

ARTIKEL TESIS

**KEDUDUKAN DESA DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA**



Iis Mardeli

No Mhs : 135202042/PS/MIH

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
2015**

Abstract

The title of this research is the Status of the Village in the Constitutional System of the Republic of Indonesia. This study aims to assess the position of the village on the constitutional system of the Republic of Indonesia. This research also conducts to review the factors that lead to an uncertainty of village position in the constitutional system of the Republic of Indonesia. Finally, the research gives efforts to overcome the factors that lead to an uncertainty of village position in the constitutional system of the Republic of Indonesia. The method used in the research is normative legal research that focuses on the status of the village in the constitutional system of the Republic of Indonesia. The approach used in the research is the approach of legislation, by reviewing the theory of Democracy, Decentralization theory, the theory of self-governing community and local self-government theory in relation to the status of the village in the constitutional system of the Republic of Indonesia. Collecting data is done through literature study. After analyzing Village position in the constitutional system of the Republic of Indonesia, the results show that the government administrative village is under the Regency/City Administration. It is reinforced by the principle of recognition, namely the recognition towards the right of the origin, the existence of the village is recognized by the Government as a government organization, the existence of the village is recognized by the state as the smallest unit of government, so the village is allowed to grow and flourish outside the state structure. The factors which cause uncertainty of the village position in constitutional system of the Republic of Indonesia are the problem in recognizing diversity and the dualism between Indigenous settings (self-governing community) with the Village Government (Local self-government). The efforts to overcome those factors are enhancing the village dual positions which put firmly village as government organizations. It means that the village is in the district / city, as district / city located in the province, and the province is located in the Homeland. The village position remains in the central hierarchy, provincial and district, but the village as an entity is outside the system of the county / city, and the village also has autonomy. The relationship between the district / city with the village is similar to the relationship between the province and district / city.

Key words : Position, village, constitutional system, the Republic of Indonesia

1. Latar Belakang

Proklamasi Kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945 adalah sumber hukum bagi pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Proklamasi itu telah mewujudkan Negara Republik Indonesia dari Sabang sampai Merauke. Negara yang diproklamasikan kemerdekaanya itu bukanlah merupakan tujuan semata-mata, melainkan alat untuk mencapai cita-cita bangsa (Soetami, 2007:47). Pembangunan yang sentralistik dalam sejarahnya terbukti telah gagal dan perlu dikembangkan paradigma baru yaitu paradigma pembangunan yang melibatkan peran serta masyarakat secara luas, sehingga tujuan pembangunan adalah dari masyarakat oleh masyarakat dan untuk masyarakat dapat tercapai. Pasca runtuhnya kekuasaan orde baru, Indonesia mengalami banyak perubahan-perubahan dalam sistem ketatanegaraannya.

Reformasi yang terjadi pada tahun 1999 telah memberikan perubahan yang sangat mendasar bagi sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal tersebut ditandai dengan adanya berbagai tuntutan masyarakat agar dilakukan perubahan yang mendasar bagi penyelenggaraan pemerintahan yang selama masa orde baru dirasakan tidak memihak pada rakyat. Salah satu tuntutan yang mendesak harus dilakukan perubahan terhadap Undang-undang Dasar Tahun 1945.

Undang-undang Dasar 1945 (UUD) mempunyai fungsi membentuk badan-badan kenegaraan di tingkat pusat dan membagi-bagi kekuasaan Negara dan memberikan kekuasaan-kekuasaan tersebut kepada badan-badan kenegaraan sesuai dengan fungsinya, maka disebut UUD 1945 sebagai hukum tata Negara yang merupakan sebagian dari hukum tata Negara Indonesia. Penjabaran di atas sesuai dengan definisi hukum tata negara menurut Van Vollenhoven (Mustafa, 2003:177) yaitu:

Pada pihak yang satu terdapatlah hukum tata Negara, sebagai suatu gabungan peraturan-peraturan hukum yang mengadakan badan-badan kenegaraan yang memberi wewenang kepada badan-badan itu yang membagi pekerjaan pemerintah serta memberi pekerjaan itu kepada masing-masing badan tersebut yang tinggi maupun yang rendah.

Saat ini telah terjadi perubahan paradigma dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan di Indonesia yaitu dari sistem otoritarian kepada sistem demokratis, dan dari sistem sentralistik kepada sistem otonom (Atmasasmita, 2003 : 1). Perubahan paradigma tersebut sudah tentu berdampak terhadap sistem hukum yang dianut selama ini yang menitikberatkan kepada produk-produk hukum yang lebih banyak berpihak kepada kepentingan penguasa dari pada kepentingan rakyat, dan produk hukum yang lebih mengedepankan dominasi kepentingan Pemerintah Pusat dari pada kepentingan Pemerintah Daerah. Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 sebelum amandemen menentukan pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 itu berbunyi “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang”. Kemudian dalam penjelasan Pasal 18 disebutkan bahwa dalam teritorial Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* (Desa otonom) dan *volksgetneenschappen* (Desa adat) , seperti Desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya.

Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Kalimat ini menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) harus mengakui keberadaan Desa-desanya di Indonesia yang bersifat beragam (Asshiddiqie, 2008:287). Konsep *zelfbesturende landchappen* identik dengan Desa otonom (*local self government*) atau disebut Desa Praja yakni Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak dan berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam penjelasan juga ditegaskan: “Daerah

Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil". Ini berarti bahwa daerah yang lebih kecil mencakup kabupaten/kota dan Desa, Undang-undang harus memberi kedudukan yang tepat keberadaan Desa yang telah ada jauh sebelum NKRI lahir.

Kartohadikoesoemo (1965: 3) menyatakan bahwa arti kata desa, dusun, desi seperti juga negeri, nagari, nagoro berasal dari bahasa sanskrit (sansekerta) yang berarti tanah air, tanah asal, tanah kelahiran yang merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan norma, serta memiliki batas yang jelas. Pada masa pemerintahan orde baru peraturan perundang-undangan mengenai desa mengalami perubahan yang ditandai dengan terbitnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 menyatakan secara tegas bahwa kebijakan mengenai desa diarahkan pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan Desa dengan corak nasional.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa membuat Format pemerintahan Desa secara seragam di seluruh Indonesia. Undang-undang ini menegaskan bahwa Desa adalah wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai persatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.

Lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah memiliki semangat dasar yaitu memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan Desa sebagai Desa adat. Desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul Desa. Pengaturan di dalam undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah pada masa terjadinya perubahan terhadap UUD Tahun 1945 memiliki pengaruh terhadap keberadaan Desa yang ternyata tidak memiliki kejelasan terhadap statusnya, apakah sebagai bagian dari sistem ketatanegaraan Indonesia atau merupakan kesatuan masyarakat hukum adat.

Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 amandemen menegaskan 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". Berdasarkan perubahan Pasal 18 tersebut, maka lahirlah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan mengenai pengertian

Desa (Sadu dan Tahir, 2007:25). Desa diberi pengertian sebagai suatu masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 1 angka (1) Undang- undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa disebutkan pengertian tentang Desa 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.

Desa dalam kedudukannya tidak dapat dipisahkan dengan berbagai keberadaan daerah yang lain, baik itu propinsi atau kabupaten/kota. Pasal 1 ayat (1) UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik (Kaho, 2012:10). Keberadaan suatu Negara Kesatuan pada hakekatnya menempatkan kekuasaan tertinggi dan penyelenggara segenap urusan Negara yaitu pemerintah pusat. Hal tersebut terkait dengan adanya asas bahwa dalam Negara kesatuan segenap urusan Negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sehingga urusan-urusan Negara dalam suatu Negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan dan dipegang oleh pemerintah pusat

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa mengandung maksud desa dibentuk atau lahir dan merupakan bagian yang berhubungan erat dari pemerintahan kabupaten/kota (www.bappenas.go.id). Dengan kata lain “pemerintahan daerah” adalah pemerintahan yang dijalankan oleh pemerintah daerah dan DPRD, sehingga pemerintahan desa yang dijalankan oleh kepala desa dan sekretaris desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa lebih banyak berkutat dengan kegiatan pemerintahan yang bersifat administrasi dan menjalankan kebijakan pemerintah kabupaten/kota.

Desa berkedudukan di daerah kabupaten/kota, konstruksi ini membingungkan oleh karena kabupaten/kota sebagai satuan pemerintahan otonom melahirkan dan membentuk satuan pemerintahan otonom yang lain. Di sisi lain Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang mengatur pembagian daerah sebagai satuan pemerintahan otonom, menyebutkan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota”. Istilah ‘dibagi atas’ menunjukkan bahwa antara pemerintah pusat dan daerah merupakan hirarki dan bersifat vertikal, karena itu undang-undang menentukan gubernur sekaligus sebagai perangkat pemerintah yang mengawasi daerah.

Kemudian istilah daerah propinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota menunjukkan pembagian pada daerah besar dan daerah kecil. Pengertian daerah adalah merujuk pada kesatuan masyarakat hukum, dimana masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang menurut Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan pembantuan. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur hubungan antara kabupaten/kota dengan desa secara tidak konsisten dengan konstitusi yang mengatur hubungan pusat dengan propinsi dan propinsi dengan kabupaten/kota. Ketidak konsistenan ini mengacaukan sistem pelembagaan otonomi yang dianut.

Kemudian selain mengatur hubungan antara kabupaten/kota dengan desa secara tidak konsisten nilai demokrasi desa dipertanyakan, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengusung nilai demokrasi substansial yang bersifat universal seperti akuntabilitas, transparansi dan partisipasi. Desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara bangsa ini terbentuk. Struktur sosial desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa merupakan wujud bangsa yang kongkrit. Oleh karena itu dibutuhkan kedudukan yang jelas karena besar pengaruhnya bagi perkembangan Negara Republik Indonesia.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tentang Kedudukan Desa dalam Sistem Ketata Negara Republik Indonesia sebagaimana telah dipaparkan di atas, maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana kedudukan Desa dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia?
- b. Apa faktor-faktor yang menyebabkan ketidakjelasan kedudukan Desa dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia?
- c. Bagaimana upaya untuk mengatasi faktor-faktor yang menyebabkan ketidakjelasan kedudukan Desa dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia?

3. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yaitu dengan melakukan penelitian terhadap bahan hukum pustaka atau data sekunder (Soekanto dan Mamuji, 1995:13). Penelitian hukum normatif mengkaji norma hukum positif yang berupa peraturan perundang-undangan. Penelitian ini bersifat deskriptif analisis dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan Desa dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

b. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi (Marzuki, 2005:137). Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan Desa dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji kedudukan Desa dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

c. Sumber Data

Sumber data yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoratif, yang artinya bahan hukum yang memiliki otoritas (Marzuki, 2005:181). Berupa Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.

Bahan hukum sekunder adalah prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para ahli yang mempunyai kualifikasi tinggi (Marzuki, 2005:182). Bahan hukum sekunder merupakan pendapat hukum dan non hukum yang diperoleh dari buku, jurnal, kamus, dan internet. Bahan hukum sekunder digunakan untuk mengkaji atau menganalisis bahan hukum primer yang berhubungan dengan kedudukan Desa dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

d. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode yang digunakan adalah studi kepustakaan baik terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, dengan cara mencari, memperoleh, menganalisis semua referensi berupa peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli dalam buku-buku, situs media internet, narasumber, kamus, yang berkaitan dengan kedudukan Desa dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

e. Metode Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan mengklasifikasi data bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Tujuan mengklasifikasi bahan hukum primer dan sekunder yakni untuk mempermudah dalam menganalisis data. Analisis data bahan hukum primer dimaksudkan untuk mengkaji dan memahami peraturan perundang-undangan

yang berkaitan dengan kedudukan Desa dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

f. Proses Berpikir

Proses berpikir yang digunakan dalam penelitian ini yakni proses berpikir deduktif. Proses berpikir deduktif yakni metode berpikir yang bertolak atau dimulai dari proposisi yang bersifat umum yang telah diakui kebenarannya dan berakhir pada suatu kesimpulan yang bersifat khusus serta merupakan pengetahuan yang baru.

4. Pembahasan

A. Kedudukan Desa sebelum Kemerdekaan dan Zaman Kemerdekaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Untuk memperoleh gambaran yang utuh mengenai kedudukan desa perlu di lihat dari aspek historis berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa. Pengaturan mengenai desa di Indonesia telah ada sebelum kemerdekaan dan zaman kemerdekaan.

a. Sebelum Kemerdekaan

Pengaturan mengenai desa sebelum kemerdekaan di Indonesia telah ada dalam dua periode yaitu:

1. Zaman Hindia Belanda

Pada zaman penjajahan Belanda terdapat peraturan perundang-undangan mengenai desa yaitu *Inlandshe Gemeente Ordonantie* (IGO) yang berlaku untuk Jawa dan Madura serta *Inlandshe Gemeente Ordonantie voor Buitengewesten* yang berlaku untuk daerah-daerah di luar Jawa dan Madura pada tahun 1906 (Surianingrat, 1992: 69). Aturan ini merupakan pelaksanaan dari Pasal 71 Regerings Reglement (R.R) yang dikeluarkan tahun 1854 yang merupakan bentuk pengakuan terhadap adanya desa, demokrasi, dan otonomi desa.

