BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang tersusun atas sebuah wilayah dimana rakyat tinggal dan hidup di dalamnya. Dalam susunan wilayah tersebut, kedudukan desa yang merupakan entitas terkecil dari wilayah tidak dapat dilepaskan dari historis terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara bangsa ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang konkrit.[1]

Mengingat posisi penting desa dalam susunan pemerintahan Indonesia, maka tidak mengherankan dalam sidang BPUPKI-PPKI 28 Mei 1945-22 Agustus 1945 yang merumuskan konstitusi pertama Indonesia, desa menjadi topik dalam pembahasan. Pembahasan mengenai desa dalam sidang BPUPKI-PPKI setidaknya terekam dalam risalah sidang BPUPKI-PPKI. Khususnya disampaikan oleh Mohammad Yamin dan Soepomo.

[1] HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta : PT, Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 4

Melalui usulan yang disampaikan oleh kedua perancang UUD 1945 (Moh. Yamin dan Soepomo), maka dalam UUD 1945 diakui adanya pemerintahan daerah yang tersusun atas daerah-daerah. Menurut Bagir Manan pemerintah daerah tersebut disusun dalam kerangka Negara Kesatuan. Daerah yang dimaksud menurut Soepomo akan tersusun dalam daerah besar dan daerah kecil. Daerah kecil menurut Soepomo adalah desa (sama dengan pengertian yang diberikan Yamin).[2] Hal ini akan terlihat lebih jelas dalam rumusan Pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi:

> "pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".

Dalam penjelasan Pasal di atas dikatakan bahwa[3] oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat,* maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.[4] Dalam teritorial

---

[2] *Ibid*, hlm. 17

[3] Harun Alrasid, *Naskah Undang Undang Dasar 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, UI Press: Jakarta, 2004, hlm. 26-25

[4] Menurut wiryono di dalam menyusun UU tentang pembagian daerah otonomi tersebut, oleh Pasal 18 UUD 1945 diebrikan beberapa syarat dengan memendang dan mengingat : (I) dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara. (ii) hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Ad. I : berhubung di dalam pembukaan antara lain ditentukan "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan", maka menurut hemat

Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Menurut Bagir Manan penjelasan UUD 1945, pasal 18 mengidentifikasikan "hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa" sebagai daerah-daerah yang mempunyai susunan asli yaitu *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen.* kedua susunan pemerintah di atas, meskipun tunduk kepada berbagai peraturan pemerintahan Hindia Belanda memang merupakan pemerintahan asli Indonesia. *Landschap* dan *Volksgemeenschappen.* bukan suatu susunan pemerintahan bentukan atau ciptaan peraturan perundang-undangan atau pemerintahan Hindia Belanda, melainkan pemerinthan yang diciptakan dan dijalankan oleh "bumiputra".[5]

---

kami syarat yang ditentukan oleh Pasal 18 UUD 1945 itu adalah merupakan konsekwensi dari apayang ditentukan di dalam pembukaan tersebut. Realisasi dari dasar keharusan adanya dasar permusyawaratan itu adalah badan perwakilan daerah di dalam daerah otonom yang bersangkutan. Ad. II: jika diingat sejarah pembuatan UUD 1945, maka syarat yang ditentukan oleh Pasal 18 UUD 1945 ini sudah dapat dimaklumi, sebab pada waktu dibuatnya UUD 1945 di dalam territoir negara RI terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende Landschappen dan Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dsb,nya. Jadi demi tercapai "persatuan Indonesia" hak asal-usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa tersebut perlu diperhatikan, hanya dengan catatan berangsur-angsur dengan UU daerah yang bersifat istimewa itu dapat dihapuskan. Wiryono, *Garis Besar Pembahasan dan Komentar UUD 1945*, Bandung: Penerbit Alumni, 1982, hlm. 126

[5] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan,1994, hlm. 158

Dari penjelasan di atas maka dapat dikatakan bahwa dalam konstitusi pertama Indonesia diakui adanya pemerintahan kecil yang disebut *Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa, dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Artinya daerah kecil ini dapat mengurus pemerintahannya sendiri dan tidak termasuk dalam bagian dari pemerintahan daerah.

Namun dalam perkembangannya penyelenggaraan pemerintahan pun tidak berjalan sebagaimana mestinya, suasana kehidupan berbangsa dan bernegara sempat diguncang oleh pemerintah Belanda yang ingin kembali menjajah Indonesia. Belanda memanfaatkan momentum kekalahan Jepang dari pihak Sekutu dalam Perang Dunia kedua dan pergi meninggalkan tanah air. Dengan jalan politik adu domba Belanda berhasil mengubah UUD 1945 menjadi Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) melalui berdirinya beberapa negara kecil di berbagai wilayah nusantara, seperti Negara Sumatera, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur, dan sebagainya.[6]

Mengenai pengaturan pemerintahan desa, jika melihat dalam konstitusi RIS, pengaturan tentang pemerintah desa tidak ditemukan. Hal ini dapat dimaklumi karena perumusan Konstitusi RIS yang dibuat dalam Konferensi Meja Bundar (*Round Table Conference*) di Den Haag melibatkan beberapa pihak diluar pemerintah Indonesia saat itu, yaitu dari wakil Netherland dan Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa[7] dan pembentukannya pun dimaksudkan untuk

[6] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika: Jakarta, 2011, hlm. 36
[7] *Ibid*, hlm. 37

memecah belah Negara Kesatuan yang disepakati dalam sidang BPUPKI, oleh karenanya pengaturan yang ada dalam konstitusi RIS hanya berisi pemerintahan federal.

Di dalam Konstitusi RIS hanya mengatur ketentuan desentralisasi yang mengharuskan adanya kemungkinan pada tiap-tiap negara bagian untuk membentuk daerah-daerah otonom. Sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 47 Konstitusi RIS yang berbunyi:

> "Peraturan2 ketatanegaraan negara2 haruslah mendjamin hak atas kehidupan-rakjat sendiri kepada pelbagai persekutuan-rakjat didalam lingkungan daerah mereka itu dan harus pula mengadakan kemungkinan untuk mewudjudkan hal itu setjara kenegaraan dengan aturan2 tentang penjusunan persekutuan itu setjara demokrasi dalam daerah2 otonomi.

Menurut Pasal ini, pembentukan daerah-daerah otonomi bukan merupakan urusan Pemerintahan RIS, melainkan harus diatur oleh masing-masing negara bagian.[8]

Kendatipun demikian, menurut Bagir Manan, pada kurun masing-masing UUD tersebut pernah dibuat peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah. Pada masa UUDS 1950 dibuat Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957. Pada masa konstitusi RIS, untuk negara bagian Indonesia Timur dibuat Undang-undang NIT Nomor 44 Tahun 1950, sedangkan untuk negara bagian RI (Yogyakarta) tetap berlaku Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948.[9]

---

[8] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Liberty: Yogyakarta, 1993, hlm. 185

[9] Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang pelaksanaannya),* Bandung: Uniska, 1993, hlm.23

Dengan demikian pada prinsipnya meskipun Konstitusi RIS diberlakukan yang secara eksplisit tidak mengatur mengenai pemerintah desa, namun demi berjalannya penyelenggaraan pemerintah daerah yang di dalamnya juga termasuk pemerintahan desa, tetap menjalankan pemerintahannya melalui UU Nomor 22 Tahun 1948.

Melalui UU Nomor 22 tahun 1948, pemerintah desa diberikan kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal ini terlihat melalui bunyi Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan, "Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan: Propinsi, Kabupaten (kota besar), dan Desa (kota kecil, negeri, marga, dan sebagainya), yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri".

Menurut Bagir Manan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menampung dua gagasan pokok lain dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana diutarakan Supomo, Yamin, Ratulangi dan Amir. Pertama, gagasan memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah. Kedua, gagasan menjadikan desa sebagai tumpuan penyelenggaraan pemerintahan daerah.[10]

Berbeda halnya dengan Konstitusi RIS, pengaturan pemerintahan desa meskipun secara eksplisit tidak ditemukan dalam UUDS yang dapat dilacak melalui UU No. 7 tahun 1950. Namun dalam Pasal 131 ayat (1) disebutkan bahwa "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan ketjil jang berhak mengurus rumah tangganja sendiri (autonoom), dengan bentuk susunan pemerintahannja

[10] *Ibid*, hlm. 37

ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusjawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara".

