

IMPLEMENTASI UU DESA: PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA DAN HUKUM EKONOMI

Editor:
Sutoro Eko Yunanto

Judul:

Implementasi UU Desa: Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi

Perpustakaan Nasional:

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

xii+246 hlm.; 16 x 24 cm

ISBN: 978-602-60367-9-7

Cetakan Pertama, 2018

Penulis:

Shanti Dwi Kartika

Novianto M. Hantoro

Denico Doly Tobing

Monika Suhayati

Editor:

Sutoro Eko Yunanto

Desain Sampul:

Fajar Wahyudi

Tata Letak:

Tim Kreatif Lingkar Muda Mandiri

Diterbitkan oleh:

Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI

Gedung Nusantara I Lt. 2

Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270

Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

Bekerjasama dengan:

Inteligencia Intrans Publishing, Anggota IKAPI

Jl. Joyosuko Metro 42 Malang, Jatim

Telp. 0341- 573650 Fax. 0341-588010

redaksi.intrans@gmail.com

www.intranspublishing.com

Kata Pengantar

Puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, bahwa atas rahmat dan karunia-Nya kami dapat menyelesaikan penelitian dan menerbitkannya dalam bentuk buku Implementasi UU Desa: Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi. Buku ini merupakan salah satu buku dari sejumlah buku penelitian yang telah dihasilkan oleh peneliti pada Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI.

Sesuai judulnya, buku ini memberikan analisa terhadap implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) dari perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi. Buku ini terdiri dari empat tulisan yang dihimpun dalam satu buku yaitu: 1) Otonomi Desa Pasca-Berlaku Undang-Undang Desa; 2) Implementasi Kedudukan dan Kewenangan Desa Berdasarkan Undang-Undang Desa; 3) Pendamping Desa: Pengaturan Hukum dan Implementasinya; dan 4) Pengaturan Pendirian Badan Usaha Milik Desa dan Status Hukumnya. Tulisan pertama hingga ketiga menganalisa implementasi UU Desa menggunakan perspektif Hukum Tata Negara, sedangkan tulisan keempat menggunakan perspektif Hukum Ekonomi.

Implementasi UU Desa dipandang penting diangkat menjadi topik penelitian dan hasilnya diterbitkan menjadi buku mengingat UU Desa telah berjalan selama lebih dari empat tahun namun dalam pelaksanaannya masih menemui berbagai permasalahan. Buku ini berusaha mengupas beberapa permasalahan yang ditemui di lokasi penelitian. Besar harapan kami bahwa buku ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi bagi Pemerintah, DPR RI, dan masyarakat luas dalam melaksanakan UU Desa.

Akhir kata, semoga maksud dan tujuan kami melalui penerbitan buku ini dapat terwujud dan kami senantiasa terbuka terhadap kritik yang bersifat membangun sebagai masukan untuk penyempurnaan buku.

Jakarta, 30 September 2018

Penulis

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel	
Daftar Bagan	
Prolog	1

BAGIAN 1 OTONOMI DESA PASCA BERLAKU UNDANG-UNDANG DESA

Shanti Dwi Kartika

I. Pendahuluan	27
II. Desain dan Otonomi Desa	33
III. Sejarah Pengaturan Desa Sebelum UU Desa	48
IV. Mazhab Desa Versi UU Desa	71
V. Implementasi Otonomi Desa Pasca Berlaku UU Desa	82
VI. Penutup	91
Daftar Pustaka	92

BAGIAN 2
IMPLEMENTASI KEDUDUKAN
DAN KEWENANGAN DESA BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG DESA

Novianto M. Hantoro

I. Pendahuluan	99
II. Kedudukan Desa dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Pasca-Perubahan UUD 1945	111
III. Pergeseran Kewenangan Desa	115
IV. Pengaturan Kewenangan Desa dalam Peraturan Pelaksanaan UU Desa	129
V. Implementasi Kewenangan Desa	141
VI. Penutup	151
Daftar Pustaka	153

BAGIAN 3
ASPEK HUKUM PENGATURAN PENDAMPING
DESA DAN IMPLEMENTASINYA

Denico Doly

I. Pendahuluan	155
II. Pengaturan Pendamping Desa	159
III. Masa Depan Pendamping Desa dalam Kerangka Hukum	182
IV. Penutup	190
Daftar Pustaka	191

BAGIAN 4
PENGATURAN PENDIRIAN BADAN USAHA MILIK
DESA DAN STATUS HUKUMNYA

Monika Subayati

I. Pendahuluan	195
II. Subjek Hukum Badan Hukum	199
III. Pengaturan Pendirian Badan Usaha Milik Desa	203
IV. Praktik Pendirian dan Status Hukum Badan Usaha Milik Desa	209
V. Status Hukum Badan Usaha Milik Desa	218
VI. Penutup	226
Daftar Pustaka	227
Epilog	231
Indeks	237
Tentang Penulis	241
Tentang Editor	245

Daftar Tabel

Bagian 1

Tabel 1. Desa Lama Vs. Desa Baru	77
--	----

Bagian 2

Tabel 1. Perbandingan Pengaturan Kewenangan Desa dalam Undang-Undang	122
Tabel 2. Perbandingan Pengaturan Mengenai Kewenangan Desa Berdasarkan Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa	135
Tabel 3. Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul	142
Tabel 4. Contoh Kewenangan Lokal Berskala Desa	144

Daftar Bagan

Prolog

Bagan 1. Tipologi Kedudukan Desa	9
--	---

Bagian 1

Bagan 1. Hubungan antara Otonomi Desa, Otonomi Daerah, dan NKRI	42
Bagan 2. Wajah Baru Desa, Arah Baru, Peta Jalan Baru	76
Bagan 3. Dasar Hukum Dana Desa	90

Bagian 2

Bagan 1. Rancangan Bentuk Pemerintahan Daerah dalam UUD 1945	101
Bagan 2. Proses Penetapan Daftar Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa	134
Bagan 3. Contoh Berita Acara Musyawarah Desa tentang Pemilihan Kewenangan	147

Bagian 4

Bagan 1. Pendirian BUM Desa	208
-----------------------------------	-----

Prolog

“Dialektika Hukum dan Desa”

Sutoro Eko

Buku ini merupakan sebuah kajian para sarjana hukum atas desa, yang disunting oleh sarjana politik pemerintahan. Sebagai orang yang menggeluti studi desa, saya berupaya mengembangkan mazhab desa, yakni memandang hukum, pemerintahan, ekonomi dan pembangunan dari sudut desa, untuk kepentingan desa. Cara seperti ini sebenarnya termasuk kategori sarjana “murtad”, sebab tradisi ilmu politik yang bias Barat memiliki *telos* untuk membentuk negara-bangsa modern seperti di Eropa, tanpa harus diganggu oleh desa dan adat. Tetapi jalan “murtad” saya tempuh, sebab negara yang terbentuk di Indonesia bukanlah “negara universal” melainkan terbentuk apa yang disebut Ruth McVey (1982) sebagai “negara pegawai” (*Beamtenstaat*) warisan kolonial. Negara tidak hanya menempatkan desa sebagai “batu landasan” (integrasi dan penyerapan) dan desa sebagai “batu penjuru” (penetrasi negara ke dalam desa); tetapi secara kontradiktif, negara juga membuat desa sebagai “batu loncatan”, yang menempatkan desa sebagai penghubung sekaligus parasit, untuk memanfaatkan tanah dan tenaga kerja. Bahkan desa juga menjadi “batu sandungan” bagi kepentingan ekstraksi negara-kapitalis dalam memanfaatkan tanah dan tenaga kerja. Dengan kalimat lain, negara tidak melakukan revolusi untuk menghancurkan desa, melainkan memanfaatkan, menunggangi dan menjadi parasit pada tubuh desa. Dalam hal ini Clifford Geertz (1980) berujar: negara tidak pernah berhasil masuk ke dalam negara, kecuali ketika merusaknya, dan negara tidak pernah berhasil menyerap desa ke dalamnya kecuali ketika menindasnya.

Kegagalan negaranisasi (*state formation*) membuat desa tetap eksis sebagai fakta sosiologis-historis, meskipun eksistensi desa tidak berdiri tegak-lurus sebagai entitas otonom. Desa yang tetap eksis ini bisa dipandang sebagai “batu sandungan” bagi pembentukan negara. Tetapi, bila dilihat dari sudut pandang desa, kehadiran negara memang tidak sesuai dengan kepentingan desa, sehingga ada resistensi desa terhadap negara. Resistensi itu direpresentasikan peribahasa dalam bahasa Jawa: “*desa mawa cara, negara mawa tata*”.

Dialektika antara negara dan desa yang tidak selesai itu maka saya melihat betapa pentingnya desa. Dari sisi ilmu pengetahuan, saya merekomendasikan dan merintis pembentukan “mazhab desa”, yakni melihat hukum, politik, ekonomi, pemerintahan dan pembangunan dari sisi desa. Setidaknya saya bisa menyumbangkan konsep *self governing community*, subsidiaritas, kewenangan lokal desa, desa membangun dan *Badan Usaha Milik Desa* (BUMDesa) bercirikan desa, ke dalam UU Desa. Mazhab itu saya bangun berdasarkan dialektika antara narasi kecil dan narasi besar, sekaligus memperoleh banyak ilham dari para sejarawan seperti Prof Sartono Kartodirdjo, George Kahin, Prof. Kuntowijoyo, dan Prof Suhartono; sosiolog seperti Prof Selo Soemardjan; antropolog seperti Clifford Geertz dan Robert Chambers, ilmuwan politik “murtad” seperti James Scott, Robert Wade dan Elinor Ostrom; ekonom “murtad” seperti Prof. JH Boeke dan Prof Mubyarto, maupun penganut sosiologi hukum seperti Prof. Satjipto Rahardjo dan Prof Soetandyo Wignjosoebroto.

Lalu apa kaitan antara mazhab desa dengan nama-nama besar itu dan mazhab sosiologi hukum? Saya membuka bentang sejarah panjang tentang desa, termasuk hiruk pikuk ekonomi politik, politik pemerintahan dan hukum pemerintahan di baliknya. Di sepanjang sejarah relasi antara hukum dan desa tidak pernah sempurna dan berdiri tegak-lurus, hukum sebagai produk politik tidak pernah berpihak pada desa. Desa selalu diayun oleh banyak pendulum ekonomi-politik, politik pemerintahan dan hukum pemerintahan, tidak hanya

kanan kiri, tidak hanya liberal versus konservatif, tetapi ke utara, selatan, barat dan timur. Sejarah kolonial sangat penting untuk memahami relasi hukum dan desa, maupun pendulum yang mengayun desa di masa pascakolonial sampai hari ini.

