

**LAPORAN AKHIR  
PENELITIAN PASCASARJANA**



JUDUL PENELITIAN

**KONSEPTUALISASI DESA, DESA ADAT DAN KELURAHAN DALAM PEMERINTAHAN  
DAERAH**

Oleh:

Dr. H. Muhamad Ilwan, SH., MH. (Ketua)

Dr. H. Kaharudin, SH., MH. (Anggota)

Prof. Dr. H. M. Galang Asmara, SH., M.Hum. (Anggota)

**KELOMPOK PENELITI BIDANG ILMU  
PEMERINTAH DAN OTONOMI DAERAH**

LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT

**UNIVERSITAS MATARAM**

Tahun 2020

**HALAMAN PENGESAHAN  
PENELITIAN PASCASARJANA**

1	Judul Penelitian	:	Konseptualisasi Desa, Desa Adat Dan Kelurahan Dalam Pemerintahan Daerah
2	Topik Unggulan	:	Hukum Pemerintahan Daerah
3	Kelompok Peneliti Bidang Ilmu	:	Pemerintah Dan Otonomi Daerah
4	Ketua Peneliti a. Nama Lengkap b. NIP/NIDN c. Jabatan fungsional d. Fakultas e. Alamat Institusi f. Telepon/Faks/e-mail	:	Dr. H. Muhamad Ilwan, SH., MH. 196705301993031001/0030056703 Lektor Kepala Ilmu Hukum / Fakultas Hukum Jl.Majapahit No 62 Mataram
5	Anggota Peneliti	:	1. Dr. Kaharudin, SH., MH.
6	Mahasiswa yang terlibat	:	1 Orang
7	Waktu Penelitian	:	6 Bulan
8	Luaran Wajib	:	• Publikasi pada artikel ilmiah yang dimuat dalam jurnal (Accepted pada jurnal nasional ber-ISSN, pengumpulan paling lambat 1 tahun setelah kontrak berakhir)
9	Luaran Tambahan	:	
10	Pembiayaan a. PNBPN UNRAM b. Biaya dari Instansi lain c. Biaya dari peneliti sendiri	:	Rp 20,000,000 Rp 0 Rp 0

Mataram,22-11-2020

Mengetahui  
Ketua Kelompok Peneliti Bidang Ilmu

H. A. Khair, SH., MH.  
NIP. 196012311987031016

Menyetujui  
Dekan Fakultas Hukum / Direktur Program  
Pascasarjana UNRAM

Dr. H. Djumardin, SH., M.Hum.  
NIP. 196212311988031011



Ketua Peneliti

MUHAMAD ILWAN, SH., MH.  
NIP. 196705301993031001

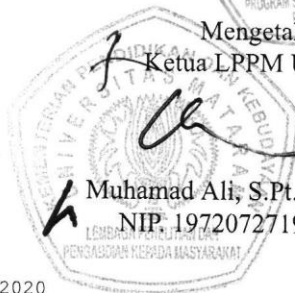
Mengetahui:  
Ketua BP3/BP2EB Fakultas Hukum / Prodi/ Program  
Studi Magister

Dr. H. Djumardin, SH., M.Hum.  
NIP. 196308091988031001



Mengetahui  
Ketua LPPM UNRAM

Muhamad Ali, S.Pt., M.Si., Ph.D.  
NIP. 197207271999031002



## RINGKASAN

Perjalanan sejarah pemerintahan desa sebelum kemerdekaan sudah tertata sesuai kearifan lokalnya, baik untuk desa-desa yang berada di wilayah Jawa-Madura maupun luar Jawa-Madura. Atas dasar inilah pemerintahan kolonial Belanda mengatur tersendiri untuk desa-desa dimaksud, dimana untuk desa-desa di Jawa-Madura diatur dalam *Inlandshe Gemeente Ordonantie (IGO)*, sedangkan untuk desa-desa yang berada di luar Jawa-Madura diatur dalam *Inlandshe Gemeente Ordonantie voor Buiten Gewesten (IGOB)*.

Sejak berdirinya Negara Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 dilakukan penataan terhadap sistem pemerintahan di Indonesia yang dimulai dari sistem pemerintahan negara yang selanjutnya penataan terhadap sistem pemerintahan daerah. Sedangkan desa saat itu belum diatur secara tegas. Hanya saja dalam Pasal 18B ayat (2)\*\*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa, "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Desa atau sebutan lain saat ini sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Di dalam undang-undang tersebut juga membedakan antara Desa dan Desa Adat sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berada dalam pengawasan Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Selain Desa atau Desa Adat, Pemerintah Daerah juga melaksanakan pengawasan terhadap Kelurahan, yang berarti kesemuanya berada dalam kendali Pemerintah Daerah.

Dengan alasan inilah kemudian dilakukan penelitian terhadap konsep Desa, Desa Adat dan Kelurahan dalam Pemerintahan Daerah dalam rangka menemukan perbedaan di antara ketiganya. Dengan demikian tujuan yang hendak dicapai adalah adanya pemahaman terhadap definisi Desa, Desa Adat dan Kelurahan, dan juga mengetahui apakah ketiganya merupakan bagian dari Pemerintah Daerah ataukah berada di luarnya.

Pada akhirnya keberadaan ketiga jenis pemerintahan ini tetap berada di bawah kendali dan pengawasan serta pembinaan dari pemerintah daerah kabupaten/kota.

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
RINGKASAN .....	iii
DAFTAR ISI .....	iv
BAB I PENDAHULUAN .....	1
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	10
BAB III METODE PENELITIAN .....	29
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN .....	31
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN .....	59
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN – LAMPIRAN	

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **A. Latar Belakang**

Sebelum terbentuknya Negara Republik Indonesia, dahulu terdapat banyak kerajaan-kerajaan, baik kerajaan yang menguasai banyak wilayah maupun kerajaan yang memiliki wilayah kekuasaan sedikit, bahkan tidak sedikit kerajaan-kerajaan itu menundukkan diri kepada kerajaan besar, sehingga di Nusantara terdapat 2 (dua) kerajaan besar dan kuat yakni Kerajaan Majapahit dan Kerajaan Sriwijaya. Demikian pula kerajaan-kerajaan tersebut memiliki desa-desa yang tunduk pada suatu kerajaan.

Bersamaan dengan itu pula di wilayah Nusantara selain adanya kerajaan yang menguasai suatu wilayah terdapat pula penguasa luar (penjajah) datang dan berusaha menguasai kerajaan-kerajaan tersebut beserta wilayah dan sumber daya yang ada. Para penjajah berusaha mempengaruhi kerajaan untuk menundukkan rakyat/masyarakat termasuk masyarakat desa, karena desa merupakan kesatuan masyarakat yang terkecil yang memiliki aturan yang dibuat dan disepakati bersama di antara para warga desa baik yang menyangkut kehidupan sehari-hari hingga urusan-urusan yang terkait hubungan antara yang diperintah dan yang memerintah. Semua itu berlaku sesuai dengan situasi dan kondisi saat itu, yang keberlakuannya hingga kini.

Perjalanan sejarah pemerintahan desa sebelum kemerdekaan sudah tertata sesuai kearifan lokalnya, baik untuk desa-desa yang berada di wilayah Jawa-Madura maupun luar Jawa-Madura. Atas dasar inilah pemerintahan kolonial Belanda mengatur tersendiri untuk desa-desa dimaksud, dimana untuk

desa-desa di Jawa-Madura diatur dalam *Inlandshe Gemeente Ordonantie (IGO)*, sedangkan untuk desa-desa yang berada di luar Jawa-Madura diatur dalam *Inlandshe Gemeente Ordonantie voor Buiten Gewesten (IGOB)*.

Sejak berdirinya Negara Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 dilakukan penataan terhadap sistem pemerintahan di Indonesia yang dimulai dari sistem pemerintahan negara yang selanjutnya penataan terhadap sistem pemerintahan daerah. Dalam Pasal 18B ayat (2)\*\*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa, "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pernyataan terhadap ketentuan pasal tersebut memberikan kewenangan kepada Negara melalui Pemerintahan Daerah untuk mengatur kesatuan masyarakat hukum adat yang umumnya terdapat di desa-desa. Keberadaan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum memiliki tatanan tersendiri dalam mengatur kehidupannya, sehingga dalam UUD NRI Tahun 1945 tatanan tersebut mendapatkan legalitas yaitu pengakuan secara hukum oleh negara.

Memasuki era kemerdekaan dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja. Pada intinya undang-undang Pemerintahan Desa mengatur pemerintahan desa yang diseragamkan.

Ketika memasuki era reformasi, muncul keinginan desa-desa untuk tidak lagi diseragamkan, karena karakteristik desa-desa di Indonesia berbeda-beda, sehingga desa dikehendaki tetap sesuai dengan kearifan lokalnya tetap

terpelihara sesuai hak asal-usulnya. Untuk mengakomodir keinginan kesatuan masyarakat hukum adat, maka terbentuklah beberapa peraturan perundang-undangan yang pada intinya mengakui keberadaan desa berdasarkan hak asal-usul. Berdasarkan ketentuan dalam beberapa undang-undang baik Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, hingga pengaturan secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang semuanya menyebutkan adanya pengakuan keberadaan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur mengurus kepentingan masyarakat.

Adapun pengertian Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang terdapat dalam Pasal 1 huruf o, menyebutkan:

"Desa yang disebut nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten".

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 menyebutkan:

"Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Sedangkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan:

"Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus



urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa, *Pertama*, negara mengakui kesatuan masyarakat hukum dan hak-haknya yang masih hidup, tumbuh dan berkembang serta ditaati oleh kesatuan masyarakat hukum itu, sehingga mereka berhak mengatur dan mengurus segala kepentingannya dalam bentuk otonomi desa.

*Kedua*, untuk mendapatkan pengakuan terhadap hak-hak otonom harus diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan, artinya pengakuan itu tidak cukup dengan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Dasar atau undang-undang, seperti halnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 melainkan harus pula diatur secara khusus terutama kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh desa, sesuai dengan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. Oleh karenanya pengaturan secara khusus yang diatur oleh desa harus tertuang dalam peraturan desa sebagai wujud dari pengakuan tersebut.

Sejarah menunjukkan bahwa keberadaan desa di Indonesia, sebelum Negara Indonesia merdeka terdapat banyak desa-desa yang hidup dan diakui keberadaannya hingga sekarang, bahkan desa tersebut menyelenggarakan sistem pemerintahan dan kemasyarakatan yang dilaksanakan sesuai dengan pola yang diatur secara turun-temurun dimana mereka tunduk terhadap tatanan yang berlaku saat itu. Namun dengan terjadinya perubahan telah berdampak pada perubahan sistem, yang pada akhirnya otonomi desa

dikendalikan oleh negara, seperti yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah menentukan Urusan Pemerintahan sebagai Urusan Pemerintahan Absolut, terdiri atas:

1. Politik Luar Negeri;
2. Pertahanan;
3. Keamanan;
4. Yustisi;
5. Moneter dan Fiskal Nasional; dan
6. Agama.

Adanya urusan tersebut memberikan ketegasan bahwa Daerah termasuk Desa yang memiliki kesatuan masyarakat hukum, yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, tidak diperbolehkan mengatur urusan-urusan yang menjadi urusan pemerintahan absolut yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Namun demikian, di sisi lain negara memberikan rekognisi (pengakuan) terhadap otonomi desa dalam melaksanakan urusan pemerintahan desa.