Mengenai Pasal 131 di atas, Prof. Soepomo memberikan penjelasan sebagai berikut:[11]

> " Negara Kesatuan tidak akan bersifat sentralistis, bahkan Indonesia akan dibagi atas daerah besar dan daerah kecil yang autonom. Autonomi daerah akan diberikan seluas-luasnya, bahkan "medebewind" akan diberikan juga kepada daerah-daerah. Dasar demokrasi dalam pemerintahan daerah adalah jaminan oleh Pasal 131 ayat (1), yang menentukan bahwa undang-undang yang mengatur bentuk susunan pemerintahan daerah harus memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara. Ketentuan ini adalah sesuai dengan pasal 18 UUD Republik Indonesia."

Ditempat lain beliau memberikan tambahan penjelasan bahwa Pasal ini (Pasal 131) tidak begitu luas seperti Pasal 18 UUD Republik Indonesia, oleh karenanya pasal ini tidak menyinggung daerah Swapraja, pun tidak menyinggung daerah persekutuan adat (*adatgemeenschappen*). 'hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa', yang disebut dalam pasal 18 UUD Republik Indonesia mengenai kedua macam daerah yang disebut belakang.[12]

Namun dalam peraturan perundang-undangan organiknya, yaitu UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah ditemukan istilah daerah tingkat III, yang dalam hal ini dapat dimaknai sebagai pemerintah desa. Sebagaimana terlihat dalam Pasal 2 ayat (1) yang menyebutkan bahwa wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut: a. daerah

[11] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid II, Liberty: Yogyakarta, 1994, hlm. 9
[12] *ibid*

tingkat ke I, termasuk Kota Praja Jakarta Raya, b. Daerah tingkat ke II, termasuk Kotapraja, dan c. Daerah tingkat ke III.

Dalam penjelasan umumnya dikatakan bahwa hal-hal yang disinggung ini tidak dapat kita lepaskan dari pengertian setempat mengenai kesatuan-kesatuan masyarakat yang paling bawah, yang kita namakan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini bentuknya bermacam-macam di seluruh Indonesia ini. Di Jawa namanya Desa dan Desa itu adalah satu macam kesatuan masyarakat hukum yang tidak lagi terbagi dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum bawahan dan tidak pula Desa itu merupakan bahagian dari lain kesatuan masyarakat hukum menurut adat, sehingga desa itu berdiri tunggal, mempunyai daerah sendiri, rakyat sendiri, penguasa sendiri dan mungkin pula harta benda sendiri, sedangkan hukum adat yang berlaku di dalamnya adalah sesungguhnya "homogen".

Dengan demikian ketika pemberlakuan UUDS 1950, meskipun pengaturan mengenai pemerintahan desa tidak diterangkan secara jelas dalam UUDS yang hanya menyebutkan daerah besar dan kecil, namun pengaturan mengenai kedudukan pemerinthan desa dapat dilacak melalui UU Nomor 1 Tahun 1957 sebagai undang-undang organiknya dimana terdapat pembagian daerah tingkat I, daerah tingkat II dan daerah tingkat III. Ditengarai bahwa daerah tingkat III tersebut sebagai pemerintahan paling bawah seperti desa di Jawa, Gampong di Aceh, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dll.

Dengan dikeluarkannya dekrit Presiden 5 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno dengan dalih bahwa konstituante gagal dalam merumuskan naskah UUD yang baru, maka melalui dekrit presiden tersebut UUD 1945 diberlakukan kembali. Setelah berlakunya kembali UUD 1945 pengaturan pemerintahan desa masih berdasarkan UU No. 1 tahun 1957 hingga terbentuknya UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai Bentuk Peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia (LN 1965/84, TLN 2779).[13]

Ketika Orde Baru diatur dalam UU No. 5 tahun 1979 tentang Desa, meskipun pengaturan di dalamnya mereduksi kaneragaman dan kemudian menyeragamkan entitas desa, marga, gampong, huta dll, ke dalam potret desa di Jawa. Akan tetapi jurtru setelah reformasi politik 1998 dan konstitusi 1999-2002, tidak ditemukan pengaturan tentang desa secara khusus, bahkan desa mengalami reduksi luar biasa, karena hanya dipandang seabagai bagian dari pemerintahan daerah. Perdebatan di PAH 1 BP MPR lebih didominasi pembahasan tentang pemerintahan daerah, pengakuan atas adanya masyarakat hukum adat, hak ulayat, daerah istimewa serta otonomi khusus.[14]

Dalam perubahan UUD 1945 tidak ada pembahasan yang spesifik perihal pemerintahan desa. Desa tidak dibahas sebagai entitas tersendiri dari republik ini tetapi dibahas dalam konteks bagian dari pemerintahan daerah, sebagaimana

---

[13] *Ibid*, hlm. 283

[14] Ni'matul Huda, "Desa dan Konstitusi (suatu gagasan usulan amandemen ulang UUD 1945)", *Pidato Konstitusi*, diselenggarakan oleh Prakarsa Desa bekerjasama dengan Universitas Janabadra, Yogyakarta, 18 Agustus 2015. hlm. 19. Lebih lanjut lihat dalam Mahkamah Konstitusi RI, *naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945*, buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2, Sekretariat jenderal dan Kepaniteraan mahkamah Konstitusi, 2008, hlm. 270-310

nantinya terlihat dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pembahasan justru muncul berkaitan dengan masyarakat hukum adat, yang kemudian dituangkan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[15]

UU No. 22/1999 memang tidak mengenal desentralisasi desa, tetapi para perumusnya, misalnya M. Ryaas Rasyid, menegaskan bahwa semangat dasar UU No. 22/1999 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa (atau dengan nama lain) sebagai *self-governing community,* yang tentu saja merupakan manifestasi terhadap makna "istimewa" dalam Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945. Pemaknaan baru ini berbeda dengan semangat dan desain yang tertuang dalam UU No.5/1979, yang hanya menempatkan desa sebagai unit pemerintahan terendah di bawah camat. Secara politik UU No.5/1979 bermaksud untuk menundukkan desa dalam kerangka NKRI, yang berdampak menghilangkan basis *self-governing community.*[16]

Pengaturan otonomi desa dalam UU No/22/1999 harus diakui secara jujur sedikit banyak memberikan ruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Pasalnya desa tidak lagi di bawah camat. Artinya desa dapat secara mandiri dengan kemampuannya dapat menyelenggarakan pemerintahan tanpa harus dikendalikan oleh kecamatan.

---

[15] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi,* Setara Press: Malang, 2015, hlm. 18

[16] Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini, Masa Depan Otonomi Desa*, Institute For Research and Empowerment, Yokyakarta, 2008, hlm.31

Meskipun demikian, UU No. 22/1999 membuat kabur (tidak jelas) posisi desa karena mencampuradukkan antara prinsip *self-governing community* (otonomi asli) dan *local-self government* (desentralisasi) tanpa batas-batas perbedaan yang jelas. Pengakuan desa *sebagai self-governing community* (otonomi asli) lebih bersifat simbolik dan nostalgia, ketimbang substantif. Setelah UU No. 22/1999 dijalankan, tidak serta-merta diikuti dengan pemulihan otonomi asli desa, terutama otonomi dalam mengelola hak ulayat desa adat. Menurut UU No. 22/1999, kewenangan Desa mencakup:(1) kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa; (2) kewenangan yang oleh peraturan perundang-perundangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan (3) Tugas Pembantuandari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten.[17]

Selain itu, bahwa UU No. 22/1999 tidak memberikan pengakuan secara tegas dan jelas tentang kedudukan desa dan otonomi desa; yang justru menempatkan desa di bawah kabupaten sehingga ada kecenderungan pemindahan sentralisasi dari pusat ke kabupaten. Kewenangan desa yang tercantum dalam UU No.22/1999 dinilai sebagai "kewenangan kering" atau "kewenangan air mata" yang hanya memberikan beban berat kepada desa.[18]

Dibandingkan dengan UU No. 22/1999, pengaturan desa dalam UU No. 32/2004 tidak mengandung perubahan signifikan. Beberapa perbedaan yang ada lebih bersifat teknis, sehingga tidak menimbulkan secara prinsipil, di antaranya

[17] *Ibid.*, hlm.34
[18] *Ibid.*, hlm.49

adalah[19] *pertama*, desa dirumuskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan NKRI.

