

TINJAUAN HUKUM TERHADAP KEDUDUKAN DESA DALAM KERANGKA OTONOMI DESA DI INDONESIA

Oleh

Ari Wibowo

Yana Kusnadi Srijadi

Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana

Abstrak

Desa menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, eksistensinya sudah ada jauh sebelum Indonesia merdeka. Pada awal keberadaannya, desa berkedudukan sebagai desa adat yang menjalankan otonominya sendiri (otonomi desa). Desa yang sejak dahulu memiliki otonominya sendiri (otonomi asli/otonomi desa), dalam beberapa kebijakan dinilai lebih ditempatkan sebagai kesatuan administratif. Saat ini desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang pengaturannya sudah cukup baik, namun masih terdapat beberapa kekurangan pada bagian-bagian penting seperti kedudukan dan otonominya. Dalam perspektif Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tersebut, desa lebih dititikberatkan sebagai desa otonom dan desa administratif, ini dikarenakan istilah desa dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak dicantumkan secara jelas dan tegas, sehingga pada tingkat Undang-Undang (UU Nomor 6 Tahun 2014) ketidakjelasan kedudukan desa semakin terlihat. Lebih lanjut, pengaturan desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 pada perkembangannya belum sepenuhnya memposisikan desa sebagai “subjek kekuasaan”.

Kata Kunci: Tinjauan Hukum, Desa, Otonomi Desa.

PENDAHULUAN

Desa merupakan wadah bagi tiap-tiap individu untuk hidup dan bertempat tinggal dengan berbagai macam kepentingan yang mengerucut menjadi kepentingan bersama dengan satu tujuan, yaitu mencapai kesejahteraan bersama. Apabila di lihat dengan menggunakan pendekatan historis, maka akan sulit menemukan hal ikhwal mengenai kapan awal mulanya terbentuk suatu wadah yang disebut dengan desa, akan tetapi yang pasti desa sudah ada jauh sebelum Indonesia mencapai kemerdekaannya. Pada awal keberadaannya, desa tidak dibentuk secara sengaja berdasarkan suatu regulasi atau ketentuan-ketentuan hukum tertulis, terbentuknya suatu desa diawali oleh keinginan dari setiap individu yang kemudian menjadi keinginan bersama untuk hidup berkumpul dan berdampingan dalam rangka mengusung kepentingan secara bersama-sama untuk mencapai kehidupan yang sejahtera.

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo, kepentingan bersama itu bermacam-macam jenisnya, sehingga yang menjadi alasan dan mendorong seorang manusia untuk bertempat tinggal bersama pada suatu tempat bermacam-macam pulalah jenisnya. Ada tiga alasan pokok terkait dengan hal tersebut, *pertama* untuk hidup, yaitu mencari makan, pakaian dan perumahan, *kedua* untuk mempertahankan hidupnya terhadap ancaman dari luar, dan *ketiga* untuk mencapai kemajuan dalam hidupnya.¹ Lebih jauh lagi, menurut HAW. Widjaja desa merupakan cikal bakal

¹Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hlm. 18.

terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara bangsa ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting.²

Apabila menelaah jauh ke belakang, yaitu pada masa Hindia Belanda, desa mendapat sebutan *Inlandsche Gemeente* yang diartikan sebagai “suatu kesatuan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, yang memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri berdasarkan hukum adat dan peraturan perundang-undangan Hindia Belanda untuk hal-hal tertentu, dan pemerintahannya merupakan bagian terbawah dari susunan Pemerintah Kabupaten dan Swapraja”.³

Pada perkembangannya, hal-hal yang terkait dengan sistem pengelolaan desa diatur oleh peraturan perundang-undangan, yaitu: Staatsblad Nomor 83 Tahun 1906 yang berlaku bagi desa-desa di pulau Jawa dan Madura yang disebut *Inlandsche Gemeente Ordonantie* (IGO) dan Staatsblad Nomor 490 Tahun 1938 yang berlaku bagi desa-desa di luar pulau Jawa dan Madura yang disebut *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten* (IGOB).

