

HAKEKAT OTONOMI ASLI DESA; KRITIK TERHADAP UU NO. 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA;

Oleh:
Prof. Sudarsono, S.H., M.S

A. PENDAHULUAN

Pemerintahan desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan dalam kehidupan bernegara di Indonesia, karena struktur pemerintahan desa sudah mempunyai struktur pemerintahan sendiri yang bersifat mandiri, walaupun masih dalam bentuk yang sangat sederhana. Hal ini dapat dilihat dari sudah adanya struktur kepengurusan perangkat desa, mekanisme pengelolaan dana desa atau yang lebih dikenal dengan kas desa, adanya harta desa baik itu berupa harta bergerak dan harta tidak bergerak (tanah desa atau tanah adat) yang diakui secara turun-temurun menjadi harta kekayaan desa.

Hak dan kekayaan desa itu dapat dikelola sepenuhnya oleh pemerintahan desa, sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa setempat, yang cara pengelolaannya juga menyesuaikan dengan model atau gaya kepemimpinan desa setempat, sehingga antara desa yang satu dengan desa lainnya dapat saja berbeda. Inilah yang disebut dengan otonomi asli desa. Disebut otonomi asli desa karena dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan desa sebelum diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1979 adanya tingkat keragaman yang tinggi antara desa yang satu dengan desa lainnya.

Keragaman itu mulai dari struktur penyelenggaraan pemerintahan desa, adat isitiadat yang berlaku di desa, pengaturan hubungan antar sesama warga desa, pengaturan pergaulan bujang gadis, pengaturan perkawinan adat, pengaturan pembagian waris, pengaturan hubungan darah dalam keluarga (ada yang matrilineal dan patrilineal), pengaturan terkait dengan upacara adat, pengaturan terkait dengan pengolahan hutan dan lain sebagainya.

Tatanan yang demikian (otonomi asli desa) tersebut rusak seketika, ketika pemerintah zaman orde baru memberlakukan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, yang dalam poin menimbang huruf c mengatur bahwa

“pemerintah di daerah sejauh mungkin diseragamkan”. Akibatnya bukan hanya nama-nama seluruh desa yang ada di Indonesia menjadi hilang karena penyebutan desa disamakan dengan penyebutan desa di Jawa tapi juga susunan asli dan penyelenggaraan desa asli dan adat istiadat yang melekat di dalamnya di seluruh Indonesia juga menjadi hilang, karena diseragamkan dengan susunan dan penyelenggaraan desa di Jawa.

Ketika reformasi tahun 1998, banyak tuntutan yang menghendaki perubahan dalam penyelenggaraan ketatanegaraan, salah satunya dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, hal itu diakomodasi dengan digantinya UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan desa yang oleh sebagian pakar dianggap telah membuat tergerusnya nilai-nilai budaya asli masyarakat desa dan susunan asli masyarakat desa, yang merupakan kekayaan bangsa.

Pendapat demikian bukan tanpa alasan, hal ini dapat dilihat dari ketentuan menimbang huruf c UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang mengatur bahwa “pemerintah di daerah sejauh mungkin diseragamkan”. Akibat pengaturan yang demikian, hampir semua desa di Indonesia kehilangan bentuk aslinya, kecuali hanya desa-desa tertentu seperti desa di Bali yang sampai sekarang masih bertahan dengan pemerintahan asli desanya. Hal ini dapat terjadi karena ketika undang-undang No. 5 Tahun 1979 diberlakukan, pemerintah daerah Bali melakukan kebijakan yang memisahkan antara desa adat dengan desa bentukan pemerintah dengan membagi desanya menjadi desa adat dan desa dinas (desa dinas atau desa administratif yang dibentuk dengan UU/desa bentukan pemerintah).

UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa ini, bukannya memperbaiki kerusakan yang timbul akibat dari penyeragaman yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1979, malah lebih memperparah kerusakan dengan mengatur secara terstruktur dan massif semua hal terkait dengan desa secara administratif. Padahal sejatinya persoalan terkait dengan desa bukan semata-mata persoalan administratif belaka. Keterbelakangan dan ketertinggalan pembangunan di desa bukan semata-mata karena terbatasnya faktor ekonomi dan keuangan, akan tetapi jauh lebih kompleks lagi.

