

# ANALISIS UNDANG-UNDANG DESA

Abdul Fatah Fanani  
Wahyu Astutik  
Dodik Wahyono  
Suprpto

Dosen Program Studi Administrasi Publik STIA Panglima Sudirman

## ABSTRACT

*Policies on villages in Indonesia have experienced ups and downs since the Republic of Indonesia was established. The regulation of the village is urgent because the village has a strategic position in development in Indonesia. Further the existence of villages in Indonesia had already existed before the Indonesian republic was established. In this article, we analyze the policy on villages by making comparisons of some village regulations starting before the republic of Indonesia was established, at the beginning of independence and until now. This research is library research, and the main data comes from book and journal publications available in Indonesia since before independence until post independence. This research is ultimately useful for any policy study on village regulation. The results of the policy analysis on the village law show that several laws and regulations concerning the village in the past have reduced the sovereignty, independence and natural conditions of the village. Law number 5 of 1979 has reduced the authenticity and uniqueness of the village from its natural conditions by carrying out uniformity on the form of villages and village government in Indonesia. However, with the enactment of Law number 6 of 2014, the sovereignty, independence and natural conditions of the village are given the right and authority to return to their original natural forms with the recognition of the right to recognize and subsidiarity.*

**Keywords:** *Village Law, Recognition, Subsidiarity, Village Sovereignty, Village Community*

## PENDAHULUAN

Desa sebagai satuan wilayah terkecil dalam sistem pemerintahan di Indonesia memiliki peran strategis dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Berbagai peraturan tentang desa telah dibuat untuk menunjang proses pembangunan desa sejak republik ini berdiri. Desa merupakan wilayah otonom terkecil yang memiliki keunikan tersendiri diantaranya adalah kondisi kultur masyarakat yang masih kental dengan tradisi. Beberapa desa masih memegang teguh hukum adat, sehingga perlu tetap dijaga dan dilestarikan kondisi unik tersebut. Kebijakan pemerintah tentang desa harus memperhatikan dan menjaga keutuhan

desa secara alamiah, agar nilai-nilai sosial budaya masyarakat adat di desa tidak terkikis oleh perubahan yang terjadi dalam proses pembangunan, sehingga modernisasi dan kesejahteraan yang diharapkan dari pembangunan tidak merusak nilai-nilai keaslian budaya masyarakat desa.

Peraturan perundang-undangan tentang desa telah dibuat pemerintah sejak awal republik ini berdiri. Perubahan perundang-undangan tentang desa tersebut terus dilakukan sejak tahun 1945 (UU Nomor 1 tahun 1945 tentang Pemerintah Daerah) hingga tahun 2014 (UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa). Namun dari perubahan perundang-undangan tentang desa tersebut belum

menunjukkan keseriusan dan konsistensi yang tinggi terhadap upaya membangun kemandirian dan kesejahteraan desa. Bahkan perubahan Undang-undang desa yang terjadi pada tahun 1975 (UU Nomor 5 tahun 1979 tentang desa) justru mengingkari keragaman lembaga dan kelembagaan desa di nusantara yang sebenarnya memiliki hak asal-usul. Kebijakan yang bersifat *asimetris* dengan memberlakukan penyeragaman lembaga dan kelembagaan desa di seluruh nusantara tersebut justru membunuh keragaman lembaga dan kelembagaan desa sehingga tercerabut dari hak asal-usulnya. Keunikan dan keutuhan desa dengan keragaman kultur yang kental dengan tradisi tersebut menjadi hancur dengan diberlakukannya UU Nomor 5 tahun 1979.

Disamping itu dengan diberlakukannya UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan dan UU Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air semakin menyeret desa jauh dari hak asal-usulnya. Proses perubahan peraturan tentang desa yang terjadi justru menyeret desa menjadi semakin terpinggirkan. UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan telah memangkas hak masyarakat desa sekitar hutan untuk mengambil kemanfaatan hutan sebagai sumber kemandirian dan kesejahteraan masyarakat di sekitarnya. Dengan berlakunya UU Kehutanan ini, rancang bangun kelembagaan desa adat yang selama ini setia menjaga hutan di Indonesia dari kepunahan telah dirusak. Begitu juga dengan UU Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, turut berkontribusi terhadap tercerabutnya desa dari haknya atas sumber daya air sebagai kebutuhan dasar masyarakat.