Kolonialisasi, Hukum, dan Desa

Ayunan pendulum, termasuk konstruksi ekonomi-politik, politik pemerintahan dan hukum pemerintahan atas desa, dimulai pada zaman kumpeni dan semakin tajam sejak tahun awal 1800. Para sejarawan menceritakan bahwa desa Jawa antara abad ke-7 dan abad ke-17 relatif sama tidak berubah: hidup dalam komunalisme, patrimonialisme, tidak ada hukum, tetapi desa menikmati kemandirian (otonomi) dan kemakmuran. Raja tidak pernah campur tangan pada rumah tangga desa, yang penting desa sanggup membayar upeti, pajak dan kerja wajib kepada raja. Tetapi kedatangan bangsa Eropa menciptakan perubahan drastis atas desa. Sejarawan ekonomi asal Amerika, Clive Day (1904), berujar bahwa institusi pribumi, termasuk desa, teramat penting bagi sejarah dan kekuasaan kolonial. VOC memperoleh konsesi desa dari para bupati dan kemudian mereka sewakan kepada pengusaha China. Orang desa diisolasi (dikurung) hanya melakukan produksi, tetapi yang melakukan distribusi dan perdagangan adalah para perantara (tengkulak), yakni bangsa China. Gubernur Jenderal Herman Daendels (yang membawa spirit Revolusi Perancis) melarang penyewaan desa yang dilakukan VOC dan China, ingin membebaskan rakyat desa dari cengkeraman bupati dan penguasa lokal, dengan cara memaksa rakyat melakukan kerja rodi. Pendulum ini ternyata hanya memindahkan rakyat dari mulut singa ke mulut buaya. Raffles dari Inggris datang tahun 1811, melakukan liberalisasi desa dengan cara menyelenggarakan pemilihan kepala desa secara langsung, yang bertujuan memperkuat posisi kepala desa sembari memotong penindasan penguasa lokal dan kolonial terhadap desa (JS Furnivall, 1939). Meskipun liberal, Raffles

tetap memperlakuk kepala desa untuk melakukan eksploitasi pengumpulan sewa tanah (*land rent*) sebagai jalan untuk kepemilikan tanah pribadi pada petani yakni sejumlah dua perlima dari hasil panen garapan petani. Raffles juga memperkenalkan administrasi modern kepada desa dalam pelaksanaan sewa tanah. Tetapi administrasi itu begitu rumit yang mempersulit desa, sehingga kepala desa terpaksa “membayar” para birokrat untuk melakukan perhitungan dan laporan sewa tanah.¹

Periode Tanam Paksa (1830-1870) membuahkan formasi negara dan formasi desa yang bercorak kolonial. Desa menjadi basis ekonomi-politik Tanam Paksa, tanpa disertai dengan kerangka hukum. Formasi kolonial ini mempunyai tiga karakter yang terkait langsung dengan desa. *Pertama*, penguasa kolonial Belanda menjalankan pemerintahan secara efisien dengan pola pemerintahan tidak langsung (*indirect rule*), yakni memanfaatkan dan menunggangi struktur pemerintahan asli (Robert vn Niel, 1958; Heather Sutherland, 1979; Jan Breman, 1980). Kepala desa mempunyai otonomi asli untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, tetapi harus tunduk kepada bupati sebagai birokrat kolonial, sekaligus melakukan kerja wajib yang dibebankan oleh kolonial. Konstruksi ini berarti otonomi desa (yang belum dilandaskan pada kerangka hukum legal) ditempatkan dalam pemerintahan dalam negeri (*binnenlands bestuur*) yang formalistik, hirarkhis dan sentralistik. *Kedua*, menjaga stabilitas sosial dengan cara mempertahankan tradisi asli seperti gotong royong, kerja wajib dan kepemilikan komunal. Gubernur Jenderal J. Van den Bosch (1830-1833) sangat menyukai tradisi asli itu, bahkan penggantinya, Gubernur Jenderal J.C Baud (1833-1836) berujar bahwa desa merupakan

¹ Dua ratus tahun kemudian kepala desa menghadapi kesulitan administratif serupa dalam pengelolaan keuangan desa mulai dari perencanaan, penganggaran, tata laksana, pengadaan barang jasa, sampai laporan. Tidak sedikit kepala desa yang membar calo, konsultan maupun birokrat untuk memberesi urusan administrasi yang rumit itu. Bahkan Presiden Joko Widodo pernah berujar: “Kepala Desa tidak sibuk kerja mengurus rakyat, melainkan hanya sibuk kerja untuk mengurus laporan”.

“paladium perdamaian” yang hebat. *Ketiga*, melakukan eksploitasi terhadap tanah dan tenaga kerja untuk meraup keuntungan ekonomi sebesar-besarnya. Pola pemerintahan yang efisien, otonomi desa yang semu, isolasi terhadap tradisi asli untuk stabilitas sosial, pada dasarnya dikemas untuk mendukung eksploitasi ekonomi ini.

Penguasa tanam paksa yang konservatif dan parasit itu mendapat serangan dari kaum liberal, sebab menurut kaum liberal, tanam paksa telah melakukan penindasan terhadap desa dan menciptakan kemelaratan rakyat pribumi. Kaum liberal menyerukan perubahan atas Hindia Belanda dengan prinsip-prinsip liberal: ekonomi pasar bebas, kepemilikan pribadi, hak politik rakyat, pemerintahan hukum (*rule of law*), dan desentralisasi. Atas desakan kaum liberal, Belanda menghentikan tanam paksa yang eksploitatif itu pada tahun 1870, yang kemudian juga melahirkan UU Agraria 1870. Tetapi sebelum itu, pada tahun 1854, Pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan *Regeeringsreglement (RR)* yang merupakan cikal-bakal pengaturan legal-formal tentang daerah dan desa. RR menegaskan tentang kedudukan desa: (1) bahwa desa yang dalam peraturan itu disebut *inlandsche gemeenten* atas pengesahan kepala daerah (residen), berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah desanya sendiri; (2) bahwa kepala desa memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh gubernur jenderal atau dari kepala daerah (residen). Gubernur Jenderal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggaran. Dalam ordonansi itu juga ditentukan keadaan dimana kepala desa dan anggota pemerintah desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu. Kepala desa bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal, pemerintah wilayah dan residen atau pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi. Selain itu, dalam ordonansi diatur wewenang dari Desa Bumiputera untuk: (a) memungut pajak di bawah pengawasan tertentu;

(b) di dalam batas-batas tertentu menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diselenggarakan oleh desa (Sutardjo Kartohadikoesoemo, 1956; Suhartono, 2001).

Dengan demikian RR secara legal-formal memperkenalkan status “pemerintah(an) desa” yang melekat pada kesatuan masyarakat pribumi (*inlandsche gemeenten*). Pemerintah desa secara legal-formal hadir sebagai badan hukum yang berhak melakukan perbuatan hukum, sekaligus berwenang menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Namun, di sisi lain, desa tetap diletakkan dalam kontrol supradesa. Ruang kontrol ini membuat supradesa berkuasa penuh untuk melakukan campur tangan dan pengawasan terhadap desa, termasuk misalnya dalam pemilihan kepala desa. Inilah yang menjadi titik kritik para ilmuwan terhadap kolonialisasi desa: yakni desa memperoleh otonomi sebagai organisasi pribumi tetapi dibebani tugas-tugas eksploitasi kolonial, administrasi negara dan dikontrol ketat oleh negara.

Meskipun desa telah ditetapkan sebagai badan hukum seperti itu, tetapi sampai hari ini masih selalu ada debat: apakah desa itu badan hukum publik atau badan hukum organik (komunal)? Toh pemerintah kolonial hanya mewariskan dua jenis badan hukum, yakni badan hukum publik dan badan hukum privat; sedangkan badan hukum organik (komunal) tidak diakui dan ditetapkan, sebab yang terakhir ini menjadi batu sandungan bagi ekspansi kapitalisme meski selalu ada tuntutan dari kesatuan masyarakat hukum adat.

Badan hukum menjadi lebih rumit ketika menjelang tahun 1900 muncul Bank Kredit Desa (BKD) yang bermula di Banyumas. BKD yang dirintis oleh De Wolff dan bangsawan lokal, bertujuan melindungi pegawai sipil dan kepala suku Jawa dari riba (bunga) yang dihisap oleh lintah darat China (Djojohadikoesoemo 1941: 11). Dengan organisasi yang sangat longgar fungsi BKD diperpanjang di bawah arahan De Wolff untuk memasukkan pemberian kredit, tunai atau beras, kepada petani. Jaminan atas pinjaman-pinjaman ini berbentuk jaminan bersama (tanggung renteng) yang diberikan oleh setiap anggota

kelompok kecil peminjam. Dilihat secara hukum, Bank itu sendiri bukan koperasi, yakni para penggunanya (peminjam) tidak secara otomatis menjadi pemiliknya (pemegang saham), dengan mekanisme anggota. Dalam jangka panjang, De Wolff membayangkan, masyarakat desa atau desa itu sendiri akan menjadi 'masyarakat koperasi yang mengelola keuangannya sendiri dan membantu anggotanya dengan pinjaman, pada awalnya di sawah, kemudian mungkin juga dalam bentuk uang tunai. Dalam upaya untuk memulai pengembangan ini secara langsung, ia dan rekan-rekannya juga menyelenggarakan pembentukan 250 lumbung desa atau lumbung padi desa, masing-masing di bawah pengelolaan komite yang terdiri dari kepala desa, juru tulis, dan pemuka agama Islam, ditambah dua orang kaya yang dipilih oleh pejabat distrik (Besseling 1919). Lumbung ini ditujukan untuk membentuk dasar bagi sistem kredit koperasi terpadu dengan bank Purwokerto sebagai pusatnya (Djojohadikoesoemo 1941: 14).

