

REKONSTRUKSI PERATURAN DESA DI INDONESIA DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA: ANALISIS DAN PERBANDINGAN

Wilda Septi Liane¹, Rasji²

¹ Jurusan Ilmu Hukum, Universitas Tarumanagara
Surel : wilda.205200258@stu.untar.ac.id

² Dosen Pengajar, Universitas Tarumanagara
Surel: rasji@fh.untar.ac.id

ABSTRACT

Villages as the oldest government need to have special authority to treat rights of origin the proposal is in accordance with the aspirations of the local village community. This includes how the democratic election of regional heads and village consultative bodies must lead to the implication of the implementation of village regulation products as village-level political products that are determined democratically. Understanding village government and village regulations cannot be separated from understanding the phrase "democratically elected" as contained in Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia as the basic rule of the rule of law. The Constitutional Court is of the opinion that the purpose of the formulation of such a phrase is to adapt the regional election to the dynamics of national development in determining the desired democratic system, which until now has been defined as the phrase 'democratically elected' in Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The regional election is carried out directly by direct and democratic elections by the people. checks and balances is to make village regulations the object of testing in general at the Supreme Court, not through an evaluation of the district/city government, especially in the design stage and not at the implementation stage. This reduces, if not eliminates, the authority of village regulations in the Indonesian legal system. This is actually contrary to the state's obligation to recognize and respect the village as a place with origin rights, not least for traditional villages with their position which "has origin rights that are more dominant than the village origin rights since the Traditional Village was born as an existing indigenous community. in the community." Therefore, inherently, village regulations need to be reconstructed by eliminating the 'evaluation' mechanism by the regional government system above it which actually dims the spirit to produce products and legal and policy frameworks in the administration of Village Government and Village Development.

Keywords: Village, village regulations, Indonesian legal system, laws and regulations

ABSTRAK

Desa sebagai pemerintahan tertua perlu memiliki kewenangan khusus untuk memperlakukan hak asal usulnya sesuai aspirasi masyarakat desa setempat. Hal ini termasuk mengenai bagaimana pemilihan kepala daerah dan badan permusyawaratan desa secara demokratis harus berujung pada implikasi pemberlakuan produk peraturan desa sebagai produk politik tingkat desa yang ditetapkan secara demokratis. Memahami pemerintahan desa dan peraturan desa tidak bisa dilepaskan dari pemahaman mengenai frasa "dipilih secara demokratis" yang termaktub dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 sebagai kaidah dasar negara hukum. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa tujuan diadakannya rumusan frasa yang demikian ialah untuk menyesuaikan pilkada dengan dinamika perkembangan bangsa dalam menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki, yang sampai saat ini diartikan sebagai frasa 'dipilih secara demokratis' dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 memiliki maksud bahwa pilkada dilakukan langsung dengan pemilihan oleh rakyat secara langsung dan demokratis. *Checks and balances* yang tepat adalah menjadikan peraturan desa sebagai objek pengujian pada umumnya di Mahkamah Agung, bukan melalui evaluasi pemerintahan daerah kabupaten/kota, terlebih dalam tahap rancangan dan bukan pada tahap pelaksanaan. Hal ini menurunkan, jika bukan menghilangkan, wibawa peraturan desa dalam sistem hukum Indonesia. Hal ini justru bertentangan dengan kewajiban negara yang mengakui dan menghormati desa sebagai tempat dengan hak asal usul, tak terkecuali untuk desa adat dengan kedudukannya yang "memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat". Oleh karena itu, secara inheren, peraturan desa perlu direkonstruksi dengan cara dihilangkan mekanisme 'evaluasi' oleh sistem pemerintahan daerah di atasnya yang justru meredupkan semangat untuk menghasilkan produk dan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa.

Kata kunci: desa, peraturan desa, sistem Hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan

1. PENDAHULUAN

Desa sebagai bentuk pemerintahan yang diakui di Indonesia mengalami berbagai perkembangan. Perkembangan yang dimaksud di sini merujuk pada ragam lika-liku pengaturan mengenai desa yang akhirnya mendapatkan penempatan sendiri pada level undang-undang selaku salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diakui di Indonesia. Konsekuensi dari pengaturan desa secara tersendiri dalam suatu undang-undang membawa implikasi yang juga bersifat khusus terhadap administrasi pemerintahan desa itu sendiri.