Kedua, desa yang semula ditentukan hanya ada di daerah kabupaten, kemudian juga bisa ada di wilayah perkotaan. *Ketiga,* badan perwakilan desa diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa. *Keempat,* desa boleh membuat lembaga yang bisa memberikan keuntungan material/financial yang merupakan badan usaha milik desa. Kelima, masa jabatan kepala desa dan badan perwakilan desa semula sama-sama 5 (lima) tahun diubah menjadi 6 (enam) tahun.

Meskipun tidak terpaut jauh perbedaan dengan UU No. 22/1999, namun karena disusun tidak secara matang dan cendrung terburu-buru maka secara substansial UU No. 32/2004 cenderung menjauh dari UU No. 22/1999 yang bersifat devolutif-liberal, dan sebaliknya, mendekat pada UU No. 5/1974 yang bersifat sentralistik-otokratis-korporatis. UU ini juga mengawali kemunduran desentralisasi, otonomi dan demokrasi desa.[20]

Definisi desa sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 12 UU No. 32/2004, menurut Didik Soekrino ketentuan di atas berupaya melokalisir desa sebagai subyek yang mengelola kepentingan masyarakat setempat, bukan urusan atau kewenangan pemerintahan, seperti halnya daerah. Negara hanya "mengakui"

[19] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan..... Op.Ci.t,* hlm.187
[20] Sutoro Eko, *Masa Lalu..... Op.Cit.,* hlm.51

keberadaan desa. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal-usul dan adat istiadat (*self governing community*), bukan disipakan sebagai entitas otonom sebagai *local self government.*[21]

Hal itu tentu jauh berbeda dengan pembahasan di dalam BPUPKI ketika merumuskan pembagian wilayah Indonesia di dalam UUD 1945, sebagaimana telah dipaparkan di atas, pembahasan mengenai desa atau pun pemerintahan desa mengalami reduksi yang luar biasa.[22] Dalam Pasal 18B ayat (2) hasil perubahan kedua disebutkan bahwa negara hanya mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Desa secara ekspilisit tidak disebut dalam pasal di atas. Hal ini tentu membingungkan dan menimbulkan permasalahan dikemudian hari jika di dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa membedakan antara desa adat dan desa itu sendiri. Dalam penjelasan umum UU No. 6 Tahun 2014 membedakan pengertian antara desa dengan desa adat. Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari Desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat

[21] Didik Sukrino, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa, Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2010, hlm. 111
[22] *ibid*

terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa.[23]

Dari penjelasan di atas dapat dimaknai bahwa pengakuan terhadap desa adat sebagaimana tertuang dalam UU Desa mendapat konstitusionalitas dalam konstitusi Pasal 18B ayat (2) yaitu pengakuan terhadap masyarakat hukum adat, sebab desa adat berasal dari pengaruh masyarakat adat setempat. Sebagaimana yang dikatakan oleh Bagir Manan bahwa yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adar istiadat seperti desa, (Jawa, Bali), Marga (Palembang), nagari (Padang), Gampong (Aceh), meunasah, huta, negorij.[24] Berbeda halnya dengan desa yang bukan berasal dari persatuan masyarakat hukum adat, tapi karena memang memiliki wilayah dan masyarakat hukum sendiri. seperti desa-desa yang berada di luar Jawa.

Melalui UU No. 6 tahun 2014 semangat yang dibangun adalah berlandaskan dari pasal 18 UUD yang asli dimana desa dijadikan sebagai pemerintahn yang mengurus sendiri rumah tangganya. Namun semangat ini tidak lagi sejalan dengan UUD NRI 1945 setelah perubahan yang berlaku sekarang. Dengan demikian bagaimanakah kedudukan desa jumlahnya mencapai puluhan ribu[25] yang tersebar diseluruh Provinsi di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tatkala tidak tercantum secara eksplisit di dalam Konstitusi negara.

---

[23] Penjelasan Umum undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa
[24] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII: Yogyakarta, 2002, hlm.13
[25] Berdasarkan data pada tahun 2015 yang diperoleh dari Kementrian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Transmigrasi Republik Indonesia, terdapat lebih dari sepuluh ribu desa yang tersebar di

Berangkat dari uraian panjang di atas maka menarik untuk diteliti kedudukan desa dalam Konstitusi Republik Indonesia setelah perubahan atau amandemen. Terlebih telah diterbitkannya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang secara substansial mengatur pemerintahan desa yang pada esensinya tidak mendapat kedudukan konstitusional dalam UUD NRI 1945.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan problematika yang telah diruraikan di atas maka rumusan masalah yang ingin dijawab dalam penelitian ini adalah

1. Apakah eksistensi desa diatur dalam konstitusi sebelum dan sesudah perubahan ?
2. Apakah rumusan dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 hasil amandemen dapat dimaknai mencakup pengertian desa?

C. Tujuan Penelitian

Sebagai tindak lanjut dari rumusan masalah yang telah ditetapkan di atas, maka tujuan dilakukannya perumusan masalah di atas dalam penelitian ini adalah untuk mengkaji dan mengetahui

---

seluruh Provinsi di Indonesia. Di antaranya adalah Aceh (6474), Bali (636), Banten (1238), Bengkulu (1341), Yogyakarta (392), Gorontalo (103), Jambi (1398), Jawa Barat (5319), Jawa Tengah (7809), Jawa Timur (7723), Kalimantan Barat (1908), Kalimantan Selatan (1864), Kalimantan Tengah (1434), Kalimantan Timur (833), Kalimantan Utara (447), Kepulauan Bangka Belitung (309), Kepulauan Riau (275), Lampung (348), Maluku (1191), Maluku Utara (1063), Nusa Tenggara Barat (36), Nusa Tenggara Timur (2950), Papua (1628), Papua Barat (5118), Riau (1592), Sulawesi Barat (576), Sulawesi Selatan (2253), Sulawesi Tengah (1839), Sulawesi Tenggara (1820), Sulawesi Utara (1490), Sumatera Barat (56), Sumatera Selatan (656), Sulawesi Utara (5389), diakses dari http://datin.kemendesa.go.id/pusdatin/pusdatin_desa/index.php?id=2 pada hari Minggu, 03 April 2016, pukul 13.21.

1. Eksistensi desa dalam konstitusi Indonesia sebelum dan sesudah dilakukannya perubahan.
2. Kedudukan desa dalam konstitusi khusunya dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 hasil amandemen.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

a. Sebagai usaha pengembangan ilmu pengetahuan ketatanegaraan khususnya yang berhubungan dengan hukum pemerintahan desa di Indonesia

b. Jika dianggap layak dan diperlukan dapat dijadikan salah satu referensi bagi peneliti berikutnya yang mengkaji permasalahan yang sama.

2. Secara Praktis

a. Bagi Masyarakat, sebagai masukan bagi masyarakat untuk mengetahui tentang kedudukan desa dalam UUD NRI 1945 khususnya setelah mengalami amandemen.

b. Bagi Pemangku Kebijakan, sebagai masukan bagi para pemangku kebijakan, baik itu eksekutif, legislatif maupun yudikatif agar dapat merivisi UUD 1945 tanpa meninggalkan nilai historis pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia dimana Desa mempunyai peranan yang besar dalam mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara.