BKD yang muncul dari proyek pemerintah itu ternyata tidak terlembaga sebagai koperasi baik secara *de facto* maupun *de jure*. Bersamaan dengan ordinansi 1906, debat muncul kembali: BKD itu koperasi atau bank milik desa. BKD tidak bisa disebut koperasi karena tidak berangkat dari anggota, melainkan dibentuk dengan proyek pemerintah yang menggunakan mekanisme desa. Tetapi BKD juga sulit dilembagakan menjadi bank milik desa, yang meskipun menggunakan mekanisme desa, tetapi secara hukum, Ordinansi 1906 tidak mengatur tentang hak-kewenangan desa dalam mendirikan atau memiliki badan usaha.² Karena kekosongan hukum ini, pada zaman Republik,

² Kisah yang sama juga terjadi pada dana bergulir warisan PNPM Mandiri Perdesaan (1998-2014) yang dikelola oleh Unit Pengelola Kegiatan (UPK), yang mereka sebut sebagai Dana Amanah Pemberdayaan Masyarakat (DAPM). Berbagai pihak, termasuk banyak kementerian, berdebat tentang legal standing DAPM tersebut. Kemendagri pernah menegaskan bahwa dana dan aset UPK-DAPM itu menjadi milik desa. TNP2K merekomendasikannya menjadi koperasi. Kementerian lain mengarahkan UPK-DAPM menjadi perkumpulan berbadan hukum (PBH). Kementerian Desa mengarahkannya untuk dikelola (bukan dimiliki) oleh BUMDesa Bersama. Para pelaku UPK tidak ingin duit DAPM itu direbut oleh desa,

pemerintah melindungi uang BKD warisan kolonial ini tetap bergulir terus, namun pengelolaannya dialihkan kepada BRI. Setelah Otoritas Jasa Keuangan (OJK) hadir, BKD dikembalikan ke pangkuan desa: (a) bisa dengan wadah BUMDesa skala desa jika tidak mau ribet dengan badan hukum; (b) atau menjadi PT Lembaga Keuangan Mikro (LKM) seperti Bank Perkreditan Rakyat yang berbadan hukum jika ingin menjadi besar. Sejumlah desa di Banyumas, misalnya, memilih jalan yang kedua dengan membentuk PT BKD (semacam BPR), tetapi lagi-lagi, pembentuk badan hukum PT itu bukanlah pemerintah desa melainkan pribadi-pribadi yang tengah menjabat kepala desa.

Debat tentang Kedudukan Desa

Konstruksi dan regulasi atas desa di zaman Republik Indonesia selalu terombang-ambing akibat dari warisan kolonial. Desa adalah fakta sejarah dan sosiologis, tetapi batang tubuh UUD 1945 sama sekali tidak menyebut desa. UUD 1945 hasil amandemen juga tidak mengenal desa, padahal pada era reformasi, aspirasi otonomi desa begitu kuat membahana di seluruh pelosok negeri, sebagai respons mereka atas UU No. 5/1979 yang merusak-menghancurkan otonomi desa. Dalam UUD 1945, desa hanya menempati posisi residu, sebagai contoh dari penjelasan konsepsi “250 - *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*” atau pemerintahan lokal dan kesatuan masyarakat hukum adat atau komunitas desa. Frasa itu menimbulkan perdebatan yang rumit dan sengit, dalam memaknai dan mendudukkan desa.

Ada yang memahami *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* merupakan satu entitas, dimana desa atau

meskipun mereka tahu bahwa selama ini pengelolaan dana bergulir itu menggunakan mekanisme desa: musyawarah desa, Badan Kerjasama Antar Desa dan Musyawarah Antar Desa. Sebagian besar UPK Jawa Tengah telah berubah menjadi PBH, yang dilegalkan oleh Kementerian Hukum dan HAM, sehingga PBH itulah yang secara *de jure* menjadi pemilik atas dana bergulir DAPM. Sebagian yang lain dana bergulir berpindah ke BUMDesa Bersama, bukan dimiliki melainkan dikelola dan digulirkan, dimana para pengurus UPK tetap menjadi pengurus unit dana bergulir di BUMDesa Bersama.

sebutan lain merupakan campuran keduanya, yang membentuk kesatuan masyarakat hukum adat. Ada pula yang membedakan antara *zelfbesturende landschappen* dengan *volksgemeen schappen*. Argumen perbedaan ini menimbulkan dua posisi: (1) desa sebagai *volksgemeen schappen* atau *self governing community* yang betul-betul murni, independen, tanpa label pemerintahan, dan berada di luar negara; (2) desa sebagai organisasi pemerintahan daerah (*locale rechtsgemeenschap* atau *local self government*) yang berada dalam tubuh negara, atau yang kemudian dikenal sebagai daerah otonom tingkat III.

Dari sini debat dimulai. Di sepanjang sejarah, desa khususnya kedudukan desa, selalu menjadi bahan perdebatan yang tidak pernah selesai, bersamaan dengan undang-undang yang tidak berdiri tegak dan silih berganti. Perdebatan dimulai dengan sebuah pertanyaan: desa itu fakta sosiologis atau fakta pemerintahan? Dari basis pertanyaan ini, saya menghadirkan tipologi kedudukan desa, dengan memperhatikan dua variabel itu, sebagaimana tersaji dalam Bagan 1.

Bagan 1. Tipologi Kedudukan Desa

		Fakta Sosiologis	
		Bukan	Ya
Fakta pemerintahan	Bukan	Kelurahan	Komunitas
	Ya	(1) Organisasi pemerintahan lokal otonom (<i>local self government</i> atau <i>locale rechtsgemeenschap</i>) (2) Unit pemerintahan negara lokal (<i>local state government</i>)	Masyarakat berpemerintahan sendiri (<i>self governing community</i> atau <i>volksgemeenschap</i>)

Secara historis-sosiologis, jauh sebelum kolonial, desa adalah fakta sosiologis dan fakta pemerintahan. Desa adalah masyarakat yang memiliki pemerintahan sendiri, mengatur-mengurus rumah tangganya sendiri atau kepentingan masyarakat setempat. Tetapi perjalanan panjang membuahkan tipe dasar yang tersaji dalam Bagan 1. *Pertama*, kelurahan: desa yang tanpa pemerintahan dan tanpa sosiologi. Kelurahan hanya unit administratif yang tidak melakukan perbuatan politik dan hukum. Kelurahan pada umumnya juga bukan komunitas yang mempunyai kesatuan organik seperti halnya di desa. *Kedua*, komunitas, desa hanya sebagai fakta sosiologis tanpa fakta pemerintahan. Ini yang terjadi di Barat. Negara membubarkan desa sebagai organisasi kekuasaan dan pemerintahan. *Ketiga*, desa dikonstruksi bukan sebagai fakta sosiologis melainkan hanya sebagai fakta pemerintahan. Ini bisa melahirkan desa sebagai *local self government* ataupun daerah otonom tingkat III sebagaimana pernah dikonstruksi oleh UU No. 22/1948 dan UU No. 19/1965. Bisa juga melahirkan *local state government* atau desa sebagai kepanjangan tangan negara yang terpisah dari basis sosiologisnya. Ini yang terjadi di zaman Orde Baru sebagaimana dikonstruksi oleh UU No. 5/1979. *Keempat*, *self governing community*, yakni desa sebagai fakta sosiologis dan sebagai fakta pemerintahan. Desa adalah masyarakat yang membentuk pemerintahan sendiri secara otonom tanpa berhubungan dengan negara. Ini desa yang mengisolasi dirinya sendiri, atau sengaja diisolasi oleh negara.

Menurut lensa hukum pemerintahan, pilihan kedudukan desa harus tegas, jatuh pada salah satu tipe, yang tidak mencampuradukkan satu tipe dengan tipe lainnya. Pemerintah kolonial mencampuradukkan antara *local state government* dan *self governing community*, atau desa sebagai kesatuan masyarakat hukum pribumi (asli) yang ditumpangangi dan ditindas oleh kewajiban desa sebagai kepanjangan tangan pemerintah. Pilihan pada hukum pemerintahan semacam ini tentu tidak lepas dari konteks sosiologis agar bisa diterima oleh desa, tetapi secara ekonomi politik dan politik pemerintahan, kepura-puraan sosiologis

ini merupakan kedok untuk penindasan politik dan penghisapan ekonomi. Karena itu campur aduk itu, menurut perspektif hukum pemerintahan, merupakan disain yang salah. UU No. 22/1948, yang antikolonial, melakukan koreksi atas tindakan kolonial, yang memilih jalan pembentukan atau penempatan desa sebagai *local self government*, sebuah bangun pemerintahan lokal yang terpisah dari basis sosiologis. Desa bukan berada di luar negara yang ditumpangi negara, melainkan ditarik ke dalam negara menjadi organisasi pemerintahan modern, atau sebagai daerah otonom tingkat III. Menurut pakar hukum pemerintahan, UU No. 22/1948 itu merupakan pengaturan kedudukan desa yang paling tepat dan sesuai dengan UUD 1945. Tetapi susunan yang seragam ini belum teruji dengan baik dan belum dilaksanakan di seluruh Indonesia. Saat itu belum diketahui apakah UU ini diterima luas oleh desa (atau sebutan lain) di seluruh Indonesia, mengingat desa ditempatkan sebagai pemerintahan yang dipisahkan dari basis sosiologisnya.

Pada periode yang sama Sultan HB IX dan Paku Alam VIII membuat maklumat yang berorientasi pada perubahan desa di Yogyakarta pada tahun 1946. Arsiteknya adalah Selo Soemardjan muda (Sekpri HB IX) yang berguru pada Soetardjo Kartohadikoesoemo. *Pertama*, melakukan penggabungan sejumlah desa menjadi satu agar skala otonomi dan ekonominya menjadi lebih besar. *Kedua*, membagi tanah kepada desa dan menatanya menjadi berbagai macam tanah seperti *titi soro* tanah untuk orang miskin, tanah *palungguh* untuk gaji pamong desa, tanah *paguron* untuk membayar gaji guru, tanah *pangonan* untuk ternak kolektif, tanah segahan untuk menjamu tamu termasuk yang digunakan untuk mendukung logistik gerilya Jenderal Soedirman, dan lain-lain. *Ketiga*, desa berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atau kepentingan setempat, termasuk kewenangan menggunakan dan membagi tanah kepada rakyat. *Keempat*, demokratisasi desa, dengan pemilihan langsung lurah (kepala desa), membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Kalurahan

(MPRK) yang dipilih langsung, dan MPRK memilih Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan (DPRK). MPRK melakukan *rembug* sekali dalam tiga bulan, mempunyai kewenangan mengambil keputusan besar, dan DPRK berwenang melakukan kontrol terhadap lurah (kepala desa). Dalam pandangan saya, desa mempunyai dua posisi ganda: sebagai *self governing community* (SGC) yang tradisional sekaligus *local self government* (LSG) yang modern. Struktur asli masih dipertahankan, pamong desa bukanlah PNS yang tidak bergaji dari negara melainkan bergaji dari *apanage*, tetapi desa juga memperoleh mandat melakukan pelayanan publik dan tugas-tugas administratif dari pemerintah. Desa bertugas mulai dari cacah jiwa, mengatur-mengurus irigasi hingga mendirikan sekolah dasar dan menggaji guru. Formula ala Yogyakarta ini sudah dilaksanakan dan teruji, yang secara berkelanjutan menjadi fondasi “desa berdikari” di DIY, di saat kontrol negara sangat longgar dan ketika berbagai UU (UU No. 22/1948, UU No. 1/1957 dan UU No. 19/1965) tidak berjalan dengan baik dalam mengatur-mengurus desa.