Dilansir dari latar belakang penyusunan undang-undang yang mengatur mengenai desa dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa yang diterbitkan pada tahun 2007 oleh Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri (“**NA RUU Desa**”), mulai diaturnya desa secara khusus tidak lepas dari ciri-ciri dan kekhasan desa sendiri sebagai suatu administrasi pemerintahan dalam kerangka pemerintahan daerah di Indonesia.¹ Dilihat pada pengaturan yang ada pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Penelitian ini menggunakan UU No. 32/2004 sebagai pisau analisis pengertian desa pada bagian latar belakang dari penelitian ini mengingat UU No. 32/2004 merupakan undang-undang terakhir yang berhasil menyempurnakan pengaturan mengenai desa sebelum akhirnya desa diatur tersendiri di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang ditetapkan dan mulai berlaku pada 15 Januari 2014, sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (yang juga memuat ketentuan mengenai desa) baru ditetapkan pada 30 September 2014, sekitar delapan bulan setelah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditetapkan. Dengan merujuk pada UU No. 32/2004, penelitian ini dapat menggambarkan kristalisasi pengaturan desa dalam suatu undang-undang terakhir yang memuat mengenai ketentuan desa sebelum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa itu sendiri ditetapkan. Dengan cara ini, latar belakang penelitian ini dapat memberikan ilustrasi mengenai urgensi, fungsi, dan pengaruh desa dalam pemerintahan daerah di Indonesia. Desa diartikan sebagai suatu “kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat”.² Terdapat setidaknya beberapa hal yang dapat ditarik dari bagaimana bagian Penjelasan Umum dari UU No. 32/2004 memberikan arti terhadap desa, terlebih mengingat UU No. 32/2004 merupakan undang-undang terakhir yang mengatur mengenai desa sebelum akhirnya desa diatur tersendiri di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Desa sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum memiliki batas wilayah yurisdiksi. Dengan diakuinya desa sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas yurisdiksi ini, penempatan yang demikian sejalan dengan bagaimana proses suatu pemerintahan daerah mengalami restrukturisasi. Soal dalam disertasinya “*Population size and economic and political performance of local government jurisdictions*” di tahun 2000 yang mengutip Christopher Berry melalui disertasinya yang berjudul “*Local Government Boundaries in Metropolitan Perth*” menggambarkan adanya tiga penjelasan terhadap restrukturisasi pemerintahan daerah.

a) Pemerintahan daerah mengalami restrukturisasi karena adanya perubahan terhadap pengaruh individu dan kelompok pada beberapa lokasi di pemerintahan daerah tersebut dari segi kekuasaan, target fokus, dan situasi;

¹ Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa* (Jakarta: Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri, 2007), hlm. 1.

² Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 32 Tahun 2004, LN Tahun 2004 Nomor 125, TLN No. 4437, Penjelasan Umum, Bagian 10.

- b) Pemerintahan daerah juga mengalami restrukturisasi dengan disebabkan oleh adanya perubahan substansial terhadap konteks sistemis pada kerangka kerja dari segi politis, institusional, konstitusional, dan legislatif dari pemerintahan daerah tersebut; dan
- c) Pemerintahan daerah juga mengalami restrukturisasi dengan adanya perubahan dampak yang memengaruhi kepentingan sistem politik dari pemerintahan tersebut.³

Alasan-alasan penjelasan di atas mengenai pemerintahan daerah yang mengalami restrukturisasi dapat dikaitkan dengan fenomena perkembangan pengaturan mengenai desa di Indonesia. Kembali pada pemberian konsep memiliki batas wilayah yurisdiksi sendiri, desa memiliki wilayah teritorial yang termasuk dalam kuasanya sendiri. Namun, batas yurisdiksi ini dapat berbeda dengan konsep yurisdiksi yang biasa didiskusikan dalam diskursus hukum internasional. Sebagai pengayaan, John B. Houck membedakan adanya tiga kategori yurisdiksi:

- a) Yurisdiksi untuk menetapkan (*jurisdiction to prescribe*), yakni kemampuan suatu negara untuk membuat hukum yang ditetapkannya menjadi berlaku untuk setiap orang, kegiatan, hubungan, atau kepentingan;
- b) Yurisdiksi untuk melakukan adjudikasi (*jurisdiction to adjudicate*), yakni kemampuan suatu negara untuk menempatkan atau menyelesaikan perkara yang dijalani suatu orang atau badan ke dalam pengadilan-pengadilan di wilayahnya; dan
- c) Yurisdiksi untuk menegakkan (*jurisdiction to enforce*), yakni kemampuan negara untuk menegakkan hukum atau memberikan hukum atas tidak tegaknya hukum.⁴

Tulisan ini mencoba untuk memberikan sudut pandang lain mengenai administrasi pemerintahan desa yang unik dan berbeda dengan administrasi pemerintahan lain di Indonesia. Lebih dari itu, tulisan ini mencoba memberikan gambaran mengenai administrasi pemerintahan yang ideal pelaksanaannya di negara lain sehingga dapat dijadikan bahan pengayaan terhadap diskursus pemerintahan desa di Indonesia.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, permasalahan yang akan penelitian ini jadikan sebagai fokus kajian dalam tulisan ini dapat disusun dan dipahami melalui dua pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- a. Bagaimana administrasi kedudukan pemerintahan desa di dalam sistem hukum Indonesia?
- b. Bagaimana rekonstruksi yang dapat dilakukan terhadap kedudukan peraturan desa di dalam sistem hukum Indonesia?