Politik hukum IGO dan IGOB, adalah menempatkan struktur pemerintahan desa di Indonesia secara heterogen dan tidak berusaha menciptakan suatu struktur pemerintahan baru bagi masyarakat desa.⁴ Dengan kata lain pada masa berlakunya IGO dan IGOB struktur pemerintahan adat diberikan pengakuan secara hukum dengan tujuan agar mereka legal dalam hal mewakili Pemerintah Hindia Belanda. Singkatnya, kedua peraturan tersebut banyak “menyerahkan” persoalan masyarakat desa kepada hukum adat masing-masing. Lain halnya ketika masa penjajahan jepang, dimana desa disebut dengan istilah *Ku* yang diartikan sebagai “suatu kesatuan masyarakat berdasarkan adat dan peraturan perundang-undangan Pemerintah Hindia Belanda serta Pemerintah Jepang, yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri, merupakan suatu ketatanegaraan terkecil dalam daerah *Syu*, mempunyai kepala yang dipilih oleh rakyatnya yang disebut *Kuco*, dan merupakan bagian dari sistem pemerintahan militer”.⁵ Pada Pemerintahan Militer Jepang, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1942 (Osamu Saeire) tanggal 7 Maret 1942 mengamanatkan tidak adanya perubahan yang berarti terhadap peraturan yang sudah ada sebelumnya sepanjang tidak bertentangan dengan aturan pemerintahan militer Jepang.

Peraturan yang mengatur mengenai desa adalah Osamu Seirei Nomor 7/2604 (1944), yang mengatur dan mengubah pemilihan Kepala Desa (*Kutyoo*) untuk masa jabatan kepala desa menjadi 4 (empat) tahun. Desa ditempatkan di atas kampung atau dusun yang merupakan institusi terbawah, dimana otonomi desa dibawah pengaturan dan pengendalian pemerintahan Jepang secara ketat.⁶

Sejalan dengan berakhirnya masa penjajahan dan bergulirnya kemerdekaan Negara Republik Indonesia, hal-hal yang terkait dengan desapun diatur lebih lanjut dalam suatu instrumen atau produk hukum yang berlabel peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai desa dimasukkan kedalam ketentuan peraturan perundang-undangan seperti: Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional

²HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 4.

³Asep Suparman, *Otonomi Daerah dan Otonomi Desa Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 5 Tahun 1979*, STHB, Bandung, 1991, hlm. 48.

⁴Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2010, hlm. 5.

⁵Asep Suparman, *Op. cit*, hlm. 50.

⁶Didik Sukriono, *Op. cit*, hlm. 5-6.

Indonesia Daerah (KNID), Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan saat ini berbagai hal yang berkaitan dengan desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Berbagai peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku terdapat kelebihan dan kekurangan terkait pengaturan desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dibentuk dengan pertimbangan bahwa desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan sebagaimana yang diamanahkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pertimbangan selanjutnya, dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Pertimbangan lainnya yaitu bahwa desa dalam susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan perlu diatur tersendiri dengan undang-undang. Tujuan dari dibentuknya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yaitu:

1. memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
3. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
4. mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
5. membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
6. meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
7. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
8. memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
9. memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Mengacu pada dasar pertimbangan dan tujuan dari dibentuknya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 di atas, seharusnya dengan ditetapkannya Undang-Undang tentang desa tersebut membawa manfaat bagi kelangsungan otonomi desa dan kesejahteraan bagi masyarakat desa, akan tetapi pada perkembangannya masih terdapat permasalahan dan kendala. Pemasalahan yang terjadi diantaranya yaitu desa belum sepenuhnya mempunyai kedudukan sebagai suatu wilayah atau kesatuan masyarakat hukum yang memegang dan mengendalikan secara penuh otonominya yang disebut dengan otonomi desa, selanjutnya desa masih kesulitan dalam menerapkan sistem

pengelolaan berbasis aplikasi digital, kualitas sumber daya manusia yang belum meningkat secara signifikan, dan permasalahan serta kendala lainnya.