Sejarawan Prancis, Denys Lombard (1996), pernah berujar bahwa desa Jawa hadir sebagai “desa berdikari” pada periode 1945-1965, ketika kontrol negara atas desa sangat longgar. Dengan kalimat lain, desa berdikari itu hadir ketika nalar Soepomo dan Yamin tidak bekerja, atau nalar legal formal dan berbagai UU tidak bekerja. Desa mengatur-mengurus dirinya sendiri, kecuali Yogyakarta yang sudah dilembagakan dengan baik, tanpa campur tangan dan uluran tangan negara. Desa termasuk mendirikan sekolah untuk mewedahi kehendak rakyat bekas jajahan yang ingin bersekolah. Saya sendiri termasuk memperoleh pendidikan dasar dari sebuah SD di Klaten yang didirikan oleh desa. Sejarawan Kuntowijoyo (1993) juga menunjukkan cerita tentang peran kepala desa melindungi warganya dari sengketa antar partai politik pada dekade 1950-an hingga sengketa berdarah tahun 1965.

Semuanya berubah setelah Orde Baru hadir. Pada tahun 1979 lahir UU No. 5/1979 yang membentuk desa sebagai *local state government* dan membentuk kelurahan. Posisi desa sebagai *local state government*

sangat tegas, yakni sebagai unit pemerintahan terendah di bawah camat, yang mempunyai batas-batas tertentu mengatur-mengurus rumah tangganya sendiri maupun memilih kepala desa dan pamong desa, tetapi semuanya dikontrol dari atas. Di bawah UU No. 5/1979, pemerintahan desa terpisah dari basis sosiologis di masyarakat, kepala desa dibuat menjadi penguasa tunggal yang dikontrol dari atas. Karena punya watak seragam dan meminggirkan adat, maka UU No. 5/1979 menghadapi gelombang protes dari berbagai daerah, yang mereka anggap sebagai Jawanisasi.

Kelurahan yang diperkenalkan UU No. 5/1979 merupakan sebuah rekayasa teknokratis-modernis bersamaan dengan proyek modernisasi global pada era perang dingin. Menurut kacamata orientalis Barat pada era itu, desa merupakan basis komunisme, sarang pemberontakan, tempat kekacauan, kemiskinan, keterbelakangan, yang tentu dianggap, sebagai musuh peradaban Barat dan kapitalisme. Dengan begitu desa harus diubah dengan cara modernisasi dan pembangunan pedesaan (*rural development*), termasuk proyek revolusi hijau, agar orang desa berubah menjadi maju, modern, beradab, makmur, sekaligus bisa dikontrol oleh negara dan kekuatan global (Nick Cullather, 2006; Nicole Sackley, 2011). Imajinasi lama tentang desa berubah menjadi imajinasi baru berupa pembangunan (Manish Thakur, 2007). Desa (institusi) yang dikonstruksi sebagai pedesaan (wilayah) itu terus-menerus disentuh dengan modernisasi dan pembangunan, yang lambat laun akan berubah menjadi perkotaan. Ketika sudah berubah wajahnya, dan tentu basis sosiologis desa mengalami keruntuhan, maka desa itu akan diubah menjadi kelurahan. Kalau sudah menjadi kelurahan, maka otonomi dan demokrasi akan hilang, meskipun ada janji pelayanan publik yang lebih untuk warga kelurahan. Dengan demikian, pembentukan kelurahan bukan sekadar perkara desain teknokratik dari sisi hukum dan administrasi pemerintahan, tetapi juga strategi ekonomi-politik dan politik pemerintahan untuk mengambil tanah desa dan menghilangkan desa.

UU No. 22/1999 merupakan koreksi atas UU No. 5/1979. Kewenangan asal-usul desa diakui untuk mengakhiri penyeragaman dan Jawanisasi ala UU No. 5/1979. UU No. 22/1999 juga mengandung demokratisasi, yang memotong kuasa tunggal kepala desa, dengan melembagakan Badan Perwakilan Desa. Dua politik pemerintahan ini yang memperoleh sambutan hangat dari berbagai kalangan. Saya sendiri juga mulai belajar kembali tentang desa, termasuk membangun jaringan pembelajaran, dan ikut mendampingi sejumlah desa. Tetapi kedudukan dan kewenangan desa menurut UU No. 22/1999 masih problematik. Desa dilihat dari hukum pemerintahan adalah campuran antara *local state government* dan *self governing community*, meski dari sisi politik pemerintahan, warna *local state government* antara UU No. 22/1999 dengan UU No. 5/1979 sungguh berbeda. Di bawah UU No. 5/1979 seluruh aspek desa, termasuk pemilihan kepala desa dikontrol ketas dari atas, sedangkan di bawah UU No. 22/1999, pemilihan kepala desa dan tata pemerintahan desa menjadi domain desa. Satu hal yang problematik adalah susunan pemerintahan tidak langsung (*indirect rule*) dan kewenangan desa yang diserahkan dari kabupaten/kota.

Bangunan kedudukan dan kewenangan desa itu tetap dipertahankan oleh UU No. 32/2004. Bahkan UU ini memotong institusi demokrasi desa yang dinilai terlalu berisik dan menciptakan sengketa antara BPD dan kepala desa. Di sisi lain, UU No. 32/2004 membuka ruang perencanaan partisipatif dan alokasi dana desa (ADD). Pada titik ini terjadi kolaborasi antara pemimpin desa dan pegiat desa, baik memperjuangkan ADD maupun mendorong perencanaan desa. Meskipun kecil, dua isu ini sangat meluas di Indonesia, yang di tahun 2008 menghadirkan semangat dan gerakan “desa membangun”, sebagai *counter* atas proyek PNPM. Setelah 2010 isu perencanaan dan ADD disusul dengan hiruk-pikuk rintisan BUMDesa.

Bagaimana dengan UU Desa? Bagian di bawah akan saya sampaikan beberapa aspek penting tentang UU Desa.

Kontestasi dan Konstruksi UU Desa

RUU Desa mulai berjalan sejak 2006, kemudian mulai tahun 2007 berproses menyusun naskah akademik dan draf RUU. Proses ini melibatkan begitu banyak praktisi dan ahli, sehingga membuat debat yang panjang dan melelahkan. Setidaknya ada empat kelompok aktor, tentu dengan pandangan yang berbeda-beda, mulai dari diskusi awal sampai pembahasan di DPR (2012-2013). Pertama, kelompok mazhab “birokratik-administratif” terutama dari para penyusun di tubuh Kemendagri. Sebagai pewaris dan pengguna tiga UU sebelumnya (UU No. 5/1979, UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004), mereka memahami desa secara sempit sebagai “pemerintahan desa” yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota, seperti konsep pemerintahan tidak langsung (*indirect rule*) ala *binnenlands bestuur* di zaman kolonial. Mereka mengacu pada Pasal 18 ayat (7) UUD 1945. Desa tampak seperti *local state government*, atau kepanjangan tangan pemerintah, yang dibentuk melalui desentralisasi-residualitas. Mazhab ini ingin membuat desa maju, mandiri dan sejahtera, seraya menghindari kosakata demokratis.

Kedua, kelompok mazhab legal-formalis, terutama para pejabat Kementerian Hukum HAM dan para sarjana hukum tata negara. Mereka tidak berangkat dari dunia empirik desa, melainkan berangkat dari perintah Pasal 18 UUD 1945. Bagi mereka, apa yang disebut “kesatuan masyarakat hukum adat” dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 bukan desa, sebab desa adalah konstruksi kolonial dan bentukan Orde Baru. Desa harus dipisahkan antara fenomena pemerintahan dan fenomena sosiologis sebagai adat. Mengikuti Pasal 18 UUD 1945, menurut mereka, desa adalah “pemerintahan kaki”, yang bukan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang diberi fungsi pemerintahan desa. Pemerintahan kaki itu, sama dengan daerah kecil, yang tidak berada di luar negara, melainkan di dalam negara, sekaligus disertai dengan perangkat PNS seperti halnya daerah besar. UU No. 22/1948

merupakan referensi utamanya, meskipun UU ini sama sekali tidak berlaku. Dalam posisi ini maka pemerintahan desa mempunyai kewenangan atributif yang lebih jelas.

Kaum legal-formalis juga mengkritik dimensi kewenangan lokal yang sudah dirancang dalam RUU, dan tampaknya melakukan kritik terus setelah lahir UU Desa. Mereka bilang bahwa konstruksi kewenangan desa tidak dikenal dalam teori kewenangan dan teori hukum tata negara. Apa yang dikenal dengan kewenangan asal-usul dan kewenangan lokal, menurut kaum formalis, sebenarnya kewenangan atributif. Tidak semua desa mempunyai jenis kewenangan yang dijadikan contoh dalam kewenangan lokal.

Sebaliknya para penganut sosiologi hukum melakukan kritik terhadap kaum legal-formalis. Menurut penganut sosiologi hukum, apa yang disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum adat adalah desa, nagari, marga, negeri, lembang atau sebutan-sebutan lain yang beragam di Nusantara. Kesatuan masyarakat hukum adat bersifat spesifik beroperasi dalam lingkung desa atau sebutan lain, yang dalam skala besar, dilingkupi oleh kesatuan masyarakat adat, yang melewati batas wilayah desa, bahkan kabupaten. Desa, bagi pendukung sosiologi hukum, bukan soal pemerintahan tetapi juga fenomena sosiologis dan hukum. Kalau mengkonstruksi desa hanya sebagai pemerintahan maka itu terjebak pada konstruksi Orde Baru.