2. METODE PENELITIAN

Tulisan ini menggunakan bentuk penelitian dengan corak deskriptif analitis dengan pendekatan kualitatif, yakni berdasarkan mutu. Oleh karena itu, penelitian dalam tulisan ini berupaya untuk menganalisis masalah-masalah yang terjadi ketika penelitian ini dilakukan yang sifatnya aktual. Kemudian, penelitian ini mencoba untuk memberikan gambaran atas fakta terhadap masalah yang ada.

Metode pendekatan penulisan yang digunakan di dalam tulisan ini adalah pendekatan yuridis-normatif, yakni metode penulisan yang dilakukan terhadap keseluruhan data sekunder hukum. Dalam rangka mendapatkan data tambahan terkait administrasi pemerintahan desa di Indonesia dan kabar terkininya yang tidak ditemukan dalam literatur, tulisan ini juga diperkuat dengan alat pengumpul data berupa penelitian perbandingan hukum mengenai administrasi pemerintahan

³ Stephen C. Soul, "Population size and economic and political performance of local government jurisdictions," Disertasi Southern Cross University, 2000, hlm. 38.

⁴ John B. Houck, "Restatement of the Foreign Relations Law of the United States (Revised): Issues and Resolutions," *The International Lawyer* (1986): hlm. 1367.

desa. Tipe penelitian yang dilakukan adalah penelitian yang berfokus pada isu terkini mengenai perkembangan peraturan-peraturan dalam bidang administrasi pemerintahan desa di Indonesia.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Asas Desentralisasi dalam Kerangka Otonomi Daerah pada Administrasi Pemerintahan Desa di Indonesia

Asas desentralisasi hadir karena adanya ketimpangan. Ketimpangan ini terjadi karena partisipasi dan akses tidak diberikan secara merata kepada setiap pemangku kepentingan. Ketimpangan juga memusatkan keseluruhan beban dan tanggung jawab kepada satu entitas yang melakukan sentralisasi terhadap kewenangan yang ada. Upaya untuk melakukan desentralisasi ialah upaya untuk mengurangi sentralisasi. Kebutuhan untuk melakukan desentralisasi pun datang dengan tujuan untuk menciptakan perkembangan ekonomi dan sosial yang memenuhi kebutuhan pemangku kepentingan yang terlibat. Dalam konteks negara berkembang, seperti Indonesia, desentralisasi menjadi cara untuk meningkatkan partisipasi tersebut agar nantinya ketimpangan mengalami degradasi.⁵

Rothenberg menggarisbawahi bahwa penekanan terhadap alasan kenapa desentralisasi atau delegasi kekuasaan kepada yurisdiksi politik tingkat lokal haruslah didasarkan pada penentuan cara terbaik untuk mencari bagaimana upaya desentralisasi tersebut dapat memberikan minimalisasi terbesar terhadap *'redistributional effects'* dari keputusan yang diambil oleh mayoritas. Artinya, tujuan desentralisasi ialah untuk membentuk pemerintahan yang memiliki kemampuan untuk melaksanakan dan mengambil keputusan secara efisien.⁶

Indonesia menggunakan penekanan pembeda dalam mendefinisikan desentralisasi dengan mengacu pada kata penyerahan urusan dari pusat kepada daerah otonom dengan berdasar pada asas otonomi. Asas otonomi ini merupakan prinsip yang didasarkan pada otonomi daerah. Otonomi daerah sendiri merupakan "hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".⁷

Dengan melihat pada bagaimana asas desentralisasi diatur dalam kerangka pemerintahan daerah di Indonesia, dapat diambil simpulan bahwa adanya kata 'penyerahan' dalam definisi asas desentralisasi berarti bahwa pada dasarnya setiap urusan pemerintahan ialah milik Indonesia sebagai suatu negara. Tepatnya, penyerahan ini merupakan terhadap urusan pemerintahan yang secara definitif diartikan sebagai "kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat".⁸ Oleh karena itu, pada dasarnya desa pun, sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus, sebenarnya hanya mengatur dan mengurus sebatas apa yang diserahkan kepadanya dari yang sebelumnya merupakan kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden".

Penelitian ini melihat adanya problem terhadap bagaimana kewenangan mengatur dan mengurus yang dimiliki oleh desa ini justru menjadi tidak sejalan dengan semangat desentralisasi yang menjadi landasan teori otonomi daerah. Terdapat penekanan tegas terhadap apa yang dimaksud dengan 'Urusan Pemerintahan' dan 'kepentingan masyarakat' dalam definisi otonomi daerah di

⁵ Dennis A. Rondinelli, "Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries," *International review of administrative sciences* 47, no. 2 (1981): hlm. 133.