Oleh karenanya sangat penting jika desa diberikan otonomi yang pengakuannya diatur secara jelas, yang bukan berasal dari kewenangan sisa, sehingga secara yuridis formal peraturan yang mengaturnya memberikan wujud keadilan yang sesungguhnya.

Pengakuan terhadap otonomi desa, tidak terlepas dari adanya hak asal usul desa, karena desa telah ada sejak sebelum kolonial Belanda masuk ke Indonesia. Hal ini dibenarkan oleh Nasroen, yang mengatakan bahwa<sup>1</sup>:

Desa di Indonesia telah ada sejak beratus-ratus tahun yang lampau. Dari zaman ke zaman, desa, nagari, marga ini ada dan tetap ada sampai dewasa ini. Majapahit telah hilang, demikianpun Sriwijaya, Atjeh, Bugis, Minangkabau, Mataram dan sebagainya. Hindia Belanda, Pendudukan Jepang telah lenyap, tetapi desa, nagari, marga, itu tetap ada. Dari jalan sejarah ini, sebagai bukti dapat diambil kesimpulan bahwa sesuatu negara akan tetap ada, selama desa, nagari, marga itu ada, asal negara itu sanggup menyatukan dirinya dengan desa, nagari, dan marga.

Keberadaan desa-desa saat itu memiliki cara untuk mengatur dirinya yang dituangkan dalam bentuk peraturan. Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan desa terdapat norma-norma yang mengatur kehidupan masyarakat. Norma itu diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat. Jadi inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi.<sup>2</sup> Namun demikian norma itu suatu ketika dapat berubah sesuai dengan situasi dan kondisi suatu negara.

Dalam era transisi dimulai sejak tahun 1998 terjadi pergeseran sistem pemerintahan dari yang berorientasi pada negara ke masyarakat, dari sistem otoritarian ke egalitarian, dan dari praktik pemerintahan (*government*) menjadi tata pemerintahan (*governance*). Kondisi ini disertai dengan implementasi kebijakan demokratisasi dan desentralisasi hingga ke tingkat desa yang menggeser pola hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat-daerah dengan desa.

---

<sup>1</sup> Nasroen, *Daerah Otonom Tingkat Terbawah*. Beringin Tranding Company, Jakarta, 1955, hal. 41.

<sup>2</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm.6

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, telah terjadi dualisme kepemimpinan lokal terutama desa-desa yang berbentuk Desa (Desa Dinas) dan Desa Adat seperti di Bali, sebagai konsekwensi pengembalian status desa dalam bentuk aslinya sesuai dengan adat istiadat yang berkembang dalam masyarakat yang bersangkutan. Namun kenyataannya di Bali Dualisme kepemimpinan lokal masih tetap berlaku sampai dengan saat ini. Dengan demikian masyarakat Bali di samping berhadapan dengan kepemimpinan desa dinas juga berhadapan dengan kepemimpinan desa adat yang sama-sama mempunyai hak otonom.

Eksistensi Desa Adat di Bali yang kedudukannya cukup kuat bila dibandingkan dengan desa dinas. Pemerintahan desa di Bali dilakukan oleh dua desa yaitu Desa (Desa Dinas) dan Desa Adat (sebutan lainnya Desa Pakraman). Desa dinas menjalankan fungsi administratif dari pemerintahan kabupaten/kota, dan desa adat menjalankan tugas pemerintahan yang tidak mampu dilaksanakan oleh aparat desa dinas, terutama yang menyangkut adat istiadat.

Keberadaan desa adat mendapat pengakuan oleh konstitusi sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dikuatkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman.

Selain adanya desa dan desa adat terdapat pula organ pemerintahan daerah yang berada di Kabupaten/Kota yang disebut Kelurahan. Kelurahan, Desa maupun Desa Adat masing-masing berada di wilayah kecamatan, dimana kecamatan sebagai perangkat daerah berfungsi melakukan pembinaan dan

pengawasan terhadap Desa, Desa Adat dan Kelurahan. Dengan keberadaannya tersebut tentu yang menjadi perhatian adalah eksistensi Desa, Desa Adat dan Kelurahan dalam Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut di atas, terdapat permasalahan yang akan diangkat sebagai rumusan masalah, yakni: Bagaimana kedudukan Desa, Desa Adat dan Kelurahan dalam Pemerintahan Daerah?

## **C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

Adapun tujuan Penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan Desa, Desa Adat dan Kelurahan yang berada dalam wilayah Kabupaten/Kota.

Sedangkan manfaat penelitian ini nantinya diharapkan dari hasil penelitian yang dilakukan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu khususnya pada mata kuliah Hukum Pemerintahan Daerah dan Hukum Pemerintahan Desa.

## **D. Urgensi Penelitian**

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui lebih mendalam keberadaan suatu desa khususnya Desa Adat yang hanya berada di daerah tertentu. Sehingga penelitian ini sangat penting karena dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, mengatur pula Desa Adat. Dengan

demikian nantinya dapat diketahui kedudukan yang sesungguhnya dari Desa Adat. Selain itu, meskipun Kelurahan tidak diatur dalam undang-undang desa, namun posisinya sama dalam hal mengatur kepentingan masyarakat. Dengan demikian urgensinya adalah untuk mengembangkan matakuliah Hukum Pemerintahan Desa dan Kelurahan.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### 1. Teori Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan diartikan sebagai cara bekerja dan berhubungan ketiga poros kekuasaan yang disebut sistem pemerintahan negara. Dengan demikian yang dimaksud sistem pemerintahan negara adalah sistem berhubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara.<sup>3</sup> Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di dunia pada umumnya dikenal ada 3 (tiga) jenis kekuasaan yang hingga kini masih eksis dilaksanakan yakni *Khalifah*, yang menjalankan tugas pemerintahan; *Majelis Syuyukh/ Majelis Syuro/ Majelis Sahabat* sebagai lembaga yang mewakili rakyat; dan *Qodi* yang menjalankan kekuasaan kehakiman.<sup>4</sup> Dari ketiga jenis kekuasaan tersebut kemudian diadopsi oleh John Locke yang juga membagi kekuasaan negara dalam tiga fungsi, tetapi berbeda isinya.<sup>5</sup> Menurut John Locke, fungsi-fungsi kekuasaan itu meliputi:

- 1) Fungsi legislatif (membuat undang-undang);
- 2) Fungsi eksekutif (melaksanakan undang-undang);
- 3) Fungsi federatif (melakukan hubungan diplomtik dengan negara-negara lain).

Dari tiga fungsi di atas, selanjutnya dikembangkan oleh Montesquieu dengan teori *Trias Politica*. Menurut Montesquieu, dalam bukunya "*L'Esprit des*

---

<sup>3</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineke Cipta, Cetakan Kedua, Jakarta, 2001, hlm. 74.

<sup>4</sup> Muhammad Alim, *Trias Politika Dalam Negara Madinah*, Sekretariat Jederal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hlm. 70-74.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hlm. 283.

*Lois*", yang mengikuti jalan pikiran John Locke, membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang, yaitu:

- 1) kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang;
- 2) kekuasaan eksekutif yang melaksanakan; dan
- 3) kekuasaan yudikatif yang menjalankan kekuasaan peradilan.

Dari tiga fungsi tersebut diklasifikasikan ke dalam tiga fungsi, yaitu legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*), dan yudisial (*the judicial function*).<sup>6</sup>

Dari ketiga masing-masing fungsi kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu yang lebih di terima. Kekuasaan federatif di berbagai negara sekarang ini dilakukan oleh eksekutif melalui Kementerian Luar Negeri masing-masing. Pembagian kekuasaan itu ke dalam tiga pusat kekuasaan Emmanuel Kant diberi nama Trias Politika (Tri=tiga; As=poros (pusat); Politika=Kekuasaan) atau tiga Pusat/Poros Kekuasaan Negara.<sup>7</sup>

Dari ketiga jenis kekuasaan inilah kemudian tercermin dalam sistem pemerintahan di Indonesia, terutama di pemerintahan pusat. Sedangkan dalam pemerintahan daerah dan pemerintahan desa tidak terdapat kekuasaan yudikatif, karena merupakan kewenangan yang hanya dimiliki oleh pemerintah, sehingga pemerintahan di Indonesia terdiri dari:

- a. Pemerintahan Pusat, yakni pemerintah, dengan 6 (enam) kewenangan yang meliputi bidang politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama.

---

<sup>6</sup> O. Hood Philips, Paul Jackson, and Patricia Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 2001, hlm. 10-11.

<sup>7</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur.., Loc.Cit.*



b. Pemerintahan Daerah, yang meliputi Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pemerintah Provinsi dengan kewenangan yang terbatas dan bersifat koordinatif. Sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota dengan kewenangan yang luas. Kewenangan pemerintah daerah tersebut sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan sistem pemerintahan di Indonesia dilaksanakan dengan pemencaran kekuasaan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terdapat dalam Pasal 18 yang menyatakan sebagai berikut:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan secara umum dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Namun karena luas wilayah Negara Republik Indonesia serta jumlah penduduk yang sangat besar tidak mungkin pemerintah pusat menyelenggarakan dan melaksanakan sendiri wewenang pemerintahan, sehingga pemerintah harus menyerahkan sebagian wewenang itu kepada Daerah dan Desa

Dalam Pasal 18 B dinyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan undang-undang.

Sebagaimana halnya dengan pemerintahan daerah, di desa juga terdapat pemerintahan yang sama dengan daerah baik provinsi, kabupaten maupun kota. Dalam pemerintahan daerah terdapat pemerintah daerah sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif (menjalankan fungsi pemerintahan) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang menjalankan kekuasaan

legislatif (kekuasaan membentuk peraturan daerah) sebagai bagian dari unsur Pemerintahan Daerah.

## **2. Teori Desentralisasi**

Dalam perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Demikian pula dalam undang-undang penggantinya, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan pengertian desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.<sup>8</sup>Pengertian ini menunjukkan bahwa penyerahan kewenangan oleh pemerintah belum sampai pada tingkat desa. Desentralisasi dalam prakteknya baru sampai pada tingkat Daerah, yang dilaksanakan dengan peraturan pelaksanaan dari undang-undang pemerintahan daerah. Desentralisasi juga merupakan suatu cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.<sup>9</sup>Bahkan rakyat juga dapat ikut serta berpartisipasi di luar sistem, yang dilakukan secara langsung melalui media massa, media elektronik, media surat dan selalu tersedia ruang publik

---

<sup>8</sup> Pasal 1 angka 8 UU No. 23 Tahun 2014, LNRI 2014 No. 7

<sup>9</sup> Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan Malang, 2010, hlm. 43.

untuk melakukan diskusi di dalam pencarian solusi atau usulan kepada pemerintah.<sup>10</sup>

Istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu "de" yang berarti *lepas*, dan "centrum" berarti pusat, sehingga kata *decentralization* adalah melepaskan dari pusat.<sup>11</sup> Dan dalam penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi dimaknai sebagai penyerahan urusan-urusan tertentu yang semula dilaksanakan oleh pusat diserahkan pengurusannya kepada organ pemerintahan yang berada di bawahnya.

