

Pemikiran Moh. Yamin disampaikan kembali pada Sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945 sebagai berikut;

Pemerintahan dalam republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan pemerintahan yang paling bawah, pemerintahan ini saya namakan pemerintahan bawahan.

Antara pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan itu adalah pemerintahan yang baik saya sebut pemerintahan tengahan. Perkara desa barangkali tidak perlu saya bicarakan di sini, melainkan kita harapkan saja, supaya sifatnya diperbarui atau disesuaikan dengan dengan keperluan zaman baru.

Tetapi yang perlu ditegaskan di sini, yaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, warga-warga dan lainnya tetaplah menjadi kaki-kaki Pemerintahan Republik Indonesia. Dan di tengah-tengah pemerintahan atasan dan bawahan, kita pusatkan Pemerintahan Daerah.

Penjelasan Yamin tersebut dipertegas oleh Soepomo[[25]](#footnote-25) yang disampaikan pada 15 Juli 1945 dalam forum yang sama,

Kita telah menyetujui bentuk negara kesatuan *(eenheidstaat).* Oleh karena itu, di bawah Negara Indonesia tidak ada negara bawahan, tidak ada “*onderstaat*”, akan tetapi hanya ada daerah-daerah pemerintahan belaka. Pembagian daerah Indonesia dan bentuknya pemerintahan daerah ditetapkan dengan Undang-undang.

Menurut Pasal 16 (kemudian berubah menjadi pasal 18 dalam UUD 1945, pen.) pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawartan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istmewa. Jadi, rancangan Undang-Undang Dasar memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian daerah Indonesia dalam daerah-daerah yang besar dan untuk membagi daerah-daerah yang besar itu atas daerah-daerah kecil. Dengan memandang dan mengingati “dasar permusyawaratan”, artinya bagaimanapun bentuknya pemerintahan daerah, pemerintahan itu harus berdasar atas permusyawaratan, jadi misalnya dengan mengadakan dewan perwakilan daerah.

Hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa harus diperingati juga. Daerah-daerah yang bersifat istimewa itu ialah pertama daerah kerajaan (Kooti), baik di Jawa maupun di luar Jawa, daerah-daerah yang dalam bahasa Belanda dinamakan “*zelfbesturende lanschappen*”.

Kedua daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan asli, ialah *Dorfgemeinschaften*, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli seperti desa di Jawa, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, huta dan kuria di Tapanuli, gampong di Aceh.

Pada persidangan kedua Soepomo memperjelas gagasannya,

“Jadi, rancangan Undang-Undang Dasar memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian daerah Indonesia dalam daerah-daerah yang besar dan untuk membagi daaerah-daerah besar itu atas daerah-daerah kecil. Dengan memandang dan mengingati “dasar permusyawaratan”, artinya bagaimanapun bentuknya pemerintahan daerah, pemerintahan itu harus berdasar atas permusyawaratan, jadi misalnya dengan mengadakan dewan perwakilan daerah. Hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa harus diperingati juga. Maksud panitia ialah hendaknya adanya daerah-daerah istimewa tadi, ialah daerah kerajaan *(zelfbesturende lanschappen*) dan desa-desa itu dihormati dengan menghormati dan memperbaiki susunannya asli”.

Pendapat Soepomo makin dipertegas dalam menyikapi lahirnya UU No. 22/1948. Perlu diketahui bahwa UU No. 22/1948 mengkonversi *adat rechtsgemeenschap* (kesatuan masyarakat hukum adat) menjadi daerah otonom formal dengan nomenklatur Desa (Kota Kecil).

Penjelasan UU No. 22/1948 menegaskan bahwa daerah otonoom yang terbawah ialah desa, negeri, marga, kota kecil dan sebagainya. Ini berarti bahwa desa ditaruh kedalam lingkungan pemerintahan yang modern tidak ditarik diluarnya sebagai waktu yang lampau. Pada jaman itu tentunya pemerintahan penjajah mengerti, bahwa desa itu adalah sendi negara, mengerti bahwa desa sebagai sendi negara itu harus diperbaiki segala-segalanya, diperkuat dan di dinamiseer, supaya dengan begitu negara bisa mengalami kemajuan. Tetapi untuk kepentingan penjajahan, maka desa dibiarkan saja tetap statis (tetap keadaannya).

Pemberian hak otonomi menurut ini, *Gemeente-ordonnantie* adalah tidak berarti apa-apa, karena desa dengan hak itu tidak bisa berbuat apa-apa, oleh karena tidak mempunyai keuangan dan oleh *ordonnantie* itu diikat pada adat-adat, yang sebetulnya didesa itu sudah tidak hidup lagi. Seringkali kejadian adat yang telah mati dihidupkan pula atau sebaliknya adat yang hidup dimatikan, bertentangan dengan kemauan penduduk desa, hanya oleh karena kepentingan penjajah menghendaki itu. Desa tetap tinggal terbelakang, negara tidak berdaya, adalah sesuai dengan tujuan politk penjajah.

Akan tetapi , maksud dan tujuan dari Pemerintah memiliki tujuan sebaliknya, dengan alasan Pemerintah untuk memenuhi Pasal 33 UUD 1945, untuk mendapatkan kemakmuran ini harus dimulai dari bawah, yaitu dari desa. Oleh karena itu desa harus dibikin didalam keadaan senantiasa bergerak maju, (dinamis). Dengan demikian, untuk kepentingan tersebut Pemerintahan Desa dimasukkan didalam lingkungan pemerintahan yang diatur dengan sempurna atau lebih modern. Dan selain itu juga diharapakan adanya bimbingan terhadap daerah-daerah baik itu Pemerintahan Provinsi maupun Kabupaten/Kota agar lebih mengutamakan pembangunan desa.

Pasal 18 UUD 1945 sebelum Amandemen tidak mengatur Pemerintahan Desa tapi mengatur daerah otonom besar dan daerah otonom kecil. Adapun Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum Amandemen yang menyebut *“Volksgemeenschappen*” bukan mengatur *“Volksgemeenschappen*” wajib dipertahankan tapi memberi arahan agar “*Volksgemeenschappen”* dikonversi menjadi daerah otonom kecil yang bersifat istimewa/asimetris sebagaimana bekas “*Zelfbestuurende Lanschappen”* seperti kesultanan Yogyakarta yang dikonvesi menjadi daerah otonom besar yang bersifat istimewa.