Fakta menunjukkan bahwa desa merupakan daerah yang paling kaya di Indonesia, karena kantong-kantong sumber daya alam yang terbesar di Indonesia terdapat di desa, bukan di kota-kota besar apa lagi di ibu kota negara. Menyadari hal yang demikian, maka tidaklah berlebihan jika dikatakan bahwa pengaturan terkait dengan desa yang diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014 tidak lebih dari usaha pihak-pihak tertentu untuk mengeksploitasi desa dengan cara yang halal melalui penormaan sedemikian rupa yang diatur dalam UU, sehingga terkesan mengatur padahal sesungguhnya adalah menghegemoni (mendominasi atau menguasai), mematisurikan masyarakat desa adat sehingga hak-hak masyarakat adat dengan sendirinya dapat tercerabut secara perlahan-lahan namun pasti, sehingga akhirnya usaha untuk mengeksploitasi desa dapat berjalan dengan aman dan lancar tanpa adanya hambatan yang berarti, karena pengaturan terkait dengan desa sudah dinormakan sedemikian rupa dalam UU sehingga keberlakuannya dapat berlaku secara seragam di seluruh wilayah Indonesia.

Logika berpikirnya adalah ketika sebuah undang-undang diberlakukan, maka undang-undang itu berlaku sama dalam seluruh wilayah Indonesia. Kecuali untuk undang-undang yang berlaku khusus, misalnya UU tentang Pembentukan Provinsi Aceh dan Papua. Selebihnya setiap UU yang diterbitkan diberlakukan secara seragam di seluruh Indonesia. Termasuk juga dengan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Artinya undang-undang itu juga berlaku untuk seluruh desa yang ada di Indonesia. Pemberlakuan yang demikian sama saja dengan pemerintah berusaha menyeragamkan pluralisme. Hal ini sama saja dengan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dalam konsideran menimbang huruf c yang dengan tegas mengatakan bahwa sesuai dengan sifat NKRI, kedudukan pemerintah daerah sejauh mungkin diseragamkan. Perbedaannya hanya terletak pada UU ini secara eksplisit (tegas) mengatur adanya penyeragaman, sedangkan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur secara implisit (samar) tetapi pada intinya UU ini menghendaki adanya penyeragaman terhadap seluruh desa di Indonesia.

UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa ini hanya memaknai dan menyederhanakan urusan desa sebagai urusan administratif belaka (padahal kebutuhan masyarakat desa bukan hanya kebutuhan administrasi), tidak semua

persoalan terkait dengan desa dapat diselesaikan dengan menyederhanakan administrasi pemerintahan desa. Karena tidak semua persoalan yang dihadapi masyarakat desa dapat diselesaikan dengan uang dan administrasi. Masyarakat desa adalah masyarakat yang unik, yang mempunyai hubungan khusus dengan alam dan lingkungan sekitarnya, sehingga pemaknaan dan pengaturan mengenai ketertiban dan keteraturan dalam perspektif masyarakat desa berbeda dengan pemaknaan dan pengaturan dalam perspektif bernegara secara luas.

Tujuan bernegara yang tertuang dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, hal ini bermakna bahwa pemerintah harus melindungi dan menjamin keberadaan keragaman yang ada di desa, bukan dengan menyederhanakan persoalan dengan cara menyeragamkan pemerintahan desa.

Penyeragaman ini selain sangat bertentangan dengan tujuan bernegara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia juga bertentangan dengan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Dan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Berdasarkan latar belakang yang demikianlah, maka tulisan ini mencoba untuk menganalisis hakikat otonomi asli desa dan mengkritik pengaturannya dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

B. PEMBAHASAN

1. Terminologi Desa dan Desa Adat

Desa menurut UU No. 5 Tahun 1979 adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah

langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hampir sama dengan rumusan pengertian desa sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1979, pengertian desa yang diatur dalam Pasal 1 angka 12, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, 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.

UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa mengartikan 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. Sementara Taliziduhu Ndraha¹ mengartikan desa sebagai satuan organisasi pemerintahan terendah, mempunyai batas wilayah tertentu, langsung di bawah kecamatan, dan merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya.

UU No. 6 Tahun 2014 membedakan desa menjadi desa dan desa adat. Sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan desa harus diperhatikan perbedaan diantara keduanya. Pengertian desa yang terdapat dalam kamus besar bahasa Indonesia, yaitu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa).²

Adat menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah aturan (perbuatan dan sebagainya) yang lazim diturut atau dilakukan sejak dahulu kala. Adat juga bisa diartikan cara (kelakuan dan sebagainya) yang sudah menjadi kebiasaan. Adat juga bisa diartikan wujud gagasan kebudayaan yang terdiri atas nilai-nilai budaya, norma, hukum, dan aturan yang satu dengan lainnya berkaitan menjadi suatu

¹ Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Jakarta; PT. Bina Aksara, 1981, hlm. 13.

²Diakses dari <http://kbbi.web.id/desa>. Diakses pada tanggal 3 Maret 2017.

sistem.³ Sehingga dapat dirumuskan pengertian desa adat adalah kesatuan wilayah yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri, yang mempunyai peraturan tertentu yang sudah diselenggarakan secara turun-temurun.

Pengertian desa adat yang diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014 adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar territorial dan berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa berdasarkan hak asal-usul.

Prinsip dasar konstruksi UU No. 6 Tahun 2014 adalah menggabungkan fungsi *self-governing community* dan *local self government*. *Self-governing community* yaitu menjalankan kewenangan pemerintahan desa berdasar pada hak asal-usul dan kewenangan lokal bersekala desa. Sementara *local self government* yaitu kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota. Juga kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴

Pada dasarnya desa dan desa adat melakukan tugas yang sama. Perbedaannya hanya dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial desa adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketentraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pemerintahan berdasarkan susunan asli.⁵

Kesatuan masyarakat hukum adat terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu geneologis, territorial dan gabungan geneologis-territorial. Adapun yang diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014 yakni kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara geneologis dan territorial. Implementasi dari kesatuan masyarakat hukum adat tersebut telah ada dan hidup di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti huta/huria di Sumatera Utara, gampong di Aceh, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Sumatera Selatan, tiuh atau pekon di Lampung, desa pakraman/adat di Bali, negeri di Maluku dan sebagainya.

³ Diakses dari <http://kbbi.web.id/adat>. Diakses pada tanggal 3 Maret 2017.

⁴ Penjelasan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 No. 7. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5495.

⁵ *Ibid.*

Peraturan daerah provinsi Bali No. 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman, mendefinisikan desa pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun-temurun dalam ikatan kahyangan tiga atau kahyangan desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.⁶

I Ketut Sudantra⁷ mengatakan desa pakraman di Bali merupakan masyarakat hukum adat dengan ciri khusus berkaitan dengan landasan filosofis Hindu yang menjiwai kehidupan masyarakat hukum adat di Bali yang dikenal dengan filosofi Tri Hita Karana. Tri Hita Karana merupakan faktor signifikan bagi terwujudnya hubungan yang harmonis antara manusia dengan manusia, manusia dengan alam dan manusia dengan tuhan.

Desa adat di Bali, hanya melakukan aktifitas terkait dengan kegiatan yang berhubungan dengan budaya, tradisi dan agama Hindu. Sementara untuk melakukan kegiatan administratif pemerintahan sebagaimana yang diatur dalam UU desa dilakukan sepenuhnya oleh desa (desa dinas/desa yang dibentuk berdasarkan UU/desa yang dibentuk oleh pemerintah).