Dalam *Encyclopeia of the Social Sciences* disebutkan bahwa "*the proces of desentralization denotes the transference of authority, legislative, judicial or administrative, from higher level of government to a lower.*" Artinya desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif atau administratif.<sup>12</sup>

Menurut Amrah Muslimin, yang membedakan jenis desentralisasi dalam tiga jenis<sup>13</sup>:

1. *Desentralisasi Politik* adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.
2. *Desentralisasi Fungsional* adalah pemberian hak dan wewenang kepada golongan-golongan untuk mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak

---

<sup>10</sup> Faried Ali dan Nurlina Muhidin, *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan Otonom*, Refika Aditama, Bandung, 2012, hlm. 27.

<sup>11</sup> *Op.Cit*, Didik Sukriono, hlm. 41.

<sup>12</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm 46.

<sup>13</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 23

pada suatu daerah tertentu, seperti mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu (*waterschap*; *subak* Bali).

3. *Desentralisasi Kebudayaan* adalah memberikan hak kepada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dll).

Berdasarkan pengertian tersebut di atas menunjukkan bahwa pengertian desentralisasi lebih luas bila dibandingkan pengertian desentralisasi yang terdapat dalam Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014, karena pengertian desentralisasi hanya penyerahan urusan dari pusat kepada daerah otonom,

Sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah, diberikan kepada pemerintahan yang ada di bawahnya, yang bertujuan:

1. Untuk mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan terhadap bidang pemerintahan di tingkat lokal.
2. Meningkatkan dukungan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal.
3. Melatih masyarakat untuk dapat mengatur urusan rumah tangganya sendiri.
4. Mempercepat bidang pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat.

Pemberian otonomi kepada daerah dengan menerapkan sistem desentralisasi pada hakekatnya merupakan upaya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam rangka melaksanakan pembangunan yang partisipatif untuk kepentingan masyarakat.

Tujuan utama dilaksanakannya kebijakan otonomi adalah membebaskan pemerintah pusat dari urusan yang tidak seharusnya menjadi urusan pemerintah pusat. Dengan demikian pemerintah berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat

dari padanya. Dan pada saat yang sama pemerintah diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro (luas atau yang bersifat umum dan mendasar) nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi akan mengalami proses pemberdayaan yang optimal, sehingga kemampuannya dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi dapat terselesaikan dengan baik. Karena tujuan pembangunan berdasarkan pendekatan sumber daya manusia adalah memanfaatkan tenaga manusia seoptimal mungkin, dalam kegiatan yang produktif menghasilkan produk dan jasa.<sup>14</sup>

### **Konsep Otonomi Desa**

Otonomi merupakan suatu kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus semua urusan-urusan yang menjadi tanggung jawabnya. Sehingga pengertian otonomi dimaknai sebagai hak, wewenang dan tanggung jawab bagi yang diberikan hak otonom. Termasuk dalam hal ini desa sebagai desa otonom. Pengakuan keberadaan desa sebagaimana yang tertuang dalam UUD Negara RI Tahun 1945 adalah adanya "otonomi" yang diberikan oleh UUD kepada desa. Otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggungjawab terkandung dua unsur, yaitu<sup>15</sup>:

---

<sup>14</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm.86.

<sup>15</sup> Didik Sukriono, *Op.cit*, hal. 65.

1. Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya.
2. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.

Desa adalah entitas pemerintahan yang strategis yang langsung berhubungan dengan masyarakat, sebagai basis penyelenggaraan pelayanan publik dan dan memfasilitasi pemenuhan hak-hak publik masyarakat lokal. Salah satu aturan hukum pemerintah kolonial itu tetap memberi ruang bagi masyarakat dan desa untuk menjalankan pemerintahannya sendiri (*self governing community*), seperti pengakuan hak budaya desa, sistem pemilihan kepala desa, desentralisasi pemerintahan sampai pada parlemen desa.<sup>16</sup> Perwujudan desentralisasi dan otonomi desa pada hakekatnya adalah kemandirian masyarakat dan desa. Hal ini dapat diukur dengan terbentuknya efisiensi dan efektifitas pembiayaan pembangunan sesuai dengan kondisi dan keperluan desa, membangkitkan kepercayaan, tanggung jawab masyarakat dan desa untuk berprakarsa memanfaatkan potensi desa dan kawasan perdesaan yang melingkupinya, melakukan pembelajaran sosial membangun demokrasi, sampai pada menumbuhkan partisipasi yang mendorong pemberdayaan masyarakat dan desa.<sup>17</sup>

Berdasarkan sejarah pertumbuhan desa terdapat ada 4 (empat) tipe desa di Indonesia sejak awal pertumbuhannya sampai sekarang, antara lain<sup>18</sup>:

---

<sup>16</sup> Lala Kolopaking, *Menuju Desa 2030*, Kumpulan Tulisan, Crestpent Press, Kantor Pusat Pengkajian Perencanaan dan Pengembangan Wilayah (P4W) IPB, Bogor, 2011, hlm. 135.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 137.

<sup>18</sup> Hanif Nurcholish, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2011, hlm. 65.

1. Desa Adat (*self governing community*) Desa adat merupakan bentuk desa asli dan tertua di Indonesia. Konsep "otonomi asli" merujuk pada pengertian desa adat ini. Desa adat mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan negara. Desa adat tidak menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan negara. Saat ini contoh desa adat adalah desa-desa pakraman di Bali. Desa adat inilah yang kemudian diakui keberadaannya dalam ordonansi pemerintah kolonial Belanda dalam IGO, IGOR, dan Desa-Ordonantie.
2. Desa Administrasi (*local state government*) adalah desa yang merupakan satuan wilayah administrasi, yaitu satuan pemerintahan terendah untuk memberikan pelayanan administrasi dari pemerintah pusat. Desa administrasi dibentuk oleh negara dan merupakan kepanjangan negara untuk menjalankan tugas-tugas administrasi yang diberikan negara. Desa administrasi secara substansial tidak mempunyai otonomi dan demokrasi.
3. Desa Otonom sebagai *local self-government*. Desa otonom adalah desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dengan undang-undang. Desa otonom mempunyai kewenangan yang jelas karena diatur dalam undang-undang pembentukannya. Oleh karena itu desa otonom mempunyai kewenangan penuh mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Desa otonom mendapat transfer kewenangan yang jelas dari pemerintah pusat, berhak membentuk lembaga pemerintahan sendiri, mempunyai badan pembuat kebijakan desa, berwenang membuat peraturan desa dan juga memperoleh desentralisasi keuangan dari negara.
4. Desa Campuran (adat dan semi otonom), yaitu tipe desa yang mempunyai kewenangan campuran antara otonomi asli dan semi otonomi formal. Disebut campuran karena otonomi aslinya diakui oleh undang-undang dan juga diberi penyerahan kewenangan dari kabupaten/kota. Disebut semi otonom karena model penyerahan urusan pemerintahan dari daerah otonom kepada satuan pemerintahan dibawahnya ini tidak dikenal dalam teori desentralisasi. Menurut teori desentralisasi atau otonomi daerah, penyerahan urusan pemerintahan hanya dari pemerintah pusat.



Berdasarkan tipe desa yang dikemukakan oleh Hanif Nurcholis jelas tampak bahwa desa-desa yang ada di Indonesia saat ini adalah tipe desa yang ke- 4, karena negara mengakui keberadaan desa, namun sebagian hak dan kewenangannya masih dikendalikan oleh pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini terjadi karena ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan dipertegas kembali oleh Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005. Akan tetapi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa hanya mengenal Desa dan Desa Adat.

Desa adalah lembaga asli pribumi yang mempunyai hak mengatur rumah tangga sendiri berdasarkan hukum adat yang memiliki ciri-ciri:<sup>19</sup>

- a. Pemerintah Desa terdiri atas kepala desa dibantu oleh pamong desa. Kepala desa dipilih oleh Dewan Morokaki, semacam tim formatur yang terdiri atas sesepuh, ahli agama, dan ahli adat yang dinilai mempunyai kearifan. Dewan Morokaki ini memilih kepala desa untuk masa seumur hidup. Pamong desa adalah para pembantu kepala desa yang mempunyai tugas sesuai dengan fungsinya. Pamong desa dipilih oleh kepala desa atas persetujuan Dewan Morokaki.
- b. Yang memegang kekuasaan tertinggi di desa adalah rapat desa/kumpulan desa.
- c. Pranata dan lembaga dikembangkan menurut kebutuhan riil yang dihadapi masyarakat desa yang bersangkutan dengan berpijak pada konsep-konsep kebatinan yang melingkupinya dan praktek riil beserta problematikanya.
- d. Tanah komunal menjadi pranata sosial yang sangat penting yang berfungsi mengatur, mengendalikan, dan mengawasi perilaku anggota masyarakat hukum dalam suatu wilayah desa yang bersangkutan.

---

<sup>19</sup> Soetardjo Kartohadikusumo, *Desa*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hlm.182-251.

- e. Gugur gunung, wajib kerja, dan gotong royong menjadi pranata yang berfungsi sebagai alat justifikasi dan sekaligus sebagai pelestari system otonomi desa.
- f. Isi otonomi desa mencakup:
  - 1. Pertahanan dari ancaman binatang buas/atau gangguan dari daerah luar
  - 2. Keamanan dan ketertiban/polisional
  - 3. Peradilan
  - 4. Pekerjaan umum
  - 5. Upacara keagamaan
  - 6. Pertanian/perikanan/peternakan/perhutanan

Otonomi desa yang dimiliki warga desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat menjadikannya sebagai subyek hukum, sehingga dapat melakukan tindakan-tindakan hukum seperti:<sup>20</sup>

- 1. Mengambil keputusan atau membuat peraturan yang dapat mengikat segenap warga desa atau pihak tertentu sepanjang menyangkut rumah tangganya;
- 2. Menjalankan pemerintahan desa;
- 3. Memilih Kepala Desa;
- 4. Memiliki harta benda dan kekayaan sendiri;
- 5. Memiliki tanah sendiri;
- 6. Menggali dan menetapkan sumber-sumber keuangan sendiri;
- 7. Menyusun APPKD (Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran Keuangan Desa, *pen.* Sekarang APBDes singkatan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa);
- 8. Menyelenggarakan gotong royong;
- 9. Menyelenggarakan peradilan desa;
- 10. Menyelenggarakan usaha lain demi kesejahteraan masyarakat desa.

---

<sup>20</sup> Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991, hal. 7-8.

Selain dari ciri-ciri otonomi desa terdapat pula bentuk dan isi otonomi desa, antara lain:<sup>21</sup>

*Pertama*, otonomi bidang ketertiban dan keamanan masyarakat, dimana desa secara otonom mengatur sistem keamanan menyeluruh yang mencakup membuat dan memelihara gardu desa, penjagaan di gardu, penjagaan keliling desa, penjagaan di rumah kepala desa/kepala dukuh, penjagaan atas keselamatan yayasan pengairan dan pembagian air, penjagaan di pelabuhan dan penyeberangan desa, dan penjagaan lumbung desa.