Untuk itu, substansi pada Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum Amandemen sebagaimana pemikiran *founding fathers* tersebut adalah menjadikan *zelfbesturende landschappen* atau daerah swapraja sebagai daerah otonom besar yang bersifat asimetris dan menjadikan *volksgemeenschappen* atau kesatuan masyarakat hukum adat pribumi sebagai daerah otonom kecil yang bersifat asimetris pula, bukan tetap mempertahankan dan mengawetkan masing-masing sebagai *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeencahppen* sebagaimana sediakala. Berdasarkan logika berpikir dan konsepsi *founding fathers* tersebut maka dapat disimpulkan bahwa UU Desa tidak konstitusional karena bertentangan dengan Pasal 18 UUD 1945.

Pandangan Hatta[[26]](#footnote-26) dalam tulisannya yang berjudul “Kedaulatan Rakyat” mempertegas bahwa desa tidak disakralkan dan dikonservasi sebagai *volksgemeenschappen* atau *adat rechtsgemeenschap* sebagaimana aslinya tapi dikonversi menjadi daerah otonom, sebagaimana berikut :

Pemerintahan yang berdasarkan kerakyatan harus mengurangkan pertingkatan yang begitu banyak. Buat sementara waktu, selagi kita mengatur dan memperkuat susunan negara kita, lingkungan yang ada itu: desa, kecamatan, kabupaten (dan kota), keresidenan dan propinsi, perlu diteruskan. Tetapi tidak semuanya harus mempunyai Badan Perwakilan Rakyat. Lingkungan yang terpenting untuk susunan rakyat dan untuk menegakkan susunan pemerintahan sendiri harus mempunyai *badan perwakilan*. Lingkungan yang selebihnya menjadi *badan koordinasi* saja.

Lingkungan yang terpenting bagi susunan rakyat ialah *desa* dan kabupaten dan *kota*. Ketiga-tiganya mempunyai badan perwakilan yang anggotanya dipilih oleh rakyat dalam daerahnya masing-masing.

Lingkungan sebagai *kecamatan* dan *residensi* dan *propinsi* adalah koordinasi, dan tidak mesti mempunyai badan perwakilan rakyat. Dewan perwakilan boleh ada padanya, tetapi bukan Dewan Perwakilan Rakyat, melainkan Dewan Perwakilan Daerah yang berada dalam lingkungannya. Dewan itu bersifat sebagai dewan perhubungan daerah, yang anggotanya diutus oleh daerah-daerah yang bernaung di bawahnya. Dalam dewan kecamatan misalnya, duduk utusan dari segala desa yang ada dalam lingkungan kecamatan itu.

Keinginan Hatta untuk kembali memperkuat KMHA dalam sistem Pemerintahan Daerah terjadi, ketika negara kita melakukan reformasi konstitusi. Salah satu pasal yang direformasi adalah Pasal 18 UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah. Adanya pengakuan terhadap keanekaragaman yang dimiliki oleh daerah, termasuk pengakuan dan penghormatan untuk mempergunakan istilah persekutuan hukum sesuai dengan adat istiadat masing-masing daerah.

Masyarakat adat di Indonesia dikenal dalam beberapa istilah untuk menggambarkan masyarakat adat itu sendiri, yakni masyarakat adat, masyarakat hukum adat, dan masyarakat tradisional (pribumi). Dalam faktanya, ada masyarakat yang menganggap ketiga istilah tersebut merupakan hal yang sama, namun tidak sedikit pula masyarakat yang membedakan istilah tersebut dengan menyatakan dirinya sebagai masyarat adat, masyarakat hukum adat, atau masyarakat tradisional.

Istilah dan batasan pengertian atau definisi yang perlu diakomodasi dalam Nasakah Rancangan Undang-Undang Masyarakat Adat[[27]](#footnote-27), sebagai berikut:

Masyarakat Hukum Adat yang selanjutnya disebut Masyarakat Adat adalah sekelompok orang yang hidup secara turun temurun di wilayah geografis tertentu, memiliki asal usul leluhur dan/atau kesamaan tempat tinggal, identitas budaya, hukum adat, hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup, serta sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, dan hukum.

Selain itu pula, masyarakat adat bukanlah terjemahan dari istilah *indigenous peoples* melainkan padanannya. Istilah masyarakat hukum dianggap paling padan dibandingkan dengan istilah-istilah lain seperti masyarakat hukum adat, orang asli, pribumi, masyarakat tradisional atau bangsa asal. Sekalipun demikian, alasan-alasan untuk menggunakan istilah masyarakat adat tidak terkait dengan kepadananan tersebut. Alasan-alasannya bersifat sosial dan politik. Istilah pribumi misalnya terlalu umum karena hampir semua Orang Indonesia akan dianggap pribumi. Untuk konteks Papua, penggunaan istilah orang asli bermuatan rasial dan lagipula dapat dicap sebagai gerakan pemisahan diri. Alasan lainnya berhubungan khusus dengan istilah masyarakat hukum adat. Istilah masyarakat hukum adat dianggap menyempitkan makna kata adat sebatas hukum atau norma sehingga membuat adat-adat yang tidak mengandung sanksi, tidak masuk dalam cakupan[[28]](#footnote-28).

Dalam hal ini menurut penulis, penyusun UUD 1945 amat menyadari ada perbedaan pembagian kekuasaan antara negara dengan daerah otonom dan negara dengan persekutuan rakyat. UUD 1945 hampir tidak menjelaskan sama sekali istilah persekutuan rakyat, selain hanya menyebut ciri memiliki susunan asli dan hak asal-usul. Dengan mempertimbangkan bahwa Pasal 18 terletak dalam bab mengenai Pemerintahan Daerah, pemberian nama yang berbeda untuk daerah otonomi dengan persekutuan hukum, contoh-contoh untuk menyebut persekutuan rakyat yaitu desa, nagari, marga dan dusun, serta ciri susunan asli dan hak asal usul, maka istilah persekutuan rakyat *(volksgemeenschappen*) bisa dimaknai sebagai komunitas atau organisasi-organisasi sosial yang dalam kenyataanya menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan jauh sebelum NKRI berdiri, yang didasarkan pada tertib hukum sendiri dan dipengaruhi secara kuat oleh pandangan hidup dan nilai-nilai sosial.

Desa Adat tidak identik dengan kesatuan masyarakat hukum adat. Jika menilisik secara pendekatan historis, tentang desa adat lebih cenderung sudah terbentuk sebelum Negara Indonesia ada. Dapat disimpulkan bahwa masyarakat hukum adat adalah bagian dari keseluruhan masyarakat adat, namun tidak semua masyarakat adat adalah masyarakat hukum adat. Untuk menjadi masyarakat hukum adat suatu masyarakat adat haruslah memenuhi dua kriteria tambahan yaitu memiliki hukum adat yang masih berlaku dan memiliki parangkat untuk menegakan hukum tersebut.