Pada tahun 1924, dalam perkembangannya *Regerings Reglement* (R.R) diganti dengan *Indische Staatsregeling* (IS). Kemudian pasal 71 R.R diganti menjadi pasal 128 I.S (Nurcholis, 2011:46). Berdasarkan pasal 128 I.S, Desa-desa bumiputera dibiarkan memilih anggota-anggota pemerintahan desanya sendiri, dengan persetujuan penguasa yang ditunjuk untuk itu menurut ordonansi. Gubernur Jenderal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggaran (pasal 128 I.S ayat (1)), selanjutnya kepala desa bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan Gubernur Jenderal, pemerintah wilayah dan residen atau pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi (pasal 128 I.S ayat (3)).

Berdasarkan ketentuan tersebut yang terdapat didalam pasal 128 I.S, desa dibiarkan sebagaimana adanya hanya diakui secara legal dalam hukum tata negara pemerintah kolonial Belanda. Meskipun diberi kebebasan dalam otonomi aslinya tetapi desa tetap dikontrol secara ketat oleh pemerintah Hindia Belanda. Berkaitan dengan hal tersebut Soenardjo (1984:14) menjelaskan, berdasarkan ketatanegaraan Hindia Belanda sebagaimana terdapat dalam *Indische Staatsregeling*, pemerintah kolonial memberikan hak untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri kepada desa atau kesatuan-kesatuan masyarakat hukum pribumi dengan sebutan *Inlandsche Gemeente*. *Inlandsche Gemeente* didefinisikan sebagai “suatu kesatuan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, yang memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan kepada hukum adat dan peraturan perundang-undangan Hindia Belanda untuk hal-hal tertentu, dan pemerintahannya merupakan bagian terbawah dari susunan pemerintah kabupaten atau swapraja”.

Pada tahun 1941 pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan ordonansi atau Undang-undang desa yang terkenal dengan sebutan Desa Ordonnantie. Berdasarkan ordonansi tersebut status desa diperkuat sebagai kesatuan masyarakat hukum yang lebih otonom. Desa tidak lagi ditempatkan sebagai subordinat dari kekuasaan di atasnya tetapi diakui sebagai lembaga otonom pribumi yang berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri (Suhartono, 2001:48-49). Desa Ordonnantie pada tahun 1941 tidak sempat dilaksanakan karena Hindia Belanda dikalahkan Jepang dalam perang Asia Timur Raya. Sejak tahun 1942 kekuasaan beralih ke tangan tentara pendudukan Jepang.

2. Zaman Jepang

Sampai dengan menyerahnya Pemerintah Hindia Belanda kepada Jepang tahun 1942, tidak ada peraturan baru mengenai desa. Bala tentara Jepang yang memerintah Indonesia menggantikan Hindia Belanda dengan waktu yang singkat yaitu 3,5 tahun tidak sempat membuat kebijakan baru (Nurcholis, 2011:50). Peraturan peninggalan Hindia Belanda yaitu IGO untuk desa-desa di Jawa dan Madura, dan IGOB untuk desa-desa di luar Jawa dan Madura masih tetap berlaku.

Pemerintah Jepang dalam waktu yang singkat tidak banyak yang diperbuat dalam bidang pemerintahan Desa, penyelenggaraan pemerintahan Desa hanya sedikit mengalami perubahan (Surianingrat, 1992: 73). Ketentuan tersebut dapat dilihat berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1942 yaitu didalam pasal 2 yang berbunyi, “Pembesar Balatentara Dai Nipon memegang kekuatan pemerintahan militer yang tertinggi dan juga segala kekuasaan yang

dahulu ada di tangan Gubernur Jenderal”. Kemudian didalam Pasal 3 yang berbunyi, “Semua badan-badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan Undang-undang dari pemerintah yang dahulu, tetap diakui sah untuk sementara waktu, asal saja tidak bertentangan dengan aturan pemerintahan militer”. Dengan pengaturan tersebut maka Desa tetap ada dan berjalan sesuai dengan peraturan sebelumnya.

Satu-satunya peraturan mengenai desa yang dikeluarkan oleh penguasa Jepang adalah *Osamu Seirei* No. 7 tahun 1944. Peraturan ini hanya mengatur tentang pemilihan Kepala Desa (*Ku-tyoo*) yang menetapkan masa jabatan Kepala Desa menjadi empat (4) tahun. Menurut Suhartono (2001:49), pada zaman penjajahan Jepang desa ditempatkan di atas *aza* (kampung, dusun) yang merupakan institusi terbawah. Pemerintahan desa pada zaman Jepang lebih menekankan fungsi pengawasan, pengendalian dan pengerahan rakyat untuk kepentingan pemerintahan Jepang.

b. Zaman Kemerdekaan

1. Desa dalam Undang-undang Dasar Tahun 1945 (sebelum amandemen)

Pengaturan yang terkait dengan keberadaan desa pada masa Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (sebelum amandemen) tidak dapat dipisahkan dari berbagai pengaturan yang terkait dengan pemerintahan daerah atau pemerintahan desa, diantaranya adalah :

a) Undang-undang Nomor 1 tahun 1945

Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 19 Agustus 1945, menetapkan pembagian wilayah pemerintahan Republik Indonesia di daerah dalam susunan teritorial yang terdiri dari Provinsi, Keresidenan, Kotapraja (Swapraja), dan Kota (*Gemeente*) (Sabon,2009 : 90) sebagai berikut:

- 1) Daerah Republik Indonesia dibagi atas 8 (delapan) Provinsi, yaitu; Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Sunda Kecil;
- 2) Provinsi dibagi kedalam Keresidenan-keresidenan;
- 3) Kedudukan Kooti dan Kota diteruskan sesuai keadaan saat itu.

Berdasarkan pembagian tersebut, maka dapat diketahui bahwa Negara Indonesia terbagi atas Provinsi, Keresidenan, Kotapraja, dan Kota. Pada tanggal 23 Nopember 1945 ketika pemerintah menetapkan Undang-undang Nomor 1 tahun 1945 Tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah (KND), yang dalam penjelasan Pasal 1 yang menyatakan bahwa Komite Nasional Daerah diadakan di Jawa dan Madura (kecuali di Daerah Istimewa Jogjakarta dan Surakarta) di Keresidenan, di kota berotonomi (<http://otonomidaerah.com>).

