



**HUBUNGAN PEMERINTAH DAERAH DAN PEMERINTAH DESA
SEBELUM DAN SESUDAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 6
TAHUN 2014 TENTANG DESA**

TESIS



Oleh :
ANDIK PRASETIAWAN
NPM. 22202021029

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM MALANG
MALANG
2023**

HUBUNGAN PEMERINTAH DAERAH DAN PEMERINTAH DESA SEBELUM DAN SESUDAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA

Andik Prasetiawan

Sunardi

Moh. Muhibbin

ABSTRAK

Hubungan Pemerintahan Daerah dan Desa menjadi tidak menentu dan kabur dari esensinya. Selain melaksanakan sisa kewenangan Pemerintah Daerah walaupun tidak secara hierarkhis tetapi secara formalistik, keberadaan Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki otonomi asli berdasarkan hak asal-usul tidak sepenuhnya diakui. Sebagai Negara kesatuan, Indonesia mengakui dan menghormati keberadaan Desa dan Desa Adat, yang disebut sebagai "kesatuan masyarakat hukum adat", sebagaimana landasan konstitusional yang tertuang dalam UUD 1945. Dengan demikian penelitian ini memfokuskan pada dua rumusan masalah. Pertama, bagaimana hubungan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa sebelum dan sesudah ditetapkannya UU No.6 Tahun 2014? Kedua, bagaimana problematika yang dihadapi sebelum dan sesudah berlakunya UU No.6 Tahun 2014?, jika dilihat dari konsep Otonomi?. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku yang terkait dengan Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa sebelum dan sesudah ditetapkannya UU No. 6 Tahun 2014. Adapun penelitian ini menggunakan dua pendekatan, yakni pendekatan yuridis-normatif (*statue approach*), dan kemudian pendekatan historis (*historical approach*). Dari hasil penelitian ini, maka terdapat beberapa kesimpulan diantaranya: Pertama, hubungan Pemerintahan Daerah dan Desa terutama dalam UU No.22 Tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004, semakin tidak jelas dan cenderung parsial. Karena pada dasarnya Desa dan Daerah adalah sub sistem dari Pemerintah yang memiliki pemerintahan tersendiri. Justru sebaliknya diatur dalam satu Undang-undang, sehingga esensi Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum menjadi kabur. Kedua, desain UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, sesuai konsep otonomi. Keberadaan Desa justru memperkuat sistem negara kesatuan dengan menghormati dan mengakui keberadaannya. Keberadaan Desa dan Desa Adat sebagai kesatuan masyarakat hukum, serta otonomi Desa memiliki landasan konstitusional. Kedudukan desa bukan sebagai susunan Pemerintah terendah, melainkan sub sistem dari Pemerintah.



karena Desa menurut Undang-undang ini adalah penggabungan dua unsur penting, yakni self-local governing community dan local self goverment yang dijalankan berdasarkan asas rekognisi dan subsidiaritas.

Kata Kunci: Hubungan, Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa, Otonomi,

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa



THE RELATIONSHIP BETWEEN LOCAL GOVERNMENT AND VILLAGE GOVERNMENT BEFORE AND AFTER THE ENACTMENT OF LAW NUMBER 6 OF 2014 CONCERNING VILLAGES

**Andik Prasetiawan
Muhibbin**

Sunardi

Moh.

ABSTRACT

The relationship between local and village governments becomes uncertain and blurs from its essence. In addition to exercising the remaining authority of the Regional Government although not hierarchically but formalistically, the existence of the Village as a legal community unit that has original autonomy based on the right of origin is not fully recognized. As a unitary state, Indonesia recognizes and respects the existence of villages and customary villages, which are referred to as "unity of customary law communities", as stated in the constitutional basis of the 1945 Constitution. Thus this study focuses on two problem formulations. First, how was the relationship between the Regional Government and Village Government before and after the enactment of Law No. 6 of 2014? Second, what are the problems faced before and after the enactment of Law No. 6 of 2014?, when viewed from the concept of Autonomy? This research is a normative legal research, by analyzing the applicable laws and regulations related to Regional Government and Village Government before and after the enactment of Law No. 6 of 2014. This research uses two approaches, namely the juridical-normative approach (statue approach), and then the historical approach (historical approach). From the results of this study, there are several conclusions between him: First, the relationship between Regional and Village Governments, especially in Law No. 22 of 1999, and Law No. 32 of 2004, is increasingly unclear and tends to be partial. Because basically Villages and Regions are sub-systems of the Government that have their own government. On the contrary, it is regulated in one law, so that the essence of the Village as a legal community unit becomes blurred. Second, the design of Law No. 6 of 2014 concerning Villages, according to the concept of autonomy. The existence of the village actually strengthens the unitary state system by respecting and acknowledging its existence. The existence of Villages and Customary Villages as a legal community unit, as well as Village autonomy have a constitutional basis. The position of the village is not as the lowest composition of the Government, but a sub-system of the Government. because the Village according to this Law is a merger of two important elements, namely self-local governing community



and local self government which is run based on the principles of recognition and subsidiarity.

Keywords: Relations, Local Government and Village Government,
Autonomy, *Law*
Number 6 of 2014 concerning Villages





BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara kesatuan tersusun atas pemerintahan pusat dan daerah, yang secara spesifik diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, 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. Pasca Reformasi 1998, melalui amandemen UUD 1945, kewenangan pemerintah pusat dan daerah mengalami perubahan yang begitu signifikan. Demikian itu terlihat dalam sistem ketatanegaraan dari sentralisasi menuju arah desentralisasi.

Menurut Ari Dwipayana,¹ ada dua hal yang menarik dalam proses transisi politik di Indonesia di awal-awal reformasi. *Pertama*, tujuan arah politik Indonesia berubah dari otoritarian menuju arah yang demokratis. *Kedua*, pemerintahan dan arah pembangaunan lokal dan nasional dari sentralistik berubah menjadi desentralisasi. Dengan demikian proses reformasi mewujudkan dua format baru dalam perkembangan hukum tatanegara, hubungan politik dan pemerintahan yang otoritarian-sentralistik melahirkan demokratisasi-desentralistik.

¹ AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko, "Membangun Good Governance DiDesa" (IRE Press, Yogyakarta,2003) hal. 1

Diawal-awal reformasi, hubungan Pusat dan Daerah mengalami ketegangan yang begitu mengancam pada disintegrasi bangsa. Pemerintahan B.J. Habibie saat itu dianggap kepanjangan kekuasaan dari Pemerintahan otoritarianisme Soeharto. Oleh sebab itu, adalah momentum yang tepat (*golden moment*) bagi Daerah untuk menuntut demokratisasi yang lebih sehat. Dalam pandangan Ni'matul Huda², menjelaskan kelangkaan legitimasi politik Pemerintah Pusat ini menjadi momentum yang sangat baik bagi masyarakat di Daerah untuk menuntut perubahan yang menyangkut hubungan Pusat dan Daerah, baik itu yang berkenaan dengan sumber daya alam berdasarkan otonomi seluas-luasnya, atau menuntut perubahan bentuk negara, dan bahkan menuntut untuk memisahkan diri menjadi negara merdeka.

Pasca reformasi semangat otonomi dan desentralisasi memang berhembus demikian kuat di dalam masyarakat dan juga di lingkungan pemerintahan.³ Tidak jauh berbeda dengan kedudukan Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa menuntut hal yang sama. Dengan kondisi yang semacam itu, mendorong lahirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Melalui UU No.22 Tahun 1999 ini, terdapat dua Undang-undang sebelumnya yakni UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Di Daerah, dan UU No.5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, secara otomatis tidak berlaku lagi.