Desa adat memiliki fungsi pemerintahan, keuangan desa, pembangunan desa, serta mendapat fasilitas dan pembinaan dari pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam posisi seperti ini, Desa dan Desa Adat agar mendapat perlakuan yang sama dari Pemerintah Daerah. Semua masyarakat hukum adat adalah masyarakat adat, tetapi tidak sebaliknya. Tidak semua masyarakat adat adalah masyarakat hukum adat. Kerap orang mengalami Kesalahan pemahaman dalam membedakan dan menentukan mana yang merupakan masyarakat adat dan mana yang merupakan masyarakat hukum adat.

Kesalahan pemahaman ini bukan saja terjadi pada masyarakat awam maupun pemerintah melainkan juga para peneliti, termasuk peneliti ilmu hukum. Masih ada saja ambigu dalam menilai suatu masyarakat sebagai masyarakat adat dan masyarakat hukum adat. Ini mungkin terlihat sepele namun bisa berakibat fatal karena pemahaman ini bersifat elementer.

Desa Adat dalam UU Desa, bukan kesatuan masyarakat hukum adat karena struktur organisasi, fungsi, dan tugasnya dibuat oleh Negara dengan Undang-undang (hukum positif). Sedangkan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat tidak dibuat oleh Negara dengan hukum positif tapi dibuat oleh komunitas adat sendiri berdasarkan hukum adat. Dengan demikian Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 UU Desa yang berbunyi

“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”

Hal ini sama dengan definisi Desa dan daerah otonom sebagaimana tertulis dalam UU No 32/ 2004 Pasal 1 angkat 6 yang berbunyi :

“ Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia” dengan sedikit perbedaan yaitu frasa sesudah “kepentingan masyarakat setempat”.

UU No 32/ 2004 Pasal 1 angkat 12

Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut 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.

Dalam UU Desa frasanya berbunyi “berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan dalam UU No. 23/2014 berbunyi “menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Jika Dalam teori *local government* dan hukum tata negara kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur *(regeling*) dan mengurus (*bestuur)* urusan pemerintahan adalah daerah otonom formal yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat, bukan kesatuan masyarakat hukum adat. Kesatuan masyarakat hukum adat tidak dibentuk oleh Negara tapi dibentuk oleh komunitas yang bersangkutan berdasarkan norma hukum adat. Oleh karena itu, kesatuan masyarakat hukum adat tidak mengatur *(regeling)* dan mengurus *(bestuur)* urusan pemerintahan tapi hanya mengurus urusan masyarakat menurut norma hukum adat yang berlaku pada masyarakat yang bersangkutan.

Ketika Desa dan Desa Adat didefinisikan sama dengan daerah otonom dengan sedikit tambahan frasa jelas keliru karena Desa dan Desa Adat bukan daerah otonom. Pasal 1- Pasal 95 UU Desa tidak mendudukan Desa dan Desa Adat sebagai daerah otonom sebab hal ini terlihat sebagaimana betikut ini :

1. Negara tidak menjadikan Desa sebagai organisasi pemerintahan formal karena tidak menempatkan pejabat negara dan aparatur sipil negara di Desa;
2. Negara tidak menyerahkan urusan pemerintahan tertentu (desentralisasi) kepada Desa;
3. Negara tidak membentuk *council* dan badan pelaksana formal untuk membuat kebijakan pengaturan (regeling) dan melaksanakan kebijakan tsb (bestuur) atas urusan pemerintahan yang didesentralisasikan; dan
4. Negara tidak memberi kewenangan kepada Desa untuk menarik pajak dan retribusi lokal.

Dalam peraturan perundangan, penggunaan kedua istilah ini baik masyarakat adat maupun masyarakat hukum adat kerap digunakan bergantian dalam beberapa peraturan perundangan, namun mengarah pada satu subjek yang sama.  Namun ada juga mendapat perubahan istilah di dalam perubahan undang-undang, dimana pada undang-undang mula menggunakan istilah masyarakat adat kemudian dalam undang-undang perubahan menggunakan istilah masyarakat hukum adat. Perubahan istilah ini tentu mengandung konsekuensi perubahan terhadap subjek.

Disamping itu pula fokus utama dari Pemerintahan Jokowi adalah pembangunan desa sebagaimana ditunjukkan oleh Pasal 5 Permendes No.11 Tahun 2019 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa adalah untuk pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa dengan tujuan;

(a) peningkatan kualitas hidup;

(b) peningkatan kesejahteraan;

(c) penanggulangan kemiskinan; dan

(d). peningkatan pelayanan publik.

Kebijakan ini tentu saja masih mencerminkan model pembangunan Orde Baru yang kental dengan fokus pembangunan pada pertumbuhan ekonomi, negara mengambil peran sentral dalam pembangunan desa (*state led development)*. Maraknya pembangunan desa menimbulkan masalah antara lain;

1. Munculnya rezim tekno administratif.

Rezim ini bekerja dengan logika aministrasi. Pembangunan disederhanakan menjadi teknis administratif. Pembangunan dianggap berhasil kalau laporan berupa kwitansi pembangunan lengkap. Logika ini telah melumpuhkan desa. Pembangunan yang harusnya diukur dengan bagaimana kualitas dan manfaat pembangunan tersebut bagi desa, disederhanakan menjadi apakah administrasinya lengkap atau tidak. Kelengkapan administasi dianggap sebagai kesuksesan. Pembangunan desa dianggap menyimpang apabila administrasinya tidak lengkap dan tidak sesuai. Munculnya rezim teknoadministrasi ini disebabkan karena tuntutan pemerintah yang terlalu tinggi terhadap kelengkapan administrasi pembangunan dengan mengabaikan kontrol dan suara masyarakat;

1. bergesernya rekognisi dan subsidiaritas sebagai azas penting dalam penyelenggaraan pemerintahan desa ke desentralisasi. Pergeseran ini terjadi karena masih kuatnya cengkraman dan pengendalian pemerintah daerah terhadap desa. Di banyak kabupaten/kota, para Bupati dan Walikota menganggap bahwa dana desa merupakan usaha dan kerja keras pemerintah kabupaten/kota terhadap desa. Karena itu, tidak heran jika dana desa kerap ditahan dan dipotong oleh pemerintah daerah.[[29]](#footnote-29) Kasus pemotongan dana desa, terjadi di Kabupaten Pegunungan Bintang tahun 2017, dimana Pemerintah Daerah memotong dana desa di 227 desa/kampung dengan alasan untuk pajak daerah;
2. birokratisasi penyaluran dan pertanggungjawaban dana desa. Penyaluran Dana Desa dilakukan dengan cara pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) untuk selanjutnya dilakukan pemindahbukuan dari RKUD ke Rekening Kas Desa (RKD).