Namun ada perbedaan yang fundamental antara undang-undang nomor 6 tahun 2014 dengan peraturan perundangan tentang desa sebelumnya. Sebagai contoh dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah disusun dengan semangat amanah konstitusi yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan pasal 18B ayat

(2) UUD 1945, yaitu desa dan atau nama lain berhak mengatur dan mengurus urusannya masing-masing, bahkan lebih dari itu, terdapat ruang untuk tumbuhnya desa adat diluar desa administratif. Meskipun demikian kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan. Peraturan tentang desa yang terbaru dan diharapkan mampu membawa perubahan yang signifikan di desa adalah undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa. Dalam undang-undang nomor 6 tahun 2014 tersebut mengandung substansi yang sangat berbeda dengan peraturan perundangan sebelumnya. Reformasi kebijakan tentang desa dapat terlihat jelas dalam undang-undang desa ini. Masyarakat desa selama ini lebih sering hanya menjadi penonton dalam pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Namun melalui undang-undang nomor 6 tahun 2014 ini masyarakat diberikan kewenangan pengakuan terhadap hak asal usul (*rekognisi*), penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa (*subsidiaritas*), keberagaman, kebersamaan, kegotong-royongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan dan keberlanjutan.

Adapun segala upaya dalam pengaturan desa yang termuat dalam Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa tersebut adalah bertujuan untuk membangun kemandirian dan kesejahteraan desa. Kemandirian desa tersebut meliputi (1) kemandirian pemerintah desa (*Local Self Government*), (2) kemandirian masyarakat desa (*Self Governing Community*). Kemandirian desa ini menjadi tujuan penting dalam implementasi Undang-undang desa. Sampai saat ini hanya sedikit desa yang sudah menyandang predikat mandiri. Pada tahun 2014 saja hanya 3,92 persen yang tergolong desa mandiri, 68,86

persen tergolong desa berkembang, dan 27,22 persen tergolong desa tertinggal (BAPPENAS dan BPS, 2015).

Oleh karena itu dalam tulisan ini, penulis mencoba menganalisis kebijakan tentang desa khususnya menurut undang-undang nomor 6 tahun 2014. Dengan melihat fenomena yang ada, keberadaan undang-undang desa dengan beberapa permasalahannya akan dianalisis dengan membandingkan substansi dari Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tersebut dengan Undang-undang tentang desa sebelumnya.

## TINJAUAN TEORI

### *Pemerintah Daerah*

Penjelasan mengenai pengaturan tentang desa secara historis tidak bisa lepas dari peraturan tentang pemerintah daerah. Dalam beberapa peraturan tentang pemerintah daerah di dalamnya terdapat Bab atau pasal khusus yang menjelaskan tentang pengaturan mengenai desa. Hal tersebut dikarenakan bahwa desa secara historis merupakan bagian dari otoritas suatu wilayah pemerintahan yang ada di atasnya. Hanya beberapa peraturan perundang-undangan saja yang khusus membahas tentang desa, diantaranya yaitu Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 tentang Desapraja, Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa. Meskipun desa merupakan wilayah otonom terkecil dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), namun otonomi desa tersebut masih tetap dalam lingkup NKRI.

Untuk lebih memperjelas pengertian dan pemahaman tentang pemerintah daerah (*local government*), otonomi daerah (*local authority*) dan desa, maka perlu dijelaskan mengenai konsep-konsep tersebut. Hubungan diantara masing-masing tata pemerintahan dan kemasyarakatan juga perlu dipahami dengan benar untuk mempermudah dalam menganalisis

peraturan perundang-undangan yang melingkupinya.

*Local government* (Inggris) atau *Local Bestuur* (Belanda) secara etimologis mengacu pada fungsi sebagai pemerintah daerah atau pemerintah lokal. Menurut Hossein dalam Yansen (2013: 77) menjelaskan bahwa secara konseptual dan empirik kata "*local*" dalam kaitanya dengan *local government* dan *local authonomy* di banyak negara tidak dipahami sebagai "daerah", tetapi sebagai pengertian dari masyarakat setempat.

Selanjutnya Hossein dalam Yansen (2013: 77) menyatakan bahwa konsep *local government* mengandung tiga pengertian yaitu: (1) *local government* sering dipertukarkan dengan kata *local authority* yang mengacu pada organ dan struktur yang terdiri dari badan perwakilan (*council*) dan pemimpin daerah (bupati/walikota), yang recruitment pejabatnya dilakukan melalui pemilihan. (2) Suatu pemerintahan yang memiliki batas-batas kewenangan tertentu sesuai dengan yang diserahkan oleh pemerintah pusat (*untuk negara kesatuan*), atau pemerintah negara bagian (*untuk negara federal*). (3) *local government* dalam pengertian sebagai daerah otonom, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Masih menurut Hossein dalam Yansen (2013) menyatakan bahwa pemerintah lokal memiliki dua fungsi, yaitu: *pertama* mengatur (*regeling* atau *policy making*), *kedua* adalah mengurus (*bestuur* atau *policy executing*). Sedangkan karakteristik organisasi pemerintah lokal yang membedakan dengan organisasi lain adalah: (1) didasarkan atas pemilihan lokal; (2) merupakan subyek dari akuntabilitas publik; (3) memperoleh penghasilan dari perpajakan, baik berupa *local taxation* maupun *grants from central government*; (4) merupakan organisasi *multipurpose* yang tidak hanya menyediakan satu jenis pelayanan tetapi banyak jenis pelayanan;

(5) memiliki suatu statute sebagai dasar pemerintahan; (6) memperoleh identitas dari wilayah dan tanggungjawabnya; dan (7) merupakan multi-contract organizations di dalam wilayah tanggungjawabnya.