E. Orisinalitas Penelitian

Sepanjang pengamatan penulis, belum terdapat penelilitian yang dilakukan secara mendalam mengenai problematikan hukum pengaturan desa dalam

konstitusi pasca amandemen UUD 1945. Meskipun demikian untuk menjamin orisinalitas penelitian ini, setidaknya diungkapkan beberapa hasil penelitian dalam bentuk tesis, disertasi, buku maupun jurnal yang terkait berkaitan dengan desa. Di antaranya adalah

Pertama, tesis yang berjudul "politik hukum pemerintahan desa (studi perkembangan pemerintahan desa di masa Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi)".[26] Penelitian ini berfokus pada analisis politik hukum mengenai peraturan perundangg-undangan yang terkait dengan pemerintahan desa yang berlaku pada masa Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa politik hukum pemerintahan desa di Orde Lama memperlihatkan sikap pemerintah yang kurang bersungguh-sunguh mengakomuodir kepentingan desa dan dalam menjalankan amanat konstitusi. Sedangkan politik hukum pemerintahan desa di Orde baru menerapkan mekanisme kontrol politik yang dibangun melalui sentralisasi dan uniformasi. Desa diatur dan dipaksakan untuk mengikuti keseragaman yang ditentukan oleh pemerintahan pada saat itu, sehingga keragaman status desa ataupun kesatuan masyarakat hukum adat menjadi runtuh. Serta politik hukum pemerintahan desa di Orde Reformasi mencoba menempatkan posisi desa menjadi lebih baik, keragaman kesatuan masyarakat hukum adat diakui eksistensinya.

[26] Zayanti Mandasari, "politik hukum pemerintahan desa (studi perkembangan pemerintahan desa di masa Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi)".*Tesis,* Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2015, hlm. I

Kedua, disertasi yang berjudul "Dekontruksi Politik Hukum Otonomi Desa dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia"[27] membahas mengenai pemerintahan desa dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, penelitian tersebut membahas pemaknaan hakekat otonomi desa yang dilacak dari aspek historis-kronologisnya menggunakan teori dekontruksi di dapat dua corak otonomi desa, yaitu: (1) secara faktual-historis, yang berarti produk hukum otonomi desa semula desa dalam bentuk kesatuan masyarakat hukum adat (*self governing community*) menuju pada bentuk desa sebagai unit pemerintahan terendah (*local self government*). (2) secara ideal-filosofis, produk hukum pengaturan desa yang dicita-citakan adalah mengintegrasikan desa sebagai *self governing community* dan *local self government* secara utuh sehingga otonomi desa yang diidealkan berbasis cultural-pluraris. Selain itu, disebutkan juga bahwa produk hukum pengaturan otonomi desa dalam perjalanannya atau perkembangannya kedepan belum memiliki kontruksi yang dapat mewujudkan otonomi desa yang sesungguhnya atau otonomi desa yang diidealkan.

Ketiga, penelitian yang berjudul "mengembalikan otonomi untuk desa".[28] Penelitian ini membahas mengenai eksistensi desa sebagai subyek dan obyek pembangunan. Dalam hal ini peneliti mempersoalkan eksistensi desa yang dihadapkan pada perkembangan zaman dan keberadaan desa yang beragam. Hasil penelitian ini memberikan konsep bahwa Ada enam model penyelenggaraan pemerintahan desa ke depan yang dapat dilakukan secara paralel atau kombinasi

[27] Khairuddin Tahmid, "Dekontruksi Politik Hukum Otonomi Desa dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Disertasi,* Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2011, hlm. i
[28] Utang Suwaryono, "Mengembalikan Otonomi untuk Desa", *Jurnal Governance,* Vol. 2, No. 1 November 2011, hlm. i

sesuai dengan kondisi lingkungan dimana mereka berada. Keenam model tersebut adalah: 1). Model desa murni adat, 2). Model desa administratif, 3). Model integrasi antara adat dan desa administratif, 4). Model dualism adat dan desa, 5).Model kelurahan, 6).Model desa praja.

Keempat, buku yang ditulis oleh HAW. Widjaja yang berjudul "Otonomi Desa merupakan Otonomi Asli, Bulat dan Utuh".[29] Buku ini Menjelaskan secara detail berbagai kewenangan dan tugas pemerintahan desa sebagai entitas terkecil dalam susunan pemerintahan di Indonesia. bahasan buku ini lebih ditekankan pada tataran praktik dari pada teoritik. Pasalnya buku ini disusun dalam rangka sosialisasi otonomi desa dan sosialisasi peraturan pemerintah Nomor 76 tahun 2001 tentang pedoman umum pengaturan mengenai desa. Sehingga beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai desa digunakan untuk memberikan pemahaman terkati dengan tugas dan wewenang desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa.

Kelima, buku yang ditulis oleh Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a yang berjudul "Republik Desa, Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa".[30] Buku ini berisi mengenai problematika pemerintahan desa, politik hukum otonomi desa, sejarah otonomi desa di Indonesia sejak Majapahit hingga era reformasi saat ini, hubungan otonomi desa dan hukum adat, hukum pertanahan, peraturan desa dan teknik perancangannya.

[29] HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi.... Op.Cit.,* hlm. 1
[30] Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa... Op.Cit.,*hlm. 1

Sehingga dapat dikatakan buku ini memiliki cakupan yang luas, sengaja disusun demikian karena untuk memberikan pemahaman kepada penulis bahwa desa mempunyai keberagaman dan tidak dapat dilakukan penyeragaman.

Melalui penjabaran yang demikian penulis hendak menggagas desain otonomi desa yang ideal, yakni disamping melalui pendekatan sejarah, juga melalui argumentasi hukum yang rasional dan faktual serta seirama dengan kebutuhan otonomi desa itu sendiri, yakni melihat hukum adat dan adat istiadat masyarakat desa sebagai *self governing community* (*zelfbestuur gemeinschaap*) didasari ataupun bergantung kepada percikan budaya masyarakat setempat, yakni antara lain ikatan persaudaraan (*brotherhood*) yang sesungguhnya masih kuat antara sesama anggota masyarakat.

F. Kerangka Teori

Kerangka teoritik yang digunakan untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini meliputi teori konstitusi, teori negara kesatuan (*Unitary State Theory*), dan teori otonomi desa. Teori konstitusi menitik beratkan pada materi muatan dalam sebuah konstitusi yang nantinya akan digunakan untuk mengetahui apa saja yang seharusnya tercantum dalam konstitusi sebuah negara yang berbentuk kesatuan. Teori negara kesatuan digunakan sebagai teori utama untuk menganalisis kedudukan otonomi desa dalam bingkai negara kesatuan, sehingga yang dilihat adalah aktualisasi negara kesatuan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kemudian yang terakhir adalah teori otonomi desa, teori ini digunakan untuk menganalisis sejauhmana desa dapat menyelenggarakan rumah

tangganya sendiri dalam susunan negara kesatuan khususnya setelah terjadinya amandemen Undang Undang Dasar NRI 1945.