*Kedua*, otonomi di lapangan pertanian/peternakan/perikanan. Desa memikul tanggung jawab atas tersedianya pangan bagi warganya. Untuk itu desa mengatur tanah komunal, menetapkan hak dan kewajiban kepada warganya yang mendapat giliran memakai tanah komunal tersebut, memelihara tanah *pangonan*, penggembalaan, memelihara dan mengatur system pengairan, memelihara pelabuhan air, dan mengelola lumbung desa.

*Ketiga*, otonomi di bidang keagamaan. Bagi warga desa pranata keagamaan mempunyai fungsi khusus yaitu menciptakan harmoni antara mikrokosmos dan makrokosmos. Untuk itu perlu ada petugas khusus yang mengatur dan menyelenggarakan kegiatan keagamaan/kerohanian ini. Ada dua jenis kegiatan yaitu pertama, yang bersifat adat seperti upacara bersih desa, sedekah desa, dan sedekah laut. Sedangkan yang kedua bersifat keislaman seperti mauludan, tahlilan, penyantunan anak yatim dan fakir miskin.

*Keempat*, otonomi di bidang kesehatan rakyat. Desa berkewajiban untuk menjaga kebersihan rumah dan lingkungan warganya, tanah pekarangan,

---

<sup>21</sup> Soetardjo, *Loc.Cit.*

kandang hewan, dan kuburan desa. pada hari tertentu sesuai dengan kebiasaan desa setempat.

*Kelima*, otonomi di bidang pengajaran, dimana pemerintah desa berkewajiban mendata anak usia sekolah untuk selanjutnya dimasukkan ke sekolah desa.

*Keenam*, otonomi di bidang perkreditan/lumbung desa. desa mempunyai hak untuk menyelenggarakan usaha perkreditan bagi warga desanya. Lembaga ini dikenal dengan Lumbung Desa. Lumbung desa adalah usaha perkreditan yang diusahakan sendiri dari dan oleh warga desa sendiri yang berbentuk simpan pinjam padi. Pada saat panen, petani menyimpan sebagian hasil panennya di lumbung desa. kemudian menjelang musim tanam, padi diambil kembali. Sebagian dijual untuk ongkos menggarap dan sebagian lagi untuk bibit.

*Ketujuh*, otonomi di bidang pasar desa. desa mempunyai hak untuk menyelenggarakan pasar desa yang dikelola oleh desa sendiri. Penghasilan dari pasar desa masuk ke kas desa yang nantinya dipergunakan untuk kepentingan kesejahteraan dan pembangunan desa.

*Kedelapan*, otonomi hak atas tanah, yang terdiri dari 2 (dua) macam hak atas tanah, yaitu a. hak yasan dan b. hak komunal. Hak yasan adalah hak yang diberikan kepada seseorang warga untuk dimiliki secara perorangan sebagai hak milik. Sedangkan hak komunal adalah hak desa untuk memiliki tanah desa secara tetap. Sedang warga yang menerima hak ini hanya mempunyai hak menggarap. Setiap desa mempunyai tanah komunal yang pengaturannya sepenuhnya menjadi wewenang pemerintah desa yang bersangkutan.

*Kesembilan*, otonomi di bidang gugur gunung/kerja wajib/kerja bakti/gotong royong. Dalam kegiatan tersebut pemerintah desa berhak untuk mengerahkan

warga desanya untuk melaksanakan kerja bakti untuk kepentingan desa. dengan demikian semua masalah yang dihadapi desa seperti keamanan, pemeliharaan jalan, tanggul, tempat-tempat ibadah, kuburan dan lain sebagainya diatasi bersama dengan cara kerja bakti/gotong royong.

*Kesepuluh*, otonomi di bidang arisan, merupakan suatu perkumpulan warga desa yang bertujuan menyelesaikan pekerjaan salah satu anggotanya secara bersama. Hal ini di kerjakan bergiliran di antara para anggotanya. Seperti membajak sawah, menanam padi, biaya pernikahan, khitanan, membangun rumah dan lain sebagainya.

*Kesebelas*, otonomi di bidang pengadilan desa. pengadilan desa adalah lembaga hukum asli yang dimiliki oleh desa. pada dasarnya pengadilan desa hanya menjalankan hukum pendidikan berdasarkan prinsip bahwa hukum itu ada bukan untuk dilanggar melainkan untuk dihormati dan ditaati.

Memperhatikan otonomi di atas bahwa bidang peradilan masuk dalam otonomi desa, namun otonomi bidang peradilan hanya kewenangan penuh pemerintah, dan desa hanya menyelesaikan permasalahan terhadap perselisihan yang bersifat perdamaian yang dilakukan oleh kepala desa.

### **Konsep Pengawasan**

Dalam negara kesatuan penyelenggaraan pemerintahan dipegang oleh Pemerintah Pusat. Urusan-urusan pemerintahan menjadi tanggung jawab sepenuhnya ada pada Pemerintah Pusat. Akan tetapi urusan tersebut tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan sendiri, sehingga Pemerintah Pusat menyerahkan sebagian kewenangannya kepada Pemerintah Daerah. Adanya

penyerahan urusan dari Pusat kepada Daerah berimplikasi pada pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pengawasan berfungsi untuk mengendalikan sistem yang ditetapkan sehingga tidak keluar dari jalur yang telah ditetapkan. Dasar dari hubungan ini adalah bahwa Pemerintah menyerahkan sebagian kewenangannya kepada Daerah untuk diatur dan diurus sendiri sebagai urusan rumah tangga daerah.

Dalam daerah terdapat pula Desa, yang memiliki pemerintahan tersendiri yakni Pemerintahan Desa sebagai bagian dari pemerintahan daerah. Desa tidak masuk dalam pembagian wilayah negara, karenanya penyelenggaraan pemerintahan desa diawasi oleh daerah. Hal ini berarti daerah memiliki kebebasan dan kemandirian dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangannya. Namun demikian, kebebasan dan kemandirian daerah dalam mengatur urusan pemerintahan itu harus tetap dalam ikatan negara kesatuan sebagai dasar dari mekanisme pemerintahan di dalam negara.

Untuk menjaga agar kebebasan itu tidak keluar dari ikatan negara kesatuan, maka diperlukan pengawasan sebagai median untuk berkoordinasi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Desa, serta sebagai media kontrol terhadap pemerintahan desa. Pengawasan dilaksanakan sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila terjadi kekeliruan, sebagai tindakan represif.<sup>22</sup> Pengawasan merupakan tindakan yang dimaksudkan untuk mencegah kemungkinan terjadinya penyimpangan tugas pemerintahan sebagaimana dasar-dasarnya yang diatur dalam konstitusi dan

---

<sup>22</sup> Suriansyah Murhaini, *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 14

jabarannya yang diatur dalam undang-undang, dengan koridor dasarnya adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>23</sup>

Istilah pengawasan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, berasal dari kata "awas" yang berarti dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, tajam tiliknya, tidak meleng (memperhatikan baik-baik), dan hati-hati. Kata "mengawasi" diartikan melihat dan memperhatikan, mengamati dan menjaga baik-baik, mengontrol.<sup>24</sup> Pengawasan dapat juga berarti kontrol (*controlling*) yang juga bisa diartikan "pengendalian".<sup>25</sup> Pengendalian berarti proses, cara, perbuatan mengendalikan, pengekangan.<sup>26</sup> Istilah "pengawasan" dan "pengendalian" dalam bahasa Indonesia jelas sekali perbedaannya, meskipun dalam bahasa Inggris pengertian *controlling* sama dengan pengendalian. Produk langsung kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui, sedang kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arahan kepada obyek yang dikendalikan.<sup>27</sup>

Berikut beberapa definisi pengawasan yang dikemukakan oleh para ahli. Sondang P. Siagian, memberikan definisi pengawasan sebagai berikut:<sup>28</sup> "Pengawasan merupakan proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta, 1991, hlm. 68.

<sup>25</sup> Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah (The Turning Point of Local Autonomy)*, Edisi Revisi, Universitas Brawijaya Press (UB Press), Malang, 2011, hlm. 39.

<sup>26</sup> Tim Penyusun..., *Op.Cit.*, hlm. 478.

<sup>27</sup> Sujamto, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 24-27.

<sup>28</sup> Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1970, hlm. 107.

sebelumnya". Sedangkan Bagir Manan, mendefinisikan pengawasan (*supervision*) adalah suatu bentuk hubungan dengan sebuah *legal entity* yang mandiri, bukan hubungan internal dari entitas yang sama. Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang. Hubungan pengawasan hanya dilakukan terhadap hal yang secara tegas ditentukan dalam undang-undang. Pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan terhadap hal yang tidak ditentukan atau berdasarkan undang-undang.<sup>29</sup>

Berdasarkan definisi pengawasan yang dikemukakan oleh Bagir Manan tersebut, oleh Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, merumuskan beberapa batasan tolok ukur sebagai berikut:<sup>30</sup>

- a. Pengawasan adalah suatu proses usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai;
- b. yang dilakukan oleh institusi internal (manajer atau pemimpin) atau oleh lembaga eksternal yang mandiri sekaligus berwenang;
- c. terhadap obyek kegiatan yang telah ditentukan baik yang akan, sedang dan sudah berlangsung atau dijalankan;
- d. supaya sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki (efektif dan efisien);
- e. menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang yang berlaku.

Dengan demikian pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan

---

<sup>29</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 153.

<sup>30</sup> Jazim....., *Op.Cit.*, hlm. 42.



atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja yang sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.<sup>31</sup>

Pengawasan dalam hubungannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya bahwa pengawasaan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan otonomi, apakah sesuai dengan semestinya ataukah tidak.

Dengan demikian manifestasi dari kinerja pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan otonomi, sedangkan tujuan pengawasan itu hakekatnya adalah sebagai media terbatas untuk melakukan semacam *cross check* atau pencocokan, apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditentukan sebelumnya atau tidak.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

## **BAB III METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian Hukum Normatif yaitu penelitian dengan melakukan kajian terhadap peraturan perundang-undangan seperti undang-undang dan peraturan di bawahnya yang menjadi turunannya

### **2. Metode Pendekatan**

Sesuai dengan jenis penelitian ini maka pendekatan yang digunakan adalah:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara melakukan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai daerah.
- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan penelusuran terhadap buku-buku literatur, karya ilmiah dan referensi lainnya.

### **3. Sumber dan Jenis Bahan Hukum**

Bahan Hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Adapun bahan hukum primer diperoleh melalui kajian terhadap peraturan perundang-undangan. Bahan Hukum sekunder diperoleh dari buku-buku teks, jurnal ilmiah, makalah dan lain-lain, sedangkan bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap

bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedi dan lain sebagainya.

#### **4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Dalam pengumpulan bahan hukum didapatkan dengan terlebih dahulu melakukan penelusuran, menginventarisir dan mengklasifikasikan peraturan perundang-undangan, literatur/buku, jurnal, makalah yang sesuai dengan masalah yang diteliti.

#### **5. Analisis Bahan Hukum**

Guna memperoleh bahan hukum yang lengkap, peneliti lebih dahulu mengumpulkan bahan-bahan hukum dimaksud. Setelah terkumpul dilakukan pengolahan, diklasifikasi kemudian dianalisa dengan menggunakan analisa *normatif preskriptif*, yaitu analisa yang dilakukan dengan argumentasi atas hasil penelitian dengan memberikan preskripsi atau penilaian mengenai benar atau salah atau apa yang seyogyanya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum,<sup>32</sup> yang selanjutnya dikaitkan teori dan konsep terkait untuk mendapatkan kejelasan terhadap masalah yang diteliti.

