

# Otonomi Desa Sebagai Landasan Pengelolaan Kepentingan Masyarakat Berdasarkan Asal-Usul dan Adat Istiadat

Rina Yulianti

Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo  
Jl. Raya Telang PO BOX 2 Bangkalan Madura

## ABSTRACT

*One of fundamental principles convicted in Constitution of Territorial Govenment 2004 is the implementation of terrrioty automony with the respect to the democratic aspect, justice, specialty of the territory, potency and heterogeneity of the territory. The current principle of implementation of territory autonomy reflects the political will of the government that provides space for respecting and admitting the social and cultural plurality reflecting the Indigenous Wisdom. That is why, one implication of the government political will to admit the territory heterogeneity in implementing territory autonomy is the responsibilty to respond and accomodate principles of local*

*Keywords : Territory Autonomy, Village, Custom*

## ABSTRAK

Salah satu bentuk konstitusi pemerintah pada tahun 2004 adalah mengimplementasikan otonomi daerah dengan beberapa aspek demokrasi, hukum, daerah khusus, potensi dan keberagaman wilayah. Prinsip dari implementasi tersebut adalah kebijakan politik pemerintahan yang menyediakan tempat untuk merespon dan menjawab persoalan-persoalan sosial budaya. Untuk itu dibutuhkan satu bentuk tanggungjawab pemerintah yaitu melalui implementasi otonomi wilayah dalam merespon dan mengakomodasikan konstitusi lokal ke dalam konstitusi nasional dengan menggunakan instrumen legal.

**Kata Kunci:** otonomi , desa, adat istiadat

## PENDAHULUAN

Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum Negara atau bangsa ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling kongkret.

Sejalan dengan kehadiran negara modern, kemandirian dan kemampuan masyarakat desa mulai berkurang. Kondisi ini sangat kuat terlihat dalam pemerintahan Orde Baru yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 melakukan sentralisasi, birokratisasi dan penyeragaman pemerintahan desa, tanpa menghiraukan kemajemukan masyarakat adat dan pemerintahan asli, Undang-undang ini melakukan penyeragaman secara nasional. Spirit ini kemudian tercermin dalam hampir semua kebijakan pemerintahan pusat yang terkait dengan desa.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan:

"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa".

Selanjutnya dalam perkembangannya disebutkan juga sebagai berikut :

1. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

2. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtsgemeenschappen*) atau daerah administrasi belaka, semuanya ditetapkan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.
3. Di daerah-daerah bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintahan akan bersendikan atas dasar permusyawaratan.

Dalam wilayah Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbestuuren de land-schappen dan Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Madura, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah tersebut mempunyai susunan asli. Oleh karenanya, dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Sifat istimewa yang melekat ini bisa merupakan hak-hak asal-usul atau melekat pada daerahnya.

Ruang Lingkup ;

1. Konsep desa menurut UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa
2. Konsep desa pada era otonomi daerah

### Bahasan Utama Konsep Desa Menurut UU Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 mengarahkan kepada penyeragaman yaitu pemerintahan desa yang diseragamkan. Penyeragaman ini dimaksudkan untuk memperkuat pemerintahan desa agar mampu menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, menyelenggarakan administrasi desa yang lebih efektif dan efisien serta memberikan dorongan perkembangan dan pembangunan masyarakat desa.

Dalam kenyataannya, dengan berbagai peraturan dan ketentuan, masyarakat desa bukan diberdayakan (*empower-*

ment) akan tetapi lebih dibudidayakan bahkan diperlemah, karena diambil berbagai sumber penghasilannya dan hak ulayatnya sebagai masyarakat tradisional seperti lebak lebung, lahan pertanian serta sumber-sumber penghasilan lainnya seperti pemasukan pajak dan retribusi.

Menggerakkan masyarakat atas dasar "mobilitas" bukan partisipasi. Menyelenggarakan administrasi desa yang tidak tersedia sumber daya manusia yang cakap dan terampil sehingga terkesan tidak berfungsi dan kurang peranannya. Pembangunan desa tidak mengindahkan adat setempat dan dianggap sebagai "proyek pemerintah".

Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah pewarisan dari undang-undang yang lama yang pernah ada yang mengatur desa, yaitu *Inlandsche Gemeente Ordonantie (IGO)* yang berlaku untuk Jawa dan Madura dan *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten (IGOB)* yang berlaku untuk di luar Jawa dan Madura. Peraturan perundang-undangan ini tidak mengatur desa secara seragam dan kurang memberikan dorongan kepada masyarakatnya untuk tumbuh ke arah kemajuan yang dinamis.

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 berbunyi: "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa"

Undang-undang yang ditetapkan kemudian adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 mengarahkan pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional yang menjamin terwujud-

nya Demokrasi Pancasila secara nyata dengan menyalurkan pendapat masyarakat dalam wadah yang disebut Lembaga Musyawarah Desa (LMD).

Dengan penyeragaman ini, corak Desa (IGO dan IGOB) dan bersifat "istimewa" hilang dan sirna sama sekali, sehingga merusak tata nilai yang telah ada. Lembaga Musyawarah Desa merupakan wadah permusyawaratan dan pemufakatan dari pemuka-pemuka masyarakat yang ada di desa dan di dalam mengambil keputusannya ditetapkan berdasarkan musyawarah dan mufakat dengan memperhatikan sungguh-sungguh kenyataan hidup dan berkembang dalam masyarakat yang bersangkutan.