⁶ Jerome Rothenberg, "Local decentralization and the theory of optimal government," dalam Julius Margolis, ed., *The analysis of public output* (Columbia: Columbia University Press, 1970), hlm. 32.

⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 32 Tahun 2004, LN Tahun 2004 Nomor 125, TLN No. 4437, Ps. 1 angka 6.

⁸ *Ibid.*, Ps. 1 angka 5.

UU Pemda 2014. Penelitian ini menyadari bahwa otonomi daerah ini termasuk pula urusan pemerintahan (yang awalnya dimiliki Presiden, tetapi kemudian didelegasikan/didesentralisasikan kepada daerah) dan kepentingan masyarakat. Namun, perbedaan kontras akan muncul ketika UU Pemda 2014 mengecualikan lingkup urusan pemerintahan dari kepentingan masyarakat setempat di dalam desa. Hal ini akan berdampak terhadap model kediktatoran dalam menentukan apa yang termasuk dalam kewenangan pemerintah sebagai pelaksana tugas negara dan apa yang hanya dianggap sebagai kepentingan masyarakat setempat, tetapi menjadi bukan kewenangan pemerintah, baik di tingkat pusat, daerah, maupun yang dimiliki oleh desa.

Asas desentralisasi ini pun menjadi penting untuk dianalisis, terlebih desentralisasi yang dimaksud di dalam UU Pemda 2014 dapat dikatakan memiliki semangat yang berbeda dengan yang dimaksud di dalam UU Desa 2014, meskipun keduanya menggunakan acuan yang sama dengan asas desentralisasi yang ada pada UU Pemda 2014. UU Desa 2014 mengenal asas subsidiaritas sebagai “penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa”, tetapi desa justru memiliki kewenangan-kewenangan dalam hal mengupayakan kepentingan masyarakat desa yang tidak menjadi kewenangan/urusan pemerintahan dari tingkat pusat. Hal ini pastinya memengaruhi bagaimana pendanaan, pengawasan, dan pembinaan administrasi pemerintahan desa yang ada di Indonesia. Sulit untuk membawakan narasi pengakuan hak tradisional yang dimiliki desa di kala kepentingan ini tidak menjadi urusan pemerintahan tingkat pusat. Di saat yang sama, desentralisasi menjadi kabur ketika dikaitkan hanya kepada urusan pemerintahan ‘yang dimiliki Presiden dan kemudian diserahkan kepada daerah/desa’. Narasi ini nyatanya bertentangan dengan fakta di lapangan, di mana desa telah ada jauh sebelum Indonesia merdeka. Oleh karena itu, bagaimana ‘urusan pemerintahan’ yang baru diatur setelah Indonesia merdeka dapat mengakomodasi seluruh kepentingan masyarakat desa yang telah ada jauh sebelum Indonesia memperkenalkan istilah urusan pemerintahan itu sendiri? Hal ini akan dibahas pada bagian berikutnya ini.

Memasuki pemahaman mengenai peraturan desa, penting untuk memahami kedudukan desa dari konstitusi Indonesia. UUD NRI 1945 memuat landasan operasional mengenai bagaimana desa diatur dan bagaimana peraturan desa diberikan landasan hukum. Penting untuk diketahui bahwa UUD NRI 1945 tidak menyebut ‘desa’ secara spesifik di dalam konstruksi pasal-pasal konstitusi yang dimuatnya. Adapun yang dimuat di dalam UUD NRI 1945 ialah mengenai pengakuan negara terhadap pemerintahan daerah dan kesatuan masyarakat hukum adat. Simak **Gambar 1** berikut.

Pasal 18B ayat	{	Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat
Pasal 18B ayat	{	Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya

Gambar 1. Muatan Pasal dalam UUD NRI 1945 mengenai Pemerintahan Daerah dan Masyarakat Hukum Adat

Dapat diketahui bahwa istilah dikenal di dalam UUD NRI 1945 justru adalah ‘adat’ dan tidak memuat mengenai desa. Kendati demikian, Pasal 18B UUD NRI 1945 di atas ditetapkan pada tahun 2000 ketika Indonesia belum mengenal UU Desa 2014. Adapun pengaturan mengenai desa kala itu dimuat di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

(“UU Pemda 1999”). UU Pemda 1999 ini mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3153) (“UU Desa 1979”).⁹ UU Pemda 1999 telah mengakui desa sebagai “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”.¹⁰ Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa. Pemerintahan Desa sendiri meliputi Kepala Desa atau yang disebut sebagai perangkat desa.¹¹ Lalu, Badan Perwakilan Desa juga merupakan bagian dari pemerintahan desa yang memiliki fungsi untuk “mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa”.¹²