Selain itu pula jika perhatikan norma yang terdapat pada Pasal 75 ayat (1) tidak benar karena melanggar UU No. 12/ 2003 Tentang Keuangan Negara. Kepala desa bukan pejabat negara. Kepala Desa hanya kepala lembaga antara komunitas dan unit pemerintahan. Oleh karena itu, ia tidak bisa menjadi pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan yang berasal dari APBN/ APBD sebagaimana diatur dalam UU No. 12/ 2003. Begitu juga, kepala desa tidak boleh menguasakan sebagian kekuasaan pengelolaan keuangan desa yang berasal dari APBN/APBD tersebut kepada perangkat desa karena perangkat desa adalah pegawai yang tidak jelas statusnya: bukan pegawai ASN, bukan pegawai honorer Pemda, bukan pegawai kontrak.

Pasal 71-77 UU Desa memposisikan Pemerintah Desa semacam daerah otonom kecil sehingga pengaturan keuangannya sama dengan kabupaten/ kota. Padahal Pemerintah Desa adalah unit pemerintahan palsu yang bukan daerah otonom kecil karena tidak mempunyai alat-alat kelengkapan organisasi yang memadai. Pemerintah Desa tidak mempunyai, dinas pendapatan desa, Badan Perencanaan Pembangunan Desa, dinas pelaksana urusan pemerintahan, kantor dan badan desa, dan sekretariat desa dengan bagian-bagian yang memadai: hukum, pemerintahan, kesra, organisasi, dan lain sebagainya. Oleh karena itu, pengelolaan keuangannya tidak bisa disamakan dengan pengelolaan keuangan pada daerah otonom kabupaten/kota.

Pasal 78-86 UU desa mengatur tentang Pembangunan Desa. Pada ketentuan Pasal 78-81 UU Desa ini, memposisikan Pemerintah Desa semacam daerah otonom kecil lengkap dengan alat-alat kelengkapan organisasi dan SDM yang memenuhi syarat: sekretariat desa; badan perencanaan pembangunan desa; dinas, badan, kantor desa; dan unit pelaksana teknis desa dengan aparatur sipil negara yang kompeten dan profesional (birokrat desa). Padahal Desa bukan daerah otonom kecil tapi unit pemerintahan palsu dengan alat-alat kelengkapan organisasi yang sangat sederhana dan kualifikasi SDM yang sangat rendah: kepala desa yang dibantu oleh sekretaris desa, 3 kepala urusan, kepala dusun, dan 3 staf pelaksana teknis dengan kualifikasi akademik dan kompetensi yang sangat rendah.

Pasal ini adalah kemenangan NGO dan bukti ketidakberdayaan DPR dan Pemerintah menghadapi NGO yang didukung *founding* internasional sehingga bisa disusupi kepentingan NGO atas nama pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Melalui pasal ini, orang-orang kota atas nama tenaga profesional, tenaga ahli pemberdayaan masyarakat, dan sebagainya akan menyerbu desa untuk memainkan dana dan proyek desa yang milyaran itu. Pemerintah Desa dan rakyat desa akan menjadi obyek dan penonton kegiatan pembangunan dan pemberdayaan yang dikendalikan oleh para pendamping dari kota secara permanen. Pada akhirnya yang untung adalah para pendamping tersebut, bukan rakyat desa. Rakyat desa hanya menerima remah-remahnya saja.

Dalam praktiknya, Desa sangat potensial menjadi obyek, “bancakan” tenaga pendamping baik dari OPD Kabupaten/Kota maupun orang-orang NGO. Merekalah nanti yang menentukan proyek dan anggarannya bukan pemerintah desa sendiri. Pemerintah desa hanya menjadi boneka dari orang kota yang merasa ahli di bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Dana desa yang milyaran itu sebagian besar dipakai untuk membayar tenaga pendamping dari kota ini. Dalam suatu pertemuan yang dihadiri oleh para aktivis NGO yang dulu menggebu-gebu mengadvokasi UU ini, mengatakan bahwa dirinya sudah menyiapkan puluhan ribuan tenaga pendamping yang siap menyerbu Desa.

Dalam UU ini Desa akan didampingi tenaga pendamping dari staf SKPD kabupaten/kota dan tenaga profesional dari NGO. Oleh karena itu, nanti yang berutung adalah tenaga pendamping ini. Mereka yang membuat semua dokumen yang tidak bisa dikerjakan oleh pemerintah desa tersebut. Kepala desa dan perangkat desa akan sangat tergantung kepada tenaga pendamping sehingga sangat potensial menjadi sapi perahan tenaga pendamping ini.

Pengaturan ini menunjukkan bahwa Pembuat UU Desa tidak membentuk Pemerintah Desa sebagai lembaga publik dengan alat-alat kelengkapan organisasi dan SDM yang memenuhi syarat sehingga kompeten dan profesional memberikan pelayanan publik dan sipil, melakukan pembangunan untuk menumbuhkan ekonomi rakyat, dan memberikan perlindungan kepada rakyat desa secara mandiri. Pembuat UU Desa justeru membentuk lembaga desa yang rapuh, lemah, tidak kompeten, dan tidak profesional. Pemerintah Desa yang dibuat oleh UU Desa ini tidak jauh berbeda dengan RW dan RT: sebagai lembaga kemasyarakatan yang dibentuk Negara lalu diberi tugas membantu menyelenggarakan urusan pemerintahan. Organisasinya sederhana dan dikelola secara amatiran.

Berdasarkan UU Desa, maka Pemerintah Desa secara administratif berada dibawah Pemerintahan Kabupaten/Kota *(local self government).* Namun tetap memiliki hak dan kewenangan khusus untuk mengurus urusan masyarakat sesuai dengan hak asal-usul dan adat istiadat yang masih *hidup (self governing community).* Kewenangan khusus untuk mengurus urusan masyarakat sesuai dengan asalusul dan adat istiadat yang masih hidup *(self governing community),* inilah yang akan membedakan desa dan kelurahan.