### **Otonomi Daerah**

Konsep otonomi daerah (*local autonomy*) merupakan suatu kebebasan untuk mengambil keputusan sendiri, baik keputusan politik maupun keputusan administrasi dengan tetap menghormati peraturan perundang-undangan yang berlaku dan yang kedudukannya lebih tinggi (Zuhro dalam Yansen, 2013). Sedangkan menurut Kristiadi dalam Yansen (2013) menyebutkan bahwa otonomi atau sering disebut devolusi merupakan pelimpahan wewenang (*diskresi*) kepada badan hukum lokal di luar organisasi yang memberikan wewenang tersebut, ruang lingkup atau isi otonom itu bersifat kondisional atau tergantung pada tempat dan waktu di mana prinsip otonom itu ditetapkan. Dengan demikian makna otonomi di setiap negara bisa berbeda-beda. Sedangkan di Indonesia sering dirumuskan sebagai kewenangan yang diberikan kepada suatu daerah untuk mengatur daerahnya sendiri.

Sedangkan desentralisasi menurut Cheema dan Rondinelli dalam Yansen (2013) yang berkaitan erat dengan otonomi daerah, didefinisikan sebagai pelimpahan wewenang dan tanggungjawab atau kekuasaan untuk menyelenggarakan sebagian atau seluruh fungsi manajemen dan administrasi pemerintahan dari pemerintah pusat dan lembaga-lembaganya; pejabat pemerintah atau perusahaan yang bersifat semi otonom; kewenangan fungsional lingkup regional atau daerah; lembaga non pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat. Selanjutnya Rondinelli membagi konsep desentralisasi ke dalam tiga kategori, yaitu: dekonsentrasi (*deconsentration*), delegasi (*delegaton*), dan devolusi (*devolution*) yang merupakan pengalihan kekuasaan dimana seluruh

tanggungjawab untuk kegiatan tertentu diserahkan kepada penerima wewenang.

Sedangkan pengertian otonomi daerah menurut UU Nomor 32 tahun 2004 adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengertian otonomi daerah mengandung tiga unsur yaitu: adanya hak, adanya kewenangan, serta adanya kewajiban.

### **Desa**

Sedangkan konsep desa didefinisikan sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat (Widjaja, 2012). Dan secara historis desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang sejak awal menjadi embrio atas terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan yang ada di Indonesia jauh sebelum negara bangsa ini terbentuk.

Desa merupakan *institusi yang otonom*, dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Kewenangan desa meliputi kewenangan yang sudah ada berdasarkan asal-usulnya, dan kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah serta tugas perbantuan dari pemerintah, pemerintah propinsi dan atau pemerintah kabupaten. Oleh sebab itu otonomi desa mejadi lebih penting untuk dijaga mengingat sejarahnya. Sedangkan kaum idealis seperti Thomas Jefferson dan M.K. Gandhi berpendapat bahwa district dan desa adalah tempat yang sesungguhnya dari kemauan rakyat dan kesejahteraan umum (Muttalib, 2013).

**METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan library research. Data utama dalam penelitian ini berasal dari publikasi buku dan jurnal yang tersedia di Indonesia sejak sebelum kemerdekaan hingga pasca kemerdekaan. Penelitian ini pada akhirnya akan bermanfaat bagi setiap kajian kebijakan tentang pengaturan desa.

**PEMBAHASAN**

*Sejarah Perkembangan Undang-Undang Desa*

Sejarah tentang desa telah terukir jauh sebelum republik ini berdiri. Namun pengaturan tentang desa pada jaman modern dimulai sejak tahun 1854 pada masa kolonial Belanda. Beberapa peraturan tentang desa dituangkan dalam peraturan tentang pemerintahan di daerah. Namun secara umum pengaturan tentang yang tersendiri maupun yang termaktub dalam peraturan tentang pemerintah daerah menunjukkan suatu pola hubungan antara pemerintah pusat (pemerintah di atasnya) dengan desa. Secara rinci gambaran perkembangan pengaturan tentang desa dapat dilihat pada tabel 1 berikut ini:

**Tabel 1: Sejarah Peraturan Tentang Desa**

No	Periode	Peraturan Tentang Desa	Substansi	Hubungan Negara dan Desa
1.	Kolonial Belanda	<i>Regeeringsreglement 1854 pasal 71</i> tentang kedudukan Desa di Jawa & Madura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengesahan desa oleh kepala daerah (residen), dan desa berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah Desanya sendiri.</li> <li>• Kepala Desa diberi hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh gubernur jenderal atau dari kepala daerah (residen).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desa merupakan bagian dari negara, sehingga desa tetap tunduk kepada hukum dan peraturan yang dibuat negara.</li> <li>• Desa diberi kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (otonomi desa).</li> </ul>
		<i>Staasblad 1906 No. 83, diubah dengan Staasblad 1910 No. 591, Staatsblad. 1913 No. 235 dan Staatsblad, 1919 No. 217</i> tentang “ <i>Islandsche Gemeente-Ordonnantie</i> ” untuk mengatur pemerintahan dan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengatur bentuk, kewajiban dan hak kekuasaan pemerintah Desa baik berdasarkan hukum ketataprajaan maupun berdasarkan hukum perdata.</li> <li>• <input type="checkbox"/> Menegaskan pengakuan desa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desa merupakan bagian dari negara, sehingga desa tetap tunduk kepada hukum dan peraturan yang dibuat negara.</li> <li>• Pengakuan desa sebagai Badan Hukum.</li> </ul>

<i>rumah tangga Desa di Jawa dan Madura.</i>	sebagai badan hukum dan berada di bawah Pemerintah Hindia Belanda.	
<i>Rijksblad tahun 1918 No. 24 tentang Penataan desa oleh pemerintah Pakualaman Yogyakarta 1912 "Regelen betreffende het beheer en de huishoudelijke belangen der inlandche gemeenten in het distriect Sogan kabupaten Adikarta"</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penataan desa oleh Pakualaman untuk distrik Sogan, Kabupaten Adikarta.</li> <li>• Desa dibawah Pemerintahan Pakualaman diatur berdasar peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda, sehingga kedudukan desa tetap dibawah naungan Pemerintah Hindia Belanda, namun secara otonom dikendalikan oleh Pakualaman.</li> </ul>	Desa sebagai bagian dari Pemerintahan Pakualaman, yang juga tunduk kepada Hindia Belanda.
<i>Rijksblad tahun 1918 No. 25 diubah dalam Rijksblad No. 17/1925 Peraturan tentang pengangkatan, pemberhentian sementara, pemecatan dari jabatan, tentang penghasilan dan kewajiban pemerintah Desa untuk Pakualaman.</i>	Kewenangan mengenai pengangkatan, pemberhentian sementara, pemecatan dari jabatan, tentang penghasilan dan kewajiban pemerintah Desa untuk Pakualaman.	Desa berada dibawah naungan Pemerintah Pakualaman yang juga tunduk pada Pemerintah Hindia Belanda.
<i>Rijksblad tahun 1918 No. 22 tentang Penataan desa untuk Kasultanan Yogyakarta oleh Rijksbestuurder (Pemerintah Hindia Belanda)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penataan desa untuk Kasultanan Yogyakarta.</li> <li>• Desa dibawah Kasultanan Yogyakarta diatur berdasar peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda, sehingga kedudukan desa</li> </ul>	Kedudukan desa tetap dibawah naungan Pemerintah Hindia Belanda, namun secara otonom dikendalikan oleh Kasultanan Yogyakarta.

	<p>tetap dibawah naungan Pemerintah Hindia Belanda, namun secara otonom dikendalikan oleh Kasultanan Yogyakarta.</p>	
<p><i>Rijksblad tahun 1918 No. 23</i>, diubah dalam <i>Rijksblad tahun 1925 No. 17</i> Peraturan tentang pengangkatan, pemberhentian sementara, pemecatan dari jabatan, tentang penghasilan dan kewajiban pemerintah Desa untuk Kasultanan Yogyakarta.</p>	<p>Kewenangan mengenai pengangkatan, pemberhentian sementara, pemecatan dari jabatan, tentang penghasilan dan kewajiban pemerintah Desa untuk Kasultanan Yogyakarta.</p>	<p>Desa berada dibawah naungan Kasultanan Yogyakarta yang tunduk kepada Pemerintah Hindia Belanda.</p>
<p><i>Rijksblad tahun 1917 No. 33</i> tentang Pembagian wilayah Kasunanan Surakarta dalam sejumlah wilayah desa.</p>	<p>Pembagian wilayah Kasunanan Surakarta dalam sejumlah wilayah desa.</p>	<p>Desa berada dibawah naungan Kasunanan Surakarta yang tunduk kepada Pemerintah Hindia Belanda.</p>
<p><i>Rijksblad tahun 1917 No. 14</i> tentang Pembagian wilayah Mangkunegaran dalam sejumlah wilayah desa.</p>	<p>Pembagian wilayah Mangkunegaran dalam sejumlah wilayah desa.</p>	<p>Desa berada dibawah naungan Mangkunegaran yang tunduk kepada Pemerintah Hindia Belanda.</p>
<p><i>Staatblad 1914 No. 629 jo. 1917 No. 223 diganti stbl. 1923 No. 471.</i> Tentang <i>Inlandsche Gemeente Ordonnantie</i> untuk Karesidenan Amboina</p>	<p><i>Inlandsche Gemeente Ordonnantie</i> untuk Karesidenan Amboina.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desa merupakan bagian dari negara, sehingga desa tetap tunduk kepada hukum dan peraturan yang dibuat negara.</li> <li>• <input type="checkbox"/> Pengakuan desa sebagai Badan Hukum.</li> </ul>
<p><i>Stbl.1918 No. 667</i>, diganti <i>Stbl. 1918 No. 667 dan 774</i> dan dalam <i>Stbl.1921 No. 803</i></p>	<p><i>Inlandsche Gemeente Ordonnantie</i> untuk <i>Sumatra Barat</i>.</p>	