---

<sup>32</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif-Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 184.

## **BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Kedudukan Desa, Desa Adat dan Kelurahan Dalam Pemerintahan Daerah**

Pembahasan mengenai kedudukan desa diawali dengan membahas kedudukan desa, desa adat dan selanjutnya membahas kedudukan kelurahan dalam pemerintahan daerah.

#### **a. Kedudukan Desa Dalam Pemerintahan Daerah**

Pengertian desa secara umum merupakan tempat berkumpulnya beberapa orang atau beberapa anggota keluarga yang menempati suatu tempat dengan batas-batas yang telah mereka tentukan, dengan membentuk kesatuan masyarakat yang terikat pada norma-norma yang berlaku pada kesatuan masyarakat itu, yang diatur oleh seseorang atau beberapa orang. Sebelum membahas kedudukan desa perlu diketahui pengertian Desa menurut beberapa peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia.

Desa sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, menyebutkan:<sup>33</sup>

“Desa yang disebut nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten”.

Berikutnya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan:<sup>34</sup>

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah

---

<sup>33</sup> Pasal 1 huruf o UU No. 22 Tahun 1999, LNRI 1999 No. 60

<sup>34</sup> Pasal 1 angka 12 UU No. 32 Tahun 2004, LNRI 2004 No. 125

yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Sedangkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan:<sup>35</sup>

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Desa dalam konteks Indonesia memiliki bagian penting dan strategis, desa tidak hanya dilihat dari aspek kuantitas yang didiami oleh banyak penduduk, tetapi juga desa dianggap mampu untuk turut menentukan tatanan sosial, ekonomi dan politik secara nasional. Dengan demikian dalam pemerintahan dibentuk pemerintahan yang akan mengatur dan mengurus kepentingan warga desa. Eksistensi desa sudah diakui sebelum Indonesia merdeka yaitu pada saat penjajahan Belanda, salah satu buktinya dapat dilihat dari adanya aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah Hindia-Belanda yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang dijamin langsung oleh Gubernur Jenderal. Bahkan dalam aturan yang khusus mengatur desa-desa yang ada di Jawa-Madura, yaitu dalam *IGO (inlandshe Gemeente Ordonantie)* memberikan pengakuan dengan jalan memberikan landasan legal-formal kepada desa-desa (di pulau Jawa dan Madura), pada akhirnya telah menjadi desa-desa semakin terintegrasi ke dalam struktur pemerintahan kolonial.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Pasal 1 angka 1 UU No. 6 Tahun 2014, LNRI 2014 No. 7

<sup>36</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 48.

Pasca Indonesia merdeka, eksistensi desa termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 (sebelum perubahan) yang dinyatakan saat penyusunan Undang-Undang Dasar 1945, bahwa dalam teritori Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat "*zelfbesturende landschappen*" dan "*volksgemeens-chappen*" yang mana negara menghormati dan mengakui kedudukan daerah-daerah istimewa yang ada tersebut dengan segala hak-hak asal usulnya. Dengan dasar inilah kemudian desa perlu diatur dalam pemerintahan daerah, yang memunculkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam beberapa undang-undang ini dijelaskan bahwa letak otonomi terbawah bukanlah berada di struktur pemerintahan kecamatan, tetapi berada di struktur pemerintahan desa sebagai kesatuan masyarakat yang memiliki hak mengatur rumah tangganya sendiri.

Meskipun desa memiliki otonomi seperti halnya Daerah Kabupaten/Kota namun menempatkan desa bagian dari pemerintah daerah dengan berlandaskan kepada asas birokratisasi. Hal tersebut terlihat ketika diberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa yang menyeragamkan struktur pemerintahan desa secara nasional dan menjadikan pemerintah desa sebagai perpanjangan tangan negara yang harus taat kepada kebijakan pemerintah pusat.

Pasca Orde Baru meskipun sudah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan dasar adanya pemberian asas desentralisasi, kedua perundang-undangan tersebut mendapatkan kritik yang mana desa masih ditempatkan sebagai sub-ordinat dari pemerintah daerah dan secara substansi kedua undang-undang tersebut tidak mencerminkan adanya pemberian otonomi bagi desa. Inkonsistensi negara memposisikan desa yang berujung kepada posisi desa sebagai sub-ordinat dari pemerintah daerah tidak hanya berimplikasi kepada hilangnya hak-hak asli yang dimiliki desa, tetapi juga berimplikasi kepada terbatasnya hak desa dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam konteks pembangunan, desa tidak lagi memiliki kewenangan untuk menyusun arah dan rencana pembangunan desa yang didasarkan kepada prakarsa dan potensi sendiri, pembangunan desa diposisikan sebagai bagian dari pembangunan daerah, sehingga segala bentuk kebijakan yang menyangkut pembangunan desa menjadi bagian dari kebijakan pemerintah daerah dan merupakan bentuk dari pelimpahan kewenangan pemerintah daerah. Kondisi tersebut di atas tidak lepas dari politik hukum penguasa pada saat itu, terutama pada saat Orde Baru yang mana desa salah satunya diposisikan sebagai stabilisator keamanan dan pendorong pembangunan nasional dengan cara mendistorsi posisi dan kewenangan desa serta menyeragamkan pola pembangunan desa yang mengatasmakan pemerataan pembangunan perdesaan. Dengan begitu, berbagai tuntutan kepada pemerintah yang muncul diakibatkan adanya kewenangan hak asli desa dalam mengurus rumah tangganya sendiri menjadi minim, dikarenakan desa tidak lagi memiliki

kewenangannya untuk mengatur pola pembangunan sendiri, ditambah segala bentuk keberhasilan pembangunan desa akan menjadi bukti akan keberhasilan pemerintah dalam melakukan pembangunan.

Implikasi dari kondisi tersebut diatas, desa menjadi sangat bergantung baik kepada pemerintah pusat maupun kepada pemerintah daerah. Dalam perkembangannya, posisi inferior desa dibawah struktur vertikal pemerintah daerah selama lebih dari 30 (tiga puluh) tahun berakibat kepada melemahnya kemampuan desa untuk menggali prakarsa dan potensi dalam membangun desa, sehingga memunculkan jaringan ketergantungan struktur sosial desa yang tidak bisa dilepaskan dari pemerintah vertikal di atasnya. Hal ini menjadi dampak dari arah kebijakan politik hukum negara atas desa pada saat itu.

Peraturan perundang-undangan menyangkut desa saat ini telah mendorong suatu upaya untuk mengembalikan hak-hak desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, desa diupayakan untuk bisa mandiri berdasarkan potensi dan prakarsa yang dimilikinya, termasuk didalamnya kewenangan untuk melaksanakan pembangunan tingkat lokal desa. Desa diorientasikan menjadi kekuatan yang mampu membangun dirinya sendiri dan mampu mendorong pembangunan nasional, sehingga kebijakan pembangunan desa secara sentralistis yang dilakukan pada masa Orde Baru dapat diubah menjadi pembangunan yang berbasis kepada potensi dan aspirasi desa,

Disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan menjadi bukti kembalinya pengaturan desa secara khusus yang



terpisah dari pengaturan tentang pemerintahan daerah. Secara substantif, undang-undang Desa telah mengatur kedudukan desa yang bukan lagi vertikal berada di bawah pemerintah daerah, desa dijalankan atas dasar gabungan sistem pemerintahan antara *self-governing community* dengan *local self-government* sebagai bukti adanya pengakuan dan akomodasi nilai-nilai lokal serta memposisikan masyarakat sebagai subjek dalam pembangunan desa. Undang-undang Desa juga memberikan kewenangan pembangunan kepada pemerintah desa dari yang sebelumnya berada dalam kewenangan pemerintah daerah (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) diubah menjadi dalam kewenangan pemerintah desa, dengan demikian UU Desa telah melembagakan kewenangan pembangunan skala lokal desa dimana pemerintah desa merupakan institusi lokal yang otonom dalam penyelenggaraan pembangunan desa.

Meskipun demikian kedudukan desa maupun pemerintahan desa dalam hal hal tertentu berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, ternyata desa masih terikat dengan pemerintah daerah terutama Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, seperti dalam hal:

Pertama, adanya pengangkatan Kepala Desa dengan Keputusan Bupati/Walikota. Kedua, terdapatnya tugas Camat untuk melakukan pengawasan dan pembinaan kepada Pemerintahan Desa, seperti pengangkatan perangkat desa, dimana sebelum Kepala Desa mengeluarkan Keputusan pengangkatan perangkat desa, maka calon perangkat tersebut harus ada rekomendasi dari Camat. Begitu pula terhadap Rancangan Peraturan Desa, sebelum peraturan desa tersebut diberlakukan, terlebih dahulu dilakukan evaluasi peraturan desa

oleh Bupati/Walikota melalui Camat. Bila rancangan peraturan desa yang telah mendapat kesepakatan bersama antara Badan Permusyawaratan Desa dengan Kepala Desa dinyatakan memenuhi persyaratan dan tidak merugikan masyarakat oleh Camat, maka Peraturan Desa dapat diberlakukan.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam undang-undang tersebut di atas menunjukkan bahwa kedudukan desa dan pemerintahannya masih terdapat hubungan yang mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan desa. hal ini disebabkan karena Desa berkedudukan di dalam wilayah Kabupaten/Kota. Desa yang berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota dibentuk dalam sistem pemerintahan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. yang dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah dilaksanakan berdasarkan gabungan sistem pemerintahan antara *self-governing community* dengan *local self-government*. Sehingga dalam menjalankan pemerintahannya, Desa lebih banyak menjalankan tugas pembantuan daripada menjalankan urusan desanya sendiri.

Gambaran tentang kedudukan desa sendiri diperkuat kembali dalam undang-undang lain, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang terdapat pada Bab II (Pembagian Wilayah Negara) dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota.
- (2) Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa.

Dengan demikian desa dan pemerintahan yang terdapat di dalamnya merupakan sub sistem pemerintahan di atasnya. Sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sendiri tidak secara spesifik mengatur tentang kedudukan Desa. Bab XVIII undang-undang tersebut hanya menggambarkan tentang kedudukan pemerintahan desa terhadap pemerintahan kabupaten/kota, sebagaimana tercantum dalam Pasal 371 ayat (1) yang menyatakan, "Dalam Daerah kabupaten/kota dapat dibentuk Desa". jadi sangat jelas bahwa Desa tidak lepas dari Daerah, karena Negara Republik Indonesia terbagi dalam daerah-daerah yang tiap daerah terdapat pemerintahaan daerah, dan dalam daerah terdapat Desa.

Kedudukan Desa dalam rumusan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 merupakan bagian dari kompromi atas perdebatan mengenai Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 telah menempatkan desa berkedudukan dalam wilayah kabupaten/kota. Kompromi tentang landasan konstitusional kedudukan desa memunculkan aturan tentang asas rekognisi dan subsidiaritas. Rekognisi melahirkan pengakuan terhadap keanekaragaman kultural, sedangkan subsidiaritas terkait dengan relasi hubungan antara negara dengan desa setelah didudukkan, dimana negara tidak lagi mengontrol desa secara penuh tapi harus memosisikan desa itu sanggup mengelola dirinya sendiri.