Desa mempunyai kedudukan yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan seperti kabupaten dan kota. Kesederajatan ini mengandung makna, bahwa kesatuan masyarakat hukum atau sebutan nama lainya berhak atas segala perlakuan dan diberi kesempatan berkembang sebagai subsistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan tetap berada pada prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di Inggris Raya, sebuah dusun berhak disebut desa ketika membangun gereja[[30]](#footnote-30). Dalam banyak budaya, kota-kota kecil dan kecil, dengan hanya sebagian kecil dari populasi yang tinggal di dalamnya. Revolusi Industri menarik orang dalam jumlah yang lebih besar untuk bekerja di pabrik dan pabrik; konsentrasi orang menyebabkan banyak desa tumbuh menjadi kota-kota besar dan kecil. Ini juga memungkinkan spesialisasi tenaga kerja dan kerajinan, dan pengembangan banyak perdagangan.

Berkaitan dengan hal tersebut terdapat dualisme antara dua model yaitu pertama, model “ada adat tetapi tidak ada desa” *(self governing community)* dan kedua, model “ada desa tanpa adat” *(local self government).* Hal ini coba digambarkan sebagaimana berikut :

1. Model “ada adat tetapi tidak ada desa” (*self governing community*)

Model ini menggambarkan bahwa desa hanya sebagai komunitas lokal berbasis adat yang tidak mempunyai pemerintah desa seperti yang terjadi pada komunitas-komunitas lokal di kawasan Eropa dan Amerika[[31]](#footnote-31) .

Intinya, komunitas lokal itu memiliki organisasi lokal yang lebih menyerupai asosiasi lokal dari pada institusi pemerintah. Hal ini tidak beda jauh dengan Desa yang beada di Negera Inggris dan Belanda, dalam hal ini Desa sebagai organisasi atau asosiasi lokal itu bukanlah bawahan struktur pemerintah yang lebih tinggi, serta tidak menjalankan tugas-tugas administrasi dan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah, melainkan hanya menjalankan fungsi mengurus urusan-urusan kemasyarakatan yang bersifat lokal dan sukarela. Hal ini pun tidak beda jauh dengan Negara Filiphina dalam pengelolaan Desa.

Jika model ini dipilih, maka konsekuensinya desa sebagai institusi Pemerintahan Lokal *( local self government* ) dihapuskan dan tidak memiliki otonom desa lahi dan kembali seperti halnya terdapat pada UU No. 5/1979, walaupun tidak menjalankan fungsi adminitraso secara langsung.

Arena desentralisasi dan demokrasi formal tidak lagi berada di desa, melainkan berada di level kabupaten/kota. Urusan administrasi untuk warga bisa dikurangi dan kemudian dipusatkan di level kecamatan. Pemerintah berkewajiban menyediakan layanan publik kepada masyarakat, sekaligus melancarkan pembangunan desa yang masuk ke seluruh pelosok desa.

Model ini tampaknya sangat cocok diterapkan bagi masyarakat adat di banyak daerah yang selama ini termasuk gagal memadukan antara adat dan desa. Beberapa daerah seperti Bali dan Nusa Tenggara Timur sejak dulu terjadi dualisme antara desa negara dan kesatuan masyarakat adat[[32]](#footnote-32) Pilihannya, pemerintah desa bentukan negara dihapuskan, sedangkan kesatuan masyarakat adat sebagai *self governing community* direvitalisasi untuk mengelola dirinya sendiri tanpa harus mengurus masalah administrasi pemerintahan dan tidak memperoleh beban tugas dari pemerintah. Model ini tentu akan mengakhiri dualisme antara desa dan adat, sekaligus bisa memperkuat adat sebagai basis komunitas lokal.

2). Model “ada desa tanpa adat” *(local self government)* Model ini persis dengan desa-desa di Jawa yang umumnya sudah lama berkembang sebagai institusi pemerintahan lokal modern yang meninggalkan adat. Modernisasi Pemerintahan Desa melalui UU No,5.1979, relatif “sukses” diterapkan di Jawa. Bahkan UU Pemda 1999 merupakan embrio bagi tumbuhnya desa-desa sebagai *local self government* yang tidak sama sekali meninggalkan spirit *self governing community*.[[33]](#footnote-33) Dalam Hal tersebut terlihat dengan tradisi pengelolaan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang melekat di desa. Secara inkremental desa-desa di Jawa mulai memupuk kemampuan mengelola pemerintahan dan pembangunan secara baik, sementara arena demokrasi dan civil society juga mulai tumbuh. Berkaitan dengan dualisme model tersebut jika dilihat pengertian Desa di dalam UU Desa Pasal 1 angka (1) yang berbunyi bahwa “ 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”. Berdasarkan definisi tersebut, Desa dipahami terdiri atas Desa dan Desa adat yang menjalankan dua fungsi yaitu fungsi pemerintahan (*local self government)* dan mengurus urusan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul dan hak tradisional *(self governing community*). Berkaitan dengan definisi Pasal 1 angka (1) tersebut jika dikaitkan dengan dualisme model pertama “ada adat tetapi tidak ada desa” *(self governing community)* dan kedua, model “ada desa tanpa adat” (*local self government)* .maka UU Desa tidak menganut satupun dari model itu melainkan menggabungkan antara dualisme adat dan desa.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945, penempatan kedudukan desa mengalami kesulitan, karena didalam Pasal 18 tersebut terdapat tiga tafsir atas pasal 18 UUD 1945[[34]](#footnote-34) , yaitu:

1. Tafsir Desa Otonom Atau Daerah Otonom Tingkat III, Desa merupakan bentuk “daerah kecil” yang mempunyai susunan asli dan bersifat istimewa. Karena itu negara sebaiknya melakukan desentralisasi teritorial, yang membagi wilayah NKRI menjadi provinsi, kabupaten/kota dan desa. Desa sebagai “daerah kecil” menjadi desa otonom (*local self government)* atau daerah otonom tingkat III, yang mengharuskan negara memberikan desentralisasi kepada desa. Penganut perspektif desa otonom *(local self government),* yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undangundang Nomor 19 Tahun 1965 termasuk yang mengikuti tafsir ini.
2. Tafsir Otonomi Asli, batang tubuh Pasal 18 UUD 1945 sama sekali tidak mengenal desa, juga tidak secara eksplisit membagi wilayah NKRI menjadi provinsi, kabupaten/kota dan desa. Konstitusi hanya membagi NKRI menjadi daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota).

Menurut tafsir ini, desa (atau nama lainnya yang berjumlah 250) merupakan kesatuan masyarakat hukum adat, yang harus diakui berdasarkan asas rekoknisi oleh negara. Dengan demikian, negara tidak memberikan desentralisasi pada desa untuk membentuk desa sebagai unit pemerintahan lokal yang otonom. Posisi desa yang tepat menurut tafsir ini sebagai organisasi masyarakat adat atau desa adat *(self governing community)* yang mempunyai dan mengelola hak asal‐usul. Konsep “o

tonomi asli” berpijak pada tafsir ini.