Permasalahan tersebut muncul dikarenakan salah satu yang utama ialah pembentukan undang-undang kurang didasarkan pada pertimbangan mengenai keragaman dari masing-masing desa yang ada di Indonesia. Terkait keberadaan desa-desa di Indonesia dengan berbagai macam keragamannya, maka dalam membentuk hukum yang mengatur mengenai desa yang bersifat nasional seyogyanya para pembentuk undang-undang memperhatikan keragaman tersebut, agar dapat ditemukan suatu formula yang cocok guna mengakomodir segala kepentingan dan kebutuhan desa-desa tersebut. Hal ini dinilai perlu, sebab keragaman dari desa-desa yang ada di Indonesia tersebut mengandung unsur-unsur dari jiwa masyarakatnya dan dapat dikatakan sebagai dasar dari jiwa bangsa Indonesia, maka dari itu jika dapat ditemukan suatu formula hukum mengenai desa yang dapat menjawab keragaman tersebut, dapatlah pula dikatakan bahwa hukum tersebut telah mencerminkan jiwa bangsa Indonesia.

Apabila berbicara mengenai “hukum itu jiwa bangsa”, maka ada sebuah teori yang terkait dengan hal tersebut, yaitu teori hukum dari Friedrich Carl Von Savigny (1779-1861) yang mengatakan bahwa “Hukum itu Jiwa Rakyat”. Di bawah term *volkgeist*,⁷ Savigny mengkonstruksi teorinya tentang hukum. Menurut Savigny, terdapat hubungan organik antara hukum dengan watak atau karakter suatu bangsa. Hukum hanyalah cerminan dari *volkgeist*. Oleh karena itu, “hukum adat” yang tumbuh dan berkembang dalam rahim *volkgeist*, harus dipandang sebagai hukum kehidupan yang sejati. Hukum sejati itu, tidak dibuat. Ia harus ditemukan. Legislasi hanya penting selama ia memiliki sifat deklaratif terhadap hukum sejati itu.

Jelaslah, tugas penting di bidang hukum bukan sibuk membuat aturan ini dan itu. Sebaliknya, yang perlu digiatkan adalah menggali mutiara nilai hukum dalam kandungan kehidupan rakyat. Begitu juga, persoalan utama dalam pengelolaan hukum, bukan membentuk asas dan doktrin secara artifisial. Tapi menemukan asas dan doktrin dalam nilai-nilai hukum yang hidup. Kita harus mengenal, menemukan, dan memahami nilai-nilai dari hukum sejati itu dalam kancah kehidupan bangsa pemiliknya. Untuk memahami nilai-nilai hukum itu, tidak tersedia cara lain kecuali menyelami inti jiwa dari rakyat. Jiwa rakyat itu, bukanlah sesuatu yang kademen dan statis. Ia merupakan mosaik yang terkonstruksi dari proses sejarah, dan akan terus berproses secara historis. Oleh karena itu, perlu kelengkapan metode budaya dan historis.⁸

Menurut Savigny, untuk merumuskan hukum yang sesuai dengan jiwa bangsa, bukanlah pekerjaan yang sekedar teknis yuridis belaka. Perlu ada riset mendalam mengenai apa sebenarnya semangat jiwa bangsa itu, dan manakah keyakinan-keyakinan bangsa yang dapat menjadi dasar suatu tata hukum yang memadai. Jika ini dilalaikan, maka bahaya sudah di depan mata, yakni tercipta jurang antara jiwa bangsa dengan hukum yang diciptakan negara.⁹ Roh dari hukum itu adalah *volkgeist*. Oleh karena itu, sangat penting untuk mengikuti evolusi *volkgeist* melalui penelitian hukum sepanjang sejarah. Maka posisi ilmuan hukum berada di depan pembuat undang-undang. Perundang-undangan menyusul pada tingkat terakhir setelah ilmuan hukum berhasil mengungkapkan roh *volkgeist* lewat risetnya. Pendek kata, para ilmuan hukum menyediakan bahan mentah berupa fakta-fakta tentang *volkgeist*, sedangkan pembuat undang-undang merumuskan secara teknis dalam wujud aturan formal. Jadi kerja ilmiah seorang ilmuan

⁷Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 103.

⁸*Ibid*, hlm. 103-104.