Ketiga, kelompok mazhab teknokratik-rasionalis, yang berasal dari para teknokrat Bappenas, Kementerian Keuangan, maupun banyak ilmuwan politik pemerintahan, ekonomi, administrasi publik dan sebagainya. Mereka agak alergi dengan desa sebagai pemerintahan, suatu gagasan yang berbeda dari Kemendagri dan para ahli legal-formalis. Bappenas dan Kementerian Keuangan tidak setuju pada dana desa yang besar, sebab desa bukanlah lapis pemerintahan dan dana desa tidak akan efektif karena kapasitas desa yang rendah. Para teknokrat ini lebih suka dengan konsep desa sebagai pusat pertumbuhan ekonomi, sehingga mereka melihat betapa pentingnya pembangunan kawasan

perdesaan, untuk memacu pertumbuhan ekonomi. Para ilmuwan administrasi publik juga alergi dengan kosakata pemerintahan desa sebab hal ini akan menambah lapis pemerintahan yang akan membuat inefisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Mereka juga mengatakan bahwa otonomi desa itu akan mengganggu otonomi daerah, sehingga solusinya, bukan otonomi desa melainkan mengoptimalkan otonomi daerah dan pelayanan publik yang sampai pada masyarakat desa. Ekonom setuju dengan pembangunan perdesaan, tetapi menolak konsepsi BUMDesa. Di mata ekonom, desa bukanlah makhluk ekonomi melainkan makhluk sosial. Desa tidak layak disebut makhluk ekonomi, sebab skala ekonominya kecil dan tidak efisien, sehingga mereka bilang bahwa BUMDesa tidak tepat. Pendapat ini didukung oleh para ahli hukum bisnis dan pejabat Kementerian Hukum dan HAM. Kata mereka, desa atau pemerintah desa tidak bisa menanam investasi atau membentuk badan usaha. Cara berpikir ini sungguh mengisolasi desa, seperti halnya kumpeuni di masa lalu. Debat ini cukup panjang, akhirnya *legal standing* BUMDesa tidak tuntas, sebagaimana tertuang eksplisit dalam Pasal 87 ayat 3 UU Desa.

Keempat, kelompok realis (ekonomi-politik, sosiologi dan politik pemerintahan) yang terdiri dari politisi Pansus, para kepala desa, para pegiat dan pendukung desa, antropolog, termasuk para penganut sosiologi hukum. Mereka melihat desa secara empirik, memperhatikan aspirasi yang berkembang luas di Indonesia, dan kemudian baru mencarikan payung konstitusi, yakni Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Mereka tidak terkungkung pada cara pandang hukum pemerintahan, melainkan bicara tentang problem-problem empirik sosiologis, politik pemerintahan desa dan ekonomi-politik, termasuk bicara soal paradigma hubungan antara negara dan desa. Tim ahli dari kelompok realis, bahkan termasuk tim dari pemerintah (Prof Sadu Wasistiono), menghendaki tipe desa adat dan desa serta menempatkan desa sebagai *self governing community* yang bukan unit dan kepanjangan tangan pemerintah supradesa. Desa cukup mengatur-mengurus kepentingan

masyarakat tanpa ada hubungannya dengan urusan pemerintahan dari pemerintah. Bahkan ada penolakan konsep “pemerintah desa”, yang lebih baik digantikan dengan “pemangku desa”. Tetapi pandangan ini dilawan oleh kaum formalis dan pragmatis. Akhirnya terjadi negosiasi bahwa desa merupakan hybrid antara *local self government* dan *self governing community*, di mana desa berwenang mengatur-mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.

Posisi hybrid, desa mempunyai wajah ganda (wajah pemerintah yang semu dan wajah masyarakat), tidak termasuk dalam salah satu kotak dalam Bagan 1 di atas. Kaum legal-formalis yang tidak terlibat dalam penyusunan UU Desa menyampaikan kritik tajam bahwa kedudukan campuran itu sama dengan posisi desa di masa kolonial, dimana desa sebagai organisasi pribumi dibebani tugas pemerintah. UU Desa dinilai salah, sesat dan inskonstitusional. Konsepsi pemerintahan desa dalam UU Desa dikatakan sebagai pemerintahan palsu, karena bukan organisasi modern yang memiliki PNS, melainkan organisasi kemasyarakatan yang menyandang predikat pemerintah dan memperoleh tugas dari pemerintah.

Kritik hukum pemerintahan mungkin benar, tetapi posisi *local self government* ala UU No. 22/1948 yang mereka puja, belum tentu relevan juga dengan kondisi kekinian yang begitu beragam di Indonesia. Posisi *hybrid* tentu tidak tegas (alias banci), tetapi kami memahami ada hikmah untuk menembus dilema dan kesulitan, jika dipandang dari sisi politik pemerintahan. Pertama, desa bagaimanapun adalah fakta sosiologis dan fakta pemerintahan, kecuali negara membubarkan fakta pemerintahan seperti yang terjadi di Barat. Kedua, jika posisi *self governing community* murni yang dipilih maka desa akan mengisolasi diri dan diisolasi oleh negara, yang tentu desa akan terus terbelakang dan mempersulit proses pembentukan kewargaan. Ketiga, desa secara hukum pemerintahan sebagai *local self government* tetap akan lemah ketika bernaung di bawah negara pegawai warisan *binnendlands bestuur* kolonial. Desa menjadi birokratis formalistik, yang terpisah dari

masyarakat sebagai basis sosiologisnya. Keempat, wajah ganda desa dilihat dari sisi politik pemerintahan akan membuat apa yang disebut Clifford Geertz (1980) sebagai “kolektivisme pluralistik”, yakni desa memiliki struktur lokal yang beragam, masing-masing memiliki otonomi, namun terikat dalam wadah desa. Mereka dipimpin oleh kepala desa yang bukan “kolektivisme monolitik” dan bisa mengambil keputusan secara kolektif dan demokratis melalui musyawarah desa. Di sisi lain, secara ekonomi politik, desa mempunyai otoritas sendiri mengambil keputusan tentang sumberdaya lokal, termasuk hak untuk mengakses sumberdaya milik bersama atau yang biasa kita sebut sebagai hajat hidup orang banyak, sebagai sumber kemakmuran desa.

Itulah susunan UU Desa, yang secara hukum pemerintahan bisa dianggap salah, tetapi secara sosiologis, ekonomi politik, dan politik pemerintahan, bisa diklaim lebih relevan ketimbang desa hanya sebagai *self governing community* atau hanya sebagai *local self government*. Kalau pelaksanaan hari ini sangat bermasalah, itu soal lain. Formasi sosiologis, ekonomi politik, dan politik pemerintahan atas desa dalam UU Desa, memang tidak kompatibel dengan formasi negara warisan kolonial yang bercampur dengan watak teknokratik-neoliberal. Kaum realis bisa menang dalam melahirkan UU Desa, tetapi yang berkuasa yang menjalankan dan menikmati UU Desa adalah kaum legal formalis yang terus menghambat pencapaian desa, kaum birokrat otokratis yang terus mengontrol desa, kaum teknokratis yang terus melemahkan desa, maupun kaum pragmatis yang tidak mau berpikir serius.

Tentang Buku ini

Buku ini merupakan bentuk kajian “dialektika antara hukum dan desa”, yang menyajikan pandangan hukum pemerintahan terhadap desa, tanpa mengabaikan aspek kesejarahan, sosiologis dan politik pemerintahan. Kesulitan menembus desa dengan beragam perspektif terlihat dalam banyak argumen dalam buku ini, sehingga pengaturan

desa selalu silih berganti dan berdiri secara kokoh. Setiap UU mulai dari 1945 hingga 2014 selalu mengundang debat, kritik tajam, dan tentu juga pelaksanaan yang bermasalah. Shanti Dwi Kartika memulai dengan sebuah pendapat: “Secara legal formal dan dilihat dari aspek historis pengaturan desa sangat dinamis dengan tidak satupun peraturan perundang-undangan yang secara tegas mengatur mengenai otonomi desa”.

UU Desa tidak secara eksplisit mengatur dan membunyikan otonomi desa. Tetapi Shanti Dwi Kartika, berbeda dengan *mainstream* hukum pemerintahan, menegaskan bahwa UU Desa memberikan pengakuan atas otonomi bagi desa dan mendorong tumbuh dan berkembangnya otonomi desa. Meskipun desentralisasi tidak dikenal dalam UU Desa, tetapi Shanti Dwi Kartika menegaskan bahwa pemerintah desa diberikan desentralisasi politik, desentralisasi pembangunan, dan desentralisasi keuangan. “Ketiganya merupakan residualitas dari desentralisasi yang telah ada dan subsidiaritas dengan kewenangan lokal”, demikian ungkapnya.

Keluar dari kaidah hukum pemerintahan, Shanti Dwi Kartika berujar bahwa implementasi dari otonomi desa ini diwujudkan dalam bentuk perencanaan prioritas, program, dan kegiatan pembangunan desa yang melibatkan semua unsur di desa tersebut dengan memperhatikan potensi, karakteristik, dan kebutuhan desanya. Keberhasilan otonomi desa dipengaruhi oleh kemampuan *leadership* yang kreatif dan inovatif dari pemimpin desa, sehingga terwujud kemandirian desa dan kesejahteraan masyarakat desa. Otonomi desa ini merupakan peluang bagi kemajuan desa sebagai entitas dan garda depan negara, namun dalam pelaksanaan masih dijumpai hambatan, baik dari aspek regulasi, operasionalisasi, maupun sumber daya manusia.

Di bagian II, Novianto M. Hantoro, mempunyai pandangan yang agak berbeda dengan pandangan Shanti Dwi Kartika. Shanti agak keluar dari *mainstream*, dan malah banyak bicara tentang politik dan administrasi pemerintahan; sedangkan Novianto tetap teguh bicara desa dari hukum pemerintahan, meskipun di ujung juga memahami makna

dan tujuan keadilan bagi desa dalam UU Desa. Novianto secara lengkap membicarakan kesejarahan pengaturan desa, termasuk memetakan perdebatan soal kedudukan desa, serta pengaturan desa yang terus silih berganti. Pendapat penting Novianto adalah: Pemberian otonomi kepada desa ini dapat dikatakan sebenarnya tidak sesuai dengan UUD 1945, karena berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 ayat (2) pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini berarti meskipun konstitusi mengakui kesatuan masyarakat hukum adat beserta dengan hak-hak tradisionalnya, namun konstitusi hanya memberikan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi hanya sampai kepada pemerintah kabupaten/kota dan tidak menyebutkan desa memiliki kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Oleh karenanya apabila disandingkan aspek hukum tentang desa dengan desa yang diatur dalam UU Desa, maka terjadi ketidakcocokan karena: (a) terjadi benturan regulasi; (b) otonomi desa tidak dikenal dalam teori hukum dan desentralisasi, karena merupakan sesuatu yang hidup dalam dunia nyata; (c) otonomi desa bukan bagian dari desentralisasi tetapi residualitas dari desentralisasi dan subsidiaritas dengan kewenangan lokal; dan (d) UU Desa merupakan hasil kompromi politik.