1. Tafsir Pragmatis, tafsir yang berdasar pada Pasal 18 UUD 1945 amanden kedua. Hampir sama dengan tafsir kedua, tafsir ini mengatakan bahwa NKRI hanya dibagi menjadi wilayah provinsi dan kabupaten/kota. 24 Desentralisasi hanya berhenti pada kabupaten/kota, tidak sampai ke desa.

Tetapi tafsir ini berbeda dengan tafsir kedua karena tidak menempatkan kedudukan desa sebagai desa adat *(self governing community),* melainkan menempatkan desa sebagai unit pemerintahan di bawah dan di dalam subsistem pemerintah kabupaten/kota. Padahal UUD 1945 tidak secara eksplisit mengamanatkan penempatan kedudukan desa dalam subsistem pemerintah kabupaten/kota.

Berdasarkan tafsir tersebut diatas Sutoro Eko[[35]](#footnote-35) berpendapat bahwa jika kalau mengikuti konstitusi, maka kedudukan desa mengikuti tafsir kedua, yakni sebagai organisasi masyarakat *(self governing community)* yang mempunyai otonomi asli.[[36]](#footnote-36) Artinya desa tidak menjalankan tugas-tugas administrasi dan pembangunan yang diberikan oleh pemerintah, tidak perlu ada Sekdes yang diisi PNS, tidak perlu ada ADD, melainkan hanya mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

Menurut penulis berpendapat bahwa menarik kembali desa menjadi *self governing community* adalah kemunduruan sehingga tidak mungkin untuk dilakukan, sementara untuk membawa desa maju ke depan menjadi desa otonom atau daerah otonom tingkat III merupakan solusi yang berlebihan dan bertentangan dengan konstitusi. Pandangan penulis dalam hal ini menempatkan kedudukan desa yang sesuai dengan menyempurnakan dual posisi desa (Desa dan Desa Adat), yang menempatkan secara tegas desa sebagai organisasi pemerintahan. Kedudukan desa tetap berada dalam hirarkhi pusat, provinsi dan kabupaten, tetapi desa sebagai entitas berada di luar sistem pemerintahan kabupaten/kota, sehingga desa juga mempunyai otonomi tesendiri, khususnya yang bekaitan kekayaan desa dan adat desa.

Hubungan antara kabupaten/kota dengan desa serupa dengan hubungan antara provinsi dengan kabupaten/kota. Kedudukan desa tidak lagi menjadi organisasi masyarakat *(self governing community)* tetapi sebagai organisasi pemerintahan yang bersifat koordinasi dalam program pembantuan bukan sebagai bawahan dari Kabupaten.

Sudah waktunya Pemerintah dan DPR menata ulang Desa. Desa harus dimasukkan dalam sistem pemerintahan formal. Ada tiga jalan yang bisa ditempuh:

1. dijadikan kesatuan masyarakat hukum adat yang dimasukkan dalam sistem formal (konsepsi Soepomo);
2. dijadikan daerah otonom berbasiskan adat (konsepsi Hatta dan Yamin); dan;
3. dijadikan unit pelaksana teknis kecamatan/menjadi kelurahan (pengintegrasian ke dalam kabupaten/kota).

Konsep membangun desa membangun negara berarti desa menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan yang berhubungan secara langsung dengan masyarakat, sekaligus menyesuaikan diri dengan kondisi sosial budaya setempat. Dan mengenai sistem pemerintahan desa tetap mengadopsi sistem dan nilai-nilai *local governing community*.

Dengan demikian desa memiliki otonomi, namun otonomi desa bukan otonomi formal sebagaimana yang dimiliki oleh Propinsi, Kabupaten/Kota, oleh karena itu otonomi desa bisa dinamakan pula sebagai otonomi asli. Hal ini berbeda dengan otonomi di daerah (propinsi, kabupaten/kota), otonomi tersebut diberikan melalui undang-undang *(top down)*, sedangkan desa otonominya berasal dari asal-usul dan adat istiadat yang dikembangkan, dipelihara, dan dipertahankan sampai sekarang, serta diakui berdasarkan Undang-undang *(bottom up).*

Konsep mengakui dan menghormati berarti bukan campur tangan (intervensi), memaksa dan mematikan institusi (tatanan, organisasi, pranata, kearifan) yang ada, melainkan bertindak memanfaatkan, mendukung dan memperkuat institusi yang sudah ada. Ada beberapa contoh tindakan yang bertentangan dengan asas pengakuan dan penghormatan (rekognisi) seperti Pemerintah mengganti nagari atau sebutan lain dengan sebutan desa. Selain itu pula pemerintah maupun swasta menjalankan proyek pembangunan di desa tanpa berbicara atau tanpa memperoleh persetujuan desa. Dan pihak luar membentuk kelompok-kelompok masyarakat desa tanpa persetujuan desa, serta penggantian lembaga pengelola air desa menjadi P3A kecuali subak di Bali dan lain-lain.

Selanjutnya Pemerintah dan DPR membuat perubahan UU tentang Desa sebagaimana visi *founding fathers* yaitu membentuk desa sebagai daerah otonom formal asimetris karena mempunyai susunan asli sebaga pemerintahan kaki. Visi *founding fathers* adalah membentuk pemerintahan desa yang kokoh berbasiskan adat, modern, dan profesional. *Founding fathers* yang sangat visoner tidak pernah berniat mempertahankan dan mengawetkan *volksgemeenschappen* apa adanya karena sadar bahwa desa akan berubah menjadi urban[[37]](#footnote-37). Oleh karena itu dibentuk pemerintahan urban berbasis adat bukan pemerintahan *rural traditional*. Hal ini tercermin dalam penyusunan Pasal 18 UUD 1945 dan Penjelasannya dan UU No. 22/ 1948[[38]](#footnote-38). Pembentukan desa sebagai daerah otonom formal asimetris karena mempunyai susunan asli tersebut sesuai dengan UUD 1945 Pasal 18 dan Penjelasannya (sebelum perubahan), UUD 1945 Pasal 18 B ayat (1) (sesudah perubahan), dan TAP MPR No. IV/ 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