Tidak berlakunya kembali Undang-undang tersebut menurut Ni'matul

² Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan I (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005) hlm. 80

³ AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko, "*Membangun... Op.Cit.*, hal. 35

Huda,⁴ karena Pemerintah dan DPR menyadari bahwa penyeragaman nama, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintah desa tidak sesuai lagi dengan jiwa UUD 1945, dan perlunya mengakui dan menghormati hak asal usul daerah yang bersifat istimewa sehingga perlu diganti. Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 yang di dalamnya juga mengatur tentang pemerintahan desa dan kelurahan merupakan konsekuensi logis dari maraknya tuntutan masyarakat untuk mereformasi segala bidang. Undang-undang tersebut juga mengoreksi secara keseluruhan sistem pemerintahan daerah dan desa yang bersifat sentralistik selama Orde Baru.⁵

Terlepas kekurangan dan kelebihan dari UU No. 22 Tahun 1999, membawa angin segar bagi masyarakat Indonesia tentang tujuan politik yang lebih demokratis, dan harapan kesejahteraan daerah-daerah, terutama yang jauh dari jangkauan "Ibu Kota", untuk Desa lebih mandiri dan demokratis. Meminjam istilah Ina E. Slamet,⁶ demokrasi desa merupakan demokrasi yang asli karena belum terjadi adanya stratifikasi sosial di dalamnya. jauh dari sebelum itu, Hatta⁷ telah menyatakan hal yang serupa, bahwa Desa merupakan berkembangnya demokrasi yang asli. Karena didalamnya mencerminkan unsur-unsur dan prinsip demokrasi. Adanya musyawarah mufakat, rakyat untuk menyatakan protes, serta terciptanya iklim gotong royong. Bahkan Hatta lebih tegas menyatakan, demokrasi yang asli itu

⁴ Ni'matul Huda, "Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi", (Setara Press, Malang, 2015) hal. 172

⁵ *Ibid.*, Hlm. 172

⁶ Ina E. Slamet, dikutip dari Suhartono Dkk, "Politik Lokal; Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah", (Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001) hal.26

⁷ Mohammad Hatta, dikutip dari, Suhartono Dkk, "Politik Lokal; Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah", (Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001) hal.26

sebenarnya hanya ada ditingkat desa, selain itu tidak ada demokrasi.⁸

Status Pemerintah Daerah dan Desa, secara konstitusional telah diatur dalam UUD 1945, serta peraturan perundang-undangan lainnya mengenai Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa sejak awal kemerdekaan sampai pasca Reformasi hingga saat ini. Dalam konstitusi Indonesia, yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah secara spesifik dibahas dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Penjelasan dari Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 tersebut menyebutkan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah yang bersifat otonom (*streak dan locale rechtsgemen-schappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Desa (*Zelfbesturende landschappen*) dan (*Volksgemeenschappen*) atau sebutan lain, merupakan organisasi komunitas lokal (*self-governing community*) yang mandiri. Memiliki batas wilayah tertentu, dan memiliki struktur organisasi yang bertujuan untuk mengurus, mengatur rumah tangganya sendiri. Struktur dan organisasi tersebut dikenal dengan sebutan Pemerintahan Desa. Sebagai stuktur Pemerintahan paling bawah, Desaatau Pemerintahan Desa tidak bisa dilepaskan adanya keterikatan atas stuktur pemerintahan di atasnya, baik langsung maupun tidak. Keberlangsungan

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, (Jakarta, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994) hlm. 30

regulasi yang mengatur tentang Desa selama dua dekade (Orde Lama dan Orde Baru), memperlihatkan corak yang syarat dengan sentralistik. Dimana kewenangan hanya bisa dikendalikan oleh Presiden atau melalui Menteri Dalam Negeri. Akibat dari pemeberlakuan sistem sentralisasi dimasa Orde Baru, yang menjadikan Desa sebagai alat alas kaki Pemerintah, sehingga sistem sosial di Desa mengalami oportuniste dan saling tidak percaya (*distrust*) sesama stuktur pemerintahan. Ketika yang terjadi demikian terhadap Desa maka, menurut Abdur Rozaki terdapat enem hal yang terjadi pada Desa. *Petama*, Desa kehilangan kontrol atas *property right*, terutama penguasaan terhadap tanah Desa. *Kedua*, hancurnya basis sosial seperti kepemimpinan, pranata sosial dan lain sebagainya. *Ketiga*, matinya demokratisasi ditingkatan Desa. *Keempat*, kemiskinan di Desa akan hanya menjadi proyek pembangunan. *Kelima*, matinya kemandirian Desa. *Keenam*, eksploitasi besar-besaran terhadap sumberdaya alam di Desa, dan terciptanya ketergantungan masyarakat Desa terhadap sektor ekonomi perkotaan, yang pada akhirnya maraknya urbanisasi.⁹

Hubungan Pemerintahan Desa tidak lebih dari sekedar kepanjangan tangan Pemerintah di atasnya. Namun, ketika pasca Reformasi yang ditandai dengan lahirnya UU No.22 Tahun 1999, dan selang beberapa tahun kemudian lahir UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dirubah UU No. 23 Tahun 2014 dan sampai perubahan yang terakhir UU No 9 Tahun 2015 tentang Peerintah daerah. posisi Desa tidak lagi menampilkan corak sentralisme yang

⁹ Abdur Rozaki, dkk, "Desa, Otonomi dan Desentralisasi", (Yogyakarta, IREPress, 2005) hlm.4-9

kuat. Pendapat yang tidak jauh berbeda diungkapkan oleh Aang Kusmawan¹⁰, lahirnya kedua Undang-undang tersebut memang sama sekali tidak berbau sentralisme, tetapi Desa sifatnya tetap hanya memperoleh kewenangan sisa dari Pemerintah Kabupaten dan Kecamatan. Ia lebih lanjut menegaskan, Desa secara mendasar hanya mendapatkan kewenangan sisa Pemerintah di atasnya, dan posisi Desa tetap menjadi kepanjangan tangan Pemerintah di atasnya (Pusat dan Daerah).

Sedangkan istilah Desa sendiri menurut Koentjaraningrat¹¹ diambil dari bahasa sansekerta yang berartikan tanah, tumpah darah. Sebutan Desa hanya dipakai di daerah-daerah Jawa dan Madura, sedangkan daerah selain Jawa dan Madura menggunakan istilah lain, seperti Gempong dan Meunasah di Aceh, Huta di Batak, Nagari di Sumantera Barat dan lain sebagainya. Artinya Desa hanya mengarah pada dua daerah saja, yakni Jawa dan Madura. Selanjutnya, pengertian Desa berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri di luar kota.¹²

Menurut H.A.W. Widjaja, Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Sedangkan landasan pemikiran dalam pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan

¹⁰ Aang Kusmawan, *Mengukur Kemandirian Desa*, Opini Kompas 8 Mei 2015.

¹¹ Koentjaraningrat, *Masalah-Masalah Pembangunan: Bunga Rampai Antropologi Terapan*, dikutip dari Heny Setyowati, *kedudukan Peraturan Desa Sebelum dan Setelah Lahirnya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Desa*, Tesis UII, 2014, Hal. 28

¹² Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, Hlm.258

masyarakat.¹³ Sedangkan menurut Hanif Nurcholis, memberikan pengertian tentang Desa adalah suatu wilayah yang ditingali oleh sejumlah orang yang saling mengenal, hidup bergotongroyong, memiliki adat istiadat yang relatif sama, dan mempunyai tata cara sendiri dalam mengatur kehidupan kemasyarakatannya.¹⁴ Dengan demikian Desa merupakan sekumpulan masyarakat hukum yang menempati di suatu wilayah tertentu yang memiliki sistem pemerintahan untuk mengatur, dan mengurus rumah tangganya sendiri secara mandiri dan partisipatif. Sedangkan Desa dikenal sebagai kesatuan masyarakat hukum semenjak pada masa kolonial.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lahir pasca reformasi, istilah Desa secara normatif terdapat istilah yang berbeda-beda. Tentu kiranya, akan berdampak pada satu sistem pemerintahan yang berjalan di dalamnya. Dengan demikian, menurut hemat penulis, perlukiranya istilah Desa diuraikan di awal-awal penelitian ini:

“Desa atau 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”.¹⁵

“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 Indonesia”.¹⁶

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki

¹³ H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, (Bandung, PT Rajagrafindo, Hlm. 3

¹⁴ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta, Erlangga, 2011) hlm. 4

¹⁵ Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

¹⁶ Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

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".¹⁷

Desa sendiri merupakan pemerintahan yang bersendikan paham kerakyatan, dan dijalankan atas dasar pemusyawaratan.¹⁸ Sebelumnya Desa dan Swapraja merupakan otonomi asli. Akibat penjajahan, Swapraja yang didasarkan pada hukum adat mengalami perubahan. Tidak seperti Pemerintahan Desa, Sedangkan Pemerintahan Desa menurut Bagir Manan, dibiarkan untuk mengatur sendiri segala sesuatu mengenai kepentingan Desa. Karena Desa bukan berasal dari penyerahan, akan tetapi tumbuh dan berkembang berdasarkan inisiatif sendiri.¹⁹ Jika Desa merupakan otonomi asli dan mandiri sejak dulu, maka pengakuan (rekognisi) terhadap Desa setidaknya berbanding lurus dengan regulasinya. Begitu juga kejelasan terhadap kedudukan dan hubungan Desa dengan Pemerintahan di atasnya (Pusat dan Daerah). Selama ini, khususnya setelah lahirnya dua Undang-undang (22/1999 dan 32/2004) pasca reformasi, belum ada format yang jelas terhadap hubungan Desa dan Daerah, karena melihat dari dua Undang-undang tersebut, Pemerintah Desa menjadi bagian dari Pemerintahan Daerah.