Pengaturan tentang kedudukan Desa, menjadikan Desa tidak ditempatkan sepenuhnya sebagai subordinasi pemerintahan kabupaten/kota. Perubahan kedudukan Desa dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang

Nomor Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 bertujuan agar Desa bukan lagi obyek pembangunan tetapi menjadi subyek pembangunan. Konstruksi pemerintahan desa yang dianut dalam UU Desa adalah konstruksi gabungan. Penjelasan Umum UU Desa menyebutkan secara tegas, "Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat". Ringkasnya, asas rekognisi dan subsidiaritas telah mengubah pendekatan kontrol/pengendalian negara terhadap Desa dan menempatkan Desa sebagai subyek pembangunan. Dengan demikian Undang-Undang Desa diterbitkan dalam enam peran pemerintahan desa, yakni:

- Mengelola pelayanan dasar. Dimensi ini mengukur kemampuan pemerintahan desa untuk mengelola pelayanan dasar yang berada di dalam lingkup kewenangannya, seperti ketersediaan layanan pendidikan anak usia dini, bantuan transportasi ke sekolah, dan sistem desa siaga.
- Mengelola pelayanan administrasi. Dimensi ini mengukur kemampuan pemerintahan desa dalam mengelola pelayanan administrasi, baik administrasi kependudukan maupun beberapa administrasi perizinan yang berada dalam kewenangannya.
- Menyediakan infrastruktur dasar. Dimensi ini mengukur kemampuan pemerintahan desa dalam mengelola penyediaan infrastruktur dasar desa, seperti air bersih, irigasi tersier, jalan desa, listrik desa, polindes, sarana pendidikan anak usia dini, kantor desa, dan sarana olah raga.

- Memperkuat kelembagaan ekonomi. Dimensi ini mengukur kemampuan pemerintahan desa dalam memperkuat keberadaan lembaga sosial ekonomi sebagai upaya memperkuat solidaritas sosial, seperti mendorong keberadaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) dalam pengelolaan infrastruktur dasar dan penguasaan sumber daya alam lokal, dan penguatan daya tawar kolektif.
- Memperkuat kelembagaan sosial. Dimensi ini mengukur kemampuan pemerintahan desa dalam memperkuat keberadaan lembaga sosial ekonomi sebagai upaya memperkuat solidaritas sosial, seperti memperkuat organisasi sosial seperti posyandu, lembaga amil zakat, penanganan bencana, dan resolusi konflik.
- Membuat regulasi. Dimensi ini mengukur kemampuan pemerintahan desa dalam mengelola proses pembuatan regulasi sebagai salah satu bentuk kebijakan publik, termasuk di dalamnya merevitalisasi aturan-aturan yang bersumber dari adat istiadat

Adapun kewenangan yang dimiliki Desa pada saat masih berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hanyalah membagi kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa. Berdasarkan ketentuan ini dapat dilihat bahwa titik berat undang-undang tersebut tidak secara spesifik memberikan perhatian kepada kewenangan desa, tetapi lebih memberikan titik tekan pada pembagian urusan pemerintahan saja.

Sedangkan pembagian urusan pemerintahan yang berlaku saat ini, dan relasinya dengan kewenangan desa, dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor

23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa urusan pemerintah dibagi menjadi tiga yakni urusan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan absolut adalah urusan yang hanya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat; urusan konkuren adalah urusan pemerintah pusat yang dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah; dan urusan pemerintahan umum adalah urusan yang dijalankan kewenangannya oleh Presiden. Dalam pembagian urusan ini, Desa dapat menjalankan urusan konkuren yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan gubernur jika yang memberikan tugas adalah pemerintah provinsi dan peraturan bupati/walikota jika yang memberikan tugas adalah pemerintah kabupaten/kota. Sehingga kewenangan desa meliputi: (a) kewenangan berdasarkan hak asal usul; (b) kewenangan lokal berskala Desa; (c) kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, atau Pemerintah Kabupaten/Kota; dan (d) kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, atau Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan "hak asal usul" adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas Desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa. Yang dimaksud dengan "kewenangan lokal berskala Desa" adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa. Kewenangan yang ditugaskan

maupun kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa, serta tugas-tugas lainnya.

## **b. Kedudukan Desa Adat Dalam Pemerintahan Daerah**

Desa, atau sebutan lain yang sangat beragam di Indonesia, pada awalnya merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri disebut dengan *self-governing community*. Dilihat dari sisi peran dan fungsinya, Desa bisa dikategorikan ke dalam tiga jenis. *Pertama*, Desa Adat (*self governing community*). Desa jenis ini adalah embrio (cikal-bakal) desa di Nusantara, berbasis pada suku (genealogis) dan mempunyai batas-batas wilayah; memiliki otonomi asli, struktur/sistem pemerintahan asli menurut hukum adat, dan menghidupi masyarakat sendiri secara komunal. *Kedua*, Desa Otonom (*local self government*). Ciri desa ini adalah berkurangnya pengaruh adat di desa. Desa ini mempunyai otonomi dan kewenangan dalam hal perencanaan, pelayanan publik, keuangan (melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa), serta mempunyai sistem demokrasi lokal. *Ketiga*, Desa Administratif, yang mempunyai batas-batas wilayah yang jelas; dan berada dalam subsistem dari pemerintah kabupaten/kota. Desa ini sering disebut sebagai *the local state government*. Otonomi desa jenis ini sangat terbatas dan tidak jelas.

Keanekaragaman Desa memiliki makna bahwa istilah Desa dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat,

seperti Gampong, Nagari, Negeri, Kampung, Pekon, Lembang, Pamusungan, Huta, Wanua, Bori, Dusun, Marga. Hal ini berarti bahwa pola penyelenggaraan Pemerintahan Desa akan menghormati sistem nilai yang berlaku dalam adat istiadat dan budaya masyarakat setempat, sekaligus tetap menjunjung sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Negara tidak mengurus desa adat, kecuali memberikan pelayanan publik pada warga. Desa adat mempunyai otonomi sendiri, tidak ada pembagian kekuasaan dari negara dan tidak membantu Negara. Negara hanya mengakui kedudukan, kewenangan asli dan kekayaan desa adat.

Walaupun banyak istilah yang digunakan dalam pengertian desa namun dalam UU Desa, jelas disebutkan bahwa hanya ada dua tipe desa yaitu: Desa dan Desa Adat dengan ketentuan bahwa penyebutan Desa Adat disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat. Dalam Rapat Kerja Pansus RUU Desa tanggal 4 April 2012, Anang Prihantono (DPD) mengusulkan tentang keragaman Desa yang menjadi cikal bakal dalam undang-undang.<sup>37</sup> DPD RI mengambil posisi pada opsi yang kedua daripada opsi pertama. DPD mengusulkan dua tipe desa yang didasarkan pada kuat-lemahnya pengaruh adat, yakni Desa dan Desa Adat. Desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adat, adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah dan susunan pemerintahan asli yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan/atau adat istiadat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan desa atau yang disebut dengan

---

<sup>37</sup> Risalah Sidang Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Tanggal 4 April 2012.



nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan/atau kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat dan asal usul yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perbedaan mendasar antara desa dan desa adat terletak pada asas pengaturan, kewenangan serta bentuk dan susunan pemerintahan. Kedua tipe sama-sama memiliki otonomi, tetapi ada kesamaan dan perbedaannya:<sup>38</sup>

1. Desa adat adalah desa yang masih memperoleh pengaruh adat secara kuat, sementara pengaruh adat dalam desa relatif lemah.
2. Desa adat dan desa sama-sama memiliki hak kewenangan asal-usul, tetapi asal-usul dalam desa adat lebih dominan dibandingkan di desa.
3. Desa adat mengutamakan asas rekognisi (pengakuan dan penghormatan), sementara desa mengutamakan asas subsidiarity (penetapan kewenangan berskala lokal desa).
4. Pemerintahan (beserta lembaga dan perangkat) desa adat menggunakan susunan asli (asal-usul), sementara desa menggunakan susunan modern seperti yang selama ini kita kenal.
5. Keduanya sama-sama menjalankan pemerintahan umum yang ditugaskan oleh negara dan juga sama-sama memperoleh alokasi dana desa (ADD). "

Berdasarkan hasil penelitian yang pernah dilakukan di kabupaten Karangasem terdapat adanya Desa Adat dalm Desa Dinas, artinya Desa Dinas (Desa) mencakup Desa Adat. Bahkan salah satu Desa yang ada di kecamatan Manggis kabupaten Karangasem yakni Desa Tenganan, didalamnya terdapat 3 Desa Adat, yang masuk dalam bagian dusun. Jika memperhatikan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menyebutkan jenis desa hanya Desa dan Desa Adat, sedangkan di dalam UU Desa menjelaskan

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

untuk memilih salah satu jenis desa. Untuk mencegah terjadinya tumpang tindih wilayah, kewenangan, duplikasi kelembagaan antara Desa dan Desa Adat dalam 1 (satu) wilayah, maka dalam 1 (satu) wilayah hanya terdapat Desa atau Desa Adat. Bagi yang sudah terjadi tumpang tindih antara Desa dan Desa Adat dalam 1 (satu) wilayah, harus dipilih salah satu jenis Desa.

Istilah "Desa" di Bali berasal dari bahasa sansekerta yang lazim dipergunakan di kalangan masyarakat umat Hindu di Bali. Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo, kata desa dan desi seperti juga halnya dengan kata negara, negeri dan nagari berasal dari perkataan sansekerta yang artinya tanah air, tanah asal dan tanah kelahiran. Sedangkan menurut R.Soepomo mengatakan bahwa desa yang ada sekarang di Indonesia sudah dikenal sejak jaman Hindu.

Menurut Soepomo, melihat pola dan dasar susunan terbentuknya masyarakat hukum, secara umum dapat digolongkan dalam bentuk pertalian suatu keturunan yang sama (geneologis), yang berdasar atas lingkungan daerah (teritorial) dan yang merupakan campuran dari keduanya (geneologis teritorial) yang dapat diuraikan sebagai berikut: *Pertama*, masyarakat Hukum Geneologis, Masyarakat atau persekutuan hukum yang bersifat geneologis adalah suatu kesatuan masyarakat yang teratur, yang keanggotaannya berasal dari dan terikat akan kesatuan kesamaan keturunan dari satu leluhur baik yang berasal dari hubungan darah ataupun karena pertalian perkawinan. Masyarakat geneologis dibedakan atas : masyarakat hukum patrilineal, masyarakat hukum matrilineal, dan masyarakat hukum parental; *Kedua*, masyarakat Hukum Teritorial, Kelompok masyarakat hukum yang hidup secara teratur, tertib, dan aman berdasarkan asas

kebersamaan tempat tinggal. Kelompok orang-orang yang tinggal dalam lingkungan desa yang di Jawa dan Bali atau suatu marga di Palembang merupakan suatu golongan, mempunyai tata susunan ke dalam dan bertindak sebagai kesatuan terhadap dunia luar.