2. Kedudukan Desa Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia dalam Peraturan Perundang-undangan

Pemerintahan desa, pada zaman pemerintahan Hindia Belanda, diakui sebagai kesatuan hukum yang berdasar pada adat, bahkan hakim-hakim yang ada di desa secara resmi diakui pada tahun 1935.⁸ Ketika Indonesia merdeka, pemerintahan desa diberikan landasan konstitusional dalam penyelenggaraannya, yang diatur dalam Pasal 18B UUD 1945 yang mengatur bahwa “pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan

⁶ Pasal 1 angka 4 Peraturan Daerah Bali No. 3 Tahun 2001 (Iemabaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2001 No. 29, Tambahan Lemabaran Daerah Provinsi Bali No. 3).

⁷ I Ketut Sudantra, *Pelaksanaan Fungsi Hakim Perdamaian Desa dalam Kondisi Dualisme Pemerintahan Desa di Bali*, Denpasar; Tesis Program Pasca Sarjana Universitas Udayana, 2007, hlm. 53.

⁸ Mr. R. Tresna, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, Amsterdam-Jakarta; NV.W. Versluys, 1957, hlm. 67-68.

pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” penjelasan UUD 1945 lebih lanjut menjelaskan bahwa “dalam teritor Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landshappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. 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.⁹

Pengertian dari *zelfbesturende landshappen* adalah daerah swapraja, yaitu wilayah yang dikuasai raja yang mengakui kekuasaan dan kedaulatan pemerintah Belanda melalui perjanjian politik (*verklaring*). Sedangkan *volksgemeenschappen* hanya diberikan penjelasan seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, huta dan huria di Medan dan sebagainya.¹⁰

Pada awal kemerdekaan, mengenai kedudukan desa, selain diatur dalam pasal 18 UUD 1945, kedudukan desa selanjutnya diatur secara khusus dalam UU No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, yang mengakui kewenangan otonom desa misalnya pada pemungutan pajak kendaraan¹¹. Pada waktu itu ada kekhawatiran yang dipelopori oleh Soepomo bahwa struktur pemerintahan yang baru akan menghilangkan struktur pemerintahan desa yang masih hidup, sehingga perlu diberi perlindungan dan waktu untuk mempelajari (menginventarisasi) lagi keberadaan masyarakat desa (adat). UU No. 1 Tahun 1945 tentang Otonomi Daerah merupakan peraturan desentralisasi pertama dan menempatkan desa sebagai letak otonomi terbawah serta sebagai kesatuan masyarakat yang berhak mengatur rumah tangga pemerintahannya sendiri.¹²

Selanjutnya dalam UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, diatur mengenai bentuk dan susunan serta wewenang dan tugas pemerintah desa

⁹ Lihat Penjelasan UUD 1945.

¹⁰ Lihat penjelasan UUD 1945.

¹¹ Penjelasan UU No. 1 Tahun 1945 bagian B huruf c.

¹² Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Bandung; Pascasarjana FH Unpad, 1990, hlm. 183.

sebagai suatu daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri. Dalam UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, diatur bahwa desapraja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta benda sendiri. Jika memperhatikan kedua UU tersebut, di awal kemerdekaan sebetulnya para pendiri negara sudah memberikan hak otonomi kepada desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangga desanya, mengelola harta kekayaan desa sendiri dan hak-hak lainnya yang sifatnya melekat.

Tahapan selanjutnya, pemerintahan orde baru menerbitkan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Ketika undang-undang ini diberlakukan, desa kurang mendapatkan kebebasan untuk mengatur, mengolah dan mengurus rumah tangganya sendiri. UU ini sangat banyak mendapatkan kritik dari para ahli, tapi mereka tidak bisa berbuat banyak karena rezim orde baru menerapkan pola kepemimpinan yang semi militer, termasuk dalam pemberlakuan sebuah peraturan perundang-undangan. Kedudukan desa juga diperlemah melalui perangkat peraturan perundang-undangan, hal ini dilakukan dengan diambilnya sumber-sumber penghasilan desa dan hak ulayat desa. Bukan hanya itu, UU ini juga melakukan unifikasi bentuk-bentuk dan susunan-susunan desa dengan cara melemahkan dan menghapuskan banyak unsur demokrasi lokal. Sehubungan dengan hal ini, HAW. Widajaja menyatakan apa yang terjadi sebagai demokrasi tidak lebih dari sekedar impian dan slogan dalam retorika pelipur lara.¹³