	tentang <i>Peraturan untuk Sumatra Barat.</i>		
	<i>Stbl.</i> 1919 No. 453 tentang <i>Peraturan untuk Karesidenan Bangka.</i>	<i>Inlandsche Gemeente Ordonnantie</i> untuk <i>Karesidenan Bangka.</i>	
	<i>Staatblad</i> 1919 No. 814 tentang <i>Peraturan untuk karesidenan Palembang.</i>	<i>Inlandsche Gemeente Ordonnantie</i> untuk <i>Karesidenan Palembang.</i>	
	<i>Stbl.</i> 1922 No. 564 tentang <i>Peraturan untuk Karesidenan Lampung.</i>	<i>Inlandsche Gemeente Ordonnantie</i> untuk <i>Karesidenan Lampung.</i>	
	<i>Stbl.</i> 1923 No. 469 tentang <i>Peraturan untuk Karesidenan Tapanuli.</i>	<i>Inlandsche Gemeente Ordonnantie</i> untuk <i>Karesidenan Tapanuli.</i>	
	<i>Stbl.</i> 1923 No. 470 tentang <i>Peraturan untuk Daaerah Bengkulu.</i>	<i>Inlandsche Gemeente Ordonnantie</i> untuk <i>Daaerah Bengkulu.</i>	
	<i>Stbl.</i> 1924 No. 75 tentang <i>Peraturan untuk Daaerah Belitung.</i>	<i>Inlandsche Gemeente Ordonnantie</i> untuk <i>Daaerah Belitung.</i>	
	<i>Stbl.</i> 1924 No. 275, kemudian ditetapkan <i>Stbl.</i> 1938 No. 490 jo. <i>Stbl.</i> 1938 No. 681 tentang <i>Peraturan untuk Daaerah Kalimantan Selatan dan Timur.</i>	<i>Inlandsche Gemeente Ordonnantie</i> untuk <i>Daaerah Kalimantan Selatan dan Timur.</i>	
	<i>Staatblad</i> 1941 no. 356 tentang <i>Rancangan Desa-ordonnantie</i> baru	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desa diberi keleluasaan untuk berkembang menurut potensi dan kondisinya sendiri.</li> <li>• Desa tidak lagi dikekang dengan berbagai peraturan-peraturan (regulasi) yang mengikat dan instruktif.</li> <li>• perbedaan antara</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desa merupakan bagian dari negara, sehingga desa tetap tunduk kepada hukum dan peraturan yang dibuat negara.</li> <li>• <input type="checkbox"/> Pemberian kewenangan dan keleluasaan yang lebih luas kepada desa dalam mengurus rumah</li> </ul>