Sedangkan Desa sendiri dijadikan sebagai sub sistem pemerintahan (pusat dan daerah), telah terjadi di awal-awal kemerdekaan. Hal itu terlihat pernyataan Moh. Yamin dalam sidang BPUPKI pada tanggal 29 Mei 1945, ia

¹⁷ Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Sedangkan istilah Desa dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, adalah sama dan terdapat empat Pasal di dalamnya yang membahas tentang Desa.

¹⁸ Bagir Manan, "*Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*", Cetakan Pertama (Jakarta, Sinar Harapan, 1994) hlm. 164

¹⁹ Ibid., hlm. 165

mengatakan:

“Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang diperbaruhi dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintah Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja”.²⁰

Berdasarkan pandangan Yamin di atas, salah satu arsitek Undang-undang Dasar 1945. Bahwa konsep dan struktur pemerintahan terdiri dari tiga tingkatan, yakni Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah, dan Pemerintah Desa, sebagai struktur Pemerintahan paling bawah. Kesemua tingkatan pemerintahan tersebut dijalankan berdasarkan otonomi dan dijalankan secara demokratis. Dan hal yang terpenting lainnya adalah masih dalam bingkai NKRI. Daerah dan Desa memiliki kewenangan otonomi untuk mengatur, mengurus rumah tangganya sendiri secara mandiri untuk kesejahteraan masyarakatnya. Oleh karena itu, Pemerintahan Daerah sebagai Pemerintahan yang berada dalam posisi tengah antara Pusat dan Desa, justeru memiliki peran yang urgen dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi luas.

Mengenai status Pemerintah Daerah dan Desa, secara konstitusional telah diaatur dalam UUD 1945, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang mengenai Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa sejak awal kemerdekaan sampai pasca Reformasi dewasa ini. dalam konstitusi Indonesia, yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah secara spesifik dibahas dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen. Norma tersebut berbunyi:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk

²⁰ Moh. Yamin, “*Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*” dikutip dari Ni’matul Huda, “*Otonomi Daerah; Filosofi,., Op Cit*” hlm.1

susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang- undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”²¹

Berdasarkan penjelasan dari Undang-undang Dasar 1945 sebelum Amandemen menyebutkan, daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechts-gemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Selanjutnya dalam penjelasan pula disebutkan; Dalam teritori Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *Zelfbesturende landschappen* dan *Volksgemeenschappen* seperti Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah- daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak- hak asal usul daerah tersebut.²²

Dengan adanya amandemen atau perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengakuan (rekognisi) terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas pula melalui ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum

²¹ Pasal 18 UUD 1945 Sebelum Amandemen

²² Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 Sebelum Amandemen

adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.²³

Sedangkan dalam peraturan perundang-undangan yang membahas tentang Pemerintahan Daerah dan Desa, sejak awal kemerdekaan hatta pasca Reformasi kurang lebih 11 Undang-undang yang mengatur, diantaranya; Undang-undang No.1 Tahun 1945 Tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah, Undang-undang No.22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang No.1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang No.19 Tahun 1965 Tentang Desa Praja, Undang-undang No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah, Undang-undang No.5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, Undang-undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah perubahan kedua (revisi) atas Undang-undang sebelumnya, yang terakhir Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa, kewenangan mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri disebut dengan otonomi Desa. Kewenangan yang dimaksud adalah kewenangan yang telah dimandatkan oleh Undang-undang. Adapun isi dari otonomi Desa telah diuraikan secara detail oleh Soetardjo. Diantaranya *Pertama*, otonomi dibidang ketentraman dan

²³ UUD 1945

ketertiban masyarakat. Kedua, otonomi dibidang pertanian, peternakan, dan perikanan. *Ketiga*, otonomi dibidangkeagamaan untuk menciptakan kehidupan yang harmoni. *Keempat*, otonomi dibidang pengajaran dan kesehatan. *Kelima*, otonomi dibidang pertanahan dan peradilan Desa.²⁴ Kesemuanya itu, dijalankan berdasarkan asas permusyawaratan. Untuk mencapai permusyawaratan tersebut, di dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999 dibentuklah BPD (Badan Perwakilan Desa) dan kemudian diubah menjadi BPD (Badan Permusyawaratan Desa) di dalam UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam kedua Undang-undang tersebut kedudukan Pemerintahan Desa masih belum jelas, justru menjadi satu paket dengan Pemerintahan Daerah. Ditambah dengan tidak adanya format yang jelas pula hubungannya antara Daerah dan Desa sebagai pelaksanaan otonomi. Tidak hanya berhenti disitu saja, Desa yang ditempatkan seagai subsistem dalam Pemerintahan Daerah (Kabupaten/Kota) dapat menimbulkan dampak pada kewenangan Desa dalam tata kelola perencanaan keuangan, pembangunan dan lain sebagainya yang menjadi urusan rumah tangga Desa itu sendiri.²⁵

UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, secara garis besar terlalu umum mengatur tentang Desa, akibatnya pengelolaan Desa menjadi lamban karena harus menunggu Peraturan Pemerintah di atasnya. Pengaturan lebih lanjut tentang Desa hanya diatur dengan PP (Peraturan Pemerintah) No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. Di dalam PP tersebut, Desa memang diatur secara rinci, akan tetapi posisi Desa semakin tidak menemukan

²⁴ Hanif Nurcholis, "*Pertumbuhan Op., Cit.*, hlm. 21-24

²⁵ Zayanti Mandasari, *Politik Hukum Pemerintah Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa di Masa Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi*, Tesis (Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2015) hlm.6

format antara hubungan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa, karena Desa hanya diatur melalui PP bukan diatur melalui Undang-undang.²⁶

Genap sepuluh tahun dari UU No.32 2004, baru kemudian lahirlah UU No 6 Tahun 2014, Tentang Desa. Melalui perdebatan panjang dan dinamika politik di Parlemen yang begitu menguras energi saat itu. Karena perlu diingat bahwa, kelahiran Undang-undang tersebut, tepat pada momentum politik (Pileg dan Pilpres) di Tahun 2014. Terlepas dari kronologi tarik ulurnya kepentingan politik lahirnya UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa. Bagaimanapun juga masyarakat Indonesia, masyarakat desa dan desa adat khususnya, mendapatkan kepastian hukum dan harapan kesejahteraan bagi terselenggaranya pemerintahan di desa yang lebih baik. Akan tetapi respon lahirnya undang-undang tersebut, lebih menyorot pada pendanaan, atau besaran dana yang didapatkan masing-masing desa atau bisa kita sebut sekarang adalah dana desa (DD). Padahal masih banyak hal yang juga "*urgent*" selain urusan pendanaan yang menjadi tolak ukur kesejahteraan dari amanat undang-undang tersebut.

Selain mengembalikan eksistensi desa dan desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum, yang kedudukannya masih kabur. UU Desa ini, memberikan keluwesan dalam menjalankan pemerintahannya sendiri secara demokratis. Melalui asas rekognisi dan subsidiaritas, Pemerintahan Desa dijalankan berdasarkan otonomi dan hak asal-usul. Lalu kemudian, bagaimana hubungan Pemda dan desa setelah ditetapkannya UU Desa ini. apakah desain dari UU tersebut masih dalam desentralisasi atau justru

²⁶ Ibid., Hlm. 7

sentralisasi.

Atas dasar pemikiran tersebut di atas, penelitian ini mencoba menganalisis hubungan Daerah dan Desa dalam konsep otonomi dan hak asal usul sebelum dan sesudah berlakunya UU Nomor 6 tahun 2014 tentang desa serta relevansi pelaksanaannya di tahun 2023 ini. Sedangkan penelitian dalam bentuk tesis ini, hanya akan membatasi pada era pasca reformasi yaitu pada lahirnya UU 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis mengambil suatu rumusan masalah yang nantinya menjadi fokus penelitian ini. Adapun rumusan masalahnya sebagai berikut :

1. Bagaimana hubungan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa sebelum dan sesudah ditetapkannya UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa ?
2. Bagaimanakah problematika yang dihadapi sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian yang hendak dicapai nantinya sebagai berikut:

1. Memahami dan menganalisis hubungan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa berdasarkan konsep otonomi dan hak asal usul berdasarkan peraturan perundang-undangan sebelum dan sesudah ditetapkannya Undang-undang No 6 Tahun 2014 tentang desa.