1. Teori Konstitusi

Dalam wacana politik, kata konstitusi biasanya digunakan paling tidak dalam dua pengertian. Pertama, kata ini digunakan untuk menggambarkan seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan berbagai peraturan yang membentuk dan mengatur atau mengarahkan pemerintahan. Peraturan-peraturan ini sebagian bersifat legal, dalam arti bahwa pengadilan hukum mengakui dan menerapkan peraturan-peraturan tersebut dan sebagian bersifat non-legal atau ekstra legal, yang berupa kebiasaan, saling-pengertian, adat atau konvensi yang tidak diakui oleh pengadilan sebagai hukum namun tidak kalah efektifnya dalam mengatur ketatanegaraan dibandingkan dengan apa yang secara baku disebut hukum.[31]

Istilah "konstitusi" dalam konteks kenegaraan, ketatanegaraan, pemerintahan, berasal dari bahasa perancis *constitute,* yang berarti membentuk, pembentukan. Yang dimaksud dalam membentuk di sini adalah membentuk suatu negara.[32] Sedangkan menurut rukmana Awanwinata[33], isitilah "konstitusi" dalam bahasa Indonesia antara lain berpadanan dengan kata "*constitution*[34]" (bahasa

[31] K.C Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Terjemahan Imam Baihaqi,Bandung: Nusa Media, 1996,hlm.1
[32] Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Bandung: Yapemdo, 2000, hlm. 17
[33] Anwar C. *Teori Hukum dan konstitusi*, Malang: Intrans Publising, 2010, hlm.58
[34] Dalam kehidupan sehari-hari kita telah terbiasa untuk menterjemahkan kata Inggris *"constitution*" dengan kata Indonesia "Undang-Undang Dasar". Kesukaran dengan pemakaian istilah undang-undang dasar adalah bahwa kita langsung membayangkan dengan suatu naskah tertulis, karena semua undang-undang merupakan hal yang tetulis. Padalah istilah *constitution* bagi banyak sarjana ilmu politik merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-

inggris), "*constitutie*" (bahasa Belanda), "*constitutional*" (bahas perancis) "*verfassung*" (bahasa Jerman) "*constitutio*" (bahasa Latin) berarti membentuk, jadi konstitusi berarti pembentukan. Sedangkan menurut Miriam Budiardjo konstitusi adalah suatu piagam yang menyatakan cita-cita bangsa dan merupakan dasar organisasi kenegaraan suatu bangsa.[35]

Berbeda halnya dengan Mahfud MD, ia berpendapat bahwa konstitusi itu adalah hasil dari keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya ketika konstitusi itu dibuat. Oleh sebab itu, konstitusi menggambarkan kebutuhan dan jawaban atas persoalan yang dihadapi ketika itu.[36] Dalam perkembangannya, konstitusi dapat diartikan dalam dua termin, yaitu arti sempit dan arti luas. Konstitusi dalam arti sempit menurut sejarahnya dimaksudkan untuk memberi nama kepada suatu dokumen pokok yang berisi aturan mengenai susunan organisasi negara beserta cara kerjanya organisasi itu[37] atau dapat juga dimaknai bahwa konstitusi dalam arti sempit tidak menggambarkan seluruh kumpulan peraturan, baik yang tertulis dan tidak tertulis[38] (*legal and non legal*) maupun yang dituangkan dalam suatu dokumen tertentu seperti berlaku di Amerika Serikat.[39]

---

peraturan – baik tertulis, maupun yang tidak – yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sustu pemerintah diselenggarakan dalam suatu masyarakat (Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1778, hlm.95)

[35] Dahlan Thaib, (et.al), *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, cet.11, 2011, hlm. 41

[36] Moh.Mahfud MD,*Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta:Rajawali Pers,2011 Hlm.20

[37] Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Jakarta Timur: Ghalia Indonesia, 1983,hlm.183.

[38] Menurut C.F Strong dalam bukunya *Modern Political Constitution*, perbedaan ini sebenarnya kurang tepat, oleh karenan tidak ada kontitusi yang seluruhn,ya tak tertulis, demikian pula tidak ada kosntitusi yang seluruhnya tertulis. Suatu konstitusi umumnya disebut tertulis, bila merupakan satu naskah, sedangkan konstitusi tak tertulis tidak merupakan satu naskah dan banyak dipengaruhi oleh tradisi dan konvensi. Oleh karena itu istilah lain untuk konstitusi tertulis adalah konstitusi bernaskah (*documentary constitution*), sedangkan untuk tak konstitusi tertulis adalah konstitusi tak

Sedangkan dalam arti luas, konstitusi mencakup segala ketentuan yang berhubungan dengan keorganisasian negara, baik yang terdapat dalam undang-undang dasar, undang-undang organik dan peraturan perundangan lainnya, maupun kebiasaan atau konvensi.[40] Dengan demikian, ke dalam konsep konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.[41]

Dari semua rumusan pengertian konstitusi tersebut, konstitusi pada dasarnya mengandung pokok-pokok pikiran dan paham-paham, yang melukiskan kehendak yang menjadi tujuan dari faktor-faktor kekuatan yang nyata (*de reele machfactoren*) dalam masyarakat yang bersangkutan. Artinya suatu konstitusi pada dasarnya lahir dari sintesa atau reaksi terhadap paham-paham pikiran yang ada dalam masyarakat sebelumnya.[42] Lebih lanjut, konstitusi pada hakikatnya harus dianggap sebagai suatu bentuk kontrak sosial untuk melandasi tata pergaulan suatu umat. Suatu bentuk persetujuan bersama antara penguasa dan rakyat, dengan pengertian bahwa tata kekuasaan itu harus bersumber dan bersendi pada persetujuan rakyat.[43]

---

bernaskah (*non-documentary constitution*) C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Terjemahan Derta Sri Widowatie, Bandung: Nusa Media, 2011, hlm 88-89

[39]Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007, Hlm.32

[40] Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara*.....,hlm.184

[41] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan..... Op.Cit.*, hlm.17

[42] Pendapat Abu Bakar Busoh dan Abu Daud Busroh, dalam buku yang ditulis Titik Triwulan Tutik, *Kosntruksi Hukum Tatanegara Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Kencana 2010 hlm. 86

[43] Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*.....hlm. 146

John Marshal, Ketua Pengadilan Amerika Serikat dari tahun 1801 sampai 1835 dan merupakan arsitek utama Konstitusi Amerika, mengatakan 'sebuah konstitusi' (kata Marshal pada 1819 dalam kasus *McCulloch v. Maryland*) agar bisa memuat rincian yang akurat tentang semua sub-bagian yang kekuatan besarnya hendak diakui, dan tentang semua sarana yang diperlukan untuk melaksanakannya, akan menyertakan pernik-pernik aturan perundangan, yang tidak semuanya bisa diingat dalam benak manusia.[44]

Menurut Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang dalam sebuah studinya terhadap konstitusi-kosntitusi di dunia dan yang dituangkan dalam buku dengan judul *Written Constitution*, antara lain mengatakan bahwa:[45]

1. *Constitution as a means of forming the state's own political and legal system,*
2. *Constitution as a national document* dan *as a birth certificate* dan bahkan *as a sign of adulthood and independence.*

K.C Wheare seorang sarjana hukum tata negara Inggris dalam bukunya *Modern Constitution* pernah menanyakan 'apa isi Konstitusi?'. Ia memberikan jawaban bahwa isi konstitusi 'sesingkat mungkin, dan yang singkat itu menjadi peraturan hukum'. Satu karakter yang paling esensial dan sebuah bentuk konstitusi yang ideal adalah, bahwa ia mesti sesingkat mungkin.[46] Terhadap hal ini Sri Soemantri menambahkan bahwa makin sedikit yang diatur makin baik, asal

[44] K.C Wheare, *Konstitusi……* Op.Cit., hlm. 51
[45] Dahlan Thaib, (et.al), *Teori dan Hukum… Op.Cit.*, hlm. 14
[46] K.C Wheare, *Konstitusi…… Op.Cit*,hlm. 52

yang sedikit itu benar-benar merupakan peraturan hukum yang ditaati dan dilaksanakan.[47]

Tentang konstitusi yang pendek dan hanya mengatur hal-hal yang pokok ada angapan, bahwa hal itu terdapat dalam negara-negara yang berbentuk negara kesatuan. Apa sebab demikian? Dikatakan oleh K.C. Wheare bahwa dalam negara kesatuan yang perlu diatur dalam undang-undang dasar pada asasnya hanyalah tiga masalah pokok, yaitu *pertama*, tentang struktur umum negara, seperti pengaturan kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudisial; *kedua*, hubungan – dalam garis besar – antara kekuasan-kekuasaan tersebut satu sama lain; dan *ketiga*, hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tadi dengan rakyat atau warganegaranya.[48]

Terhadap pemahaman konstitusi yang diuraikan di atas, dapat diambil kesepakatan bahwa konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan, merupakan dasar organisasi kenegaraan suatu bangsa. Sebagai dasar negara tentu apa yang dimuat dalam konstitusi harus didasarkan pada kristalisasi dari berbagai elemen penting yang ada pada suatu negara tersebut. Desa sebagai salah satu elemen penting di negara Indonesia, karena keberadaannya sudah ada jauh sebelum kedatangan belanda sebagai suatu komunitas yang mengurus rumah tangganya sendiri dan eksis hingga sekarang, maka sudah barang tentu perihal desa menjadi penting untuk dimuat dalam substansi konstitusi di negara Indonesia. Hal ini tak lain dan tak bukan untuk

---

[47] Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Edisi ke-2, Cet. Ke-1, P.T Alumni: Bandung, 2006, hlm. 57

[48] *Ibid*, hlm. 58, juga lihat dalam K.C Wheare, *Konstitusi…… Op.Cit.*, hlm. 53

mengakui dan menghormati keberadaannya yang secara filosofis mempunyai hak asasl usul di negara Kesatuan yang berbentuk Republik ini.