Hal itu, tutur Novianto, mengakibatkan terjadi “benturan” antara perspektif hukum normatif dengan perspektif sosiologis dan politis, dalam memandang desa. Dengan demikian, dapat dipahami apabila terdapat perspektif hukum yang mengkritisi bahwa UU Desa tidak selaras dengan norma konstitusi. Namun demikian, hukum bukannya tidak memberikan jalan keluar. Konstitusi telah menyediakan jalur konstitusional untuk menguji UU Desa terhadap UUD 1945. Apabila terdapat pihak yang memiliki *legal standing* merasa terdapat kerugian konstitusional dengan diundangkannya UU Desa, maka yang bersangkutan diperkenankan mengajukan permohonan uji materi

terhadap UU Desa. Ketentuan UU Desa akan tetap berlaku sepanjang tidak dibatalkan melalui *judicial review* atau diubah melalui *legislative review*.

Karena tidak duduk itu, maka sangat wajar apabila pelembagaan kewenangan desa mengalami banyak masalah. Novianto menunjukkan tumpang tindih kelembagaan dan pengaturan. Pengaturan mengenai kewenangan Desa selanjutnya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa. Selain Permendagri, ternyata Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi juga telah mengeluarkan peraturan yang mengatur mengenai kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa melalui Permendesda No. 1 Tahun 2015. Terdapat perbedaan pengaturan antara kedua Peraturan Menteri.

Adanya dua peraturan yang mengatur mengenai hal yang sama, namun dengan substansi yang berbeda menunjukkan adanya ketidaksinkronan pengaturan oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi. Duplikasi dan tumpang tindih pengaturan tersebut juga memperlihatkan kurangnya koordinasi dan masih adanya ego sektoral dalam pengaturan masalah kewenangan desa. Untuk itu, sebaiknya pengaturan turunan mengenai kewenangan desa ditingkatkan menjadi Peraturan Presiden atau dapat lebih disinkronkan agar tidak menimbulkan permasalahan dalam implementasinya.

Implementasi pengaturan kewenangan desa di Kampung Labanan Makmur dan Kampung Tanjung Batu, Kabupaten Berau Kalimantan Timur serta di Desa Landungsari dan Desa Pujon Kidul, Kabupaten Malang, Provinsi Jawa Timur, pada intinya menunjukkan adanya keinginan untuk memenuhi ketentuan mengenai penggunaan atau pengalokasian dana desa. Dalam konteks ini, desa lebih berperan sebagai sebuah bagian dari struktur pemerintahan yang kemudian disibukkan dengan hal-hal administratif seperti penyusunan penyusunan program,

APBDes, dan pertanggungjawaban. Dari keempat kewenangan yang diberikan kepada desa, terdapat indikasi bahwa kewenangan yang didukung oleh dana lebih menarik untuk dilaksanakan oleh dengan mengingat adanya pembiayaan dalam wujud dana desa yang berasal dari APBN dan dana yang berasal dari APBD.

Kewenangan berdasarkan hak asal usul atau inisiatif dari desa kurang berkembang dibandingkan dengan melaksanakan prioritas penggunaan dana desa, yang datang dari Menteri Desa. Dalam konteks kewenangan ini, terdapat permasalahan ketika program prioritas tersebut ternyata tidak sesuai dengan kondisi desa, misalnya mengenai embung atau sarana olahraga desa. Selain itu, perlu diperhatikan pula kemungkinan *overlapping* program dan pembiayaan antara kewenangan yang dilaksanakan oleh desa dengan dengan kewenangan dari kementerian teknis. Di satu sisi, desa pasca berlakunya UU Desa tidak lagi menjadi “objek” pembangunan, namun menjadi subjek untuk melaksanakan pembangunan, namun di sisi lain perlu dipertimbangkan agar tidak berulang adanya penyeragaman dan perlu memerhatikan agar kearifan lokal dan hak asal usul desa menjadi terabaikan.

Kewenangan yang dimiliki oleh desa yang diatur dalam UU Desa diamanatkan untuk diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan. Pemerintah selanjutnya menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan UU Desa tersebut. Namun demikian, dalam hal kewenangan, PP Pelaksanaan UUD masih mengamanatkan lagi pengaturannya kepada Peraturan Menteri. Permasalahan muncul ketika terdapat dua kementerian yang mengeluarkan peraturan menteri yang sama-sama mengatur tentang kewenangan desa namun dengan substansi yang berbeda. Secara hukum dapat dikatakan terjadi ketidakharmonisan pengaturan secara horizontal. Untuk menghindari adanya permasalahan dalam implementasi, dari sisi pengaturan, peraturan pemerintah sebaiknya mengatur secara tuntas masalah kewenangan desa tersebut.

Pengaturan kewenangan desa terutama kewenangan terhadap hak asal usul dan kewenangan lokal berskala dalam terlihat dilakukan secara melakukan inventarisasi dan identifikasi kewenangan desa untuk kemudian ditetapkan dalam peraturan kepala daerah. Setelah ditetapkan dalam peraturan kepala daerah, desa memilih kewenangan dari *list* yang tersedia untuk kemudian ditetapkan dalam peraturan desa. Pola seperti ini sebenarnya bukan pola “pengakuan” sebagaimana dimaksudkan dalam konstitusi. Konstruksi untuk pola “pengakuan” seharusnya dilakukan secara *bottom up*, yaitu desa yang menginventarisir kewenangan hak asal-usul mereka dan kewenangan lokal berskala desa, untuk kemudian disampaikan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk ditetapkan sebagai bentuk “pengakuan dan penghormatan”.

Keluar dari isu klasik soal desa, Denico Doly di bagian III berbicara soal pendampingan desa, baik dari sisi regulasi maupun pelaksanaan. Denico Doly mencatat ada kontradiksi atau benturan antara Peraturan Pemerintah No. 47/2015 dengan Permendesa No. 3/2015 tentang pendampingan desa. PP lahir lebih dulu ketimbang Permendesa. Dalam Permendesa tidak dikenal pendamping lokal desa, PP berbicara tentang pendamping lokal desa, sementara dalam pelaksanaannya terdapat pendamping lokal desa. Sampai hari ini Permendesa belum direvisi dan disesuaikan dengan PP.

Perbedaan ini, kata Denico Doly, akan mengakibatkan disharmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pendamping desa. Disharmonisasi ini dapat mengakibatkan terjadinya kekosongan hukum yang mengatur mengenai pendamping lokal desa tersebut. Kekosongan hukum yang terjadi juga akan mengakibatkan tidak dapat berjalan dengan efektifnya pendamping lokal desa. Pembetulan atas pengaturan pendamping lokal desa perlu dilakukan oleh Kementerian Desa agar tidak terjadi kekosongan hukum pengaturan pendamping lokal desa.

Problem kedua dalam pendampingan adalah kelembagaan rekrutmen pendamping desa, yang terjadi benturan antara Kementerian

Desa dengan pemerintah daerah. Kementerian menghendaki rekrutmen yang terpusat, kabupaten/kota menghendaki desentralisasi. Dalam praktik ini berjalan berlarut-larut. Jalan yang ditempuh adalah rekrutmen dengan dekonsentrasi, oleh Pemerintah Provinsi dan langsung diserahkan ke kecamatan. Denico Doly mencatat hal ini “melangkahi” kabupaten/kota dan desa.

Regulasi kontradiktif dan kelembagaan yang tidak tepat, dicatat oleh Denico, menimbulkan pelaksanaan pendampingan yang bermasalah di lapangan. Permasalahan ini terkait dengan keseriusan pendamping desa dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya. Tingkat disiplin ataupun kehadiran pendamping desa untuk datang ke desa dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya cukup memprihatinkan. Hal ini terjadi sebagian karena adanya anggapan bahwa pendamping desa tidak bertanggung jawab atas fungsi, tugas, dan kewenangannya. Permasalahan lain yang timbul yaitu banyaknya kasus pengunduran diri pendamping desa. Pengunduran diri disebabkan ketidaksanggupan pendamping desa untuk mendampingi 2 (dua) sampai 3 (tiga) desa secara bersamaan. Kapasitas dan kompetensi pendamping yang rendah tentu selalu menjadi buah bibir banyak kalangan.

Denico Doly akhirnya memberikan rekomendasi: permasalahan pendamping desa harus diselesaikan dalam kerangka hukum. Perubahan secara mendasar dilakukan dengan cara mengubah UU Desa adalah dengan menambahkan substansi mengenai pendamping desa. Hal ini dilakukan sebagai dasar atau payung hukum pengadaan pendamping desa. Selain itu, diperlukan perubahan mendasar dalam peraturan pelaksana dari UU Desa agar tercipta sebuah tatanan yang baik dalam pengaturan pendamping desa.

Di bagian IV, yang terakhir, Monika Suhayati, berbicara soal BUMDesa dari sisi badan hukum. Badan hukum BUMDesa sejak 2010 selalu menjadi perdebatan, dan Kemendagri sebenarnya menghendaki bahwa UU Desa bisa memastikan begitu BUMDesa lahir

dengan Peraturan Desa, maka dia hadir sebagai badan hukum yang mandiri, seperti halnya koperasi dan PT. Tetapi UU Desa, melalui debat yang panjang, tidak tuntas bicara soal ini. UU hanya mengatakan bahwa BUMDesa adalah usaha bercirikan desa yang berbeda dengan koperasi, PT maupun CV.

Melalui penelitian lapangan Monika Suhayati menegaskan bahwa BUM Desa di Kabupaten Malang dan Badan Usaha Milik Kampung (BUMK) di Kabupaten Berau merupakan badan usaha yang didirikan oleh desa atau kampung dan bukan merupakan badan hukum karena tidak memenuhi syarat formil, yaitu pengesahan dari Kementerian Hukum dan HAM. Dengan legalitas peraturan desa atau peraturan kampung sebagai dasar pembentukannya, BUM Desa atau BUMK tetap dapat melakukan perbuatan hukum dengan pihak lain, seperti kerja sama dengan pihak bank. BUM Desa juga dapat membentuk unit-unit usaha yang berbadan hukum. Legalitas pembentukan BUM Desa tersebut memadai apabila tidak terjadi permasalahan hukum dalam kerja sama dengan pihak lain, namun dalam hal terjadi permasalahan hukum, legalitas ini belum memadai dikarenakan tidak ada pemisahan harta dan desa sebagai pemilik BUM Desa bertanggung jawab secara penuh atas kerugian BUM Desa sehingga akibatnya merugikan desa itu sendiri. Dalam hal menguatkan status hukum BUM Desa atau BUMK menjadi badan usaha berbadan hukum, diperlukan revisi UU Desa dengan mengatur mekanisme penetapan status BUM Desa atau BUMK sebagai badan usaha berbadan hukum demi terpenuhinya syarat formil suatu badan hukum.