Keberadaan KND dilaksanakan di Jawa, Madura, Keresidenan, Kota berotonomi dan Kabupaten serta daerah lain yang dipandang perlu oleh Menteri dalam Negeri (Sujamto, 1988: 24). Dengan demikian, untuk wilayah Propinsi, Kawedanan, Asistenan, *Siku* dan *Ku* dalam Kota tidak perlu diadakan KND. Hal tersebut berarti bahwa susunan daerah didalam Negara Indonesia tidak hanya terbatas pada Provinsi, Keresidenan, Kotapraja, dan Kota saja, akan tetapi terdapat juga Kewedanan, Kecamatan, dan Desa tetap diakui. Dengan demikian, maka keberadaan desa berdasarkan Undang-undang Nomor 1 tahun 1945 tetap diakui keberadaannya, meskipun belum ada pengaturan khusus yang memberikan jaminan perlindungan terhadap hak asal-usulnya sebagai daerah istimewa sebagaimana yang diatur dalam penjelasan Pasal 18 UUD Tahun 1945.

b) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan di Yogyakarta pada tanggal 10 Juli 1948 dan diumumkan serta dinyatakan mulai berlaku pada saat itu juga (Sujamto, 1988: 25-26). Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, disebutkan bahwa daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah; Propinsi, Kabupaten (kota besar) dan Desa (kota kecil, Nagari, Marga dan sebagainya), yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Penjelasan umum Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, angka 18 menjelaskan bahwa Daerah Otonom yang terbawah adalah desa, nagari, marga, kota kecil dan sebagainya (<http://www.hukumonline.com>). Ini berarti bahwa desa diletakkan dalam lingkungan pemerintahan modern, tidak ditarik diluarnya sebagaimana pada zaman Belanda. Jadi menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 pemerintah desa adalah satuan pemerintah terbawah di bawah pemerintah kabupaten (kota besar) dengan hak mengatur rumah tangganya sendiri yang jelas.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 pengaturan desa mengacu kepada pemikiran Muh Yamin. Dimana desa ditempatkan sebagai pemerintahan kaki sebagaimana pemikiran Yamin, dengan pemerintahan tengahnya adalah kabupaten (Nurcholis, 2011: 214). Desa dijadikan daerah otonom (*local self government*), bukan dipertahankan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengurus rumah tangganya (*self governing community*) sebagaimana pada zaman penjajahan. Desa ditarik ke dalam sistem pemerintahan, bukan dibiarkan tetap berada di luar sistem pemerintahan sebagaimana terjadi pada zaman kolonial. Namun karena sampai dengan ahir

tahun 1950 negara Republik Indonesia masih sibuk melakukan konsolidasi , dan karena itu penataan desa sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 ini belum bisa dilaksanakan.

c) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957

Tanggal 17 Agustus 1950 negara Indonesia kembali menjadi Negara Kesatuan, maka Konstitusi RIS 1949 tidak berlaku dan diganti dengan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Berdasarkan UUDS 1950 undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, sudah tidak berlaku dan digantikan dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Keberadaan Desa di dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tertuang didalam pasal 2 ayat (1) (<http://www.bpn.go.id>) yang menentukan bahwa;

Wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut: a).Daerah tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya, b).Daerah tingkat ke II, termasuk Kotapraja, dan c).Daerah tingkat ke III. Ayat (2) Daerah Swapraja menurut pentingnya dan perkembangan masyarakat dewasa ini, dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa tingkat ke I,II atau III atau Daerah Swatantra tingkat ke I, II atau III, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 mengatur tentang pembentukan daerah otonom tingkat ke-III yang harus tetap memperhatikan keberadaan kesatuan masyarakat hukum yang sudah ada dan masih terpelihara. Desa dijadikan daerah tingkat ke-III sebagai daerah otonom, bukan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, yang diakui Negara. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 belum sempat dilaksanakan karena pada tahun 1959 terjadi perubahan ketatanegaraan sehubungan dengan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli tahun 1959 yaitu kembali kepada UUD 1945. Dengan demikian maka penyelenggaraan pemerintah desa masih berdasarkan IGO dan IGOB.

d) Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965

Tanggal 5 Juli 1959 Presiden mengeluarkan Dekrit Presiden, salah satu substansinya diberlakukannya kembali undang-undang Dasar 1945 (UUD). Berdasarkan dekrit tersebut, Presiden mengubah sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dari demokrasi liberal ke sistem totaliter yang dikenal dengan nama Demokrasi Terpimpin. Tahun 1965 dikeluarkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Berlakunya Undang-undang Nomor 18 tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan posisi Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 dan

melanjutkan ide Penpres Nomor 6 Tahun 1959 (Asshidiqie, 2008: 404). Menurut Bagir Manan (1994: 151) dapat dikatakan bahwa ketentuan-ketentuan dalam Penpres Nomor 6 Tahun 1959 dan Penpres 1960 seluruhnya diadopsi ke dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965. Pasal 2 ayat (1) undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 membagi wilayah Indonesia menjadi 3 (tiga) tingkatan (www.hukumonline.com), pasal tersebut berbunyi:

Wilayah Negara Republik Indonesia terbagi habis dalam Daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan pertama, propinsi dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat I. Kedua, Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah tingkat II. Ketiga, Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat III.

Undang-undang ini membagi Negara Republik Indonesia dalam tiga tingkatan. Daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (Otonomi). Dengan terbaginya seluruh wilayah Negara Republik Indonesia dalam Daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri itu, tidak seharusnya ada lagi Daerah lain selain hanya wilayah administratif saja. Daerah tingkat III akan menggantikan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum. Undang-undang ini menempatkan kecamatan sebagai daerah tingkat III, sehingga keberadaan desa atau kesatuan masyarakat hukum adat akan diarahkan menjadi daerah tingkat III yang otonom.

e) Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965

Pada tahun yang sama yaitu tahun 1965, selain dikeluarkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 juga dikeluarkan Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja. Undang-undang ini dimaksudkan sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah tingkat III di seluruh wilayah Republik Indonesia. Maksud utama yang hendak dicapai dengan Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 adalah untuk memberikan tempat dan kedudukan yang wajar kepada kesatuan-kesatuan masyarakat hukum itu dalam rangka dan rangkaian ketatanegaraan menurut Undang-undang Dasar.

Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tidak dimaksudkan sebagai Undang-undang pengaturan desa secara permanen, melainkan hanya sebagai Undang-undang transisi. Pembentukan daerah tingkat ketiga diawali dengan pembentukan desa praja. Desa praja akan diubah menjadi Daerah Tingkat III. Pada akhirnya jika, pembentukan daerah tingkat tiga sudah benar-benar dapat terbentuk, maka Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja tidak berlaku lagi (Nurcholis, 2011: 216). Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tidak sempat dilaksanakan karena terjadi pergantian rezim yaitu rezim

Orde Lama jatuh dan digantikan oleh rezim Orde Baru. Undang-undang tentang Desa praja pada masa rezim Orde Baru dinyatakan tidak berlaku, mulai saat itu dasar hukum desa menjadi tidak jelas. IGO dan IGOB sudah dicabut oleh Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 sedangkan Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 sudah dinyatakan tidak berlaku pada masa rezim Orde Baru.

f) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979

Pada tanggal 1 Desember 1979 presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintah Desa, dan sebagai pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara (Soemarno, 1980: 9). Pengaturan tentang pemerintah Desa diarahkan untuk memperkuat pemerintahan Desa, agar mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi Desa yang semakin meluas dan efektif. Pasal 1 huruf (a) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 (Kepustakaan-presiden.pnri.go.id) menyatakan bahwa;

Desa 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.