2. Teori Negara Kesatuan

C.F Strong dalam bukunya *"Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing and Form*", memberikan pemahaman bahwa negara kesatuan adalah negara yang memiliki "pelaksanaan kebiasaan otoritas legislatif tertinggi oleh satu kekuasaan pusat",[49] lebih lanjut ia mengatakan bahwa hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tak terbagi, atau dengan kata lain negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.[50]

Sebaliknya jika di negara itu terdapat pembagian kekuasaan legislatif di antara pemerintah pusat dengan daerah, negara itu disebut negara federal. C.F Strong Mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:[51]

> *"... while a federal state is political contrivance intended to reconcile national unity and power with the maintance of state rights", one, in short, in which the legislative authority is divided between a central or fedaral power of smaller units, sometimes called states or cantons and sometimes provinces, according to the fullness or their power"*. ("... sedangkan negara federal adalah alat politik yang dimaksudkan mendamaikan kesatuan nasional dan kekuasaan dengan memelihara hak negara, secara singkat, negara federal, di dalamnya kekuasaan legislatif dibagi antara kekuasaan pusat atau federal dan unit yang lebih kecil, kadang-kadang

[49] C.F Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern…… Op.Cit*,,hlm. 109
[50] *Ibid*, hlm. 115
[51] Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara*, Erlangga: Jakarta, 2014, hlm. 170

> disebut negara bagian atau kanton dan kadang-kadang provinsi sesuai dengan kepenuhan kekuasaan mereka.)"

Menurut Soehino negara kesatuan dapat pula disebut Negara Unitaris. Negara ini ditinjau dari segi susunannya, memanglah susunannya bersifat tunggal, maksudnya Negara Kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara.[52]

Hal ini senada dengan Samidjo yang memberikan pengertian bahwa negara kesatuan ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat, di mana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintahan (Pusat) yang mengatur seluruh daerah, jadi tidak terdiri atas beberapa derah yang berstatus negara bagian (*deelstaat*).

Sementara itu, Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih menyebutkan bahwa disebut negara kesatuan apabila kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintah Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam Negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif Pusat dalam membentuk undang-undang.[53]

Dari beberapa pengertian yang disampaikan oleh para ahli di atas, maka dapat dikatakan bahwa konsep negara kesatuan menekankan pada penyelenggaraan pemerintahan suatu negara yang terpusat (sentralisasi) dan hanya

---

[52] Soehino, *Ilmu Negara,* Liberty: Yogyakarta, cet. Kedelapan, 2008, hlm. 224
[53] Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pertama, Jakarta, cet. Kedua, 1998, hlm.195

pemerintah pusat yang berhak mengatur dan mengurus pemerintahan suatu negara.

Menurut catatan Bank Dunia (Word Bank), dari 116 negara yang termasuk ke dalam negara berkembang yang menjalankan desentralisasi, 106 negara di antaranya memiliki bentuk negara kesatuan. Cohen dan Peterson mengemukakan bahwa:[54]

> "*Unitary systems need not be legally decentralized, but most are through hierarchy level units that have specified geographical jurisdictions. In unitary system, the centre maintains ultimate souvereignty over public sector tasks decentralized to lower-level limit units*".

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat harus tunduk kepada pemerintahn pusat.[55]

Dalam perjalanannya negara-negara di dunia ini setelah mengalami perkembangan semakin pesat, wilayah negara menjadi semakin luas, urusan pemerintahannya menjadi semakin kompleks, serta warga negaranya menjadi semakin banyak dan hiterogen, maka beberapa negara telah dilaksanakan asas dekonsentrasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pejabat-pejabatnya di

---

[54] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers: Jakarta, 2014, hlm.232-233, dikutip dari Sadu Wasitiono, "*Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan Dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan*)", dalam Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, Volume I, Edisi Kedua 2004.

[55] *ibid*

daerah, untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan Pemerintahan Pusat yang ada di daerah-daerah.[56]

Melalui pemahaman di atas, pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaanya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat.[57] Kekuasaan Pemerintah yang di daerah bersifat *derivatif* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonom yang luas dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif Pusat dan Daerah yang sederajat.[58]

Dengan demikian dalam penyelenggaraan negara yang mempunyai bentuk negara kesatuan masih dimungkinkan terjadinya pelimpahan wewenang kepada daerah (desa), tapi pelimpahan wewenang tersebut tidak diberikan sepenuhnya, masih dalam bingkai batas-batas tertentu dan hal inilah yang membedakan dengan konsep negara federal. Hal ini senada dengan Hans Kelsen bahwa hanya derajat desentralisasi itulah yang membedakan negara kesatuan yang dibagi ke dalam propinsi-propinsi dari negara federal.[59]

Dalam konteks Indonesia, setelah ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945 satu hari setelah proklamasi kemerdekaan yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945 barulah ditegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang

---

[56] Soehino, *Ilmu..... Op.Cit.*, hlm. 225
[57] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, Cet. Ketigapuluh, 2008, hlm. 269
[58] Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *ilmu.... Op.Cit.*, hlm. 195-196
[59] Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, penerj. Raisul Muttaqien, Nusa Media: Bandung, 2006, hlm. 448

berbentuk Republik.[60] Ketentuan ini sebagaimana tertulis dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945. Namun dalam aktualisasi Negara Kesatuan Republik Indonesia dihiasi dengan pelimpahan kekuasaan kepada daerah (desa) atau desentralisasi yang juga dituangkan dalam UUD NRI 1945 Pasal 18.

Hal ini dimanini oleh Jimly Ashiddiqie yang menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 adalah negara dengan susunan organisasinya berbentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat)* dimana kekuasaan negara terbagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Kekuasaan asli terdapat di tingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapat kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas.[61]

Penggunaan teori Negara Kesatuan (*Unitary State*) dan demokrasi sebagai *middle range theory* bersandarkan pada ketentuan UUD 1945 Bab 1 tentang bentuk dan kedaulatan. Dalam Pasal 1 ayat (1) dinyatakan: "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik". Ayat (2) menegaskan: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Sedangkan ayat (3) menentukan "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Konsep negara kesatuan (*Unitary State*) adalah suatu negara yang tidak mempunyai kesatuan-kesatuan pemerintahan yang mempuyai kedaualatan.