2. Menganalisis dan menjelaskan desain UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, jika dilihat dari konsep Otonomi.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian yang akan dilakukan ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, meliputi :

1. Secara Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan mempunyai implikasi teoritik dalam kajian tentang otonomi daerah, otonomi desa, demokrasi dan desentralisasi serta sejauh mana efektifitas pelaksanaannya berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu berdasar UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa.
 - b. Hasil penelitian sebagai bentuk pelatihan penalaran dalam menganalisa pelaksanaan konsep otonomi serta relevansinya pasca diberlakukan UU nomor 6 Tahun 2014 tentang desa.
2. Secara Praktis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi bagi para pengambil kebijakan tentang pemerintah pusat dan daerah yang berkaitan dengan otonomi pemerintahan desa.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan referensi bagi pihak-pihak yang akan melakukan penelitian sejenis dalam skala yang lebih luas.

E. Orisinalitas Penelitian

Untuk mendapatkan hasil penelitian yang komperhensif dan orisinil, maka dilakukanlah pengamatan untuk menjamin orisinalitas penelitian ini. sepanjang pengamatan penulis, belum ada sampai saat ini (2023 awal penelitian) melakukan penelitian dengan judul yang sama, "Tinjauan Yuridis Normatif Harmonisasi Pemerintah Daerah Dan Pemerintah Desa Dalam Konsep Otonomi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa". akan tetapi terdapat beberapa penelitan dilingkungan akademik, baik Desertasi atau Tesis atau literatur lainnya (buku, jurnal) yang bersinggungan erat dengan penelitian penulis. Antara lain : *Pertama*, Dalam Desertasi Zen Zanibar²⁷ yang berjudul " Otonomi Desa Dengan Acuan Khusus Pada Desa Di Propinsi Sumantera Selatan". Sedangkan dalam desertasi ini, fokus kajiannya difokuskan pada pengaturan mengenai desa sebelum dan sejak berdirinya negara Republik Indonesia. Fokus kedua, adalah kewenangan desa yang statusnya diakui atau dibetuk untuk mengurus dan memanfaatkan sumber daya alam. Adapun obyek dan batasan penelitiannya difokuskan pada desa yang berada di daerah propinsi Sumantera Selatan. Kesimpulan penelitian ini terdapat beberapa kesimpulan. *Pertama*, desa yang diakui menurut IGO dan IGOB dicirikan oleh, kedudukan desa secar institusional di bawah karisidenan, tetapi

²⁷ Zen Zanibar, *Otonomi Desa Dengan Acuan Khusus Pada Desa Di Propinsi Sumantera Selatan*, Deseratsi (Universitas Indonesia, 2003)

dalam pengawasan sehari-hari dilakukan pemerintah kabupaten. Keluasan pemerintah desa mengatur sendiri urusan-urusan untuk kepentingan warga berdasarkan hukum adat setempat. *Kedua*, desa dalam maa RI sampai dengan tahun 1999 dicirikan oleh pengaturan menurut UU yang baru. Mulai tahun 1948 desa yang memenuhi syarat dibentuk dengan aturan baru sama sekali dalam satu UU dengan daerah otonom yang lebih tinggi (UU No. 22 Tahun 1948).

Kedua, Tesis Zayanti Mandasari²⁸ dengan Judul " Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi". Tesis ini menfokuskan pada dua pokok masalah. 1. Bagaimana politik hukum pemerintahan desa di masa Orde lama, Orde baru, dan Refomasi. 2. Apakah konsep pemerintahan desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 telah memenuhi kebutuhan masyarakat desa. Dari dua rumusan masalah tersebut, terdapat kesimpulan penelitian yang menjawab dari dua pokok permasalahan tersebut. 1. Politik hukum desa di masa Orde Lama di bawah pemerintah Soekarno, diatur dalam UU No. 13 Tahun 1946 tentang penghapusan Desa Perdikan dan UU No.14 Tahun 1946 Tentang Perubahan Tata Cara Pemilihan Kepala Desa Eksistensi desa yang awalnya masuk dalam penjelasan UUD 1945, justru tergerus dengan lahirnya kedua Undang-undang tersebut. Sedangkan politik hukum Pemerintahan Orde Baru, menerapkan mekanisme kontrol politik yang dibangun melalui sentralisasi dan uniformasi

²⁸ Zayanti Mandasari, *Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi*, Tesis (Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2015)

pemerintahan melalui UU No. 5 Tahun 1979. Desa diatur dan dipaksa mengakui keseragaman yang ditentukan oleh Pemerintah. Sehingga kasatuan masyarakat adat yang ada di desa menjadi runtuh. Dan yang terakhir politik hukum Pemerintahan Desa di Orde Reformasi, dengan melalui UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 mencoba menempatkan posisi desa menjadi lebih baik, keragaman kasatuan masyarakat hukum adat diakui eksistensinya. Akan tetapi fokus kedua Undang-undang tersebut masih terlalu dominan fokusnya terhadap pemerintah daerah. 2. Dalam UU No. 6 Tahun 2014 mencoba memperbaiki undang-undang sebelumnya. Hal semacaaam itu terlihat dalam nomenklatur desa dalam UU No.6 Tahun 2014 memberikan legitimasi kuat bagi desa adat/masyarakat hukum adat yang ada di Indonesia agar tidak dipaksa menjadi bagian dari desa dengan corak desa jawa. Selanjutnya kewenangan desa berdasarkan ketentuan UU No. 6 Tahun 2014 meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan adat istiadat. Serta pendisiplinan aparatur dan perangkat Pemerintahan Desa, yang diimbangi dengan alokasi dana dari APBN sebesar 10% untuk kesejahteraan masyarakat Desa.

Ketiga, dalam Tesis Gufron²⁹ Hubungan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa dalam konsep otonomi pasca reformasi. Penelitian ini memfokuskan pada dua pokok permasalahan 1. Bagaimana hubungan

²⁹ Gufron dengan judul "*Hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah desa dalam konsep otonomi pasca reformasi*", Tesis, (yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2016)

Pemerintah Daerah dan Desa pasca reformasi, sebelum dan sesudah ditetapkannya UU No. 6 Tahun 2014. 2. Sudah relevankah desain hubungan Pemerintah Daerah dan Desa dalam UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, dari 2 pokok permasalahan menghasilkan dua kesimpulan yaitu 1. Hubungan Desa dengan Daerah selama ini, melalui pengaturan UU No.22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, kurang begitu jelas dan cenderung parsial, karena diatur secara umum. Walaupun desa dalam definisinya ditegaskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus urusan kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat. Akan tetapi Desapada kenyataannya tetap dalam himpitan Pemerintahan Daerah (sebelum berlakunya UU No 6 2014 Tentang Desa) 2. Desain UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, tidak bertentangan dengan konsep NKRI. Keberadaan Desa justeru memperkuat sistem negarakesatuan dengan menghormati dan mengakui keberadaannya sebagai kesatuan masyarakat hukum.

F. Landasan Teori Dan Konseptual

1. Kerangka Teoritik

a. Teori Bentuk Negara Kesatuan (unitary state, eenheidsstaat)

Perbincangan mengenai bentuk negara (*staat vormen*) terkait dengan pilihan-pilihan antara bentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*), atau bentuk negara serikat (*federal, bonds-staat*), dan atau bentuk negara kenfederasi (*confederation, staten-bond*). Sedangkan bentuk pemerintahan

(*regerings-vormen*) terdiri dari kerajaan (*monarkhi*), dan atau Republik.³⁰

Dari berbagai literatur yang ada, terdapat beberapa definisi Negara kesatuan. Menurut Agus Salim, Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan terdiri atas satu negara. Sehingga dalam negara kesatuan tidak ada istilah negara di dalam negara.³¹ Tidak jauh berbeda dengan pendapat Abu Daut Busroh, bahwa Negara kesatuan negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, dan tidak seperti negara federasi. Negara kesatuan adalah negara tunggal.³²

Sedangkan ciri-ciri dari Negara kesatuan menurut pendapat C.F. Strong, kedaulatannya tidak terbagi atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi karena konstitusi Negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain, kecuali legislatif pusat.³³ sedangkan dalam Negara kesatuan terdapat dua model penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan. *Pertama*, segala urusan pemerintahan dilakukan dengan cara langsung oleh Pemerintahan Pusat atau oleh aparat-aparat pusat yang disebar ke wilayah-wilayah negara tersebut.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2006) hlm. 259