Berdasarkan pengertian tentang desa itu, maka desa memainkan dua peran yaitu sebagai masyarakat hukum yang menyelenggarakan sendiri urusan rumah tangganya sendiri (*self governing community*), dan peran sebagai lembaga pemerintahan terendah dibawah camat (*local state government*). Hal ini senada dengan pendapat Hanif Nurcolis (2011:221) yang menyimpulkan bahwa kedudukan Desa dibawah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 adalah campuran, yaitu sebagai wilayah administratif (*local state government*), dan kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum (*self governing community*). Namun menurutnya lebih menonjol sebagai wilayah administrasi.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 menyatakan secara tegas bahwa kebijakan mengenai desa diarahkan pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 juga tidak mengakui otonomi asli desa sebagai otonomi yang sudah ada baik berupa kelembagaan pemerintahan maupun budaya dan adat. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 menempatkan desa sebagai wilayah administrasi karena desa ditempatkan di bawah wilayah administrasi kecamatan.

g) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999

Ditandatangani Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah oleh Presiden B.J Habibie pada tanggal 4 Mei 1999 meninggalkan prinsip tata pemerintahan lama yang sentralistik di bawah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang tidak mampu memberikan

kesejahteraan dan keadilan kepada rakyat Indonesia (Romli, 2007: vi). Berkaitan dengan Desa, lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 memiliki semangat dasar yaitu memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan Desa sebagai Desa adat. Desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul Desa.

Terkait dengan kedudukan desa, maka berdasarkan Pasal 1 huruf (o) (www.kemenag.go.id) bahwa:

Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Berdasarkan ketentuan tersebut keberadaan desa berada di daerah kabupaten/kota, dengan demikian desa merupakan bagian dari kabupaten/kota. Selanjutnya, Nurcholis (2011:36) berpendapat bahwa menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 status desa ditetapkan sebagai berikut: Pertama bahwa sepanjang desa masih eksis sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, maka pemerintah mengakuinya. Kedua, pengakuan terhadap pemerintah adalah pengakuan terhadap hak asal-usul dan adat istiadat desa yang bersangkutan, yang mencakup lembaga-lembaga asli di bidang politik, ekonomi, social-budaya, peradilan dan hankam. Ketiga, pengakuan pemerintah terhadap lembaga-lembaga asli desa tersebut tidak sebagaimana adat istiadatnya tetapi setelah disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tujuan pemerintahan nasional.

2. Desa dalam Undang-undang Dasar Tahun 1945 (Amandemen)

Reformasi yang terjadi pada tahun 1999 telah memberikan perubahan yang sangat mendasar bagi sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal tersebut ditandai dengan adanya berbagai tuntunan masyarakat agar dilakukan perubahan yang mendasar bagi penyelenggaraan pemerintahan yang selama masa orde baru dirasakan tidak memihak pada rakyat. Berkaitan dengan kedudukan desa, maka dapat dilihat dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar NRI Tahun 1945 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. Selanjutnya Pasal 18 B ayat (2) UUD Tahun 1945 menyatakan 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 perubahan

Pasal 18 tersebut, maka lahirlah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

a) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

Setelah diamandemennya Undang-undang Dasar Tahun 1945 termasuk Pasal 18, maka keberadaan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara jelas dan tegas memuat substansi mengenai pengakuan dan pengormatan terhadap Desa (Sadu dan Tahir, 2007: 29). Pasal 1 angka 12 menyatakan bahwa, 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. Pemerintahan desa diatur dalam Pasal 200 ayat (1) yang menyatakan bahwa, dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa (Asshiddiqie, 2010 : 278).

Kedudukan desa di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, hal tersebut sesuai dengan Pasal 18 huruf (b) ayat 2 UUD 1945. Akan tetapi, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menempatkan pemerintahan desa di bawah kabupaten/kota. Walaupun dalam Undang-undang itu menegaskan tentang hak Desa untuk mengurus urusannya sendiri sesuai dengan asal usul dan adat istiadat, tetapi implementasi pelaksanaan hak itu tidak diatur dengan jelas. Pada akhirnya penempatan pemerintahan desa di bawah kabupaten/kota berarti desa menjadi subordinat kabupaten/kota dalam hubungan pemerintahan. Dengan demikian, desa tidak memiliki perbedaan dengan kelurahan, yang sama-sama di bawah kabupaten/kota. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini berusaha mengembalikan konsep, dan bentuk Desa seperti asal-usulnya yang tidak diakui dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979.

b) Undang- undang Nomor 6 Tahun 2014

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 (www.forumdesa.org). Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 ini disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan

masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18 B ayat (2) yang berbunyi:

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

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.

Berdasarkan pengaturan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 tersebut, maka dapat dikatakan kedudukan desa berada diluar susunan NKRI yang hanya dibagi-bagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota. Artinya, desa diakui kemandiriannya berdasarkan hak asal usulnya sehingga dibiarkan untuk tumbuh dan berkembang diluar susunan struktur Negara.

Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, mengatur 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*). 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 sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 ayat (1) UUD 1945, dimana berdasarkan ketentuan pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya dibagi atas dua pemerintahan daerah otonom yaitu pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah Provinsi dibagi atas pemerintahan daerah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu desa yang berkedudukan di Kabupaten/ Kota tidak dapat ditafsirkan sebagai daerah otonom tingkat III atau suatu jenis pemerintahan yang terpisah dari pemerintahan daerah Kabupaten/Kota, karena berdasarkan UUD 1945 pasal 18 ayat (1) bahwa Indonesia hanya dibagi dalam dua tingkatan pemerintah daerah yaitu Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Untuk itu desa yang berkedudukan di Kabupaten/Kota dengan sendirinya akan berada dibawah lingkup pemerintahan Kabupaten/Kota.

Kedudukan administrasi pemeritah desa yang berada di bawah pemerintahan Kabupaten/ Kota (*local self governmen*), 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*). Oleh karena itu dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa juga mengatur kewenangan urusan masyarakat sesuai dengan asal-usul dan adat istiadat yang masih hidup (*self governing community*).

Berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang 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 asal-usul dan adat istiadat yang masih hidup (*self governing community*) inilah yang akan membedakan desa dan kelurahan.