**BAB III**

**PENUTUP**

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

Persoalan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa ( UU Desa) mengenai Konsep Yang Tepat Tentang Pola Hubungan Kewenangan Pemerintah Desa Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten Menurut Asas Otonomi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, masih belum dapat menjawab keresahan bagi Desa. UU Desa pada Pasal 1 sampai dengan Pasal 95 dari pengetian desa dan kedudukan serta praktik penyelenggaraannya tidak bedanya dengan Desa pada masa Orde Baru. Lahirnya UU Desa ini lebih besifat politis bukan pada aspek filosofis, yuridis dan sosiologis, jika menilisik lebih jauh UU Desa, khususnya pada Pasal 1-Pasal 95 melenceng dari norma pada Pasal 18 B ayat 2 UUD 1945. UU Desa lebih cendeung untuk mengatur Desa Adat sebagaimana diatur dalam Pasal 96-Pasal 111 dengan pengetian sebagai *adat rechtsgemeenschap.* Hanya perlu kiranya yang perlu diluruskan yaitu Pasal 100 ayat (1), Pasal 101 ayat (1), dan Pasal 109. Semua pasal ini bukan mengakui dan menghormati tapi menata kesatuan masyarakat hukum adat. Sedangkan pengertian Kesatuan Masyarakat Hukum Adat bukanlah pengertian tentang Desa Adat. Sebab keberadaan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Hal ini bisa diliat norma pada Pasal 18 B ayat 2 UUD 1945, sesungguhnya memberi mandat kepada Negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan pekembangan masyarakat dan prinsip Negara Republik Indonesia, sedangkan dalam UU Desa ini merupakan kesatuan bentukan Negara di bawah Kabupaten/Kota yang telah diberi status badan hukum dan dibeikan tugas dalam menyelenggarkan urusan pemerintahan atasannya seperti UU No 5/1979, UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004.

Berdasarkan fakta tersebut, maka Desa yang dimaksudkan dalam UU Desa ini tidak dapat dikatakan sebagai Undang-Undang organik sebagaimana dalam Pasal 18 B UUD 1945. Hal ini dikarenakan Desa sebagaimana yang dimaksudkan dalam UU Desa, tidaklah bedanya yang terdapat pada Desa yang dibentuk pada masa sebelumnya, sedangkan Desa dalam UU No 5/1979, UU No.22/1999 dan UU No 32/ 2004 bukan kesatuan masyarakat hukum adat. Oleh karena itu dengan merujuk kepada pokok-pokok pikiran *founding fathers* dan penyusun undang-undang tentang desa pada awal kemerdekaan sampai dengan masa akhir pemerintahan Soekarno, Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 dapat dijadikan landasan konstitusional yang progresif dalam membangun kelembagaan desa kedepan. Desa pada Pasal 18B ayat 2, seharusnya ditempatkan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat saja ,sehingga kelembagaannya tetap berada di luar sistem pemerintahan formal. Akan tetapi, Pasal 18B ayat 2 dijadikan sebagai strategi antara untuk membentuk desa ke depan sebagai daerah otonom dan menjadikan badan hukum *local self-government*.

Harus adanya keselarasan pemahaman dan pandangan mengenai Desa dan Desa adat Kementrian Dalam Negeri dan Kementrian Desa serta Kemetrian yang tekait mengenai membangun Desa, jangan hanya dititik beratkan pada Program Nasional saja melainkan dimulai dari membangun Desa dari Desa menuju Negara Membangun. Sebab selama ini Desa hanya dijadikan sebagai Objek Program dari Pusat dan Daerah saja, seharusnya dimulai dari Desa dengan keanekaragamannya, khususnya dalam bidang penataan kawasan pedesaan, sehingga membangun desa dapat tewujud sebagaimana yang diharapakan oleh para pendiri Bangsa ini. Dan perlu kiranya merevisi UU Desa ini dan memisahkan keberadaanya tentang Desa Adat dan pengaturan tentang Kesatuan Masyarakat Adat dan Kesatuan Masayarakat Hukum Adat. Selanjutnya Pemerintah dan DPR membuat UU tentang Desa sebagaimana visi *founding fathers* yaitu membentuk desa sebagai daerah otonom formal asimetris karena mempunyai susunan asli sebagai pemerintahan kaki.

**DAFTAR PUSTAKA**

1. **Buku**

* Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988
* Didik Sukriono, 2013, ”Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi”, Setara Press; Malang
* Naskah Akademik 2019, “Rancangan Undang-Undang Tentang Amsyarkat Adat”, Jakarta, DPR,
* Sandra Moniaga (2007),’From Bumiputera to masyarakat adat, a long and confusing journey, dalam Jamie S. Davidson dan David Henley ‘The Revival of Tradition in Indonesian Politics The development of adat from colonialism to indigenism
* Sutoro Eko, 2005, *“Manifesto Pembaharuan Desa”,* Yogyakarta,APMD Press

1. **Jurnal**

* Bagir Manan, 1999,”*Penelitian di Bidang Hukum”* dalam Jurnal Hukum Puslitbangkum No. -1999. Pusat Penelitian Perkembangan Hukum, Bandung; UNPAD
* [Dr Greg Stevenson, "What is a Village?"](https://www.bbc.co.uk/history/programmes/restoration/2006/exploring_brit_villages_01.shtml) [Archived](https://web.archive.org/web/20060823165408/http:/www.bbc.co.uk/history/programmes/restoration/2006/exploring_brit_villages_01.shtml) 23 August 2006 at the [Wayback Machine](https://en.wikipedia.org/wiki/Wayback_Machine), *Exploring British Villages*, BBC, 2006, accessed 20 October 2009,