³¹ Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dab Hukum*, (Bogor, Ghalia Indonesia, 2007) hlm. 218

³² Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara* (Jakarta, Bumi Aksara, 1993) hlm. 64

³³ Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah op., cit.* hlm. 30

Cara yang semacam ini, disebut pula dengan sistem pemerintahan sentralistik. Pendelegasian dari pusat kepada pejabat ditingkatan daerah atau pejabat-pejabat yang mempunyai wilayah kerja tertentu disebut dekonsentrasi (*ambteilijke decentralisatie*). *Kedua*, apabila negara dibagi menjadi daerah-daerah yang diberi hak otonom yaitu wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undanganyang berlaku. Cara yang kedua ini urusan pemerintahan pusat diserahkan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri³⁴ Sedangkan lebih lanjut negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk. *Pertama*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. *Kedua*, Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh Pemerintahan Pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diintruksikan oleh Pemerintah Pusat.³⁵

Sedangkan negara kesatuan dalam sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang

³⁴ Dann Sugandha, *Masalah Otonomi dan Hubungan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Bandung, CV Sinar Baru), hlm.2

³⁵ Fahmi Amrusyi, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan*, dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, (Jakarta, Media Sarana Press,

dinamakan dengan daerah otonom. Dalam negara kesatuan, tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintahan Pusat. akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan menyebabkan ada tugas- tugas tertentu yang diurusi sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.³⁶ Oleh karena itu, terdapat keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa dan kreatifitas masyarakat dalam rangka mengembangkan daerahnya masing-masing.³⁷ Sedangkan menurut Sri Soemantri, pelimpahan wewenagn dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan.³⁸

Berbeda halnya dengan Negara federal, yang merupakan kebalikannya dari Negara kesatuan. Menurut pendapat Soehino, Negara federasi adalah negara yang bersusunan jamak, atau tersusun dari beberapa negara yang senuka telah berdiri sendiri

³⁶ Ibid., Hlm. 93

³⁷ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia; Hukum Administrasi Daerah*, cetakan kedua (Jakarta, Sinar Grafika Offset, 2004) hlm.3

³⁸ Sri Soemantri M. *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*,

sebagai negara merdeka dan berdaulat. Serta memiliki UUD sendiri. Kemudian lantaran suatu kepentingan, baik politik, ekonomi atau lainnya, negara-negara tersebut menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerja sama yang fektif. Negara-negara yang sudah menggabungkan tersebut, disebutlah negara bagian.³⁹

Mengenai terminologi “kesatuan” dalam negara kesatuan. Dalam hal ini diungkapkan oleh Jimly A. Bahwa istilah keatuan yang bersifat persatuan itu harus dikembalikan kepada bunyi rumusan sila ketiga dalam Pancasila, yaitu “Persatuan Indonesia”, bukan “Kesatuan Indonesia”. Karena menurut Jimly persatuan istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis. Bentuk negara keatuan telah termaktub dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1). “ Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Negara kesatuan merupakan konsepsi tentang bentuk negara, dan republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam rangka UUD 1945.⁴⁰

Sedangkan menurut keterangan Prof. Mahfud MD, mengenai istilah “kesatuan” dan “persatuan” adalah, jika

³⁹ Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta, Liberty, 2000) hlm. 224

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2006) hlm. 213

persatuan merupakan konsep psikopolitik bangsa Indonesia, sebagai bangsa yang satu penderitaan atas penjajahan, dan meraih, merasakan kemerdekaan secara bersama-sama. Sedangkan "kesatuan" merupakan konsep ketatanegaraan atau bentuk dari sebuah negara yang merdeka. Oleh karena itu, memilih bentuk negara kesatuan merupakan keputusan politik bersama (*resultante*) para *the founding fathers* kala itu, dan bukan karena perintah Pancasila, khususnya sila ketiga.⁴¹

b. Teori Desentralisasi dan Otonomi

Kesadaran bahwa sentralisasi merupakan bukan pilihan yang tepat untuk sistem pemerintahan dalam upaya menjaga kedaulatan bangsa Indonesia, maka lahirlah desentralisasi. Dalam kondisi yang sama, desentralisasi bukan pilihan yang mudah bagi Indonesia. Dengan wilayah geografis yang luas yang terurai dalam puluhan ribu pulau, serta masyarakat yang sangat heterogen, desentralisasi memang seringkali menjadi dilema. Apresiasi keberagaman menuntut desentralisasi yang pada gilirannya melahirkan otonomi daerah. Penghargaan ini bisa menghasilkan dukungan daerah terhadap pemerintah nasional. Oleh karena itu, Indonesia dengan pilihannya memulai dengan pilihan pemerintahan yang desentralistis.⁴²

⁴¹ Keterangan ini disampaikan oleh Mahfud MD, saat menyampaikan mata kuliah Otonomi Daerah di kampus Universitas Islam Indonesia. 21-11-2014

⁴² Pratikno, "Desentralisasi Pilihan Yang Tidak Pernah Final" dalam buku "Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia", Editor. Abdul Gaffar Karim.

Mengenai definisi desentralisasi sendiri tidak ditemukan devinisi tunggal untuk menjelaskan desentrallisasi secara rinci. Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa lati, yaitu *de* artinya *lepas*, dan *centrum* artinya *pusat* atau (*away from centre*). Jadi, desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.⁴³

sedangkan menurut Cheema dan Rondinelli desentralisasi adalah :“mean the transfer of planning, decision making, or administrative authority from central government to ist field organizations, local administrative units, semi autonomous and prastatal organizations, local government, or no governmental organizations”.⁴⁴

Salah satu ciri dari desentralisasi adalah transfer perencanaan dan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah daerah (*local Government*). Sedangkan menurut pendapat Soehino ⁴⁵ , desentralisasi penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Dalam kajian desentralisasi, istilah praksisnya didefinisiakan sebagai pelimpahan kewenangan dari pusat kepada pemerintahan di bawahnya dan dijalankan berdasarkan asas otonomi. Akan tetapi beberapa kalangan yang menilai bahwa, terkadang desentralisai dilakukan secara bersamaan dengan sentralisasi. Tentu secara teoritis sentralisasi dengan desentralisasi dua kutub yang berlawanan. Hal demikian itu di ungkapkan oleh Tunner dan Hume :

All sistems of government involve a combination of centralized and decentralized authority. However, finding a combination of centrla control and local authonomy that satisfies regime needs and popular demands is a persistent dilemma for governments. Centrllalization and

⁴³ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Alumni, 2004) hlm.117

⁴⁴ G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, *Decentralization and Development*, (California, SAGE-Publications, 1983) hlm. 18

⁴⁵ Soehino, *Hukum tatanegara Perkembangan Otonomi Daerah*, cet, II

decentralization are not attributes that can be dichotomized; rather they represent hypothetical poles on a continuum that can be calibrated by many different indices.⁴⁶

Sedangkan desentralisasi dan otonomi secara fungsional banyak yang menyamakan, dan membedakan arti. Kesamaan arti sama berkaitan dengan "wewenang". Desentralisasi dalam arti sempitnya "penyerahan wewenang" sedang otonomi daerah dalam arti sempitnya berkaitan dengan "kewenangan daerah otonom". Seperti yang diungkapkan Syaukani H.R dkk; Karena salah satu fungsi otonomi daerah atau desentralisasi adalah dalam rangka penguatan integritas nasional. Dan lagi salah satu yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik.⁴⁷ Sedangkan menurut Juanda, tidak hanya desentralisasi dan otonomi yang saling berkaitan erat, tetapi juga demokrasi, desentralisasi, dan otonomi daerah.⁴⁸

Jika melihat pengertian dari desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan, adalah sebagai berikut :

UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

"Desentralisasi adalah penyerahan pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia".

"Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁶ Tunner, Mark and Hume, David, "Governance, Administration and Development", (London, MacMillan LTD, 1990). Hlm. 75

⁴⁷ Syaukani HR, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002). hlm. 274

⁴⁸ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Alumni, 2004) hlm. 22

“Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

“Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”.

“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Desa

“Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”.