Selanjutnya didalam penjelasan umum angka 2 huruf (b) ayat (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, ketentuan dalam pasal 5 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/kota tersebut diperkuat dengan asas rekognisi yaitu pengakuan terhadap hak asal usul , dalam hal ini berarti desa diakui keberadaannya oleh negara sebagai suatu organisasi pemerintahan yang sudah ada dan dilakukan dalam kesatuan masyarakat adat sebelum lahirnya NKRI. Penjelasan tersebut menunjukan bahwa sebagai kesatuan masyarakat adat,

desa diakui keberadaannya oleh Negara sebagai satuan pemerintahan yang paling kecil dan terlibat bagi terbentuknya Negara, sehingga desa dibiarkan tumbuh dan berkembang diluar susunan Negara. 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 lainnya berhak atas segala perlakuan dan diberi kesempatan berkembang sebagai subsistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan tetap berada pada prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Faktor-faktor yang Menyebabkan Ketidakjelasan Kedudukan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara bangsa ini terbentuk. Struktur sosial desa, masyarakat adat dan lainnya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi sangat penting. Desa harus memiliki status yang jelas dalam ketatanegaraan Republik Indonesia karena desa merupakan wujud bangsa yang kongrit. Berkaitan dengan hal tersebut terdapat beberapa faktor yang menyebabkan ketidakjelasan desa dalam statusnya yaitu sebagai berikut:

1. Pengakuan Terhadap Keragaman

Desa-desanya di Indonesia sangat beragam, sehingga skema pemerintahan Desa juga bisa beragam. Pengakuan terhadap keragaman inilah yang mempersulit peletakan desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia secara jelas. Sejak lahirnya Undang-undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah sudah mulai melakukan penyeragaman pemerintahan lokal dengan referensi model desa-desa di Jawa, sehingga tidak mengakomodasi keragaman kesatuan masyarakat hukum adat di luar Jawa (Eko, 2005:192). Posisi dan bentuk Desa (dan nama lainnya) tidak hanya dibuat seragam, tetapi juga mengambang, tidak jelas, apakah akan didudukkan sebagai pemerintah lokal (*local self government*) atau sebagai kesatuan masyarakat adat (*self governing community*).

Undang-undang Nomor 22 tahun 1948 tersebut tidak berlaku secara efektif, kemudian muncul berbagai Undang-undang baru yang umumnya tidak berumur panjang. Selanjutnya, pemerintah Orde Baru mengeluarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 merupakan sebuah kebijakan untuk menata ulang terhadap kelembagaan pemerintahan Desa, membuat desa tradisional menjadi desa modern, dan mengintegrasikan desa dalam struktur negara modern. Model birokrasi modern dimasukkan ke desa untuk menata mekanisme administrasi dan kelembagaan desa. Pemerintah pusat melakukan penyeragaman (regimentasi) terhadap seluruh unit pemerintahan

terendah menjadi nama “desa”, sebagai upaya untuk mengontrol dan korporatisasi terhadap masyarakat desa.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979, bagi komunitas lokal diluar Jawa merupakan bentuk penghancuran terhadap kearifan lokal, keragaman identitas lokal maupun adat istiadat lokal. Penerapan Undang-undang ini merupakan dampak buruk baik di Jawa maupun di luar Jawa. Pertama, desa-desa di Jawa mengalami kehancuran otonomi dan kehancuran lokal. Kepala desa menjadi kepanjangan tangan dari negara dan tampil sebagai penguasa tunggal di desa. Kedua, kesatuan masyarakat adat di luar Jawa mengalami kehancuran, baik dari sisi identitas, sistem sosial dan sistem pemerintahan. Kepemimpinan adat digantikan dengan kepala desa yang dikendalikan negara. Organisasi adat dipinggirkan hanya mengurus masalah kemasyarakatan, bukan pemerintahan dan pembangunan.

Setelah Orde Baru berakhir pemerintahan mengalami perubahan. Pada tahun 1998 era reformasi lahir yang ditandai dengan kebangkitan demokratisasi dan desentralisasi. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 digantikan dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mempunyai semangat otonomi luas, keragaman dan demokrasi. Dalam undang-undang ini Desa tidak lagi dianggap sebagai nama tunggal untuk menyebut kesatuan masyarakat hukum, melainkan secara normatif undang-undang ini menempatkan desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan terendah dibawah camat melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desa.

Pemerintah maupun masyarakat lokal mengalami kesulitan dalam menentukan kedudukan, otonomi dan format pemerintahan lokal, yang sesuai dengan format pemerintahan lokal dan sesuai dengan tujuan-tujuan nasional. Eko (2005:195) berpendapat bahwa hal tersebut dipengaruhi oleh beberapa hal yaitu pertama, Kedudukan dan kewenangan desa menjadi titik sentral dalam pembicaraan tentang otonomi desa. Keduanya menjadi krusial karena sejak jaman kolonial hingga masa reformasi, selalu muncul pembicaraan dan tarik-menarik bagaimana menempatkan posisi desa dalam struktur negara yang lebih besar. Para ahli hukum yang *concern* pada desa selalu peka terhadap persoalan kedudukan desa dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. Sebab, meskipun UUD 1945 pasal 18 mengakui keberagaman daerah-daerah kecil yang bersifat istimewa, tetapi konstitusi itu tidak secara tegas mengakui adanya otonomi desa. Undang-undang turunan dari UUD dengan sendirinya juga tidak mengakui adanya otonomi desa, kecuali hanya menyebut desa sebagai kesatuan masyarakat hukum. Menurut Ibnu Trichayo dari PP OTODA Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dikatakannya bahwa “ Kewenangan Desa tidak akan jelas kalau kedudukan desa tidak diatur

dengan jelas dalam konstitusi. Kedudukan dulu baru berbicara kewenangan”. Kemudian suara lain menegaskan bahwa “ Untuk memastikan kedudukan desa, sebaiknya NKRI tidak hanya dibagi menjadi daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota tetapi juga dibagi menjadi desa”. Gagasan ini paralel dengan ide Desa praja sebagai daerah tingkat III yang muncul pada tahun 1950-an.

Selanjutnya, Tarik menarik antara keragaman adat lokal dan model pemerintahan nasional. Sejarah membuktikan setiap komunitas lokal atau masyarakat adat yang tersebar di seluruh penjuru Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri (*self governing community*) yang bersifat tradisional-lokalistik dan mengontrol tanah ulayat secara otonom. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 merupakan bentuk pengaturan pemerintah untuk modernisasi pemerintahan adat tradisional, yang berarti menghilangkan adat sebagai kendali pemerintahan dan menyeragamkan pemerintahan adat menjadi pemerintahan modern seperti desa-desa di Jawa. Tarik-menarik antara pemerintah dengan masyarakat adat tidak bisa dihindari. Perumusan dan pengaturan mengenai otonomi desa dalam masyarakat adat mengalami kesulitan, di satu sisi pemerintah tidak bisa semena-mena menghancurkan adat dengan tujuan melakukan modernisasi pemerintahan, tetapi disisi lain jika masih ada tirani adat juga akan mempersulit transformasi didalam negara.