⁹*Ibid*, hlm. 104.

hukum, pada dasarnya adalah melakukan riset tentang *volkgeist* itu. Persoalan bagaimana merumuskan sebagai rumusan hukum, merupakan pekerjaan para teknolog hukum (pembuat hukum). Bagi Savigny, pembuat hukum harus setia pada *volkgeist*. Karena unsur *volkgeist* inilah, maka suatu tatanan hukum (termasuk dalam wujud perundang-undangan) tidak bisa bersifat universal. Hukum selalu bersifat kontekstual bagi bangsa tertentu.¹⁰

Dengan memperhatikan Teori Hukum dari Friedrich Carl Von Savigny yang menyebutkan bahwa “Hukum itu Jiwa Rakyat”, maka dapat dikatakan bahwa hukum yang baik itu adalah hukum yang akibat dari penerapannya itu mengandung nilai-nilai kebaikan sehingga membawa manfaat yang baik bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Terkait dengan hal itu, maka untuk mendapatkan suatu formula hukum yang mengandung nilai-nilai kebaikan, dalam proses perumusannya haruslah digali terlebih dahulu perjalanan hukum dari waktu ke waktu (aspek sejarah) yang berhubungan dengan perjalanan kehidupan berbangsa dan bernegara, yang dalam hal ini terkait dengan hukum yang tumbuh dan berkembang dalam jiwa bangsa (jiwa rakyat).

Dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia yang dalam hal ini terkait dengan desa, apabila berbicara mengenai aspek sejarah yang berhubungan dengan jiwa bangsa (jiwa rakyat), maka hal itu berkaitan erat dengan keberadaan desa tersebut beserta dinamika kehidupan masyarakatnya. Dengan demikian, dalam menyusun dan membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang terkait dengan desa, haruslah terlebih dahulu menggali nilai-nilai yang melekat dalam jiwa masyarakat desa dengan berbagai macam dinamika kehidupannya, agar hukum yang dihasilkan dapat diberlakukan dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum dan menjadi bagian dari sejarah bangsa Indonesia yang sampai sekarang masih ada dan terpelihara dengan berbagai macam dinamikanya, serta tidak dapat dipisahkan dari Republik Indonesia atas dasar apapun. Jauh sebelum Indonesia merdeka, kesatuan masyarakat hukum yang disebut dengan desa itu sudah ada, yang pengelolaannya diatur secara mandiri demi kepentingan masyarakat desa secara keseluruhan, dan desa tersebut memiliki aturan-aturan (hukum) sendiri.

Setelah Indonesia mencapai kemerdekaannya, hal-hal yang terkait desa diatur lebih lanjut dalam wadah peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, desa beserta pengelolaannya, atau dengan kata lain penyelenggaraan pemerintahan desa tentu harus selalu ada dalam kerangka hukum Indonesia, hal ini dikarenakan desa merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak dapat dipisahkan atas dasar apapun. Dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), disebutkan bahwa :

“Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”

Negara Kesatuan tersebut tersusun atas daerah-daerah bagian.¹¹ Dalam hal ini, Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah-daerah Provinsi dan setiap daerah terbagi lagi atas Kabupaten dan Kota. Tiap-tiap daerah tersebut memiliki Pemerintahan Daerah sendiri, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 18 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

¹⁰*Ibid*, hlm. 105.

¹¹*Ibid*, hlm. 286.

“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”.

Makna yang terkandung dalam Pasal 18 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, ialah bahwa setiap daerah memiliki pemerintahan daerah sendiri dan setiap daerah diberikan kekuasaan untuk menyelenggarakan otonomi daerah atau dengan kata lain setiap daerah diberikan kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangga daerahnya sendiri. Dalam Pasal 18 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 di atas tidak ada penegasan mengenai desa,. Selain itu dalam Pasal 18 Ayat (1) tersebut, terdapat istilah “dibagi atas daerah-daerah”, dimana hal tersebut menunjukkan bahwa selain menghormati daerah otonom juga menegaskan adanya hubungan pemerintah pusat dan daerah bersifat hirarkis dan vertikal.

Apabila melihat jauh kebelakang, maka gagasan dan pengakuan terhadap otonomi (termasuk otonomi desa) dapat dilihat dalam penjelasan ketentuan Pasal 18 angka II UUD 1945, yang menyebutkan bahwa:

“Dalam terroir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende 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 mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut”.