Epilog

Sutoro Eko

Selama dua ratus tahun, dari zaman kolonial hingga neoliberal, desa selalu menjadi medan pertenggaran ideologi, ekonomi politik, politik pemerintahan dan konstruksi hukum pemerintahan. Berkat desakan kaum liberal, pada tahun 1854, pemerintah kolonial Belanda menetapkan pemerintah desa sebagai badan hukum publik, yang memiliki hak untuk melakukan perbuatan hukum perdata, terutama dalam hak kepemilikan. Tetapi pemerintah desa tetap tidak mempunyai hak kewenangan untuk mendirikan badan usaha, bahkan sampai ordonansi 1906 dan 1938. Ketika proyek Badan Kredit Desa (BKD) berjalan, bentuknya adalah koperasi, tetapi dalam perjalanannya, koperasi ini tidak kompatibel dengan institusi desa. Di zaman Republik, BKD itu diputuskan untuk dikelola dan digulirkan oleh Bank Rakyat Indonesia. Baru belakangan ini, Otoritas Jasa Keuangan mengambil keputusan untuk mengembalikan BKD ke pangkuan desa. Rekomendasinya ada dua: (a) kalau tidak mau repot berbadan hukum, maka BKD bisa menjadi BUMDesa, tetapi risikonya BKD hanya kecil dan bergerak di lingkup desa; (b) kalau mau besar maka BKD bisa bergabung membentuk institusi berbadan hukum, yaitu PT Bank Perkreditan Rakyat. Tetapi untuk menjalankan rekomendasi kedua itu, banyak desa mengalami kesulitan, sebab menurut Kementerian Hukum dan HAM, yang punya kuasa, tidak membolehkan desa membentuk badan hukum usaha. Akhirnya PT BPR dibentuk, tetapi yang melakukan perbuatan hukum bukanlah pemerintah desa, melainkan para individu yang menduduki posisi kepala desa. Secara hukum PT BPR itu bukan milik desa, melainkan badan hukum privat, yang sungguh menyimpang dari sejarah panjang, kepentingan desa, dan rekomendasi OJK.

Kisah seperti itu juga terjadi dalam pembentukan BUMDesa yang kian menggeliat di banyak tempat. Saya ambil contoh sebuah desa, tidak usah saya sampaikan nama desa itu. Kepala desa melihat potensi air yang bisa dikembangkan menjadi desa wisata, baik untuk pendapatan desa maupun untuk kemakmuran rakyat desa. Dia ingin membentuk BUM Desa untuk mewadahi kehendak itu. Dia konsultasi pada para pakar hukum, tetapi tidak bisa menjawab kehendaknya. Dia konsultasi pada Kementerian Hukum dan HAM, dapat jawaban bahwa desa atau pemerintah desa tidak bisa mendirikan badan usaha yang berbadan hukum, yang bisa adalah individu. Dalam situasi sulit ini, kepala desa mengambil keputusan mendirikan PT dengan nama pribadi, tetapi menggunakan mekanisme desa, termasuk menggunakan uang desa, dan kemudian dinamai BUM Desa. Secara *de jure*, PT BUM Desa itu adalah milik pribadi. BUM Desa berkembang pesat, memperoleh uang besar, yang hasilnya bisa menambah pendapatan desa, meningkatkan kemakmuran rakyat, bahkan bisa untuk membayar premi BPJS warga desa. Tetapi hari ini, para LSM dan wartawan bodrex sering datang menggoreng fenomena cacat hukum BUM Desa itu. Mereka pulang setelah dikasih uang, tetapi datang lagi untuk minta uang. Pada saat yang sama, karena BUM Desa menjadi besar, datanglah petugas pajak meminta pajak BUM Desa, dengan nilai yang cukup besar, yakni sebesar Rp 300 juta.

Melihat fenomena “cacat hukum” itu, apa yang mau dikatakan oleh para sarjana hukum? Apakah mau membenarkan tindakan pejabat Kementerian Hukum HAM, tindakan petugas pajak, serta tindakan para wartawan dan LSM bodrex?

Aspek kedua dalam ranah hukum adalah kedudukan dan kewenangan desa dalam bangunan ketatanegaraan RI. Soal ini, selalu menjadi ranah perdebatan yang berputar-putar sejak zaman kolonial sampai zaman neoliberal. Desa diombang-ambing dengan debat ideologi, diskursus dan perspektif, tanpa ujung pangkal, tanpa melihat persoalan substansial yang hakiki dalam desa. Para ahli hukum legal-

formalis menuding UU Desa itu sesat dan inkonstitusional, seraya mereka merekomendasikan agar para pihak melakukan *judicial review* ke MK atau revisi UU Desa. Mereka mengklaim paling benar dari sudut teori hukum, dan yang paling benar, kata mereka, adalah konstruksi “pemerintahan kaki” versi UU No. 22/1948, yang sebenarnya bersifat seragam dan sama sekali belum dijalankan.

Intinya pendulum dan regulasi atas desa selalu berubah-ubah, sehingga desa tidak pernah berdiri kokoh tegak lurus. UU Desa merupakan keputusan politik untuk membuat desa berdiri tegak lurus. Tetapi para kaum legal-formalis mengatakan UU itu sesat, sementara jajaran teknokrat dan birokrat melakukan reduksi dan distorsi dalam pengaturan pelaksanaan. UU diatur oleh PP, PP diatur oleh Permen, Permen diatur oleh Perbub. *Content of law* yang sampai di tangan orang desa bukan spirit UU Desa tetapi aturan teknis yang dibuat oleh Perbub.

Lalu bagaimana? Jika memiliki nyali dan kesanggupan maka pemerintah dan DPR bisa membubarkan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum dan fakta pemerintahan, atau membekukan UU Desa. Setidaknya pemerintah dan DPR bisa menyusun UU baru untuk mencabut UU Desa, seraya menyusun UU baru yang mengubah seluruh desa menjadi kelurahan. Dengan begini, maka tidak ada lagi hubungan antara negara dan desa, melainkan hanya ada hubungan antara negara dan warga, tanpa ada batu sandungan dari desa. Jika jalan ini ditempuh, maka risikonya, adalah dilawan oleh desa. Konsekuensinya harus konsisten, yaitu menyudahi negara pegawai dan memperkuat negara universal, yang bisa memberikan pelayanan dengan baik sampai ke pelosok desa, tanpa harus menjadi parasit terhadap desa.

Kalau tidak sanggup membubarkan desa maka yang perlu ditempuh oleh negara adalah memperkuat desa, yakni menjalankan UU Desa secara murni dan konsekuen. Perlu ada rekonstitusi politik. Artinya tidak harus amandemen konstitusi untuk memastikan desa berada dalam batang tubuh. Rekonstitusi politik artinya pemimpin

perlu menegaskan platform politik reformasi secara ideologis, misalnya mengemukakan hakekat ketahanan, kemandirian, kerakyatan, kemakmuran, dan kemajuan desa. Jalan ini ditempuh oleh negara-negara Asia seperti Jepang, Korea Selatan, China, Thailand, India. Platform ini perlu diikuti dengan konsistensi dalam konstruksi hukum, susunan pemerintahan, pembangunan dan rezim keuangan yang semuanya berpihak pada desa.

Pada level mikro-pengetahuan, rekonstitusi politik perlu disertai dengan pengembangan “mazhab desa”. Budiman Sujatmiko, politisi PDI Perjuangan, pernah berujar yang mengarah pada mazhab desa itu: “Setelah UU Desa saya tidak lagi membaca literatur ilmu sosial, sebab semua teori sosial sudah ada dalam UU Desa, bahkan lebih progresif dari teori sosial yang pernah saya baca”. Saya hendak mengatakan bahwa membahas desa dengan pengetahuan lurus pasti tidak akan ketemu, dan ujungnya memaki desa. Contohnya mengaitkan desa dengan *new public service* (NPS) yang kini digandrungi sarjana administrasi publik. Itu ilmu lurus tentang mendemokraskan pelayanan publik, yang disandarkan pada prinsip kewargaan. Kalau buku teks NPS dibawa ke desa pasti tidak akan ketemu. Lalu akan muncul argumen: desa sebagai batu sandungan pelayanan publik. Hakekat desa memang bukan untuk pelayanan publik. Tetapi kalau melihat desa dengan ilmu menyimpang pasti akan ketemu titik relevansinya. Sebagai contoh adalah sumber daya milik bersama (*common pool resources - CPR*) yang dikembangkan oleh Elinor Ostrom (1990), seorang ilmuwan politik yang memperoleh novel ekonomi pada tahun 2009. CPR itu sangat dekat dan relevan dengan desa dan kepentingan masyarakat setempat. Secara ekonomi politik, CPR itu menjadi elemen penting ekonomi hajat hidup orang banyak (seperti hutan, kebun, sungai, ternak, air, gunung, pantai dan sebagainya, yang niscaya bisa menghadirkan kemakmuran ekonomi desa.

Dengan begitu, jika bicara dan mengkaji desa, perlu ada pergeseran cara pandang menuju sudut pandang desa melihat hukum,

pemerintahan, ekonomi, bisnis, keuangan, pembangunan. Bukan menghukum atau mengucilkan dengan teori-teori sosial yang ada, termasuk teori hukum pemerintahan dan teori administrasi negara, melainkan ilmu-ilmu itu harus mencari teori baru yang relevan dengan dinamika dan kepentingan desa.

Para penulis buku ini, sebagai peneliti di DPR, tentu bukan peneliti Mahkamah Konstitusi, bukan juga peneliti Litbang Pemerintah, bukan juga sarjana hukum dari universitas. Sebagai peneliti DPR, tentu saja lebih baik menanggalkan mazhab hukum legal-formalis, lalu bergeser ke mazhab sosiologi hukum dan politik hukum, sekaligus juga terlibat menemukan dan mengembangkan mazhab desa melihat hukum. Para peneliti DPR tentu tidak perlu merekomendasikan *judicial review* UU Desa di hadapan Mahkamah Konstitusi, atau merekomendasikan kepada DPR untuk melakukan *legislative review* pada UU Desa. Jika *judicial review* dan *legislative review* ini terjadi, maka akan membuat desa terombang-ambing kembali, atau kembali lagi berputar ke era masa lalu. Pendapat para kaum legal-formalis mungkin benar tetapi mungkin juga tidak relevan. Kalau pendapat mereka benar dan relevan maka UU No. 22/1948 tentu bertahan awet sampai sekarang. Pendukung UU ini pasti akan berujar bahwa pergolakan politik yang menyebabkan UU No. 22/1948 tidak berlaku. Tetapi itulah, realitas politik tidak bisa disalahkan, dan hukum tentu tidak hadir di ruang yang hampa politik. Bagi saya, yang paling benar adalah kata sejarah: desa diayun, diombang-ambing, oleh berbagai macam konstruksi dan kepentingan; yang akhirnya desa itu sendiri yang menentukan jalannya.