Persekutuan daerah dapat dikelompokkan dalam tiga jenis yaitu:

- a. Persekutuan Desa yaitu suatu tempat kediaman bersama yang di dalam daerahnya sendiri termasuk beberapa pedukuhan yang terletak di sekitar tunduk pada perangkat desa dan kediaman di pusat desa. Contoh : desa di Jawa dan Bali.
- b. Persekutuan Daerah, yaitu suatu daerah kediaman bersama terdiri dari beberapa desa dan menguasai tanah hak ulayat bersama yang terdiri dari beberapa dusun atau kampung dengan satu pusat pemerintahan adat, masing-masing anggota persekutuannya memiliki struktur pemerintahan secara tersendiri, tetapi merupakan bawahan dari daerah. Contoh : "marga" di Lampung dan "nagari" di Minangkabau.
- c. Perserikatan Desa, yaitu beberapa desa, kampung, atau marga yang terletak berdampingan dan masing-masing berdiri sendiri mengadakan perjanjian kerja sama untuk mengatur kepentingan bersama, misalnya dalam pengairan, pengaturan pemerintahan adat, pertanahan, dan lain-lain. contoh : persekutuan Mego Pak Tulangbawang di lampung (terdiri dari Marga Buway Bolan, Tegamoan, Suway Umpu, dan Buway Aji) serta perserikatan huta-huta di Batak

*Ketiga, masyarakat Hukum Geneologis Teritorial, masyarakat hukum geneologis teritorial adalah bentuk penggabungan antara struktur masyarakat hukum*

geneologis dan masyarakat hukum teritorial. Tidaklah mengherankan karena pada kenyataannya tidak ada satupun bentuk masyarakat hukum (geneologis maupun teritorial) yang terpisah secara tegas. Tidak ada kehidupan manusia yang terpisah sama sekali dengan tempat tinggal (teritorialnya). Bahkan dapat dikatakan struktur kesatuan masyarakat hukum geneologis teritorial akibat dari perkembangan pada masyarakat modern.<sup>39</sup>

Selain itu Desa adat, khususnya di Bali, dewasa ini mengemban dua fungsi utama yaitu 1) Fungsi kebudayaan adalah fungsi memelihara dan pengembangan budaya, 2) Fungsi ekonomi adalah fungsi pemeliharaan dan kebudayaan sebagai potensi ekonomi, serta pengelolaan lembaga-lembaga ekonomi milik desa adat untuk menopang kebutuhan ekonomi dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi mereka. Masyarakat adat di Bali, sesuai dengan sifat dan fungsinya, merupakan lembaga yang bersifat sosio-religius dan sosio-ekonomi. Secara garis besar tugas/fungsi tersebut antara lain:<sup>40</sup>

1. Membantu pemerintah melaksanakan pembangunan dibidang keagamaan, kebudayaan dan kemasyarakatan;
2. Melaksanakan hukum adat dan adat istiadat dalam desa adatnya dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
3. Memberikan kedudukan hukum menurut hukum adat yang berhubungan dengan kepentingan sosial keperdataan dan keagamaan;
4. Membina dan mengembangkan nilai-nilai adat Bali dalam rangka memperkaya, melestarikan dan mengembangkan kebudayaan nasional pada umumnya dan kebudayaan Bali pada khususnya;

---

<sup>39</sup> Soleman Biasane Taneko, 1981, *Dasar-Dasar Hukum Adat Dan Ilmu Hukum Adat*, Alumni, Bandung, hal.39-40.

<sup>40</sup> Tjok Istri Putra Astiti, 2010, *Desa Adat Menggugat dan Digugat*, Udayana University Pres, Cet.Pertama, hal.1-2

5. Menjaga, memelihara dan memanfaatkan kekayaan desa adat untuk kesejahteraan masyarakat desa adat.

Selain kedudukan, Desa adat juga mempunyai fungsi untuk memelihara, menegakkan dan memupuk adat istiadat yang berlaku di desa adatnya. Peningkaran terhadap desa adat dipandang suatu hal yang tercela dan merusak hidup krama desa (warga desa), di samping ada pula pengingkaran-pengingkaran yang di anggap dapat merusak keseimbangan cosmos atau keseimbangan antara Bhuana Agung dengan Bhuana Alit yang perlu dinetralisir dengan upacara upacara yadnya (upacara keagamaan Hindu).

Selanjutnya untuk mencegah terjadinya pengingkaran-pengingkaran, maka desa adat berfungsi untuk menata dan mengatur kehidupan paguyuban dari warga desanya sebagai suatu desa adat, yaitu unsur warganya yang dinamakan Pawongan, unsur wilayah desanya dinamakan Palemahan, dan unsur tempat-tempat pemujaan bagi warga desanya yang dinamakan Parhyangan yang dikenal dengan istilah Tri Hita Karana. Berdasarkan fungsinya, diprogramkanlah tugas-tugas desa yang dituangkan dalam bentuk awig-awig desa, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.

Kewenangan desa adat diberikan dalam rangka menunjang kemandirian desa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kewenangan desa adat dalam UU Desa ini meliputi kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa yang diakui kabupaten. Karena kebutuhan yang terus berkembang di dalam masyarakat adat, maka diberikanlah kewenangan desa adat yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga desa adatnya dan masyarakatnya. Desa adat diberikan pula kewenangan berdasarkan

hak asal usulnya sebagaimana juga kewenangan yang diberikan kepada Desa.

Adapun kewenangan desa adat meliputi:<sup>41</sup>

- a. pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
- b. pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat;
- c. pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat;
- d. penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
- e. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan
- g. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

Mengenai hak asal-usul dijelaskan bahwa kewenangan yang berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, nilai-nilai sosial budaya masyarakat adalah hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan asal usul, adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (seperti Subak, Jogoboyo, Jogotirto, Sasi, Mapalus, Kaolotan, Kajaroan), memfasilitasi penyelesaian perselisihan masyarakat dan tindak pidana ringan, pengelolaan kekayaan desa (tanah kas desa/titi sara, tambatan perahu, dan lain-lain). Hak asal-usul itu pasti akan memperoleh reaksi keras dari masyarakat adat karena tidak menyantumkan hak ulayat desa/adat yang merupakan hak asal-usul paling vital, sedangkan seperti subak, jogoboyo dan sebagainya sebenarnya hanya merupakan institusi dan pranata lokal.

---

<sup>41</sup> Pasal 103 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang *Desa*.

Desa adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal dan kehidupan sosial budaya masyarakat desa. Desa adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun menurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat desa adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan dari pada hak asal usul desa, karena desa adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa berdasarkan hak asal usul. Sehingga dipahami bahwa kewenangan Desa Adat adalah mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa adat sesuai dengan hak asal usul.

### **c. Kedudukan Kelurahan Dalam Pemerintahan Daerah**

Kelurahan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan. Kelurahan merupakan wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang lurah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil setingkat dengan desa. Berbeda dengan desa, kelurahan memiliki hak mengatur wilayahnya lebih terbatas. Dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan, atau sebaliknya.

## **Tugas Pokok dan Fungsi**

Organisasi Kelurahan memiliki tugas pokok dan fungsi dari masing-masing jabatan dalam struktur organisasi Kelurahan yang ada sebagai berikut:

### **1. Lurah**

Lurah, mempunyai tugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Camat dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kehidupan masyarakat di Kelurahan, dalam rangka melaksanakan tugas yang diberikan Camat dengan melaksanakan fungsi :

- a. Pemimpin penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kehidupan kemasyarakatan di Kelurahan berdasarkan pedoman dan kebijakan;
- b. Pemimpin pelaksanaan fungsi Kelurahan;
- c. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan Kelurahan;
- d. Pemberdayaan masyarakat;
- e. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- f. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- g. Pembinaan lembaga kemasyarakatan;
- h. Pemberian saran dan pertimbangan mengenai langkah-langkah dan tindakan-tindakan yang perlu diambil dibidang tugasnya kepada Camat;
- i. Pelaksanaan tugas-tugas lain sesuai bidang tugasnya yang diberikan oleh Camat.

### **2. Sekretariat**



Sekretariat mempunyai tugas membantu Lurah dalam menyelenggarakan urusan perencanaan, umum, keuangan dan memberikan pelayanan teknis administratif dan fungsional kepada semua unsur di lingkungan Kelurahan.

Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Sekretariat mempunyai fungsi :

- a. Perumusan dan penyusunan rencana kegiatan Sekretariat Kelurahan;
- b. Penghimpunan rencana kegiatan seksiseksi sebagai bahan rencana kegiatan Kelurahan;
- c. Pelaksanaan koordinasi rencana operasional kegiatan Kelurahan;
- d. Pelaksanaan urusan Kepegawaian;
- e. Pelaksanaan urusan Keuangan;
- f. Pelaksanaan urusan perlengkapan dan keprotokolan;
- g. Pengkoordinasian penerapan ketatausahaan, administrasi keuangan dan kehumusan;
- h. Penyajian informasi dan hubungan masyarakat;
- i. Pelaksanaan Monitoring dan Evaluasi;
- j. Pelaporan pelaksanaan tugas dan program kerja Sekretariat;
- k. Pemberian saran dan pertimbangan mengenai langkah-langkah dan tindakan- tindakan yang perlu diambil dibidang tugasnya kepada Lurah;
- l. Pelaksanaan tugastugas lain sesuai bidang tugasnya yang diberdikan oleh Lurah.

### **3. Seksi Tata Pemerintahan**

Seksi Tata Pemerintahan mempunyai tugas membantu Lurah dalam melaksanakan urusan pemerintahan Kelurahan dan administrasi kependudukan,

ketenagakerjaan, pertanahan dan ketentraman serta ketertiban di Kelurahan. Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Seksi Tata Pemerintahan mempunyai fungsi :

- a. Penyusunan rencana kegiatan dan program kerja Seksi Tata Pemerintahan;
- b. Pelaksanaan koordinasi penyiapan bahan perumusan kebijakan dibidang pemerintahan;
- c. Pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan Kelurahan;
- d. Pelaksanaan pembinaan administrasi kependudukan, tenaga kerja, keluarga berencana, keluarga sejahtera dan catatan sipil;
- e. Pelaksanaan pembinaan dan ketentraman dan ketertiban wilayah Kelurahan;
- f. Pelaksanaan pembinaan dibidang pertanahan / keagrariaan;
- g. Pelaporan tugas dan program kerja Seksi Tata Pemerintah;
- h. Pemberian saran dan pertimbangan mengenai langkah-langkah dan tindakan-tindakan yang perlu diambil dibidang tugasnya kepada lurah;
- i. Pelaksanaan tugas-tugas lain sesuai bidang tugasnya yang diberikan oleh Lurah.

#### **4. Seksi Pemberdayaan Masyarakat dan Desa**

Seksi Pemberdayaan Masyarakat dan Desa mempunyai tugas membantu Lurah dalam meningkatkan taraf hidup melalui kebijakan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya keseluruh pelosok Kelurahan. Untuk melaksanakan tugas sebgaimana dimaksud, Seksi Pemberdayaan Masyarakat dan Desa mempunyai fungsi :

- a. Penyusunan rencana kegiatan dan program kerja Seksi Pemberdayaan

- Masyarakat dan Desa;
- b. Pelaksanaan koordinasi penyiapan bahan perumusan kebijakan dibidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa;
  - c. Pemantapan lembaga kemasyarakatan Kelurahan;
  - d. Pelaksanaan pembinaan / pemantapan lembaga kemasyarakatan Desa / Kelurahan;
  - e. Pemantapan pola keterpaduan pembangunan Kelurahan;
  - f. Peningkatan partisipasi dan pendayagunaan masyarakat dalam pembangunan Kelurahan;
  - g. Pelaporan pelaksanaan tugas dan program kerja Seksi Pemberdayaan Masyarakat dan Desa;
  - h. Pemberian saran dan pertimbangan mengenai langkah-langkah dan tindakan-tindakan yang perlu diambil dibidang tugasnya kepada Lurah;
  - i. Pelaksanaan tugas-tugas lain sesuai bidang tugasnya yang diberikan oleh Lurah.