Dengan demikian, apabila memperhatikan Penjelasan Pasal 18 angka II UUD 1945 tersebut di atas, jelas bahwa terdapat penghormatan dan pengakuan terhadap “desa”. Penyebutan desa sebagai susunan asli yang memiliki asal-usul, dapat dikatakan hanya desa yang memiliki otonomi. Sedangkan daerah besar dan kecil lainnya (propinsi, kabupaten (kota) atau kecamatan), dapat bersifat otonom atau administrasi belaka.¹²

Istilah *otonomi* itu sendiri secara etimologinya berasal dari bahasa latin yaitu “*Autos*” yang berarti “*sendiri*”, dan “*Nomos*” yang Berarti “*aturan*”. Berdasarkan etimologi kata otonomi ini, Danuredjo (1967: 10) memberikan arti otonomi sebagai *zelwetgeving* atau *pengundangan sendiri*, sedang Syariff (1953:7) memberi arti mengatur atau memerintah sendiri.¹³

PEMBAHASAN DAN DISKUSI

Sejak Indonesia mencapai kemerdekaannya, dan selanjutnya sampai dengan saat ini, desa tetap menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari “*peta*” kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Keberadaan desa, sebelum diatur dalam hukum tertulis (peraturan perundang-undangan), pengaturannya didasarkan pada hukum yang tumbuh dan berkembang di desa itu sendiri (hukum adat).

Baik ketika desa masih didasarkan pada hukum adat maupun didasarkan pada hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) seperti sekarang ini, yang salah satunya diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, tujuannya tentu untuk mencapai nilai-nilai

¹²R. Yando Zakaria, *Merebut Negara*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2004, hlm. 42.

¹³Krisnha D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 18.

kebaikan seperti keadilan dan kemanfaatan serta kemakmuran bagi kehidupan desa dan masyarakatnya yang pada akhirnya memberikan suatu bentuk keadaan yang dinamakan kesejahteraan. Dengan demikian, secara umum dapat dikatakan bahwa hukum merupakan komponen penting untuk menjamin kelangsungan dan keberadaan desa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk mewujudkan hal tersebut, maka demi terjaminnya keberadaan desa, hukum yang ada haruslah mencerminkan jiwa masyarakatnya (masyarakat desa), dan kepada desa haruslah diberikan hak untuk mengatur dan mengurus serta mengelola berbagai kepentingan dan kebutuhan yang dapat disebut dengan pengelolaan rumah tangga desa. Hak tersebut merupakan bagian yang tali-temali dengan konsep otonomi, dan disebut sebagai hak otonomi.

Hak otonomi dalam konteks desa di kenal dengan istilah otonomi desa, dan otonomi desa itu merupakan bagian yang melekat dengan keberadaan desa, sebab otonomi desa merupakan otonomi yang asli dan utuh serta merupakan “*pola dasar*” dari sebuah konsep yang sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan desa serta masyarakatnya. Selain itu otonomi desa merupakan otonomi yang lahir dari desa sesuai dengan dinamika kehidupan desa dan merupakan bagian dari sejarah bangsa Indonesia.

Pengakuan dan penghormatan negara terkait dengan keberadaan desa tercermin dalam Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Jika memperhatikan ketentuan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 di atas, maka terlihat bahwa negara sebenarnya mengakui dan menghormati desa dan hak otonominya (dengan menyebutkan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional), akan tetapi, tidak secara jelas dan tegas pengakuan serta penghormatan tersebut ditujukan kepada desa dan hak otonominya (otonomi desa). Hal tersebut menyebabkan terjadinya berbagai macam tafsir (multi tafsir), terkait dengan keberadaan desa dan kedudukannya.

Terlepas dari disebutkan secara jelas dan tegas atau tidaknya istilah desa dalam UUD NRI Tahun 1945, desa tetap ada dan hidup dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Akan tetapi yang harus diperhatikan adalah kedudukannya, sebab hal tersebut mempengaruhi eksistensi desa.