---

[60] Soehino, *Hukum Ketatanegaraan Negara Kesatuan Repubik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945 Adalah Negara Hukum*, Liberty: Yogyakarta, 1985, hlm.114

[61] Anthon Raharusun, *Desentralisasi Asimetrtik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam periode 1950-2012*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 28, sebagaimana dikutip dari Jimly Ashiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 282

Hubungan antara negara (baca: Pemerintah Pusat maupun Pemetintah Daerah) dengan masyarakat desa adalah *dependent* dan *sub-ordinate*.[62]

Sedangkan hakekat politik hukum Pasal 18 UUD 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menjamin adanya desentralisasi dan otonomi yang luas bagi daerah-daerah di seluruh Indonesia. Sejalan dengan konsep tersebut, Benyamin Hoessin, menyatakan bahwa dalam konteks negara kesatuan penerapan asas sentralisasi dan desentralisasi dalam organisasi negara bangsa tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum. Artinya pemerintah Pusat tidak mungkin menyelenggarakan semua urusan pemerintahan di tangannya secara sentralisasi atau sebaliknya pemerintah daerah (desa) sepenuhnya menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang diserahkan.[63]

Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan desa yang juga merupakan bagian dari wilayah yang didesentralisasikan harus mendapat pengukuhan yang kuat dalam kerangka negara kesatuan yang tentunya harus di jamin dalam konstitusi sebagai wilayah yang mendapatkan otonomi dalam negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Teori Otonomi Desa

Otonomi adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu dan berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat

---

[62] Didik Sukrino, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa, Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2010, hlm. 30
[63] *Ibid*, hlm.31

setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia.[64]

Istilah Otonomi atau "*autonomy*" secara etimologis berasal dari kata Yunani *"autos"* yang berarti sendiri dan *"nomous"* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *encyclolopedia of science,* bahwa otonomi dalam pengertian orisinil adalah *the legal self suffiency of social body and its actual indpendence.* Dalam kaitan dengan dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government atau condition of living under one's own laws*. Dengan demikian otonomi daerah, daerah yang memiliki *Legal self sufficiency yang bersifat self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws.*[65]

Dalam literatur Belanda Istilah otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri), dan *zelf politie* (menindak sendiri).[66]

Menurut Bagir Manan Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*Vrijheid dan Zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan

---

[64] H.M Busrizalti, *Hukum Pemda, Otonomi Daerah dan Implikasinya,* Total Media: Yogyakarta, 2013, hlm. 61
[65] Didik Sukrino, *Pembaharuan.... Op.Cit*., hlm.64
[66] Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance),* UB Press: Malang, 2014, hlm. 17

rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakekat isi otonomi.[67]

Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*onafhankeljheid, independency*). Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi sekedar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar.[68]

Dalam kesempatan lain Bagir Manan menilai otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatenegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.[69]

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah kehilangan kemandirian untuk menentukan secaara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga

[67] Bagir Manan, *Perjalanan..... Op.Cit.*, hlm. 2
[68] *ibid*
[69] Bagir Manan, *Menyongsong..... Op.Cit.*, hlm. 24

daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.[70]

Berangkat dari konsep dan terminologi mengenai otonomi yang telah diuraikan di atas untuk memahami dan mengetahui otonomi desa menarik untuk memperhatikan pendapat Soetardjo Karto Hadikoesoemo. Menurut Soetardjo Karto Hadikoesoemo pengertian tentang kewenangan sesuatu daerah hukum-hukum yang dilukiskan dengan istilah asing "otonomi" – dalam bahasa Indonesia: hak untuk mengatur dan mengurus "rumah tangga" sendiri-dalam hukum adat sebenarnya tidak dikenal oleh bangsa Indonesia. Pengertian tentang otonomi desa itu adalah ciptaan bangsa Belanda, waktu mereka masih memegang kekuasaan disini. Hukum adat yang mengatur segenap peri kehidupan rakyat desa, tidak membeda-bedakan (memisahkan) peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antara orang-orang sebagai manusia perseorangan dari peraturan-peraturan yang mengatur tata desa sebagai daerah hukum, juga tidak dari peraturan-peraturan yang mengatur kepercayaan, cara orang berbakti kepada Tuhan dan kepada roh suci cikal bakal (,, danyang-desa). Perbedaan antara publik dan privatrecht misalnya seperti yang lazim diadakan dalam hukum di dunia Barat yang mengatur tiga bidang perikehidupan rakytat di desa tersebut di atas (hukum civil, sosial, hukum pemerintahan dan hukum keagamaan atau kepercayaan(merupakan suatu

[70] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan*..... Op.Cit., hlm. 47

rangkaian peraturan yang tali-temali dan tidak mungkin dipisahkan yang satu dengan yang lain.[71]

Dari pengertian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa menurut Soetardjo Karto Hadikoesoemo:[72]

a. ada dua pengertian otonomi, pertama menurut hukum barat, yaitu otonomi (sempit) yang hanya mencakup urusan rumah tangga sendiri dan hanya mengenai keduniawan saja. Kedua, menurut hukum adat yang luas dan mencakup keduniawian
b. bangsa Indonesia tidak mengenal otonomi yang isinya mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, pengertian mana adalah ciptaan bangsa Belanda.

Dalam pengertian otonomi menurut tradisi hukum tata negara asing (barat) itu. Maka desa di Indonesia sebagai daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi yang sangat luas, lebih luas dari pada otonomi daerah-daerah hukum di atasnya yang menyusul dikemudian hari, baik yang dibentuk oleh desa-desa bersama-sama dengan sukarela, maupun yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat. Oleh daerah-daerah hukum yang lebih tinggi itu kemudain otonomi desa mendapat pembatasan-pembatasan yang tertentu. Meskipun demikian desa di seluruh Indonesia masih wenang menetapkan wilayahnya dengan batas-batasnya sendiri, wenang menetapkan tata pemerintahannya sendiri.[73]

Secara konstitusional, bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan. "Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik", demikian bunyi Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Konsekuensi dari konsep atau gagasan hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia bukan saja hanya desentralisasi kewenangan

[71] Soetardjo Karto Hadikoesoemo, *Desa*, cet. Kedua, Sumur Bandung: Yogyakarta, 1965, hlm. 212
[72] Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Rineka Cipta: Jakarta, 1992, hlm. 140
[73] Soetardjo Karto Hadikoesoemo, *Desa.... Op.Cit.*, hlm. 212

kepada daerah otonom yang melahirkan otonomi daerah, melainkan lebih dari itu yakni pengakuan – ataupun perlindungan terhadap – adanya otonomi desa sebagai otonomi asli bangsa Indonesia sejak sebelum datangnya kolonial Belanda. Pengakuan dimaksud bukan hanya di atas kertas saja seperti kebebasan memberikan nama desa dan sebagainya, tetapi juga harus memberikan implementasi pengakuan terhadap kewenangan-kewenangan desa, terutama kewenangan asli (*originair*) yang telah turun temurun diketahui sebagai kewenangan desa.[74]

Menurut Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a "otonomi desa" bukan merupakan cabang dari otonomi daerah, karena yang memberi inspirasi adanya otonomi daerah yang khas bagi NKRI adalah otonomi desa. Otonomi desa harus dijadikan pijakan dalam pembagian struktur ketatanegaraan Indonesia mulai dari pusat sampai ke daerah yang kemudian bermuara pada regulasi otonomi desa yang tetap berpedoman pada keaslian "desa" sebagai kesatuan masyarakat hukum.[75]

Berkaitan dengan keaslian desa sebagai otonomi asli, setidaknya ada tiga posisi politik otonomi asli desa bila ditempatkan dalam formasi negara. *Pertama*, desa sebagai organisasi komunitas lokal yang mempunyai pemerintahan sendiri atau disebut dengan *self-governing community*. Dalam tradisi Minangkabau, *self-governing community* ini identik dengan "republik kecil", sebuah posisi yang dimiliki nagari-nagari pada masa lampau. *Self governing community* berarti komunitas lokal membentuk dan menyelenggarakan pemerintahan sendiri

[74] Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa ,Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Daerah*, P.T Alumni: Bandung, 2010, hlm. 10-11
[75] *Ibid*, hlm. 11

berdasarkan pranata lokal, bersifat swadaya dan otonom, tidak dibentuk oleh kekuatan-kekuatan eksternal dan tidak terikat secara struktural dengan organisasi eksternal seperti negara. Secara historis, tidak hanya nagari di Minangkabau yang punya predikat *self-governing community*, tetapi juga desa-desa di Pulau Jawa maupun komunitas adat di daerah-daerah lain di Indonesia. Kita juga mengenal pengalaman *self-governing community* dalam bentuk *commune* di Eropa Daratan atau parish di Inggris Raya, yang setara dengan desa di Indonesia. Meskipun sudah ada negara-negara yang lebih besar, sampai saat ini *commune* dan *parish* masih tetap ada sebagai organisasi komunitas lokal yang tidak berurusan dengan administrasi pemerintahan negara.[76]