## **5. Seksi Pelayanan Umum**

Seksi Pelayanan Umum mempunyai tugas membantu Lurah dalam melaksanakan urusan Pelayanan Umum Kelurahan serta sarana dan prasarana Kelurahan dan menangani perijinan. Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Seksi Pelayanan Umum mempunyai fungsi :

- a. Penyusunan rencana kegiatan dan program kerja Seksi Pelayanan Umum;
- b. Pelaksanaan koordinasi penyiapan bahan perumusan kebijakan dibidang Pelayanan Umum;

- c. Penyelenggaraan pembinaan pelayanan kebersihan, keindahan, pertamanan dan sanitasi lingkungan;
- d. Penyelenggaraan pembinaan sarana dan prasarana fisik pelayanan umum;
- e. Pelaksanaan pelayanan perijinan;
- f. Pelaporan pelaksanaan tugas dan program kerja Seksi Pelayanan Umum;
- g. Pemberian saran dan pertimbangan mengenai langkah-langkah dan tindakan-tindakan yang perlu diambil tugasnya kepada Lurah;
- h. Pelaksanaan tugas-tugas lain sesuai bidang tugasnya yang diberikan oleh Lurah.

### **Kelurahan Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

Kelurahan lebih tepat diartikan sebagai bentuk "*local state government*", atau Pemerintah negara pada level masyarakat lokal yang dalam praktek Pemerintahannya lebih mewakili kepentingan negara ketimbang kepentingan masyarakat. Inilah yang membedakan posisi Kelurahan sebagai perangkat terkecil Pemerintahan jika dibandingkan dengan Desa yang memiliki hak otonom penuh dalam menjalankan penyelenggaraan Pemerintahannya. Kelurahan dipimpin oleh seorang yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil, Kelurahan adalah bentuk kesatuan administratif dan Lurah adalah Kepala administratif di bawah Kecamatan.

Berbicara mengenai Pemerintahan Daerah, dalam perspektif desentralisasi sebagai penyerahan wewenang atau urusan Pemerintahan dari Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri atau sering

juga sebagai disebut devolusi atau desentralisasi politik. Dengan demikian, pelaksanaan, pengawasan, monitoring dan evaluasi menjadi tanggungjawab daerah otonom. Menurut Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi Pemerintahan hanya sampai pada tingkat Kecamatan. Hal ini mendudukkan posisi Kelurahan yang sebelumnya sebagai perangkat daerah yang sama-sama bertanggung jawab kepada Bupati/Wali Kota, justru statusnya dicabut dan kedudukannya tidak terpisahkan dari perangkat Kecamatan. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut, Pemerintahan Kelurahan yang sebelumnya sebagai perangkat daerah memiliki kewenangan atributif berubah sifatnya sebagai delegatif berdasarkan tindakan Camat dalam melimpahkan kewenangan Pemerintahan di level unit kerjanya.

Pergeseran kewenangan Lurah dapat dilihat dalam pasal 208 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa Kepala Daerah dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan dibantu Perangkat daerah, selanjutnya menurut Pasal 209 ayat (2) menyebutkan bahwa Perangkat Daerah Kab./Kota terdiri a) Sekretariat Daerah, b) Sekretariat DPRD, c) Inspektorat, d) Dinas, e) Badan, dan f) Kecamatan. Posisi Kelurahan tidak lagi terlihat sebagai Perangkat Daerah, tugas, fungsi serta kewenangan Lurah diberikan oleh Kecamatan sebagai perangkat daerah terendah di Pemerintahan. Kondisi ini tentu berbeda pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dimana Camat dan Lurah memiliki wewenang penuh dan otonom dalam Penyelenggaraan pengambilan keputusan politik di wilayahnya. Jadi, pada masa itu secara hukum posisi Camat dan Lurah sejajar dengan posisi para Kepala Dinas Daerah.

Dengan demikian keberadaan kelurahan merupakan sub sistem pemerintahan daerah kabupaten/kota yang kedudukannya berada di bawah kecamatan sekaligus sebagai perangkat kecamatan. Kelurahan bukan hanya sebuah kebutuhan, namun lebih merupakan suatu keharusan untuk mencapai efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan umum di daerah. Jika kewenangan dibiarkan terkonsentrasi di tingkat Kecamatan saja maka akan terjadi permasalahan yaitu:

- 1) Pemerintah Kecamatan cenderung memiliki beban kerja yang lebih berat (*overload*) sehingga fungsi pelayanan kepada masyarakat menjadi kurang efektif. Disisi lain kewenangan yang terlalu besar, maka organisasi Kecamatan di desain untuk mewadahi seluruh kewenangannya sehingga justru menjadikan format kelembagaan semakin besar dan tidak efisien;
- 2) Kecamatan sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dan Kelurahan sebagai bagian wilayah kerja administratif Kecamatan akan muncul sebagai organisasi dengan fungsi minimal. Artinya apa yang dikerjakan Kelurahan hanya tugas-tugas rutinitas administratif tanpa ada upaya lebih memberdayakan lembaga, hal ini sekaligus mengindikasikan adanya pemborosan organisasi yang luar biasa.

Disisi lain, upaya melakukan pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah dari Kecamatan kepada Kelurahan pun diprediksi akan menghadapi beberapa kendala, diantaranya :

- 1) Kelurahan selama ini terbiasa menjalankan kewenangan yang bersifat atributif, yakni kewenangan yang melekat pada saat pembentukannya. Akibatnya, pola kerja Kelurahan akan terlihat kaku, mekanis dan cenderung kurang dinamis.

Oleh karena itu jika Kelurahan diberikan kepercayaan menjalankan kewenangan yang bersifat delegatif, maka perlu dikaji secara mendalam apa saja yang layak dan prospektif untuk diemban Kelurahan. Sebab pelimpahan kewenangan yang asal-asalan justru akan berdampak pada ketidak mampuan Kelurahan melaksanakan kewenangan tersebut, serta terjadinya penurunan mutu pelayanan umum.

- 2) Kondisi objektif Kelurahan dapat dikatakan kurang mendukung kebijakan pelimpahan kewenangan, mengingat Kelurahan merupakan ujung tombak dari pelayanan masyarakat, tidak dimungkinkan bagi Pemerintah Kelurahan mengambil keputusan dan kebijakan pelayanan secara cepat pada saat dan kondisi tertentu, oleh sebab itu dimungkinkan kewenangan atributif lebih tepat dan dapat mendorong terciptanya hubungan langsung antara masyarakat umum selaku penerima jasa pelayanan, tanpa harus menunggu arahan atau petunjuk dari Pemerintah Kecamatan.

Satu hal yang yang perlu diperhatikan adalah, pemberdayaan Kelurahan melalui kewenangan atributif adalah langkah terbaik untuk mewujudkan cita-cita pemberian otonom, yakni peningkatan kesejahteraan melalui pelayanan umum. Disadari atau tidak masyarakat Kecamatan baik di Kelurahan maupun Desa sama-sama mengharapkan adanya pengelolaan daerah yang otonom sehingga pembangunan daerah bisa lebih mudah tercapai, seperti halnya desa-desa di Indonesia.

## **BAB V PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil analisa dalam pembahasan di atas, dapatlah disimpulkan bahwa, Desa meskipun memiliki otonomi, namun Desa juga melaksanakan pemerintahan sepertihalnya pemerintahan di tingkat atasnya, baik dalam bidang pemerintahan, pembangunan maupun pemberdayaan masyarakat. Desa dalam melaksanakan sistem pemerintahannya dilakukan pembinaan dan pengawasan oleh kecamatan sebagai bagian dari perangkat Daerah.

Begitu pula halnya Desa Adat yang memiliki kekhasan tersendiri dapat melaksanakan pemerintahan sendiri selama tidak bertentangan dengan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberadaan Desa Adat dalam Pemerintahan Daerah tetap menjadi tanggung jawab pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal pembinaan dan pengawasannya.

Sedangkan keberadaan kelurahan merupakan sub sistem pemerintahan daerah kabupaten/kota yang kedudukannya berada di bawah kecamatan sekaligus sebagai perangkat kecamatan. Kelurahan bukan hanya sebuah kebutuhan, namun lebih merupakan suatu keharusan untuk mencapai efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan umum di daerah.

### **Saran**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa terutama dalam pembentukan produk hukum desa (Peraturan Desa) yang harus yang harus mendapat evaluasi



dari Bupati melalui Camat untuk beberapa jenis Peraturan Desa, maka perlu menempatkan orang yang memiliki keahlian di bidang *Legal Drafting* untuk mengoreksi hasil rancangan peraturan desa yang telah disepakati, karena banyak kekurangan-kekurangan yang ditemui dalam pembuatan suatu perdes. Seperti diketahui bahwa camat memiliki fungsi pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, maka fungsi tersebut harus benar-benar terwujud.

Begitu pula halnya dengan desa-desa yang ingin kembali menjadi desa adat, maka pemerintah daerah harus memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi desa-desa yang ingin mengusulkan desanya menjadi Desa Adat atau sejenisnya. Sehingga keberagaman desa-desa di Indonesia akan memiliki kekhasan tersendiri.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1982.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas hokum UII, Yogyakarta, 2001.
- Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan Malang, 2010.
- Fariad Ali dan Nurlina Muhidin, *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan Otonom*, Refika Aditama, Bandung, 2012.
- Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2011.
- Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah (The Turning Point of Local Autonomy)*, Edisi Revisi, Universitas Brawijaya Press (UB Press), Malang, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2012.
- Lala Kolopaking, *Menuju Desa 2030*, Kumpulan Tulisan, Crestpent Press, Kantor Pusat Pengkajian Perencanaan dan Pengembangan Wilayah (P4W) IPB, Bogor, 2011.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineke Cipta, Cetakan Kedua, Jakarta, 2001.
- Muhammad Alim, *Trias Politika Dalam Negara Madinah*, Sekretariat Jederal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif-Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.
- O. Hood Philips, Paul Jackson, and Patricia Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 2001.
- Risalah Sidang Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Tanggal 4 April 2012.

Sarundajang, Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

Soetandyo Wignjosebroto, *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Bayumedia Publishing, Malang, 2005.

Soetardjo Kartohadikusumo, *Desa*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hlm.182-251.

Soleman Biasane Taneko, , *Dasar-Dasar Hukum Adat Dan Ilmu Hukum Adat*, Alumni, Bandung, 1981.

Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1970.

Sujamto, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

Suriansyah Murhaini, *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.

Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Bumi Aksara, Jakarta, 1999.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta, 1991.

Tjok Istri Putra Astiti, *Desa Adat Menggugat dan Digugat*, Cet.Pertama, Udayana University Pres, 2010.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang *Desa*.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*.