			Desa yang sudah maju dan Desa yang belum maju. maju. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintahan Desa diharuskan lebih banyak menggunakan hukum adat.</li> </ul>	tangganya.
2.	Kolonial Jepang	Osamu Seirei No. 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Kucao</i> (Kepala Ku, Kepala Desa) diangkat dengan jalan pemilihan.</li> <li>• Dewan yang berhak untuk menentukan tanggal pemilihan dan syarat-syarat lain dalam pemilihan <i>Kucao</i> adalah <i>Guncao</i>.</li> <li>• Masa jabatan <i>Kucao</i> adalah 4 tahun. <i>Kucao</i> dapat dipecat oleh <i>Syuucookan</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desa ditempatkan di atas <i>aza</i> (<i>kampung, dusun</i>) yang merupakan institusi terbawah.</li> <li>• Otonomi Desa kembali dibatasi bahkan Desa dibawah pengaturan dan pengendalian yang sangat ketat oleh Pemerintah Jepang.</li> </ul>
3.	Awal Kemerdekaan s/d 1950	UU No. 1 Tahun 1945 tentang Pemerintah Daerah	Kedudukan Desa dan kekuasaan komite nasional daerah	Desa sebagai wilayah otonom terbawah, dalam naungan NKRI.
		UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembagian daerah otonomi biasa dan daerah otonomi istimewa.</li> <li>• Pembagian daerah dalam tiga tingkatan yaitu Propinsi, Kabupaten/kota besar, Desa/kota kecil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desa sebagai wilayah otonom terbawah, dalam naungan NKRI.</li> <li>• Desa berada dalam wilayah Kabupaten/ Kota.</li> </ul>
4.	Demokrasi Liberal (1950-1959)	UU No. 44 Tahun 1950 tentang pemerintahan daerah Indonesia Timur.	Daerah otonom tersusun atas dua atau tiga tingkatan yaitu (1) Daerah; (2) Daerah bahagian dan (3) daerah anak bahagian.	Desa sebagai bagian wilayah daerah, daerah bahagian, dan daerah anak bahagian dalam RIS.
		UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jumlah tingkatan daerah sebanyak-banyaknya 3 tingkatan,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desapraja sebagai daerah Tingkat III dalam lingkup RIS.</li> <li>• Diakui tentang</li> </ul>

		Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kedudukan kepala daerah dan tentang pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat.</li> <li>• Daerah Otonom terdiri dari dua jenis, yaitu otonom biasa dan daerah swapraja.</li> </ul>	keragaman desa, tidak dibuat dalam satu model.
5.	Demokrasi Terpimpin (1959-1966)	Perpres No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah	Pemusatan kekuasaan ke dalam satu garis birokrasi yang bersifat sentralistis atas daerah.	Desa sebagai bagian struktur pemerintahan yang sentralistis.
		UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah	Pembagian daerah dalam daerah besar dan daerah kecil.	Desa sebagai bagian dari daerah Tk II, tak terpisahkan dari NKRI.
		UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyeragaman nama desa dalam Desapraja.</li> <li>• Desapraja memiliki batas-batas daerah, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta bendanya sendiri.</li> </ul>	Desapraja menjadi bagian utuh dari NKRI dalam system demokrasi terpimpin.
6.	Orde Baru (1967-1997)	UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.	Orientasinya pembentukan pemerintahan pusat yang bekerja di daerah ( <i>the local state government</i> ), sentralistis.	Desa sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat.
		UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Struktur dan nama Desa dibuat seragam di Indonesia.</li> <li>• Desa tidak lagi otonom.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desa sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat.</li> <li>• Desa berada dibawah camat.</li> </ul>
7.	Era Reformasi (1998-Sekarang)	UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa sebagai <i>self-governing community</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah memberi kewenangan lebih luas kepada desa.</li> <li>• Desa tidak lagi di bawah camat.</li> </ul>

		UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.	• Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.	• Desa berada diwilayah Kabupaten/Kota.
		PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa	Hak, wewenang, dan kewajiban desa.	Desa menjadi bagian dari struktur pemerintah di atasnya.
		UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa	Hak rekognisi, subsidiaritas dan kewenangan lainnya.	Otonomi desa berdasar hak rekogisi & subsidiaritas dalam wadah NKRI.

Sumber: Data diolah dari beberapa sumber

**Analisis Undang-Undang Desa**

Reformasi kebijakan tentang desa akan terlihat dengan jelas apabila kita sudah memahami konten dari UU Nomor 6 tahun 2014 tersebut, dan akan tampak lebih jelas lagi apabila kita bandingkan dengan peraturan tentang desa sebelumnya. Aspek perubahan fundamental (*reform*) dalam UU Nomor 6 tahun 2014 tersebut akan jelas bila dibandingkan dengan kebijakan tentang desa yang termuat

dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya.

Namun sebelum mengulas perbedaan substansi peraturan perundangan tentang desa tersebut bisa dicermati lebih dalam mengenai perbedaan konsep desa yang lama menurut UU Nomor 32 tahun 2004 dan PP Nomor 72/2005 dengan konsep desa baru menurut UU Nomor 6 tahun 2014 menurut Eko (2015: 17-18) seperti terlihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 2: Perbedaan Desa Lama dan Baru dalam Perspektif UU Desa**