Jika dilihat dari korelasi terkait pemerintah desa dalam yang sebelumnya telah diatur di dalam UU Pemda 1999 dengan perubahan kedua UUD NRI 1945 tepatnya pada Pasal 18B di **Bagan 1.1** di atas, dapat dipahami bahwa desa sebenarnya merupakan pemerintahan yang telah diakui dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Di dalam pemerintahan desa, terdapat pula lembaga adat desa yang berperan salah satunya untuk membantu mendamaikan perselisihan masyarakat di desa bersama-sama dengan kepala desa.¹³

Rekonstruksi Peraturan Desa dalam Sistem Hukum Indonesia

Wacana rekonstruksi terhadap peraturan desa tidaklah lepas dari bagaimana UU Desa 2014 mengakui desa sendiri sebagai suatu pemerintahan. Penelitian ini melihat tidak adanya harmonisasi antara semangat konstitusional yang dibawa terhadap desa dengan bagaimana peraturan desa diatur dalam sistem hukum Indonesia. Terlebih, kekhasan pemerintahan desa tidak dapat berjalan optimal apabila ‘tidak disetir’ dari alat yang dimiliki oleh masyarakat desa sendiri, yakni berupa peraturan desa. Lebih lanjut, unsur demokratis yang kental dalam desa pun seharusnya menjadi alasan untuk menjadikan peraturan desa mengalami rekonstruksi yang sesuai agar tidak berada dalam belenggu sistem pemerintahan daerah tingkat kabupaten/kota yang mengatur mengenai organisasi desa sendiri yang sejatinya merupakan daerah khusus di Indonesia dengan segala hak asal usulnya.

Sesuai ketentuan dalam UU Desa 2014, peraturan desa pastinya adalah produk politik. Produk politik diartikan oleh Kumar sebagai suatu paket pelayanan politik untuk setiap konstituen yang dilayaninya.¹⁴ Karena itu, peraturan desa mengalami proses secara demokratis dan partisipatif. Proses ini dilakukan dengan menggalang partisipasi dari masyarakat desa itu sendiri. Masyarakat desa memiliki hak untuk “mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa”. Hal ini berbeda secara tajam dengan peraturan daerah tingkat provinsi dan kabupaten/kota di mana partisipasi masyarakat hanya sebatas ‘memberikan masukan’.¹⁵ Masyarakat desa memiliki hak untuk tidak hanya memberikan masukan, tetapi juga mengusulkan. Corak ini yang tidak ditemukan dalam sistem

⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 22 Tahun 1999, LN Tahun 1999 Nomor 60, TLN Nomor 3839, Ps. 131.

¹⁰ *Ibid.*, Ps. 1 huruf o.

¹¹ *Ibid.*, Ps. 95 ayat (1).

¹² *Ibid.*, Ps. 104.

¹³ *Ibid.*, Penjelasan Ps. 101 huruf e.

¹⁴ Uttam Kumar Datta, "A model for designing a deliverable political product to win power for a peaceful democracy," *Delhi Business Review* 18, no. 1 (2017): 15-16.

¹⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 23 Tahun 2014, LN Tahun 2014 Nomor 244, TLN Nomor 5587, Ps. 237 ayat (3).

pemerintahan daerah di Indonesia di luar pemerintahan desa. Terlebih, sistem pengusulan yang demikian diperkuat dengan makna ‘dipilih secara demokratis’ bagi pemilihan kepala desa dan wakil penduduk desa yang menjadi calon anggota Badan Permusyawaratan Desa.¹⁶ Frasa ini berkaitan erat dengan konstitusi dalam sistem hukum Indonesia.

Pemaknaan frasa “*dipilih secara demokratis*” dalam UUD NRI 1945 tidak lepas kaitannya dari semangat reformasi pasca tahun 1999. Frasa ini disematkan dalam Bab VI UUD NRI 1945 tentang Pemerintah Daerah melalui amendemen kedua. Berdasarkan amendemen tersebut, pemilihan secara demokratis diwajibkan terhadap proses pemilihan gubernur, bupati, dan walikota selaku kepala pemerintah daerah di provinsi, kabupaten, dan kota.¹⁷ Amendemen ini lalu yang memberikan landasan konstitusional terhadap pilkada langsung lalu dikonkretkan lagi melalui UU 32/2004 yang mengharuskan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat dan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Sebagai pengayaan, interpretasi yang paling bisa diandalkan terkait pemaknaan frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 ialah yang dikeluarkan langsung oleh penjaga konstitusi sendiri: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI). MKRI mengeluarkan pendapatnya soal frasa dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI ini melalui Putusan Nomor 97/PUU-XII/2013 yang menguji UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU 48 Tahun 2008 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD NRI 1945. Menurut MKRI, terdapat alasan terkait penempatan ketentuan pilkada di bab tersendiri (*in casu* Bab VI tentang Pemerintah Daerah) dan bukan di Bab VIIB tentang Pemilihan Umum yang merupakan hasil amendemen ketiga dari UUD NRI 1945.