Ketika diberlakukan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sudah timbul kesadaran dari pemerintah untuk mengembalikan kedudukan desa sebagaimana yang diamanatkan dalam pasal 18 UUD 1945. Dalam UU ini, desa bukan lagi sebagai wilayah administratif, bahkan tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pelaksana daerah, tetapi menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah kabupaten, sehingga setiap warga desa berhak berbicara atas kepentingan sendiri sesuai kondisi sosial budaya yang hidup di

¹³ HAW Widajaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 17.

lingkungan masyarakatnya.¹⁴ Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, otonomi daerah sesungguhnya berbasis pada otonomi desa, sehingga berhasil tidaknya otonomi daerah sangat berpengaruh dan bergantung pada keberhasilan otonomi desa. Jika otonomi desa berhasil, maka akan berhasil juga pelaksanaan otonomi daerah pada tingkat daerah kabupaten/kota.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memuat aturan tentang desa dalam bab khusus, yang pada intinya menyatakan pemerintahan desa dibentuk dalam pemerintah daerah kabupaten/kota. Pemerintahan desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengakui adanya otonomi yang dimiliki desa ataupun dengan sebutan lain, dikatakan demikian, mengingat bahwa ujung tombak pelaksanaan pemberdayaan rakyat berada pada tingkat desa, karena hakikat otonomi daerah, selain demokratisasi dan desentralisasi juga mengandung misi pemberdayaan guna meningkatkan kesejahteraan.¹⁵

Hanif Nurcholis menyatakan, di bawah UU No. 5 Tahun 1979, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004, status pemerintahan desa adalah lembaga semi formal yang diberi tugas pemerintah atasan untuk mengurus urusan pemerintahan di tingkat desa. Desa disebut sebagai lembaga semi formal karena dibentuk negara melalui undang-undang dan mendapatkan dana dari negara. Tetapi kepala desa dan perangkatnya bukan *official government* atau *civil servant* sebagaimana dimaksud UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.¹⁶

Berdasarkan pengertian desa sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004, desa berada pada posisi yang sangat strategis dibandingkan dengan produk perundang-undangan sebelumnya, karena otonomi yang dimiliki oleh desa diakui. UU No. 32 Tahun 2004 merupakan pintu menuju demokratisasi di pedesaan. Hal itu dapat diketahui dari rumusan menimbang huruf a. UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta; Pusat Studi Hukum UII, 2002, hlm. 39.

¹⁶ Hanif Nurkholis, *Tantangan dan Prospek Implementasi UU No. 6 Tahun 2016 tentang Desa*, Makalah disampaikan dalam seminar nasional administrasi Negara di FISIP universitas negeri Padang, 13 November 2014, hlm. 1.

dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, pemerintah daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Kritik Terhadap UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

Indonesia merupakan negara kesatuan berbentuk republik, yang penyelenggaraan pemerintahannya dilaksanakan secara desentralistik, hal ini dapat ditelusuri dari Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Terkait dengan hal ini, Philipus M. Hadjon¹⁷ mengatakan bahwa pelaksanaan desentralisasi itu harus mempertimbangkan keragaman sosial budaya dan keberadaan satuan-satuan pemerintahan asli seperti desa, nagari, dusun, marga, huta, huria, gampong dan sebagainya, yang sebelum berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia telah hidup sebagai pemerintahan otonom berdasarkan hukum adat. Bayu Surianingrat¹⁸ kemudian menambahkan bahwa atas dasar pengakuan inilah kemudian muncul istilah otonomi asli desa, yakni kewenangan desa untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri yang merupakan hak asal-usul bersumber dari adat istiadat dan melekat sejak terbentuknya desa.

Sebagai tindak lanjut dari hal tersebut, pemerintah kemudian merumuskan kebijakan yang mendasar terkait dengan desa yang dirumuskan dalam pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya

¹⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi*, cetakan ke 7, Yogyakarta; Gadjahmada University Press, 2001, hlm 111.