Upaya untuk kembali kepada bentuk pemerintahan asli diberbagai daerah mengalami berbagai kesulitan. Pada umumnya daerah-daerah di Indonesia bersifat inklusif dan majemuk, yang dihuni oleh berbagai suku bangsa. Masing-masing suku mempunyai referensi tentang pemerintahan lokal yang berbeda-beda dan terbatas. Sementara secara nasional tidak ada aturan baku yang bisa digunakan sebagai referensi yang lebih baik oleh para pengambil kebijakan daerah, karena dua kondisi itu umumnya di daerah belum muncul kata sepakat untuk menata ulang kedudukan, otonomi dan format pemerintahan lokal.

2. Dualisme antara Adat (*self governing community*) dengan Pemerintahan Desa (*Lokal self government*)

Pada awalnya kesatuan masyarakat lokal atau adat (desa, nagari, binua, kampung, gampong, negeri, huta, sosor, marga, lembang, kuwu, pemusungan, yo, paraingu, lumban, dan lain-lain) yang tersebar di penjuru Nusantara mempunyai karakter yang hampir sama. Desa, atau nama lain, adalah kesatuan masyarakat yang tergabung berdasarkan garis keturunan (genealogi) yang mendiami wilayah (teritori) tertentu (<http://relawandesa.wordpress.com>). Semuanya merupakan organisasi masyarakat lokal yang mempunyai pemerintahan atau kepengurusan sendiri (*self governing community*) yang berdasar pada adat-istiadat setempat.

Era Indonesia modern, selama enam dekade terakhir posisi desa tidak pernah tegas dan jelas. Campuran antar model digunakan untuk menempatkan

posisi desa. Sampai era Orde Baru, sisa-sisa *self governing community* di era desa masih terasa, tetapi melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 pemerintah menempatkan daerah dan desa sebagai *local state government* atau sebagai kepanjangan tangan negara. Masyarakat lokal sangat resisten dengan intervensi negara, sehingga tujuan kontrol negara, modernisasi pemerintahan desa dan penyelenggaraan pemerintahan desa tidak berjalan optimal. Kecuali di Jawa, masyarakat lokal selain kehilangan kedaulatan juga menghadapi dualisme antara desa negara dengan organisasi adat.

Pada era reformasi, menyusul lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, posisi desa juga belum tegas meski undang-undang itu mengakui keberagaman desa-desa di Indonesia. Tetapi persoalan dasarnya bukan terletak pada keragaman desa, tetapi pada posisi dan kewenangan desa. Sejauh ini Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mencampuradukkan model *local self government* secara terbatas dan model *self governing community* khusus untuk mengakomodasi keragaman adat (kultur) lokal. Berbagai kesulitan memang tidak bisa dibiarkan, ada dua variabel penting yang harus diperhatikan. Pertama, pengaruh adat terhadap pemerintahan desa yang modern. Kedua, pengalaman dan kapasitas desa beradaptasi dengan nilai-nilai dan perangkat modern dalam pemerintahan desa. Antara tradisionalisme dan modernisme terus-menerus bertarung sehingga akan berpengaruh terhadap model dan posisi pemerintahan desa. 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*).

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 (Eko,2005:198). Intinya, komunitas lokal itu memiliki organisasi lokal yang lebih menyerupai asosiasi lokal dari pada institusi pemerintah. 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.

Jika model ini dipilih, maka konsekuensinya desa sebagai institusi pemerintahan lokal (*local self government*) dihapuskan. 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 Papua dan Nusa Tenggara Timur sejak dulu terjadi dualisme antara desa negara dan kesatuan masyarakat adat (<http://relawandesa.wordpress.com>). 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 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 relatif “sukses” diterapkan di Jawa. Bahkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan embrio bagi tumbuhnya desa-desa sebagai *local self government* yang tidak sama sekali meninggalkan spirit *self governing community* (Eko,2005: 199). 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 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 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 Undang-

undang Nomor 6 tahun 2014 tidak menganut satupun dari model itu melainkan menggabungkan antara dualisme adat dan desa.

C. Upaya untuk Mengatasi Faktor-faktor yang Menyebabkan Ketidakjelasan Kedudukan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Secara historis dan konstitusional, desa adalah organisasi kesatuan masyarakat adat (*self governing community*), bukan organisasi pemerintahan formal yang menjalankan fungsi-fungsi administrasi dari negara (*local state government*), bukan juga sebagai daerah otonom (*local self government*). UUD 1945 pada dasarnya memberikan pengakuan dan pembentukan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) yang berkedudukan sebagai daerah otonom (*local self government*) melalui azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Ketiga azas ini tidak berlaku bagi kedudukan desa atau sebutan lain. Pasal 18 UUD 1945 menghormati dan mengakui kesatuan masyarakat hukum adat, termasuk desa, beserta hak-hak asal-usulnya sepanjang masih ada. Konsep ini berarti negara memberikan penghormatan dan pengakuan terhadap desa atau sebutan-sebutan lain.

Berdasarkan ketentuan pasal 18 UUD 1945 penempatan kedudukan desa mengalami kesulitan, karena didalam pasal 18 tersebut terdapat tiga tafsir atas pasal 18 UUD 1945 (<http://s2ip.apmd.ac.id>) 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 Undang-undang 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 rekognisi 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 “otonomi asli” berpijak pada tafsir ini.
- 3) 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.

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 mengamankan penempatan kedudukan desa dalam subsistem pemerintah kabupaten/kota.

Berdasarkan tafsir tersebut diatas Sutoro Eko berpendapat bahwa Kalau mengikuti konstitusi, maka kedudukan desa mengikuti tafsir kedua, yakni sebagai organisasi masyarakat (*self governing community*) yang mempunyai otonomi asli (<http://s2ip.apmd.ac.id>). 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. Kalau kedudukan ini diikuti maka fungsi pemerintahan yang selama ini dijalankan oleh desa harus dicabut, dan desa dikembalikan sebagai organisasi komunitas seperti sedia kala.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Sutoro Eko (Penelitian tanggal 06 Oktober 2014) 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. Pilihan solusi yang relevan adalah menyempurnakan dual positions desa, yang menempatkan secara tegas desa sebagai organisasi pemerintahan. Artinya bahwa desa bukan berada dalam subsistem pemerintahan kabupaten/kota, tetapi berada dalam wilayah kabupaten/kota, sebagaimana kabupaten/kota berada dalam wilayah provinsi, dan provinsi berada dalam wilayah NKRI. 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. 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. Desa tentu menjadi subyek hukum yang otonom, yang menjalankan tiga fungsi utama: *public regulations, public goods* dan *empowerment*. Konsep “bawah” berarti desa merupakan pemerintahan yang berada dalam hirarkhi paling bawah, yang memperoleh pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah, provinsi dan kabupaten/kota. Konsep “dekat” berarti desa menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan yang berhubungan secara langsung dengan masyarakat, sekaligus menyesuaikan diri dengan kondisi sosial-budaya setempat. Dengan demikian, sistem pemerintahan desa tetap mengadopsi sistem dan nilai-nilai *self governing community*.