Indeks

A

anggaran dasar 200, 201, 211,
213, 223

Anggaran Rumah Tangga 207, 213

B

badan hukum 197, 198, 199, 200,
201, 202, 203, 204, 212,
213, 215, 216, 217, 218,
219, 221, 222, 223, 224,
225, 226, 227, 231, 232

Badan Usaha Milik Desa 195,
197, 203, 204, 205, 206,
208, 210, 212, 223, 228,
229

Badan Usaha Milik Kampung
211, 212, 229

BUM Desa 195, 196, 197, 198,
199, 203, 204, 205, 206,
207, 208, 209, 210, 211,
212, 213, 214, 215, 216,
217, 219, 220, 221, 222,
223, 224, 225, 226, 227,
232

BUMD 197, 202, 205, 210,
216, 217, 219, 220, 221,
223, 228, 230, 231, 232

BUMK 211, 212, 217, 218, 219,
225, 226, 227, 228

BUMN 202, 219, 220, 221,
223, 225

D

Dana Desa 196

de jure 232

Desa 195, 196, 197, 198, 199,
203, 204, 205, 206, 207,
208, 209, 210, 211, 212,
213, 214, 215, 216, 217,
219, 220, 221, 222, 223,
224, 225, 226, 227, 228,
229, 230, 231, 232, 233,
234, 235

I

Implementasi 197, 199, 210,
211, 212, 220, 228, 229

J

Jawa Timur 199, 209

K

Kabupaten Berau 199, 209, 211,
212, 219, 225, 227, 228

Kabupaten Malang 199, 209,
210, 211, 219, 225, 227, 228

- Kalimantan Timur 199, 209, 211
kekayaan desa 195, 212, 214, 216
kemandirian desa 196
kesatuan masyarakat hukum
197, 233
Kewenangan 206, 226
Kewenangan Lokal Berskala Desa
206, 226
- L**
legalitas 225, 226, 227
- M**
modal 195, 197, 207, 212, 213,
216, 218, 219, 223
Musyawarah Desa 197, 204, 207,
208, 209, 215, 219, 225,
226, 227
- O**
otonomi 241, 245
organisasi 200, 201, 203, 207,
212, 213, 215, 217, 218, 222
- P**
Pemerintah 195, 197, 201, 203,
204, 205, 206, 207, 208,
209, 211, 212, 213, 214,
215, 218, 219, 220, 222,
223, 225, 226, 228, 229, 235
Pemerintah Daerah 220
Pemerintah Provinsi 213, 218
Pemerintah Pusat 218
Pendamping Desa 209
Pendapatan Asli Desa 197, 205,
214, 226, 228
Pendirian 196, 197, 203, 204,
205, 206, 207, 208, 209, 222,
223, 226, 227, 228, 229
Penelitian 195, 197, 199, 209,
210, 211, 212, 220, 228, 229
Peraturan Desa 198, 204, 205,
206, 207, 208, 209, 210,
211, 214, 215, 219, 222,
224, 225, 226, 227
Peraturan Kampung 211, 212,
225, 227
peraturan perundang-undangan
196, 197, 203, 204, 220,
222, 223
perekonomian desa 196, 197, 226
perusahaan 198, 209, 219, 220,
221, 223, 225
politik hukum 235
potensi desa 203
- R**
revisi 226, 227, 233
- S**
status hukum 198, 199, 209, 211,
219, 221, 222, 223, 225, 227
Subjek hukum 202

T

tujuan 200, 201, 205, 208, 209,
212, 213, 214, 216, 220, 221

U

unit usaha 197, 204, 211, 222,
223, 224, 225, 227

UU No. 6 Tahun 2014 197

Tentang Penulis

Shanti Dwi Kartika, S.H., M.Kn., lahir di Yogyakarta, 20 Mei 1981. Menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum Universitas Janabadra di Yogyakarta pada tahun 2003 dan S2 Magister Kenotariatan Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta pada tahun 2009. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 2009 sebagai Staf Pengkajian, Peneliti Muda bidang hukum Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) sejak tahun 2012, dan saat ini merupakan Peneliti Madya pada Pusat Penelitian Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Selama bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI, pernah menulis di antaranya tentang Otonomi Pendidikan bagi Perguruan Tinggi sebagai bagian dari buku *Dinamika Pendidikan di Indonesia* (2012), *Reformasi Birokrasi dalam Menciptakan Good Governance* sebagai Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi oleh Pemerintah Daerah sebagai bagian dari buku *Pencegahan Tindak Pidana Korupsi* (2013), dan *Kedudukan Hukum Perwakilan Komnas HAM di Daerah* sebagai bagian dari buku *Penguatan Kelembagaan Komnas HAM* (2014). *E-mail*: shanti.kartika@dpr.go.id, sh4_dtika@yahoo.co.id

Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H., menyelesaikan pendidikan S1 ilmu hukum di Universitas Diponegoro pada tahun 1995 dan pendidikan S2 Magister Ilmu Hukum dengan program kekhususan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan di Universitas Indonesia pada tahun 2004. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya Hukum Konstitusi pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang dipublikasikan melalui jurnal dan buku, antara lain: “Pelanggaran Hukum Pemilu dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014”

(2014), “Mewujudkan Kepastian Hukum dalam Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Menghentikan Praktek Hukum Liberal” (2015), dan “Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara; Permasalahan Kategori Pejabat Negara” (2016)”.
E-mail: novianto.hantoro@dpr.go.id, nmhantoro@yahoo.com

Denico Doly, S.H.,M.Kn., lahir di Jakarta, 8 Desember 1983. Pendidikan S1 Ilmu Hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung pada tahun 2007 dan menyelesaikan pendidikan S2 Magister Kenotariatan di Program Pascasarjana Universitas Diponegoro pada tahun 2009. Sejak tahun 2010 bekerja di Pusat Penelitian Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI sebagai Peneliti Madya dengan kepakaran Ilmu Hukum Tata Negara. Jabatan saat ini adalah Penata III/d. Pengalaman penelitian yang pernah dilakukan Penulis antara lain, terlibat di dalam Penelitian Tim “Penyelesaian Konflik Sosial dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam (2011)”, “Pelaksanaan Putusan Pengadilan terkait dengan Sengketa Tanah (2012)”, “Upaya Hukum Penguatan Kelembagaan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (2013)”, “Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut (2014)”, “Implementasi Pengaturan Profesi Hakim (2016)”, dan “Implementasi UU tentang Desa (2017)”. Adapun publikasi karya tulis yang dihasilkan Penulis antara lain: “Politik Hukum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik: Peran Pemerintah Dalam Pengelolaan Internet (2017)”, “Implementasi Manajemen Profesi Hakim” (2017), dan “Kewenangan Negara dalam Penguasaan Tanah:Refistribusi Tanah Untuk Rakyat” (2017). Penulis juga pernah dan sedang terlibat dalam Pendamping pembahasan beberapa Rancangan Undang-Undang (RUU) di DPR RI yaitu: RUU tentang Penyiaran, RUU tentang Radio Televisi Republik Indonesia dan RUU tentang Pemilu. *E-mail:* denico.doly@dpr.go.id, nico_tobing@yahoo.com.

Monika Suhayati, S.H., M.H., lahir di Jakarta, 12 September 1979. Menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2003) dan S2 Magister Hukum Ekonomi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2006). Sejak tahun 2010 menjabat sebagai Peneliti Muda, kepakaran Ilmu Hukum, di Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, dan saat ini merupakan Peneliti Madya dengan kepakaran Hukum Perdata. Sebelum di DPR, Penulis bekerja sebagai *Legal Counsel* di perusahaan telekomunikasi PT XL Axiata, Tbk. Pengalaman penelitian antara lain, Penelitian Tim “Bentuk Penghormatan dan Pengakuan Negara terhadap Kesatuan Masyarakat Hukum Adat beserta Hak-Hak Tradisionalnya” (2015), dan “Implementasi Pengaturan Profesi Hakim” (2016). Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku, antara lain “Pelindungan Hukum terhadap Hak Ekonomi Pemilik Hak Terkait dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta” (2014), “Pengaturan Sistem Organisasi Advokat dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat” (2015), “Penyederhanaan Izin Usaha Bagi Pelaku Usaha Mikro dan Kecil dari Perspektif Hukum: Studi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta” (2016). *E-mail*: monika.suhayati@dpr.go.id, monikasuhayati@yahoo.com.

Tentang Editor

Sutoro Eko, lahir 49 tahun lalu di Sukoharjo. Lulus dari Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM 1993 dan doktor ilmu politik di Fakultas dan Universitas yang sama, 2015. Sejak 1994, Sutoro Eko menjadi dosen ilmu pemerintahan di Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta. Sejak akhir 1999, Sutoro Eko melakukan hijrah dari studi politik konvensional ke studi politik-pemerintahan desa. Bergaul dengan para pemimpin desa dan pegiat desa, membuat Sutoro Eko tidak hanya berhenti menjadi peneliti yang berjarak, tetapi juga ikut terlibat dalam perjuangan perubahan, termasuk berjuang melahirkan UU Desa. Tahun 2007-2010 Sutoro Eko menjadi tenaga ahli RUU Desa di Kementerian Desa, dan tahun 2013 menjadi tenaga ahli di Pansus RUU Desa DPR RI, sampai pengesahan paripurna UU Desa 18 Desember 2013. Sutoro Eko banyak melakukan penelitian desa di berbagai penjuru Indonesia, juga menulis banyak buku tentang desa seperti: *Pembaharuan Pemerintahan Desa* (2003), *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa* (2005), *Manifesto Pembaharuan Desa* (2005), *Bergerak Menuju Mukim dan Gampong* (2007), *Mutiara Perubahan: Inovasi dan Emansipasi Desa di Indonesia Timur* (2013), *Desa Membangun Indonesia* (2014), *Regulasi Baru Desa Baru* (2015) dan *Desa Baru Negara Lama* (2017). Saat ini sedang menyelesaikan buku bertitel *Desa Menggugat Indonesia*.