	Desa Lama	Desa Baru
Payung Hukum	UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005	UU No. 6/2014
Azas Utama	Desentralisasi-residualitas	Rekognisi-subsidiaritas
Kedudukan	Sebagai organisasi pemerintahan yang berada dalam system pemerintahan kabupaten/kota (Local State Government)	Sebagai pemerintahan masyarakat, <i>hybrid</i> antara <i>self governing community</i> dan <i>local self government</i>
Posisi dan Peran Kabupaten/ Kota	Kabupaten/kota mempunyai kewenangan yang besar dan luas dalam mengatur dan mengurus desa.	Kabupaten/kota mempunyai kewenangan yang terbatas dan strategis dalam mengatur dan mengurus desa; termasuk mengatur dan mengurus bidang urusan desa yang tidak perlu ditangani langsung oleh pusat.
Delivery Kewenangan	Target	Mandat

dan Program		
Politik tempat	Lokasi: Desa sebagai lokasi proyek dari atas	Arena: Desa sebagai arena bagi orang desa untuk menyelenggarakan pemerintahan pembangunan, pemberdayaan, dan kemasyarakatan
Posisi dalam Pembangunan	Obyek	Subyek
Model pembangunan	<i>Government driven development</i> atau <i>community driven development</i>	<i>Village driven development</i>
Pendekatan dan Tindakan	Imposisi dan mutilasi sectoral	Fasilitasi, emansipasi dan konsolidasi

Sumber: Eko, Sutoro "Regulasi Baru, Desa Baru" (2015:7-18)

Pada periode sebelum reformasi, sebenarnya perbedaan mencolok mengenai kebijakan tentang desa tampak pada UU Nomor 5 tahun 1979, yaitu ada upaya orde baru untuk menyeragamkan nama, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintahan desa. Undang-undang ini mengatur desa dari segi pemerintahannya yang berbeda dengan pemerintahan desa/marga pada awal masa kolonial yang mengatur pemerintahan menurut adat-istiadat yang sudah ada. Dalam UU Nomor 5 tahun 1979 pengakuan terhadap hak ulayat dan hak *recognisi* tereduksi. Sebagai akibatnya hilangnya nilai-nilai keberagaman tentang desa di nusantara berdasarkan asal-usulnya.

Harus diakui bahwa tereduksinya otonomi desa terjadi sejak diimplementasikannya UU Nomor 5 tahun 1979. Kebijakan penyeragaman (*uniformitas*) baik mengenai nama, bentuk, susunan dan kedudukan Pemerintahan Desa, mengakibatkan hancurnya sistem sosial masyarakat desa yang menjadi penunjang bagi upaya penyelesaian masalah sosial di desa. Kebijakan yang bersifat *asimetris* rezim orde baru telah merombak secara drastis desa dan semua perangkatnya menjadi mesin birokrasi yang efektif dalam menjalankan semua kebijakan secara *top down*. Desa mengalami pergeseran peran dan kedudukan, dari entitas sosial yang bertumpu pada nilai-nilai budaya dan

tradisi sesuai dengan hak asal-usulnya berubah menjadi unit pemerintahan yang merupakan perpanjangan tangan bagi kepentingan rezim yang berkuasa.

UU Nomor 6 tahun 2014 lebih mengedepankan peran desa secara otonom dengan keunikan hak-hak asal-usulnya (*recognisi*). Sedangkan dalam UU Nomor 32 tahun 2004 menunjukkan bahwa nuansa peran pemerintah masih dominan, meskipun telah diimplementasikan konsep desentralisasi sesuai nafas otonomi daerah. Dalam UU Nomor 32 tahun 2004 desa hanya berperan sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat maupun provinsi dan kabupaten/kota, dengan otonomi yang lebih luas. Sehingga desa hanya sebagai lokasi dimana program-program pemerintah diimplementasikan, sedangkan peran masyarakat desa sendiri kurang diperhatikan. Namun dalam UU Nomor 6 tahun 2014 tersebut, peran desa sebagai wilayah otonom dijamin, sehingga desa dapat menjalankan perannya sesuai dengan asal-usul desa (*recognisi*) dan adat istiadat yang sudah berjalan dari nenek moyang, penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa (*subsidiaritas*), keberagaman, kebersamaan, kegotong-royongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan,

pemberdayaan dan keberlanjutan. Dalam implementasi UU Nomor 32 tahun 2004 maka ditetapkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang desa.

Pengaturan tentang desa pasca reformasi 1998 mengalami degradasi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 ini. Kemudian melalui Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, harapan besar mengenai otonomi desa tumbuh kembali, dan dibayangkan akan tumbuh seperti masa sebelum 1979. Namun sayang, otonomi desa justru tereduksi akibat dari meluasnya ekspansi otonomi daerah. Semakin luas ekspansi otonomi daerah, bersamaan dengan itu menyusut pula makna otonomi desa. Desa menjadi *powerless*, kehilangan kewenangan, meskipun secara eksplisit jelas memiliki otonomi asli. Otonomi asli desa yang termuat dalam UU Nomor 22 tahun 1999, dengan meluasnya otonomi daerah seketika itu pula berubah menjadi kabur.