“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Melihat dari pengertian desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, secara substansi pengertian desentralisasi tidak terdapat perbedaan pengertian yang signifikan. Desentralisasi diartikan sebagai “penyerahan wewenang” kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan setempat. Namun, dalam UU No. 32 Tahun 2004 lebih mempertegas dan lugas secara pengertian. Begitu pula dengan pengertian otonomi daerah secara substantif diartikan “wewenang” atau

“hak dan kewajiban” bagi daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Namun, yang mejadi titik tekan dalam pengertian ini terdapat dalam frasa “dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dengan demikian dapat diartikan otonomi yang berlangsung merupakan otonomi luas yang memiliki batasan, adapapun batasannya adalah bentuk negara kesatuan (*unitarisme*).

Menurut Bagir Manan desentralisasi pada negara kesatuan, berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rendah (teritorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.⁴⁹ Lebih lanjut ia menegaskan, desentralisasi merupakan salah satu sendi susunan organisasi negara yang diterima dan disepakati oleh para pembentuk negara RI (*the founding fathers*). Susuana negara yang desentralistik senantiasa ada meskipun terjadi penggantian UUD.⁵⁰

Menurut Bhenyamin Hoessein, desentralisasi merupakan pengotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. Kaitannya desentralisasi dan otonomi daerah seperti itu terlukis dalam pernyataan Gerald S. Maryanov, desentralisasi dan otonomi daerah merupakan dua sisi dari satu mata uang.⁵¹ Ia

⁴⁹ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1994) hlm. 16

⁵⁰ Ibid., hlm. 19

⁵¹ Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Desertasi Pasca Sarjana UI, 1993. dikutip dari Desertasi, Nukhtoh Arfa Wie Kurde, *Peranan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Penguatan Integritas Negara Kesatuan Indonesia*, (Pasca Sarjana UII, Yogyakarta, 2006). Hlm. 65

melanjutkan, desentralisasi merupakan salah satu sendi dalam negara kesatuan dan mencirikan negara demokrasi. Akan tetapi, hal itu tidaklah ada artinya jika implementasinya tidak dilaksanakan secara konsisten dan sungguh-sungguh.⁵² Lain halnya dengan Soopomo yang menggaris bawahiotonomi daerah merupakan kesatuan dari daerah-daerah yang berkembang secara sendiri-sendiri berdasarkan adat dan budaya setempat.

"Otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan daripada riwayat dan sifat daerah lain. Berhubung dengan itu, menurut pendapatnya, pemerintah harus menjauhkan segala urusannya yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model."⁵³

Kalangan sarjana hukum berbeda-beda dalam mengartikan dan penggolongan desentralisasi. Seperti Van Der Pot terdapat dua pengolongan desentralisasi, desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah (*gebiedscorporaties*), sedangkan desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu (*doelcorporaties*). Desentralisasi teritorial berbentuk otonomi dan tugas pembantuan.⁵⁴

⁵² *Ibid.*, Hlm. 12

⁵³ The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-undang Tentang Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, (Yogyakarta, Karya Kencana, 1997) hlm. 42-43

⁵⁴ Bagir Manan, *Hubngan Op, Cit.*, hlm. 21

Sedangkan Irawan Soejito menggolongkan desentralisasi terdapat tiga penggolongan, desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi administratif atau dekonsentrasi (*ambtelijke decentralisate*). Dalam hal ini, Irawan Soejito terdapat dua pandangan mengenai desentralisasi dan dekonsentrasi. Pertama, dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk dari desentralisasi. Kedua, dekonsentrasi adalah sekedar pelunakan sentralisasi menuju ke arah desentralisasi.⁵⁵ Sedangkan Amrah Muslimin membagi desentralisasi menjadi tiga bagian. Desentralisasi fungsional, desentralisasi politik, dan desentralisasi kebudayaan.⁵⁶ Lain halnya dengan pendapat G. Shabir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, ada empat bentuk pokok dari desentralisasi, yaitu dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi atau debirokratisasi.⁵⁷

1. Kerangka Konseptual

a. Otonomi Desa

Secara etimologi, otonomi diartikan sebagai mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Otonomi diambil dari kata "autonomie" (Belanda), "autonomy" (Inggris). Auto berarti sendiri, nomy atau nomos berartikan aturan atau undang-undang; autonomy adalah mengatur sendiri. Ada tiga jenis otonomi :

b. Otonomi materiil

⁵⁵ Irawan Soejito, dikutip dari Bagir Manan, *Hubungan...* Op. Cit., hlm. 22

⁵⁶ Amarah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah* (Bandung, Alumnii, 1978) Hlm. 15

⁵⁷ Tri Ratnawati, "Desentralisasi Dalam Konsep Dan Implementasinya Di Indonesia Di Masa Transisi; Kasus UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah" dalam buku "Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia", Editor.

Pada otonomi ini urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, diperinci secara tegas, didaftarkan dan ditetapkan secara tegas, dalam undang-undang pembentukan daerah.

c. Otonomi formil

Keadaan pada otonomi ini sebaliknya. Urusan yang diserahkan kepada daerah tidak diperinci secara tegas. Daerah mengurus semua urusan yang dipandang olehnya sebagai "urusan daerah". daerah mempunyai kebebasan mengatur urusan tersebut.

d. Otonomi riil

Merupakan campuran dari kedua otonomi di atas. Pemerintah menetapkan dengan tegas urusan yang diserahkan kepada daerah, tapi urusan tersebut bisa ditambah lagi jika daerah memintanya.

Otonomi desa adalah wewenang dan kewajiban desa untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika demikian hakikat otonomi daerah dan desa adalah sama. Akan tetapi ada perbedaan keduanya, perbedaan yang sederhana adalah ruang lingkupnya. Adapun perbedaan yang pokok ialah, otonomi daerah sebagaimana telah dijelaskan di atas adalah berdasarkan atas pemberian dari pemerintah. Otonomi daerah berbarengan dengan terbentuknya daerah. urusan yang diserahkan pemerintah kepada daerah adalah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi.

Sedangkan otonomi desa adalah otonomi yang sudah ada sejak

desa itu terbentuk, atau otonomi desa berasal dari asal-usul, adat istiadat yang mencakup kehidupan lahir dan batin penduduk desa. Otonomi desa tidak berasal dari pemberian dari pemerintah. Dan dengan demikian otonomi desa tidak pula sebagai akibat dari pelaksanaan asas desentralisasi.⁵⁸

Berbagai kalangan berpandangan bahwa desa merupakan otonomi asli. Karena kewenangan untuk mengatur dirinya sendiri sebagai kesatuan masyarakat hukum terbentuk jauh sebelum kemerdekaan. Sedangkan otonominya tidak didapat melalui pemberian, tidak seperti daerah otonom (Provinsi, Kabupaten/Kota) yang memperoleh dari Pemerintahan Pusat.

Menurut Hatta, Desa merupakan berkembangnya demokrasi yang asli, karena di dalamnya mencerminkan unsur-unsur dan prinsip demokrasi. Adanya musyawarah mufakat, rakyat untuk menyatakan protes, serta terciptanya iklim gotong royong. Bahkan Hatta lebih tegas menyatakan, demokrasi yang asli itu sebenarnya hanya ada ditingkat desa, selain itu tidak ada demokrasi.⁵⁹

Secara istilah otonomi diambil dari bahasa Yunani, *autos-nomos* yang berarti (*sendiri dan undang-undang*) atau lebih tepatnya membuat undang-undang sendiri (*zelfwetgeving*). Sedangkan otonomi sendiri menurut Ni'matul Huda adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. salah satu

⁵⁸ Bayu Surianingrat, Desa dan kelurahan menurut UU No.5 Tahun 1979

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat.... Op.Cit.* hlm. 30

penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang diberikan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁶⁰

Mengenai otonomi desa dalam pandangan Sutoro Eko, setidaknya ada empat pandangan. *Pertama*, secara legal formal yang biasanya sering dikemukakan oleh ahli hukum. dalam UU sering ditemukan diktum “desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri” sebagai definisi standar otonomi desa. Pengertian ini berarti desa merupakan sebuah subyek hukum yang berhak dan berwenang membuat tindakan hukum, membuat peraturan yang mengikat, menguasai tanah, membuat surat-surat resmi, berhubungan dengan pengadilan, menyelenggarakan kerjasama, dan lain-lain. Padahal otonomi tidak sekedar persoalan hubungan hukum, akan tetapi hubungan desa dengan negara. Desa baru bisa disebut otonom kalau ia memperoleh pembagian kewenangan dan keuangan dari negara, sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengelola pemerintahan.

Kedua, otonomi desa baru dipahami dan ditegaskan sebagai bentuk pengakuan negara terhadap eksistensi desa beserta hak asal usul dan adat istiadatnya. Ini artinya negara tidak merusak, melainkan melindungi eksistensi desa. Negara juga harus memberikan pengakuan terhadap eksistensi desa yang umurnya jauh lebih tua ketimbang NKRI. Pengakuan adalah pijakan pertama, otonomi desa berarti pembagian kekuasaan, kewenangan dan keuangan Kepala Desa.