Interpretasi MKRI terhadap frasa ‘dipilih secara demokratis’ ialah didasarkan pada *original intent* atau keinginan asli dari perumus UUD NRI 1945 saat melakukan amendemen ketiga dan pada putusan-putusan MKRI sebelumnya. Menurut MKRI, dengan adanya pemaknaan frasa ‘dipilih secara demokratis’, dapat dipahami bahwa pilkada, karena itu, dapat dilakukan baik secara langsung oleh rakyat maupun oleh DPRD.¹⁸ Berangkat dari interpretasi ini, MKRI berpendapat bahwa terdapat dua cara pemilihan langsung dalam suatu pilkada. Pertama, pilkada dapat dipilih langsung oleh rakyat. Kedua, pilkada juga dapat dipilih oleh DPRD. Kedua metode ini bergabung pada mekanisme pilkada secara langsung.

Adapun metode lain yang dikategorikan sebagai metode pemilihan dalam pilkada ialah yang dipilih tidak langsung oleh rakyat. Menurut MKRI, rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang memuat frasa tersebut muncul karena ada pemikiran tentang sistem pilkada di setiap daerah yang sekiranya lebih baik untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kondisi daerah masing-masing. Dengan melihat kondisi, rakyat dapat memilih antara memilih melalui DPRD atau secara langsung.¹⁹ MKRI berpendapat bahwa tujuan diadakannya rumusan frasa yang demikian ialah untuk menyesuaikan pilkada dengan dinamika perkembangan bangsa dalam menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki. Adapun menurut MKRI, sikap perumus yang menempatkan materi muatan dalam Pasal 18 ayat (4) sebagaimana diuraikan ialah tergolong sebagai bentuk *opened legal policy* atau kebijakan hukum terbuka dari pembentuk UU tersebut. Alasan lain diadakannya frasa yang demikian ialah untuk menghormati adanya keberagaman adat istiadat dan budaya di masing-masing daerah yang cenderung memiliki karakteristik yang berbeda pula.²⁰ Kendati

¹⁶ Indonesia, *Undang-Undang tentang Desa*, UU Nomor 6 Tahun 2014, LN Tahun 2014 Nomor 7, TLN Nomor 5495, Ps. 57 & Penjelasan Umum No. 5.

¹⁷ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Ps. 18 ayat (4).

¹⁸ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 97/PUU-XII/2013*, hlm. 54-55.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 55.

²⁰ *Ibid.*

demikian, MK tetap melihat kedua sistem (rakyat langsung atau DPRD sebagai perwakilan) merupakan sama-sama tergolong sebagai kategori sistem yang demokratis. Berangkat dari adanya dua pandangan (terkait pemilihan langsung dan tidak langsung), perumus pun menempatkan kata demokratis dalam frasa pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.

Interpretasi MKRI terhadap frasa ‘dipilih secara demokratis’ ialah didasarkan pada *original intent* atau keinginan asli dari perumus UUD NRI 1945 saat melakukan amendemen ketiga dan pada putusan-putusan MKRI sebelumnya. Menurut MKRI, dengan adanya pemaknaan frasa ‘dipilih secara demokratis’, dapat dipahami bahwa pilkada, karena itu, dapat dilakukan baik secara langsung oleh rakyat maupun oleh DPRD. Pendapat yang berbeda (*dissenting opinion*) terlihat pada pendapat Hakim Konstitusi Arief Hidayat. Hakim Konstitusi Arief Hidayat berpendapat berbeda dengan menyatakan bahwa rezim pilkada justru masuk ke dalam pemilu dengan disahkannya UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan merujuk pada Pasal 1 angka 4. Pasal 1 angka 4 ini berbunyi: “Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.²¹

Hakim Konstitusi Arief Hidayat juga merujuk pada Pasal 236C dari UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk mendukung argumennya. Pasal 263C berbunyi: “Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan”.²² Kedua ketentuan ini, menurut Hidayat, telah menggeser kewenangan penyelesaian sengketa pilkada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi dan ketika ini pulalah rezim pemilu mulai memasuki pilkada ke dalamnya.²³ Selain mengutip hal ini, Hidayat juga mengatakan bahwa mendasarkan interpretasi MKRI pada *original intent* perumus konstitusi justru menjadi sulit mengingat terdapat jarak waktu yang lama dan karenanya tidak mungkin mengetahui maksud perumus konstitusi. *Dissenting opinion* juga dilontarkan oleh Hakim Konstitusi Anwar Usman, tetapi dengan *angle* argumen yang berbeda. Jika Hakim Konstitusi Hidayat melihat dari adanya pergeseran rezim pilkada langsung menjadi termasuk dalam rezim pemilu pada penyelesaian sengketa hasil pilkada, Hakim Konstitusi Usman melihat dari sisi putusan MKRI sebelumnya.²⁴ Usman mengutip Putusan MKRI Nomor 072-073/PUU-II/2004 yang menyatakan bahwa maksud frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 berarti bahwa perumus memilih pilkada langsung sebagai upaya mengimplementasikan Pasal 18 UUD NRI 1945 dan bukan Pasal 22E UUD NRI 1945. Karena itu, meskipun pilkada bukan kategori pemilu menurut Pasal 22E UUD NRI 1945, pilkada tetap harus didasarkan pada asas-asas pemilu yang berlaku.²⁵ Usman juga berpendapat bahwa kebijakan menempatkan frasa “dipilih secara demokratis” juga merupakan *opened legal policy* atau kebijakan hukum terbuka dari perumus UU.