5. Penutup

A. Kesimpulan

Berdasarkan seluruh rangkaian analisis tentang Kedudukan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, maka dapatlah ditarik kesimpulan sebagai inti pemikiran dari kajian ini. Beberapa kesimpulan dapat dipaparkan sebagai berikut:

1. Kedudukan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Indonesia hanya dibagi dalam dua tingkatan pemerintah daerah yaitu Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Berdasarkan ketentuan tersebut maka pemerintahan desa dalam sistem ketatanegaraan republik Indonesia dengan sendirinya akan berada dibawah lingkup pemerintahan Kabupaten/Kota. Selanjutnya berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa maka pemerintah Desa secara administratif berada dibawah pemerintahan Kabupaten/Kota (*local self government*) dan tetap memiliki hak serta kewenangan khusus untuk mengurus urusan masyarakat sesuai dengan hak asal-usul dan adat istiadat yang masih hidup (*self governing community*). Hal tersebut diperkuat dengan asas rekognisi yaitu pengakuan terhadap hak asal usul , dalam hal ini berarti desa diakui keberadaannya oleh negara sebagai suatu organisasi pemerintahan yang sudah ada dan dilakukan dalam kesatuan masyarakat adat sebelum lahirnya NKRI. Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa sebagai kesatuan masyarakat adat, desa diakui keberadaannya oleh Negara sebagai satuan pemerintahan yang paling kecil dan terlibat bagi terbentuknya Negara. 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 lainnya berhak atas segala perlakuan dan diberi kesempatan berkembang sebagai subsistem NKRI, dengan tetap berada pada prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Faktor-faktor yang menyebabkan ketidakjelasan kedudukan Desa dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia yaitu:

- 1) Pengakuan terhadap keragaman, dalam hal ini terjadi tarik menarik antara keragaman adat lokal dan model pemerintahan nasional. Sejarah membuktikan setiap komunitas lokal atau masyarakat adat yang tersebar di seluruh penjuru Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri (*self governing community*) yang bersifat tradisional-lokalistik dan mengontrol tanah ulayat secara otonom. Desa-desa di Indonesia sangat beragam, sehingga skema pemerintahan Desa juga bisa beragam. Pengakuan terhadap keragaman inilah yang mempersulit peletakan desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia secara jelas.

- 2) Adanya dualisme pengaturan antara Adat (*self governing community*) dengan Pemerintahan Desa (*Local self government*). Berkaitan dengan dualisme model tersebut jika dilihat pengertian Desa di dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 pasal 1 angka (1) maka 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*). Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dikatakan bahwa undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tidak menganut satupun dari model itu melainkan menggabungkan antara dualisme adat dan desa.
3. Upaya untuk mengatasi faktor-faktor yang menyebabkan ketidakjelasan Kedudukan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia yaitu menyempurnakan dual positions desa, yang menempatkan secara tegas desa sebagai organisasi pemerintahan. Artinya bahwa desa berada dalam wilayah kabupaten/kota, sebagaimana kabupaten/kota berada dalam wilayah provinsi, dan provinsi berada dalam wilayah NKRI. 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. Kedudukan desa tidak lagi menjadi organisasi masyarakat (*self governing community*) tetapi sebagai organisasi pemerintahan.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas saran yang ingin disampaikan yaitu bahwa Pasal 18 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui keberagaman daerah-daerah kecil yang bersifat istimewa, tetapi konstitusi itu tidak secara tegas mengakui adanya desa *local self government*. Berdasarkan ketentuan tersebut yang menjadi sumbangsih sebagai saran bahwa kedudukan desa harus diatur secara jelas di dalam konstitusi yaitu dilakukan amandemen Undang-undang Dasar 1945. Dalam hal ini bahwa Undang-undang Dasar 1945 tidak hanya mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya seperti yang diatur dalam Pasal 18 B ayat (1) tetapi juga harus mengakui adanya Desa *local self government* dalam pasal tersendiri. Kemudian, sebaiknya NKRI tidak hanya dibagi menjadi daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota tetapi juga dibagi menjadi desa. Dengan ketentuan tersebut maka desa memiliki status serta kejelasan didalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

I. BUKU

- Asshiddiqie, J., 2008, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- _____, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Atmasasmita, R., 2003, Menata Kembali Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional, *Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII* yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar.
- Eko, S., 2005, *Manifesto Pembaharuan Desa*, APMD Press, Yogyakarta.
- Kaho, J.R., 2012, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Polgov Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Nurcholis, H., 2011, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta.
- Marzuki, P.M., 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Manan, B., 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Mustafa, B., 2003, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Romli, L., 2007, *Potret Otonomi Daerah Dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sabon, M.B., 2009, *Hukum Otonomi Daerah*, Universitas Atmajaya, Jakarta.
- Sadu, W., Tahir, I., 2007, *Prospek Pengembangan Desa*, Fokus Media, Bandung.
- Soetami, A.S., 2007, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung.
- Soekanto, S., dan Mamuji, S. 1995, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soenardjo, U., 1984, *Tinjauan singkat Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Tarsito, Bandung.
- Soemarno, H., dkk., 1980, *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintah Desa dan Proses Kelahirannya*, Sari Gaya Baru, Jakarta.
- Surianingrat, B., 1992, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, PT Rineka Cipta, Jakarta.
- Suhartono, 2001, *Politik Lokal, Parlemen Desa : Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Sujamto, 1988, *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, PT Bina Aksara, Jakarta.

II. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945, 2002, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta.
- Undang- undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4857.

III. INTERNET

www.bappenas.go.id/index.php/download_file/view/10070/1886. Diunduh tanggal 18 mei 2014.

<http://otonomidaerah.com/uu-nomor-1-tahun-1945-tentang-kedudukan-komite-nasional-daerah>. Diunduh tanggal 23 September 2014.

http://s2ip.apmd.ac.id/index.php/c_content/artikel_full/70. Diunduh tanggal 25 juni 2014.

<http://www.hukumonline.com/pusatdata/downloadfile/lt535643654ab84/parent/lt53564363623a6>. Diunduh tanggal 23 September 2014.

<http://www.bpn.go.id/Publikasi/Peraturan-Perundangan/Undang-Undang/undang-undang-nomor-1-tahun-1957-927>. Diunduh tanggal 24 September 2014.

Kepustakaan-presiden.pnri.go.id/uploaded_files/pdf/.../UU_5_1979.pdf. Diunduh tanggal 28 September 2014.

www.kemenag.go.id/file/dokumen/UU2299.pdf. Diunduh tanggal 27 September 2014

www.forumdesa.org, Diunduh tanggal 06 Oktober 2014.

<http://relawandesa.wordpress.com/2008/06/16/posisi-politik-dankewenangan-desa>. Diunduh tanggal 25 Juni 2014