Pada perkembangannya, hal-hal yang berhubungan dengan desa memang menjadi persoalan yang dipandang perlu untuk di tindak lanjuti dan disempurnakan. Desa yang sejak dahulu memiliki otonominya sendiri (otonomi asli/otonomi desa), dalam beberapa kebijakan dinilai lebih ditempatkan sebagai kesatuan administratif yang tidak memiliki otonomi, hal ini tercermin dari beberapa kebijakan yang terformulasikan ke dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai desa, yang ternyata menggambarkan ketidakpastian dan/atau inkonsistensi antara UUD NRI Tahun 1945 dengan peraturan perundang-undangan dibawahnya, atau antara satu pasal dengan pasal lainnya dalam satu peraturan perundang-undangan, baik pada tataran asas maupun konsepnya.

Misalnya, meskipun dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak secara jelas dan tegas menyebutkan istilah desa, tapi istilah lain seperti penyebutan “kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat” sudah cukup mencerminkan pengakuan terhadap eksistensi desa, dan penyebutan “

beserta hak-hak terdisionalnya” cukup juga menggambarkan pengakuan terhadap otonominya (otonomi desa), tapi hal tersebut pada akhirnya pasti akan menimbulkan penafsiran-penafsiran yang beragam dan akan menimbulkan persoalan-persoalan.

Sehubungan dengan itu, UUD NRI Tahun 1945 mengakui dan menghargai keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat, akan tetapi dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan desa seperti dalam UU Nomor 16 Tahun 2014 mencerminkan seakan-akan ada kehendak untuk menyamaratakan (*Homogenitas*) bahkan cenderung mematikan demokrasi dan membuat ketergantungan desa pada Pemerintah Kabupaten atau Kota, Pemerintah Propinsi atau Pemerintah Pusat.

Hal-hal tersebut terjadi diakibatkan oleh karena tidak pastinya kedudukan desa dalam peraturan perundang-undangan, yang pada akhirnya “warna” dari keberadaan desa pun tidak jelas. Kedudukan desa dibagi menjadi 3 (tiga) bentuk, yaitu desa adat atau desa sebagai kesatuan masyarakat (*self governing community*), desa otonom (*local self government*) dan desa administratif (*local state government*).

Berdasarkan ketiga kedudukan desa seperti yang disebutkan di atas, dapat digambarkan mengenai keberadaan dan/atau eksistensi desa yang dalam hal ini akan dihubungkan dengan Undang-Undang yang mengatur mengenai desa yaitu UU Nomor 6 Tahun 2014. Dalam UU Nomor 6 Tahun 2014, terkait dengan desa sedikit banyak menimbulkan persoalan, dan hal ini mempengaruhi keberadaan dan/atau eksistensi desa. Persoalan tersebut terjadi dikarenakan belum jelasnya kedudukan desa yang memiliki hak otonomi atau otonomi desa, yang pada akhirnya persoalan tersebut memunculkan permasalahan.

Pada awal keberadaannya, desa yang berada dalam teritorial Indonesia merupakan cerminan dari desa yang berkedudukan sebagai desa adat yang menjalankan otonominya sendiri (otonomi desa), akan tetapi pada perjalanannya kedudukan desa lebih diarahkan pada desa otonom sebagai konsekuensi dari diterapkannya sistem otonomi daerah, atau ditempatkan sebagai desa administratif. Hal tersebut tentu akan menimbulkan permasalahan, sebab konsep desa adat apabila dipaksakan menjadi desa otonom atau desa administratif, hanya akan cocok untuk beberapa wilayah desa saja seperti desa-desa di Jawa, akan tetapi untuk wilayah-wilayah lain belum tentu cocok atau bahkan tidak akan cocok.

Keberadaan desa dalam perspektif UU Nomor 6 Tahun 2014 cenderung lebih dititikberatkan pada desa otonom dan desa administratif, yang menempatkan desa seperti daerah otonom atau daerah administratif, tetapi hal itu pun masih menimbulkan ketidakjelasan. UU Nomor 6 Tahun 2014 tidak sepenuhnya mengamalkan asas desentralisasi sebagai salah satu konsekuensi dari penyelenggaraan otonomi daerah kepada desa. Apabila dikaji lebih dalam, memang wajar penerapan asas desentralisasi tidak sampai ke desa, karena UUD NRI Tahun 1945 sebagai sumber acuan dari Undang-Undang (UU Nomor 6 Tahun 2014) tidak secara jelas dan tegas menyebut istilah “desa”, melainkan hanya menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, sehingga konsekuensinya ialah desentralisasi berhenti pada provinsi, kabupaten dan kota, tidak sampai ke desa.