Pasal 236C UU 32/2004 pun diputus oleh MKRI sebagai pasal yang bertentangan dengan UUD NRI 1945. MKRI pun masih berwenang mengadili perselisihan hasil pilkada selama belum ada UU yang mengaturnya. Sekarang, penentuan pengadilan yang mengadili perselisihan pilkada diatur pada Pasal 157 UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan

²¹. Lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*, UU Nomor 22 Tahun 2007, LN Tahun 2007 Nomor 59, TLN Nomor 4721.

²². Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 12 Tahun 2008, LN Tahun 2008 Nomor 59, TLN Nomor 4844, Ps. 236C.

²³ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 97/PUU-XII/2013*, hlm. 66.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 70.

²⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004*, hlm. 109.

Walikota menjadi Undang-Undang (“UU 1/2015”) yang diubah melalui Pasal 1 angka 41 UU Nomor 10 Tahun 2016 Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (“UU 10/2016”). Pasal 157 ayat (3) UU 1/2015 mengatur bahwa perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus. Dengan ini, dapat dipahami bahwa pilkada yang sekarang masih termasuk dalam rezim pemilu karena kewenangan perselisihan pilkada masih ada pada MKRI selama belum ada badan peradilan khusus. Dengan melihat beberapa pertimbangan hakim konstitusi di atas, dapat dipahami bahwa frasa “dipilih secara demokratis” sebenarnya masuk dalam rezim pemilu. Hal ini berarti frasa ‘dipilih secara demokratis’ dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 memiliki maksud bahwa pilkada dilakukan langsung dengan pemilihan oleh rakyat secara langsung dan demokratis. Dilihat dari rekonstruksi mengenai peraturan desa yang memuat hak asal usul masyarakat untuk mengusulkan rancangan peraturan desa, dan terkait pemilihan kepala daerah dan Badan Permusyawaratan Desa secara demokratis pula, dapat dilihat bahwa pemerintahan desa memiliki *constitutional importance* yang sama dengan pemerintahan desa, terlebih dengan corak khas yang dibawanya yang tidak dimiliki oleh pemerintahan desa. Perlu agar pemerintahan desa memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan desa tanpa belenggu evaluasi dalam proses perancangannya.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Desa sebagai pemerintahan tertua perlu memiliki wewenang khusus untuk memperlakukan hak asal usulnya sesuai aspirasi masyarakat desa setempat. Hal ini termasuk mengenai bagaimana pemilihan kepala daerah dan badan permusyawaratan desa secara demokratis harus berujung pada implikasi pemberlakuan produk peraturan desa sebagai produk politik tingkat desa yang ditetapkan secara demokratis. Memahami pemerintahan desa dan peraturan desa tidak bisa dilepaskan dari pemahaman mengenai frasa “dipilih secara demokratis” yang termaktub dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 sebagai kaidah dasar negara hukum. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa tujuan diadakannya rumusan frasa yang demikian ialah untuk menyesuaikan pilkada dengan dinamika perkembangan bangsa dalam menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki, yang sampai saat ini diartikan sebagai frasa ‘dipilih secara demokratis’ dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 memiliki maksud bahwa pilkada dilakukan langsung dengan pemilihan oleh rakyat secara langsung dan demokratis.

Saran

Checks and balances yang tepat adalah menjadikan peraturan desa sebagai objek pengujian pada umumnya di Mahkamah Agung, bukan melalui evaluasi pemerintahan daerah kabupaten/kota, terlebih dalam tahap rancangan dan bukan pada tahap pelaksanaan. Hal ini menurunkan, jika bukan menghilangkan, wibawa peraturan desa dalam sistem hukum Indonesia. Hal ini justru bertentangan dengan kewajiban negara yang mengakui dan menghormati desa sebagai tempat dengan hak asal usul, tak terkecuali untuk desa adat dengan kedudukannya yang “memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat”.²⁶ Oleh karena itu, secara inheren, peraturan desa perlu direkonstruksi dengan cara dihilangkan mekanisme ‘evaluasi’ oleh sistem pemerintahan daerah di atasnya yang justru meredupkan semangat untuk menghasilkan produk dan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa.