Dalam perkembangannya PP Nomor 72 tahun 2005 tersebut naik kelas menjadi UU Nomor 6 tahun 2014. Dengan berlakunya UU Nomor 6 tahun 2014, desa memperoleh eksistensinya kembali dan memiliki kedudukan yang signifikan dalam entitas pemerintahan daerah. Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014, desa seakan bangun kembali setelah mengalami tidur panjang (1979-1999) dan setelah mengalami pelucutan sebagian besar otonomi aslinya pasca reformasi (1999-2013). Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa setidaknya akan menjawab permasalahan-permasalahan di atas.

Substansi yang terkandung dalam batang tubuh UU Nomor 6 tahun 2014 memuat tentang pengaturan desa yang didasarkan pada pengakuan terhadap hak asal-usul (*recognisi*), penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa (*subsidiaritas*), keberagaman, kebersamaan, kegotong-royongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi,

kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan dan keberlanjutan. Dengan substansi yang terkandung dalam batang tubuh UU Nomor 6 tahun 2014 tersebut maka ditegaskan kembali otonomi asli desa yang sejak awal telah dikoreksi oleh UU Nomor 22/1999 dan UU Nomor 32/2004. Dengan kembalinya otonomi asli desa tersebut diharapkan dapat tercapai salah satu tujuan kemandirian desa yaitu terciptanya *Self Governing Community* (Kemandirian Masyarakat Desa). Berdasarkan hak asal usul yang diakui dan dihormati oleh negara berdasarkan amanah konstitusi pasal 18B ayat (2) UUD 1945, desa dan atau nama lain berhak mengatur dan mengurus urusannya masing-masing. Bahkan lebih dari itu, sangat dimungkinkan untuk tumbuhnya desa adat diluar desa administratif.

Selanjutnya, pemerintah desa diharapkan mampu mengembangkan otonomi aslinya untuk membatasi pengaruh kekuasaan otonomi daerah yang mengancam seluruh sendi kehidupan pemerintah dan masyarakat desa. Dengan diakuinya otonomi asli desa, diharapkan pemerintah desa juga bisa lebih otonom dan mandiri tidak menjadi alat birokrasi rejim pemerintah yang berkuasa saja. *Local Self Government* (Kemandirian Pemerintah Desa) yang menjadi salahsatu pilar kemandirian desa yang hendak dicapai melalui UU Nomor 6 tahun 2014 diharapkan dapat terwujud. Peluang itu akan semakin besar dengan diberlakukannya UU Nomor 6 tahun 2014 yang secara substansial megandung aspek reformasi mengenai pengurusan tentang desa.

## KESIMPULAN

Melalui UU Nomor 6 tahun 2016 tersebut, dengan terwujudnya *local self government* dan *self governing community* diharapkan pengaruh otonomi daerah yang terlalu luas tersebut akan dibatasi. Dan pada akhirnya kembali kepada implementor kebijakan dan keberhasilan dalam

pemberdayaan masyarakat desa itu sendiri yang akan menjawab, apakah UU Nomor 6 tahun 2014 tersebut dapat terimplementasikan dengan baik atau justru akan menjadi bumerang bagi terwujudnya kemandirian desa itu sendiri.

Meskipun UU Nomor 6 tahun 2014 secara substansial sudah mengakomodir bagi tercapainya kembali kedaulatan desa, namun dalam implementasinya masih belum mampu mewujudkan kedaulatan desa dengan baik. Mungkin terlalu dini untuk berasumsi mengenai hal tersebut, mengingat UU Nomor 6 tahun 2014 tersebut baru diimplementasikan tahun 2015, namun sudah hampir tiga tahun diimplementasikan tanda-tanda yang mengarah kepada kembalinya kedaulatan desa masih belum nampak. Justru Tarik-menarik kepentingan antar aktor dalam implementasi undang-undang desa tersebut yang tampak nyata.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Eko, Sutoro, 2015. "Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat UU Baru", Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta.
- Muttalib, M.A., Khan, Mohd. Akbar Ali, 2013. "Theory of Local Government (Teori Pemerintahan Daerah)", Sterling Publishers PVT LTD L-10, Green Park Extension, New Delhi-110016 5<sup>th</sup> Main Road, Ghandi Nagar, Bangalore-560009695, Model Town, Jalandhar City-144003.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan UU No. 32/2004.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
- Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa.
- Widjaja, HAW, 2012. "Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh", PT. RajaGrafinda Persada, Jakarta.
- Yansen, TP, 2013. "Gerakan Desa Membangun, Sebuah Ide Inovatif tentang Pembangunan Desa", PT. Danar Wijaya, Cetakan Pertama.