Kedua, desa sebagai bentuk pemerintahan lokal yang otonom atau disebut *local self government*. Posisi ini sama dengan proyeksi tentang "desa otonom" yang dikemukakan oleh Selo Sumardjan. *Local self government* ini merupakan bentuk pemerintahan lokal secara otonom, sebagai konsekuensi dari desentralisasi politik (devolusi), yakni negara mengakui pemerintah daerah yang sudah ada atau membentuk daerah baru, yang kemudian disertai pembagian atau penyerahan kewenangan kepada pemerintah lokal. Menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004, daerah sudah diposisikan sebagai *local self government*. Artinya daerah membentuk sendiri institusi-institusi pemerintah daerah, pemerintah daerah mempunyai keleluasan penuh dalam perencanaan

[76] Moh. Fadli, dkk, *Pembentukan...Op.cit*., hlm. 19

pembangunan dan anggaran, menyelenggarakan pelayanan publik serta bertanggungjawab kepada rakyat setempat.[77]

Sementara bagi desa, sebutan "otonomi asli" merupakan bentuk otonomi tradisional dalam kerangka *self government* merupakan bentuk "otonomi modern" dalam payung negara bangsa. Jika bangsa akan dikembangkan menjadi *local self government* maka yang harus dilakukan bukan sekedar menegaskan kewenangan asal-usul, melainkan negara melakukan desentralisasi politik (devolusi) kepada desa seperti yang dilakukan negara kepada daerah. Dalam regulasi misalnya, perlu ditegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi provinsi, kabupaten/kota dan desa.[78]

Ketiga, desa sebagai bentuk pemerintahan negara di tingkat lokal atau disebut dengan *local state government*. Ini merupakan bentuk lain dari pemerintahan yang sentralistik, yang tidak melalukan devolusi, melainkan hanya melalukan dekonsentrasi. Contoh yang paling jelas dari tipe ini adalah kecamatan dan kelurahan. Keduanya bukan unit permerintahan lokal yang otonom menerima desentralisasi dari negara, melainkan hanya kepanjangan tangan negara di tingkat lokal. Daerah maupun desa di masa Orde Baru juga dibuat sebagai kepanjangan tangan negara (*local state government*). Model *local state government* ini jelas menimbulkan banyak kerugian: ketimpangan ekonomi politik pusat dan lokal, ketergantungan dan ketidakmampuan lokal dan hilngnya kedaulatan rakyat.[79]

---

[77] *Ibid*..
[78] *Ibid*, hlm. 20
[79] *ibid*

Ketiga posisi di atas bersifat absolut, haru dibedakan dan dipilah secara tegas dan jelas. Penempatan posisi daerah atau desa tidak boleh menggabungkan lebih dari satu model, melainkan harus tegas memilih salah satu model agar penggunaan kewenangan, pengambilan keputusan, penyelanggaraan pemerintahan dan hubungan antar pemerintah lebih jelas dan efektif. Penggabungan lebih dari satu model tentu akan menimbulkan penyelenggaraan pemerintahan.[80]

Dengan demikian otonomi desa yang sejatinya sudah diakui sejak terbentuknya konstitusi pertama (Undang Undang Dasar 1945 asli) harus tetap diakui dan dihormati sebagai wilayah terbawah dalam susunan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). dengan adanya otonomi tersebut nantinya desa menjadi basis terluar dalam menjaga eksistensi NKRI sebagai negara yang berdaulat.

G. **Metode Penelitian**

a. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif terhadap kasus-kasus konkrit.[81]

b. Pendekatan Penelitian

Oleh karena tipe penelitan yang digunakan adalah yuridis normatif, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan undang-undang ini dilakukan dengan

[80] *Ibid*, hlm. 20-21
[81] Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media, Cet. II, 2006, hlm. 295

menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan masalah hukum yang sedang ditangani.[82] Selain itu juga akan digunakan pendekatan historis dan pendekatan fiolofis. Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai masalah yang dihadapi[83] dan pendekatan fiosofis digunakan untuk mengkaji dasar filosofi lahirnya pengaturan mengenai desa dalam konstitusi di Indonesia.

c. Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang berupa, bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer adalah semua aturan hukum yang dibentuk dan/atau dibuat secara resmi oleh suatu lembaga negara, dan/atau dibuat secara resmi oleh suatu lembaga negara, dan/atau badan-badan pemerintahan, yang demi tegaknya akan diupayakan berdasarkan daya paksa yang dilakukan secara resmi pula oleh aparat negara.[84] Adapun yang bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi Risalah Sidang BPUPKI, Risalah Sidang Amandemen UUD 1945, Konstitusi Indonesia (UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, UUD NRI 1945), Naskah Akademik UU No. 6 Tahun 2014, UU No 6 tahun 2014. Bahan hukum sekunder, yang terdiri dari buku-buku literatur, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan topik penelitian ini. Sedangkan bahan hukum tersier,

[82] M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, 2007, hlm. 58
[83] *Ibid*, hlm. 59
[84] Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Konsep dan Metode*, Setara Press: Malang, 2013 hlm. 81

yang terdiri dari Kamus Umum Bahasa Indonesia, Kamus Inggris Indonesia, Enslikopedia

d. Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini melalui studi pustaka dan studi dokumen, yaitu pengumpulan bahan hukum dengan mengkaji, menelaah dan mempelajari jurnal, hasil penelitian hukum dan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan, risalah sidang BPUPKI, risalah sidang amandemen UUD NRI 1945, risalah sidang undang-undang dan literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian. Bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dipaparkan, disistematisasi kemudian dianalisis untuk mengintepretasikan hukum yang berlaku.

e. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Data yang diperoleh dalam penelitian ini akan disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut: 1) data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian; 2) hasil kualifikasi data selanjutnya disistematisasikan; dan 3) data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan; Cara pengambilan kesimpulan dilakukan secara deduktif, yaitu cara menarik kesimpulan dari permasalahan yang bersifat umum terhadap masalah-masalah konkret yang dihadapi. Analisis dilakukan secara yuridis-kualitatif dan disajikan dalam bentuk deskriptif.

H. Definisi Operasional

Untuk mempermudah memahami apa yang akan dibahas dalam penuisan tesis ini, maka perlu diberikan beberapa definisi kata yang tertulis dalam judul, di antaranya adalah

1. Kata ‘problematika’. Menurut Kamus Besar-Bahasa Indonesia kata ‘problematika’ didefinisikan sebagai hal yang masih menimbulkan masalah; hal yang belum dapat dipecahkan; permasalahan. Di antara beberapa definisi yang tertulis dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia tersebut, problematika yang dimaksudkan dalam penelitian ini dimaknai sebagai hal yang masih menimbulkan masalah terhadap pengaturan desa.
2. Kata ‘pengaturan’. Menurut Kamus Besar-Bahasa Indonesia, kata ‘pengaturan’ didefinisikan sebagai proses; cara; perbuatan mengatur. Dalam penelitian ini definisi yang digunakan untuk memaknai pengaturan adalah perbuatan mengatur. Dalam hal ini yaitu perbuatan mengatur desa.

I. Sistematika Penulisan Thesis

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, Merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan umum, Merupakan bab yang di dalam bagian ini penulis menyajikan teori-teori yang bersumber dari undang-undang maupun literatur-literatur mengenai teori desentralisasi, teori demokrasi, dan konsep pemerintahan desa.

Bab III Analisis dan Pembahasan, Merupakan bab, dimana penulis akan memaparkan hasil penelitian yang berupa gambaran penulis tentang analisis terhadap problematika pengaturan desa sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945

BAB IV membahas implikasi hukum terhadap deregulasi desa dalam konstitusi pasca amandemen UUD 1945 dan merumuskan suatu gagasan untuk memperkuat kedudukan desa dalam konstitusi Indonesia

Bab V Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komperhensif dan dilengkapi dengan saran sebagai bahan rekomendasai dari hasil penelitian.