Kalaupun penerapan desentralisasi sampai kepada desa, materinya belum tentu cocok untuk desa-desa yang ada di Indonesia, sebab desentralisasi yang dikehendaki oleh negara yang materinya dirumuskan dalam bentuk peraturan-perundang-undangan, tentu akan sama untuk semua desa. Sedangkan, desa-desa di Indonesia memiliki tingkat keragaman yang tinggi, dimana suatu pola pengelolaan desa antara satu desa dengan desa lainnya belum tentu sama.

Keadaan seperti itu disebabkan oleh karena desentralisasi merupakan bagian dari otonomi daerah, dan otonomi daerah tersebut merupakan otonomi yang “ada” karena diberikan negara, sehingga materi dari otonomi tentu diseragamkan untuk skala nasional. Sedangkan untuk desa merupakan otonomi yang lahir dengan sendirinya atau bukan merupakan “otonomi pemberian”, otonominya sesuai dan selaras dengan kebutuhan dan kepentingan dari masing-masing desa, antara satu desa dengan desa lainnya memiliki corak dan pola yang berbeda dan beragam, sehingga ketika desa ditempatkan dalam landas batas otonomi daerah, maka akan sulit menemukan “konstruksi” yang cocok mengenai pola penyelenggaraan rumah tangganya (rumah tangga desa). Atau dengan kata lain jika ingin diperoleh kesesuaian, agar dapat disamakan atau diseragamkan, maka harus hati-hati dalam memformulasikan bentuk penyelenggaraan rumah tangga desa, antara desa yang satu dengan desa lainnya.

Maksud dari uraian ini ialah, bukan berarti keberadaan desa beserta hak otonominya dibiarkan tanpa ada aturan hukum yang jelas, melainkan materi terkait desa dan hak otonominya (otonomi desa) dimungkinkan untuk diseragamkan, asalkan penyeragaman itu memperhatikan dan mengakomodir keanekaragaman dari berbagai kebutuhan dan kepentingan desa-desa dan masyarakatnya. Selain itu yang tidak kalah penting ialah, apabila berbicara mengenai pengaturan desa, maka harus tetap memperhatikan aspirasi atau keinginan dari masyarakat desa, dan haruslah sesuai dengan adat-istiadat setempat, asal-usul, dan karakteristik desa serta masyarakatnya.

Pada UU Nomor 6 Tahun 2014 belum secara jelas menempatkan desa sebagai “subjek kekuasaan”, melainkan sebagai “objek kekuasaan”, padahal desa yang notabene memiliki otonominya sendiri idealnya ditempatkan sebagai “subjek kekuasaan”. Sebenarnya, UU Nomor 6 Tahun 2014 mengakui dan menghormati otonomi desa, hal ini tercermin dari Pasal 1 angka 1 yang 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, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Kalimat “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” merupakan cerminan dari pengakuan terhadap otonomi desa, akan tetapi hal tersebut tidak “senada” dengan ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) yang menyebutkan bahwa:

“Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa”

Kewenangan pemerintah daerah untuk melakukan penataan desa menimbulkan ketidakpastian terhadap eksistensi otonomi desa bagi desa. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa UU Nomor 6 Tahun 2014 di satu sisi memberikan pengakuan terhadap otonomi desa, tetapi di sisi lain tidak menindak lanjuti pengakuan tersebut, sehingga menimbulkan pertanyaan mengenai otonomi apa yang diberikan kepada desa oleh UU Nomor 6 Tahun 2014, apakah otonomi desa atau desa merupakan bagian dari otonomi daerah yang mempunyai kedudukan sama dengan daerah otonom atau tidak ada otonomi untuk desa. Menjadi persoalan karena kedudukan dari desa belum jelas, yang kembali lagi menimbulkan pertanyaan apakah desa dapat menjalankan otonominya sendiri, sehingga dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atau desa hanya berwenang mengurus urusan pemerintahan atasannya saja. Jika desa

hanya berwenang mengurus tanpa berwenang mengatur, maka cita-cita untuk mencapai kesejahteraan akan sulit terwujud.