⁶⁰ Ni'matul Huda, "Hukum Pemerintahan Desa Op. Cit. hal. 47

Ketiga, konsep "self-governing community" sering ditunjuk sebagai padanan frasa "kesatuan masyarakat hukum", tetapi sejauh ini belum ada elaborasi yang memadai konsep asing itu. *Keempat*, cara pandang romantik-lokalistik. Meski UU tidak ada rumusan tentang otonomi desa, tetapi wacana resmi menegaskan bahwa desa memiliki "otonomi asli" berdasarkan asal usul dan adat setempat. Konsep otonomi asli justeru bias menjadi jebakan yang mematikan bagi desa, sebab banyak hal yang "asli" milik desa khususnya sumber daya alam telah diambil oleh negara dan di eksploitasi terus menerus.⁶¹

Otonomi desa tidak bisa lepas dari konteks relasi antara desa dan supradesa, sebab desa menjadi bagian dari negara yang menjalankan sejumlah kewajiban yang dibebankan oleh negara. Karena itu, lebih sekadar swadaya, otonomi desa merupakan persoalan pemerataan dan keadilan hubungan antara negara dan desa. Desa, khususnya pemerintahan desa, mempunyai hak bila berhadapan dengan negara, sebaiknya ia mempunyai kewajiban dan tanggungjawab kepada masyarakat desa.⁶²

Otonomi desa mengandung prinsip keleluasan (*discretionary*), kekebalan (*imunitas*), dan kapasitas (*capacity*). Keterpaduan antara keleluasan dan kapasitas bakal melahirkan kemandirian desa, yakni kemandirian mengelola pemerintahan, mengambil keputusan, dan mengelola sumberdaya lokal sendiri yang sesuai dengan preferensi

⁶¹ Sutoro Eko, Masa Lalu.... dalam Ni'matul Huda, "Hukum PemerintahanDesa.. Op.Cit. hal. 48

⁶² Sutoro Eko dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, (Yogyakarta, IRE Press, 2005) Hlm. 53

masyarakat lokal.⁶³ Kemandirian desa merupakan bagian dari tujuan otonomi desa yang hendak dicapai, dengan demikian otonomi desa harus mencirikan tiga prinsip di atas. Perlu disadari bahwa, konsep otonomi desa lahir di era kolonialisme. Meminjam istilah Ari Dwipayana, otonomi desa memanglah “anak rahim kolonialisme”. Pemerintah kolonial pada tahun 1906 menjadikan dan memberikan pengakuan terhadap pemerintahan model *Zelfbetuurende landschappen* (swapraja), dan otonomi desa *Inlandsche Gemmeente Ordonantie*, khusus desa-desa di Jawa. Dan untuk desa-desa di luar Jawa disebut dengan *Inlandsche Gemmeente Ordonantie Buitengewesten*. Dengan demikian desa, atau adat di Indonesia mendapatkan pengakuan jauh sebelum NKRI ini terbentuk. Desa dan desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum atau biasa disebut dengan *self-governing community* dan *local-self government* merupakan otonomi asli yang harus dipertahankan hingga saat ini.

Menurut Soetardjo, isi dari otonomi desa dapat diuraikan diantaranya; *Pertama*, otonomi dibidang ketentraman dan ketertiban masyarakat. *Kedua*, otonomi dibidang pertanian, peternakan, dan perikanan. *Ketiga*, otonomi dibidang keagamaan untuk menciptakan kehidupan yang harmoni. *Keempat*, otonomi dibidang pengajaran dan kesehatan. *Kelima*, otonomi dibidang pertanahan dan peradilan Desa.⁶⁴

Sedangkan pengakuan terhadap adanya otonomi desa, jika dilihat melalui konstitusi, maka Pasal 18 ayat (1) yang berbunyi, “Negara

⁶³ *Ibid* hlm. 53

⁶⁴ Hanif Nurcholis, “*Pertumbuhan*” *Op., Cit.*, hlm. 21-24

mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang". Lalu selanjutnya dilanjutkan dengan ayat (2) yang berbunyi, " Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-undang."

Melihat esensi dua pasal di atas, maka pengakuan adanya otonomi desa benar adanya, dan tidak cukup hanya sekedar diberikan oleh negara, tetapi lebih dari itu, pengakuan adanya susunan asli dan hak asal usul dalam masyarakat desa.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini mencoba menjelaskan sistematika penulisan sebagai berikut. Adapun penelitian ini terdiri dari lima bab, dan masing-masing bab terdiri dari beberapa variabel-variabel. Pembahasan masing-masing bertujuan untuk mencari jawaban dari rumusan masalah yang menjadi fokus dalam penelitian ini. Adapun bab pembahasan sebagai berikut :

BAB I, berisikan pendahuluan. Adapun bagian dari pendahuluan terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, kerangka teoritik dan konseptual, metode penelitian, dan terakhir sistematika penulisan.

BAB II, dalam bab ini berisi tinjauan pustaka, penulis mencoba akan mengurai tentang konsep, teori tentang sistem pemerintahan daerah, dan

sistem pemerintahan desa berdasarkan peraturan perundangundangan pasca reformasi. Hal demikian dipergunakan untuk menganalisis penelitian ini pada bab selanjutnya.

BAB III, berisikan tentang metodologi penelitian, yaitu paparan tentang metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis. Oleh karena penelitian ini berjenis yuridis *normative* maka metodologi pada bab ini terdiri dari jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum dan analisa bahan hukum.

BAB IV, bab ini akan difokuskan pada analisis hubungan daerah dan desa sebelum dan sesudah berlakunya UU No 6 Tahun 2014, yang terdiri dari hubungan keuangan, hubungan sistem dan susunan organisasi pemerintahan, dan hubungan kewenangan. serta pembahasan tentang implikasi otonomi desa dalam UU No.22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 6 Tahun 2014 atau sebelum dan sesudah ditetapkannya UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

BAB V, menjadi bahasan terakhir yang berisikan penutup. Di dalam penutup terdiri menjadi dua bagian, yakni kesimpulan dan saran.



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Sejak penelitian ini dimulai dengan mengambil sebuah judul "*Hubungan Pemerintah Daerah Dan Pemerintah Desa Sebelum dan Sesudah Berlakunya UU. 6 Tahun 2014 Tentang Desa*". Maka berdasarkan rumusan masalah di depan yang telah dikemukakan, dapat diambil sebuah kesimpulan sebagai berikut:

1. Hubungan Desa dengan Daerah sebelum ditetapkannya UU. No. 6 Tahun 2014, kurang begitu jelas dan cenderung parsial, karena diatur secara umum. Walaupun desa dalam definisinya ditegaskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus urusan kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat. Akan tetapi Desa pada kenyataannya tetap dalam himpitan Pemerintahan Daerah, dan tidak jarang Desa melaksanakan kewenangan sisa dari Pemerintahan Daerah. Hubungan sistem dan organisasi pemerintahan, hubungan kewenangan, dan hubungan keuangan hanya berhenti di Daerah. Melalui UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa atau sesudah berlakunya UU tersebut mengembalikan hubungan Desa tidak hanya dengan Daerah, melainkan juga dengan Pemerintah. Adanya tugas pembantuan Pemerintah kepada Desa serta hubungan keuangan yang bersumber dari APBN dan APBD, merupakan adanya hubungan antara Desa, Daerah, dan Pusat.

2. Problematika yang dihadapi sebelum UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa masih sangat nampak kedudukan desa sebagai bawahan dari pemerintah daerah, keberadaan desa dan desa adat menjadi bagian dari aspek ketatanegaraan karena desa merupakan satuan pemerintah otonom sesudah berlakunya UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, Eksistensi Desa dan Desa Adat sebagai kesatuan masyarakat hukum, serta otonomi asli yang bersumber dari hak asal-usul dan adat istiadat telah diakui dan memiliki landasan konstitusional. Kedudukan Desa bukan sebagai susunan Pemerintah terendah, melainkan sub sistem dari Pemerintah. Desa menurut Undang-undang ini adalah penggabungan dua unsur penting, yakni *self-local governing community* dan *local self government* yang dijalankan berdasarkan asas rekognisasi dan subsidiaritas. Namun pada kenyataan yang terjadi Pemerintah Desa masih terintervensi dengan pemerintah di atasnya/Kab/Kota melalui kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.