¹⁸ Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Cet IV, Jakarta; Rineka Cipta, 1992, hlm. 140.

sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI.

Pengaturan yang demikian sebetulnya merupakan penjabaran dari amanat pasal 18 UUD 1945, pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pemerintah daerah bukan hanya diberikan wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, tapi juga ada pengakuan terhadap keistimewaan bagi daerah-daerah yang mempunyai status sebagai daerah yang istimewa dan khusus. Dalam pemberian wewenang itu Sugeng Istanto¹⁹ berpendapat bahwa pembuat undang-undang menganut paham bahwa untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan daerah yang sebaik-baiknya pemerintah daerah harus diberi otonomi yang seluas-luasnya.

Otonomi yang seluas-luasnya dalam hal ini harus tetap dipahami dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga dalam hal pembagian kewenangan, sebagai konsekuensi negara kesatuan, tetap harus ada kewenangan-kewenangan tertentu yang secara penuh tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat, ada kewenangan yang dapat diselenggarakan secara bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan ada kewenangan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah otonom termasuk di dalamnya pemerintahan desa.

Secara administratif, pemerintahan desa²⁰ merupakan satuan pemerintahan terkecil dalam struktur pemerintahan di Indonesia. Sebagai satuan pemerintahan terkecil, artinya pemerintah desa merupakan pemerintahan yang otonom yang dilekati dengan hak dan kewenangan tertentu yang melekat dengan keotonomannya. Otonomi inilah yang kemudian bisa membuat pemerintah daerah melakukan atau tidak melakukan kebijakan tertentu yang bisa berbeda dengan desa lainnya.

Sehingga setiap kebijakan yang dilakukan oleh pemerintahan desa yang satu dengan desa yang lainnya dapat saja berbeda tergantung dengan kebutuhan

¹⁹ F. Sugeng Istanto, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Yogyakarta; Karyaputra, 1971, hlm. 28

²⁰ Terminologis desa sebagai entitas sosial sangat beragam, yaitu sesuai dengan maksud dan sudut pandang yang hendak digunakan. Sebuatan desa dapat berupa konsep tanpa makna politik, namun juga dapat berarti suatu posisi politik dan sekaligus kualitas posisi dihadapan pihak atau kekuatan lain. Lihat Sadu Wasistiono, *Prospek Pengembangan Desa*, Lembaga Kajian Manajemen Pemerintahan Daerah, Jakarta; Fokus Media, 2006.

desa, tanpa harus diseragamkan dengan desa lainnya sebagaimana diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014 yang mengatur secara terstruktur sedemikian rupa mulai dari penataan desa, penyelenggaraan pemerintahan desa, hak dan kewajiban desa dan masyarakat desa, peraturan desa, keuangan desa dan asset desa, pembangunan desa dan kawasan pedesaan, badan usaha milik desa, kerjasama desa, lembaga kemasyarakatan desa dan lain sebagainya.

Penyeragaman secara terstruktur yang dinormakan dalam UU No. 6 Tahun 2014 ini dapat menghilangkan ciri khas desa dan bertentangan dengan tujuan bernegara sebagaimana terdapat dalam pembukaan undang-undang dasar, yang mengatur bahwa negara wajib “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia” termasuk di dalamnya melindungi keragaman penyelenggaraan pemerintahan desa. Hal ini juga bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI.

Sehubungan dengan hal ini Didik Sukriono²¹ mengatakan Landasan pemikiran pengaturan desa yang mengakui dan menghargai keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat diatur dalam UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan, tetapi dalam beberapa UU yang mengatur pemerintahan desa justru muncul kehendak untuk menyamaratakan (homogenitas) bahkan cenderung mematikan demokrasi dan membuat ketergantungan desa pada pemerintah kabupaten atau kota, pemerintah provinsi atau pemerintah pusat (supra desa).