Persoalan lain yang nampak dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 adalah ketentuan Pasal 11 ayat (1) yang menyebutkan bahwa:

“Desa dapat berubah status menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa melalui Musyawarah Desa dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat Desa”.

Meskipun ketentuan ini telah mengadopsi perhatian terhadap prakarsa pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa, namun pengaturan bahwa desa dapat diubah menjadi kelurahan adalah tidak tepat, dan tidak ada penjelasan mengapa kelurahan diasumsikan lebih sesuai.

Menyikapi permasalahan desa yang terkait dengan otonominya, kembali lagi seperti yang telah dibahas sebelumnya, bahwa seyogyanya Undang-Undang yang mengatur mengenai desa harus dapat mengakomodir keragaman yang terdapat di desa-desa, dengan memperhatikan desa dalam kedudukannya sebagai desa adat (*self governing community*) yang dipadupadankan dengan desa dalam kedudukannya sebagai desa otonom (*local self government*), hal ini penting agar desa tidak terhenti hanya pada pengakuan, tetapi lebih luas lagi yaitu memiliki kedudukan yang sama seperti daerah otonom, sehingga fungsi pemerintahan dapat berjalan selaras dengan asal-usul dan adat istiadatnya.

Dengan demikian, tujuannya ialah desa selain akan berwujud sebagai entitas adat, akan berwujud pula sebagai entitas otonom, sehingga kemajuan dan kesejahteraan akan dapat terwujud di desa. Apabila dalam desa hanya terwujud desa sebagai entitas otonom, maka kemajuan yang akan terjadi di desa akan mengurangi atau menghilangkan adat istiadat desa tersebut, padahal adat istiadat merupakan warisan sejarah yang harus di jaga dan di pelihara pada masa-masa berikutnya. Dikatakan akan mengurugi atau menghilangkan adat istiadat, sebab bila entitas otonom dalam desa tidak dibarengi dengan entitas adat, maka yang terjadi kemajuan desa akan sama dengan daerah otonom, dimana adat istiadat sudah tidak nampak lagi.

Dalam mewujudkan entitas otonom di desa (wujud kemandirian desa) dan entitas adat (wujud dari desa adat), haruslah dikelola dengan sebaik-baiknya sesuai dengan prinsip otonomi desa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak hanya berhenti pada pengakuan tetapi berlanjut pada penerapan dan pelaksanaannya.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan sebagaimana yang telah diuraikan di atas, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Pada dasarnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Nomor 6 Tahun 2014) telah cukup lengkap mengatur berbagai hal yang berkaitan dengan dengan desa, hanya saja masih terdapat beberapa kekurangan, yaitu keberadaan desa dalam perspektif UU Nomor 6 Tahun 2014 lebih dititik beratkan sebagai desa otonom dan desa administratif, ini dikarenakan istilah desa dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak disebutkan secara jelas dan tegas, sehingga pada tingkat UU (UU Nomor 6 Tahun 2014) ketidakjelasan kedudukan desa tersebut semakin nampak.

2. Pengaturan desa dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 pada perkembangannya belum sepenuhnya memposisikan desa sebagai “subjek kekuasaan”.

Saran

Rekomendasi atau saran yang dapat penulis berikan, antara lain:

1. Perlu diadakan *review* terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa, khususnya dalam hal kedudukan dan jenis otonomi seperti apa yang sesuai untuk desa.
2. Pengaturan desa selain perlu memperhatikan keanekaragamannya, perlu juga mempertimbangan aspek historisnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Asep Suparman, 1991. *Otonomi Daerah dan Otonomi Desa Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 5 Tahun 1979*, Bandung, STHB.
- Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, 2010. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta, Genta Publishing.
- Didik Sukriono, 2010. *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, Malang Setara Press.
- HAW. Widjaja, 2003. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*, Jakarta, RajaGrafindo Persada.
- Krisnha D. Darumurti, dan Umbu Rauta, 2003. *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- R. Yando Zakaria, 2004. *Merebut Negara*, Yogyakarta, Laper Pustaka Utama.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984. *Desa*, Jakarta, PN Balai Pustaka.