1. Mahasiswa Program Pascasarjana Doktoral Ilmu Hukum Universitas Pasundan, Bandung [↑](#footnote-ref-1)
2. *Students of the Postgraduate Doctoral Program in Law, Pasundan University, Bandung* [↑](#footnote-ref-2)
3. Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hal.12 [↑](#footnote-ref-3)
4. Bagir Manan, 1999,”*Penelitian di Bidang Hukum”* dalam Jurnal Hukum Puslitbangkum No. -1999. Pusat Penelitian Perkembangan Hukum, Bandung; UNPAD hlm 4 [↑](#footnote-ref-4)
5. Didik Sukriono, 2013, ”Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi”, Setara Press; Malang, hlm. 173 [↑](#footnote-ref-5)
6. Ibid hlm 16 [↑](#footnote-ref-6)
7. Pasal 6 Ayat (1 dan 2) UU Desa [↑](#footnote-ref-7)
8. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Masyarkat Hukum Adat, 2020, Jakarta; Dewan Perwakilan Rakyat, hlm 2-3, diakses tanggal 2 Juni 2021 [↑](#footnote-ref-8)
9. Pasal 20 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah [↑](#footnote-ref-9)
10. Penjelasan Pasal 372 UU Nomor 23Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah [↑](#footnote-ref-10)
11. DPR RI, Risalah Panitia Khusus Rancangan…, Op, Cit, hlm. 8. [↑](#footnote-ref-11)
12. DPR RI, Risalah Panitia Khusus Rancangan …, Op. Cit, hlm. 8. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ibid [↑](#footnote-ref-13)
14. Didik Sukriono, 2010,*”Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa”,* Malang: Universitas Kanjuruhan, hlm 3-4 [↑](#footnote-ref-14)
15. Yando Zakaria, 2000,” *Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru*,Jakarta: ELSAM hlm 49 [↑](#footnote-ref-15)
16. Bagir Manan, “*Hubungan Antara Pusat dan Daerah MenurutUUD 1945”***,**Jakarta,Sinar Harapan, 1994, hlm.158-159 dalam Ateng Syafrudin,Op.cit, hlm. 41-42 [↑](#footnote-ref-16)
17. Ubedilah, 2000*,” Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: Indonesia Center for Civic Education, hlm. 170. [↑](#footnote-ref-17)
18. ibid [↑](#footnote-ref-18)
19. http://ekonomi.kompasiana.com/moneter/2015/02/27/dana-desa-dari-hulu-sampai-hilir-726683.html, diakses 10 Maret 2015, pukul 18.30 Wib. [↑](#footnote-ref-19)
20. <http://ekonomi.kompasiana.com/moneter/2015/01/11/akuntabilitas-pemerintah-daerah-terhadap> uu-desa-no-6-2014-716018.html, diakses 10 Maret 2015, pukul 19.45 Wib. [↑](#footnote-ref-20)
21. Viva News, “UU Desa Disahkan, Tiap Desa dapat Rp 1 Miliar Per Tahun (Online)”, http://nasional.news.viva.co.id/news/read/467314-uu-desa-disahkan--tiap-desa-dapat-rp1-4-miliar-per-tahun, 2013, diakses 18 Maret 2015. [↑](#footnote-ref-21)
22. Enny Nurbaningsih, *Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah dalam Peraturan Daerah (Studi Priode Era Otonomi Seluas-luasnya) Disertasi,* Yogyakarta:Program Pascasarjana Fakultas Hukum UGM, 2011, hlm 22. [↑](#footnote-ref-22)
23. (www.forumdesa.org) [↑](#footnote-ref-23)
24. Sekretariat Negara RI, 1995, *Risalah Sidang-sidang BPUPKI dan PPKI 28 Mei – 22 Agustus 1945*, Jakarta: Setneg, hlm. 22. [↑](#footnote-ref-24)
25. Ibid, hlm. 271-272 [↑](#footnote-ref-25)
26. Hatta, Mohammad, 2014, *Kedaulatan Rakyat, Otonomi, dan Demokrasi*, Bantul: Kreasi Wacana, hlm 31-32 [↑](#footnote-ref-26)
27. Naskaha Akademik 2019, “Rancangan Undang-Undang Tentang Amsyarkat Adat”, Jakarta, DPR, hlm 14 [↑](#footnote-ref-27)
28. Sandra Moniaga (2007),’From Bumiputera to masyarakat adat, a long and confusing journey, dalam Jamie S. Davidson dan David Henley ‘The Revival of Tradition in Indonesian Politics The development of adat from colonialism to indigenism, hlm. 281-282. [↑](#footnote-ref-28)
29. Detik, 27 September 2017: Satuan Reskrim Polres Pegunungan Bintang menahan tiga pelaku dugaan korupsi dana desa di Kabupaten Pengunungan Bintang, Papua, Selasa (26 /9/2017). Ketiga pelaku masing-masing berinisial DH, KK dan AB yang bekerja di Dinas BPMPK Kabupaten Pegunungan Bintang. “Penyalahgunaan dana desa yang dilakukan oleh para tersangka dengan cara memotong anggaran dana desa sebesar Rp 15.000.000,00 (Lima Belas Juta Rupiah) dari setiap desa di kabupaten Pegunungan Bintang yang berjumlah 277 desa dengan alasan untuk pembayaran pajak,” ujar Kabid Humas Polda Papua, Komisaris Besar Polisi, Ahmad Mustofa Kamal, di Jayapura, Selasa (26/9/2017). Uang potongan dana desa itu kemudian disimpan di rekening Bank BRI milik Agus Ennok namun tidak digunakan untuk pembayaran pajak melainkan dipinjamkan kepada Selo Taplo sebesar Rp 3,8 miliar untuk pembelian pesawat terbang di Kanada dan sisanya digunakan untuk operasional penyaluran dana desa di 277 desa yang berada di Kabupaten Pegunungan Bintang. Baca kemenkeu.go.id. diakses 12 Juni 2021. [↑](#footnote-ref-29)
30. 1. [Dr Greg Stevenson, "What is a Village?"](https://www.bbc.co.uk/history/programmes/restoration/2006/exploring_brit_villages_01.shtml) [Archived](https://web.archive.org/web/20060823165408/http:/www.bbc.co.uk/history/programmes/restoration/2006/exploring_brit_villages_01.shtml) 23 August 2006 at the [Wayback Machine](https://en.wikipedia.org/wiki/Wayback_Machine), *Exploring British Villages*, BBC, 2006, accessed 20 October 2009, diakases 12 Mei 2021

    [↑](#footnote-ref-30)
31. Sutoro Eko, 2005, *“Manifesto Pembaharuan Desa”,* Yogyakarta,APMD Press, hlm 198 [↑](#footnote-ref-31)
32. (<http://relawandesa.wordpress.com).diakses> 21 Juni 2021 [↑](#footnote-ref-32)
33. ibid [↑](#footnote-ref-33)
34. ( http://s2ip.apmd.ac.id) [↑](#footnote-ref-34)
35. Sutoro Eko, 2005, *“Manifesto Pembaharuan Desa”,* Yogyakarta,APMD Press, hlm 204 [↑](#footnote-ref-35)
36. ibid [↑](#footnote-ref-36)
37. Terbukti bahwa hasil Sensus 2010 penduduk desa tinggal 50,2 persen. Tren ini akan terus berlanjut dan pada tahun 2040 sudah tidak ada lagi penduduk tinggal di desa sehingga tidak perlu lagi dibentuk lembaga *rural traditional* karena tidak fungsional dan manfaatnya tidak banyak. [↑](#footnote-ref-37)
38. Dalam UU No. 22/ 1948 daerah otonom yang dibentuk adalah Propinsi, Kabupaten (Kota besar) dan Desa (Kota kecil). Tampak bahwa kabupaten disamakan dengan kota besar sedangkan desa disamakan dengan kota kecil. Jadi, arahnya adalah membentuk daerah otonom urban, bukan komunitas *rural traditional*. [↑](#footnote-ref-38)