UU No. 6 Tahun 2014, juga mengatur bahwa pemilihan kepala desa²² konsep pengaturannya disamakan dengan pemilihan kepala daerah yaitu dipilih secara serentak. Ini merupakan salah satu contoh konkret bahwa pemerintah

²¹ Didik Sukriono, *Politik Hukum Pemerintahan Desa Indonesia*, Disertasi, Malang; PDIH FH UB, 2009, hlm. 3-4.

²² UU No. 6 Tahun 2014, Pasal 31 ayat 1. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 No. 7. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5495.

menghendaki pengaturan secara homogen (disamaratakan) untuk setiap desa di Indonesia.

Padahal sesungguhnya desa merupakan pencerminan keberhasilan negara untuk menjaga Indonesia yang ber-Bhinneka Tunggal Ika, bukan pemerintah daerah kabupaten/kota dan bukan pula pemerintah daerah provinsi. dari penyelenggaraan pemerintahan desalah asal mula Indonesia ada dan diakui sebagai sebuah negara yang merdeka dan berdaulat. Karena ketika Belanda pertama kali mendudukkan kekuasaan di tanah Indonesia, pemerintahan Indonesia belum terbentuk.

Jika penyelenggaraan negara secara keseluruhan dibaratkan seperti rantai, maka desalah yang menjadi tautan terakhir bagi bangsa Indonesia untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana yang tertuang dalam mukadimah UUD. Jika rantai itu tidak dihubungkan maka akan jauhlah bangsa Indonesia dari usaha untuk mencapai tujuan bernegara. Sehubungan dengan hal ini Sadu wasistiono²³ mengibaratkan kedudukan dan keberadaan desa dengan ungkapan “kekuatan rantai besi berada pada mata rantai yang terlemah”, artinya ibarat sistem pemerintahan nasioal sebagai rangkaian mata rantai sistem pemerintahan mulai dari pusat, daerah dan desa, maka desa merupakan mata rantai terlemah. Hampir segala aspek menunjukkan betapa lemahnya kedudukan dan keberadaan desa dalam konstelasi pemerintahan. Padahal kalau dicermati, desalah yang menjadi pertautan akhir dengan masyarakat yang akan membawanya ke tujuan akhir yang telah digariskan sebagai cita-cita bersama.

Pengaturan secara terstruktur dan seragam sedemikian rupa yang diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014 akan memperlemah posisi desa dalam konstelasi pemerintahan, desa akan menjadi sangat tergantung dengan pemerintah daerah kabupaten dan pemerintah pusat, karena semua kebijakan yang akan dilakukan desa harus selalu menunggu instruksi dari pemerintah daerah kabupaten. Hal yang demikian akan mematikan kreatifitas masyarakat desa, hal ini sangat jauh bertentangan dengan konsep otonomi asli desa, dimana pemerintah desa berhak

²³Sadu Wasistiono, *Prospek Pengembangan Desa*, Lembaga Kajian Manajemen Pemerintahan Daerah, Jakarta; Fokus Media, 2006, hlm. 2-3.

untuk mengadakan pemerintahan sendiri dan mengurus kepentingan dan kebutuhan masyarakatnya sendiri.

Berkaitan dengan hal tersebut, Soetardjo²⁴ mengatakan berdasarkan hukum, desa berkaitan dengan tata aturan yang menjadi dasar pengaturan kehidupan masyarakat dan posisinya dalam sistem pemerintahan negara, sebagai suatu daerah kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa (berwenang) mengadakan pemerintahan sendiri (mengatur mengurus rumah tangganya) untuk mengurus kepentingan dan kebutuhan masyarakatnya sendiri (otonomi).

Terkait dengan pandangan tersebut Ari Dwipayana²⁵ menyatakan eksistensi desa dilihat dari perspektif ekonomis, sosiologis, yuridis, politis dan historis, pada hakekatnya merupakan bentuk pemerintahan yang riil, demokratis, otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri mengakar sangat kuat, serta relatif mandiri dari “campur tangan” entitas kekuasaan dari luar. Lebih tegas Ari Dwipayana mengingatkan bahwa pembaharuan desa harus dilakukan secara hati-hati. Hal-hal yang harus diperhatikan adalah: pertama, tingkat keberagaman desa di negeri ini sangatlah tinggi, kedua, desa merupakan wujud “bangsa” yang paling konkrit. Di level desa itulah identitas kolektif masyarakat dibentuk dan memformat ulang tata pemerintahan pada dasarnya mempertaruhkan kebangsaan kita.