B. Saran-Saran

1. Perlu adanya penguatan secara eskplisit dalam konstitusi UUD 1945, tentang Desa atau Desa Adat dan otonomi Desa (otonomi asli). karena dalam bentuk Negara kesatuan yang terdesentralisasi yang dijalankan dengan otonomi hanya berhenti di Daerah. Oleh karena itu perlu adanya pengakuan secara eskplisit tentang otonomi Desa.
2. Pengaturan tentang kewenangan Desa ke depan harus berada di bawah kewenangan satu Kementerian yaitu Kementerian Desa PDTT. Agar tidak

ada lagi kerancuan sistem dan aturan pelaksanaan yang saling berbenturan dengan aturan tentang Desa yang masuk dalam Kementerian Dalam Negeri. Sehingga Desa ke depan tidak sibuk dengan urusan administrasi belaka.





DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko, *"Membangun Good Governance Di Desa"* (IRE Press, Yogyakarta, 2003)
- Abdur Rozaki, dkk, *"Desa, Otonomi dan Desentralisasi"*, (Yogyakarta, IREPress, 2005)
Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara* (Jakarta, Bumi Aksara, 1993)
- Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dab Hukum*, (Bogor, Ghalia Indonesia, 2007)
- Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta; Hakikat Otonomi dan Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, (Yogyakarta, Citra media, 2006)
- Amarah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah* (Bandung, Alumi, 1978)
- Andi Mustaripide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, (Jakarta, Gaya Media Pratama, 1999)
- Bagir Manan, *"Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945"*, Cetakan Pertama (Jakarta, Sinar Harapan, 1994)
_____, *"Menyongsong Fajar Otonomi Daerah,"* (Yogyakarta, PSHUII, 2001)
Binarto, *Interaksi Desa-Kota*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1989)
- Budi Baik Seregar, Wahono (penyunting), *Kembali Ke Akar; Kembali Ke Konsep Otonomi Masyarakat Asli*, (Jakarta, Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat, 2002)
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, cetakan kedua, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985)
- Dan Sugandha, *Masalah Otonomi dan Hubungan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Bandung, CV Sinar Baru)
- Dadang Julianta, *Arus Bawah Demokrasi; Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Cet.I (yogyakarta, Lapera Pustaka Utama, 2000)
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002,

- Fahmi Amrusyi, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan*, dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, (Jakarta, Media Sarana Press, 1987)
- G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, *Decentralization and Development*, (California, SAGE-Publications, 1983)
- H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, (Bandung, PT Rajagrafindo)
- Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta, Erlangga, 2011)
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cet. ke-14 (Bandung, Nusa Media, 2014)
- Ina E. Slamet, dikutip dari Suhartono Dkk, "*Politik Lokal; Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah*", (Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001)
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, (Jakarta, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994)
- _____, *Konstitusi dan Konstitualisme*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2006)
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Alumni, 2004)
- Koentjaraningrat, *Masalah-Masalah Pembangunan: Bunga Rampai Antropologi Terapan*, dikutip dari Heny Setyowati, *kedudukan Peraturan Desa Sebelum dan Setelah Lahirnya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Desa*, Tesis UII, 2014
- Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet ke-5 (Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH UI, 1983)
- Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Sosial-Legal*, (Semarang, Jurusan Ilmu Politik FISIP UNDIP, 2008)
- Moh. Yamin, "*Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*" dikutip dari Ni'matul Huda, "*Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah*

Perkembangan dan Problematika' Cetakan Pertama (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005)

Mohammad Hatta, dikuti dari, Suhartono Dkk, "*Politik Lokal; ParlemenDesa: Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah*", (Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001)

Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, Gramedia, 2008)
Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta, UII Press, 1993)

Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, cetakan I (Yogyakarta, PolGov Fisipol UGM, 2013)

M. Solly Lubis, *Hukum Tatanegara*, cet.V (Jakarta, Mandar Maju,1992)
Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah; Kajian Tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*, Yogyakarta, UII Press,2006

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta, Grafindo Persada, 2005)

_____, "*Hukum Pemerintahan Daerah*", (Bandung, Nusa Media, 2009)

_____, "*Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*", (Setara Press, Malang, 2015)

Pratikno, "*Desentralisasi Pilihan Yang Tidak Pernah Final*" dalam buku "*Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*", Editor. Abdul Gaffar Karim. Cet III (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011)

Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*, cet, II (Yogyakarta, BPF, 2004)

_____, *Ilmu Negara* (Yogyakarta, Liberty, 2000)

Suratman dan Philips Dillah, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung, Alfabeta.

Sutoro Eko dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, (Yogyakarta, IRE Press, 2005)

- Sunaji Zamroni, dkk. *Desa Mengembangkan Penghidupan Berkelanjutan*, (Yogyakarta, IRE Press, 2015)
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "*Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*", (PT. Raja Grafindo Persada, 2003)
- Sri Soemantri M. *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*, (Jakarta, Rajawali Press, 1981)
- Syaukani HR, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002).
- The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-undang Tentang Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, (Yogyakarta, Karya Kencana, 1997)
- Tri Ratnawati, "*Desentralisasi Dalam Konsep Dan Implementasinya Di Indonesia Di Masa Transisi; Kasus UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*" dalam buku "*Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*", Editor. Abdul Gaffar Karim. Cet III (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011)
- Tunner, Mark and Hume, David, "*Governance, Administration and Development*", (London, MacMillan LTD, 1990)

B. REFRENSI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
4. Undang-undang No.12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah perubahan kedua (revisi) atas Undang-undang sebelumnya. Undang-undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
5. Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa
6. Peraturan Pemerintah (PP) No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa
7. Peraturan Pemerintah (PP) No. 43 Tahun 2014 Tentang Desa
8. Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara
9. Peraturan Pemerintah (PP) No. 22 Tahun 2015, (revisi) Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.

C. TESIS DAN DISERTASI

Zen Zanibar, *Otonomi Desa Dengan Acuan Khusus Pada Desa Di Propinsi Sumantera Selatan*, Deseratsi (FH Universitas Indonesia, 2003)

Nukthoh Arfa Wie Kurde, *Peranan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Penguatan Integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia; Analisis Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Desertasi (Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2011)

Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Desertasi, Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1993

Ita Iryanti "Implementasi Otonomi Desa Menurut UU No. 32 Tahun 2004; Studi Kasus Penerapan Otonomi Desa di Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar Propinsi Riau, Tesis, (yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2008)

Zayanti Mandasari, *Politik Hukum Pemerintah Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa di Masa Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi*, Tesis (Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2015)

Djamilah, *Pelaksanaan Sistem Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Indragiri Hilir Setelah Berlakunya UU No.32 Tahun 2004*, TESIS (yogyakarta, FH UII, 2008)

Ni'matul Huda, *Berkayuh Diantara Bentuk Negara Kesatuan Dan Federal*, Jurnal Konstitusi PSHK UII, Vol.1., No.01

Jazim Hamidi, *Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)*. Jurnal Hukum UII. Vol.18.No.3.18 Juli 2011.

D. RISALAH SIDANG

Risalah Sidang Pansus RUU Tentang Desa, jenis Rapat Dengar Pendapat Umum, masa persidangan IV, Tahun 2011-2012, Ruang Pansus B, tempat Nusantara II It.3, DPR RI. Kamis, 24 Mei 2012 .

Risalah Laporan Singkat Pansus RUU Tentang Desa, Jenis Rapat Dengar Pendapat Umum, masa persidangan I, Tahun 2013-2014, Ruang Pansus B, Gedung Nusantara II It.3, DPR RI. Selasa, 1 Oktober 2013.

Risalah Sidang Perihal Pengujian Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Terhadap Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Ruang Sidang Mahkamah Konstitusi RI. Rabu, 15 Februari 2023

E. INTERNET

Aang Kusmawan, "*Mengukur Kemandirian Desa*", Opini Kompas 8 Mei 2015
Djohermansjah Djohan "*Beban Otonomi Desa*" Opini Kompas, 31 Maret 2023

Trisno Yulianto, "*Membangun Kembali Kerjasama Desa*", Opini Kompas 3 Juni 2023

F. JURNAL

Rudiadi, Ratna Herawati, "*Pemilihan Kepala Desa Serentak Dalam Perspektif Otonomi Desa*" Jurnal Law Reform, Volume 13 Nomor 1 Tahun 2017.

Bambang Adhi Pamungkas "*Pelaksanaan Otonomi Desa Pasca Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*" Jurnal USM Law Review, Vol 2 No 2 Tahun 2019.