²⁶ Indonesia, *Undang-Undang tentang Desa*, UU Nomor 6 Tahun 2014, LN Tahun 2014 Nomor 7, TLN Nomor 5495, Ps. 57 & Penjelasan Umum No. 4.

REFERENSI

Buku

- Burns, Peter. *The Leiden legacy: Concepts of law in Indonesia*. Leiden: KITLV Press, 2004.
- Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa*. Jakarta: Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan. Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Departemen Dalam Negeri. 2007.
- Mamudji, Sri. *et al. Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2005.
- Nursadi, Harsanto. ed. *Hukum Administrasi Negara Sektoral*. Jakarta: Badan Penerbit FHUI. 2016.
- Soepomo. *Sistem Hukum di Indonesia: Sebelum Perang Dunia II*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2002.

Artikel Jurnal

- Amaliatulwalidain, A. "Sistem Pemerintahan Desa Dalam Tinjauan Sejarah Politik Di Indonesia." *Jurnal Pemerintahan Dan Politik* 2. No. 1 (2019).
- Antlöv, Hans, Anna Wetterberg, dan Leni Dharmawan. "Village governance, community life, and the 2014 village law in Indonesia." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 52. No. 2 (2016).
- Antlöv, Hans. "Village government and rural development in Indonesia: The new democratic framework." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 39, no. 2 (2003).
- Bebbington, Anthony, Leni Dharmawan, Erwin Fahmi, dan Scott Guggenheim. "Local capacity, village governance, and the political economy of rural development in Indonesia." *World Development* 34, no. 11 (2006).
- Dainow, Joseph. "The civil law and the common law: some points of comparison." *Am. J. Comp. L.* 15 (1966).
- Datta, Uttam Kumar. "A model for designing a deliverable political product to win power for a peaceful democracy." *Delhi Business Review* 18, no. 1 (2017).
- Houck, John B. "Restatement of the Foreign Relations Law of the United States (Revised): Issues and Resolutions." *The International Lawyer* (1986).
- Jacqueline, V. E. L. Yando Zakaria, dan Adriaan Bedner. "Law-making as a strategy for change: Indonesia's new Village Law." *Asian Journal of Law and Society* 4. No. 2 (2017).
- Kato, Tsuyoshi. "Different fields, similar locusts: Adat communities and the village law of 1979 in Indonesia." *Indonesia* 47 (1989).
- Ramadhan, Choky. "Konvergensi Civil Law dan Common Law di Indonesia dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum." *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 30, no. 2 (2018).
- Rondinelli, Dennis A. "Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries." *International review of administrative sciences* 47. No. 2 (1981).
- Rothenberg, Jerome. "Local decentralization and the theory of optimal government." dalam Julius Margolis. ed. *The analysis of public output*. Columbia: Columbia University Press. 1970.

Disertasi

- Muara, Juansa. "Perlindungan Hukum Masyarakat Desa Terhadap Kewenangan Hak Asal-Usul Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa." Disertasi Universitas Airlangga. 2016.
- Soul, Stephen C. "Population size and economic and political performance of local government jurisdictions." Disertasi Southern Cross University. 2000.

Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XII/2013.*

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Peraturan Daerah Kabupaten Bintan tentang Perangkat Desa.* Perda Kab. Bintan Nomor 6 Tahun 2018. Lembaran Daerah Kabupaten Bintan Tahun 2018 Nomor 6. Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Bintan Nomor 34.

_____. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

_____. *Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan.* UU Nomor 30 Tahun 2014. LN Tahun 2014 Nomor 292. TLN Nomor 5601.

_____. *Undang-Undang tentang Desa.* UU Nomor 6 Tahun 2014. LN Tahun 2014 Nomor 7. TLN Nomor 5495.

_____. *Undang-Undang tentang Desa.* UU Nomor 6 Tahun 2014. LN Tahun 2014 Nomor 7. TLN Nomor 5495.

_____. *Undang-Undang tentang Desapraja sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.* UU No. 19 Tahun 1965. LN Tahun 1965 Nomor 84. TLN Nomor 2779.

_____. *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.* UU Nomor 22 Tahun 1999. LN Tahun 1999 Nomor 60. TLN Nomor 3839.

_____. *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.* UU Nomor 23 Tahun 2014. LN Tahun 2014 Nomor 244. TLN Nomor 5587.

_____. *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.* UU Nomor 32 Tahun 2004. LN Tahun 2004 Nomor 125. TLN No. 4437. P

_____. *Undang-Undang tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.* UU Nomor 22 Tahun 1948.

_____. *Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.* UU Nomor 22 Tahun 2007. LN Tahun 2007 Nomor 59. TLN Nomor 4721.

_____. *Undang-Undang tentang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.* UU Nomor 1 Tahun 2015. LN Tahun 2015 Nomor 57. TLN Nomor 5678.

Artikel Elektronik

White House. "State and Local Government." Diakses pada 24 Oktober 2021. <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/state-local-government/>.

(halaman kosong)