C. PENUTUP

Mengatur dan menyeragamkan penyelenggaraan pemerintahan desa bertentangan dengan tujuan bernegara sebagaimana yang tertuang dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 bahwa negara “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”, penyeragaman penyelenggaraan pemerintahan desa juga merupakan pengingkaran dari konsep otonomi asli desa dan bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa “negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta

²⁴ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Jakarta; Balai Pustaka, 1984, hlm. 16.

²⁵ Ari Dwipayana, *Pembaharuan Desa Secara Partisipatif*, Jakarta; Pustaka Pelajar, 2003, hlm. 2.

hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI”.

Membangun desa tidak harus dengan menyeragamkan pola pemerintahan desa secara sama untuk seluruh desa di Indonesia. Biarkan desa seperti apa adanya desa, pembangunan desa harus memperhatikan susunan asli masyarakat setempat, pembangunan desa harus memperhatikan kearifan lokal yang hidup tumbuh dan berkembang pada masing-masing desa, tanpa harus diseragamkan. Demikianlah yang dikehendaki oleh para pendiri bangsa, yang kesemuanya itu terangkum dengan jelas dan tegas dalam mukadimah UUD NRI Tahun 1945.

D. DAFTAR PUSTAKA

Buku, Makalah dan disertasi:

Ari Dwipayana, 2003, *Pembaharuan Desa Secara Partisipatif*, Jakarta; Pustaka Pelajar, 2003.

Bagir Manan, 1990, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Bandung; Pascasarjan FH UNPAD.

Bagir Manan, 2002, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta; Pusat Studi Hukum UII.

Bayu Surianingrat, 1992, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Cet IV, Jakarta; Rineka Cipta.

Didik Sukriono, 2009, *Politik Hukum Pemerintahan Desa Indonesia*, Disertasi, Malang; PDIH FH UB.

F. Sugeng Istanto, 1971, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Yogyakarta; Karyaputra.

Hanif Nurkholis, *Tantangan dan Prospek Implementasi UU No. 6 Tahun 2016 tentang Desa*, Makalah disampaikan dalam seminar nasional administrasi Negara di FISIP universitas negeri Padang, 13 November 2014.

HAW Widjaja, 2008, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta; Raja Grafindo Persada.

I Ketut Sudantra, 2007, *Pelaksanaan Fungsi Hakim Perdamaian Desa dalam Kondisi Dualisme Pemerintahan Desa di Bali*, Denpasar; Tesis Program Pasca Sarjana Universitas Udayana.

Mr. R. Tresna, 1957, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, Amsterdam-Jakarta; NV.W. Versluys.

Philiphus M. Hadjon, 2001, *Pengantar Hukum Administrasi*, cetakan ke 7, Yogyakarta; Gadjahmada University Press.

Sadu Wasistiono, 2006, *Prospek Pengembangan Desa, Lembaga Kajian Manajemen Pemerintahan Daerah*, Jakarta; Fokus Media.

Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984, *Desa*, Jakarta; Balai Pustaka.

Taliziduhu Ndaraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Jakarta, PT. Bina Aksara, 1981

Peraturan Perundang-undangan dan Internet:

<http://kbbi.web.id/adat>. Diakses pada tanggal 3 Maret 2017.

<http://kbbi.web.id/desa>. Diakses pada tanggal 3 Maret 2017.

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (Lembaran Negara No 11 Tahun 2006, Lembaran Negara Nomor 12 Tahun 2006, Lembaran Negara Nomor 13 Tahun 2006 dan Lembaran Negara Nomor 14 Tahun 2006).

UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 No. 7. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5495.

Peraturan Daerah Bali No. 3 Tahun 2001 (lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2001 No. 29, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Bali No. 3).