Dalam masyarakat desa (rural) berbeda dengan masyarakat perkotaan (urban). Masyarakat dapat digerakkan dengan memperhatikan adat setempat. Adat setempat adalah adat yang hidup dan berkembang, diikuti dan dipelihara oleh masyarakat setempat. Masyarakat dapat digerakkan melalui banjar di Bali, nagari di Sumatera Barat dan marga atau dusun di Sumatera Selatan.

Penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa untuk menjamin terwujudnya "demokrasi Pancasila" secara nyata dalam wadah yang disebut Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Kenyataannya masyarakat desa masih asing dengan demokrasi Pancasila itu. Semua anggota LMD ditunjuk oleh kepala desa, tidak ada yang dipilih oleh masyarakat. Kemampuan anggota LMD masih diragukan apakah memang benar-benar mampu menyalurkan aspirasi atau pendapat masyarakat untuk dimasukkan ke dalam Keputusan Desa, lebih-lebih kepala desa tidak bertanggung jawab kepada LMD.

Patut kita cermati bahwa menyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan di desa tanpa memperhatikan per-

bedaan adat istiadat setempat akan kurang memberikan nuansa kehidupan pada masyarakat tersebut. Tidak dapat disamakan antara desa di Jawa dan desa di luar Jawa yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Perbedaan ini sampai sekarang masih ada. Dalam kenyataannya, undang-undang tentang pemerintahan desa ini tidak mencerminkan jiwa dan semangat "hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa" dan tidak memperhatikan kekuatan adat setempat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 selama ini tampaknya, tidak atau kurang memberdayakan (*empowerment*) unsur-unsur demokrasi, sehingga melemahkan dan menghapuskan unsur-unsur demokrasi dengan dalih demi keseragaman bentuk dan susunan Pemerintahan Desa. Dengan demikian, desa yang sudah direformasi memberikan nuansa antara lain sebagai berikut:

1. Bentuk dan susunan pemerintahan desa dikembalikan pada bentuk dan susunan sebelum adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dengan memerhatikan asal-usul 'desa asli' yang berdasarkan adat yaitu otonomi desa.
2. Kepala desa dan kepala dusun dipilih secara langsung oleh warga masyarakat desa melalui pemilihan secara adat
3. Dibentuk Dewan Perwakilan Desa atau lembaga rembuk desa yang merupakan salah satu unsur dalam pemerintahan desa.
4. Mengembalikan sumber-sumber asli pendapatan desa seperti:  
Hak ulayat atas tanah, hak atas hutan desa, hak atas barang galian tambang pasir dan kerikil/koral, pajak-pajak pasar/kalangan, pajak dan retribusi desa serta pungutan-pungutan yang resmi diatur keputusan desa dan tidak termasuk wewenang atasan.

5. Mekanisme administrasi desa yang lebih efektif dan efisien, sehingga tidak terbelenggu oleh rantai birokrasi baik di keca-matan atau di kabupaten. Administrasi desa dilengkapi dengan sumber daya, dana sarana dan prasarana yang memadai.

Reformasi pemerintahan desa akan terlihat dengan jelas hubungan yang harmonis antara: "Masyarakat desa dan pemerintah desa"; sehingga pemerintah desa dalam segala keputusannya dan tindakannya selalu mengutamakan kepentingan dan aspirasi masyarakat desa tanpa melupakan kepentingan Negara Kesatuan RI dalam rangka persatuan dan kesatuan bangsa (Bhinneka Tunggal Ika). Di samping itu masyarakat desa wajib mendukung pemerintahannya dengan menaati keputusan-keputusan serta menaati tindakan-tindakannya yang demokratis dan sekaligus dapat pula mengoreksi tindakan-tindakan yang merugikan masyarakat.

#### **Konsep Desa Pada Era Otonomi Daerah (Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004)**

Proses reformasi politik dan penggantian pemerintahan yang terjadi pada tahun 1998, telah diikuti dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa dan kelurahan. Selanjutnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam Bab XI Pasal 93-111 tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dan PP Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan mengenai desa menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Dalam Pasal 94 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, bentuk pemerintahan desa terdiri atas Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa di mana Pemerintahan Desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa (sekdes, bendaharawan desa, kepala seksi dan kepala dusun), sedangkan Badan Perwakilan Desa (BPD) sesuai Pasal 104 adalah wakil penduduk desa yang dipilih dari dan oleh penduduk desa yang mempunyai fungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa. Untuk itu BPD dan kepala desa menetapkan Peraturan Desa (Perdes). Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, kepala desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD dan melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada bupati. Pada akhirnya demi penyempurnaan diundangkan peraturan nomor 32 Tahun 2004 dimana pengaturan mengenai desa disebutkan dalam bab XI pasal 200 sampai dengan 216 yang selanjutnya diikuti perubahannya dengan Undang-undang nomor 8 Tahun 2005 dan dikeluarkannya peraturan pelaksanaan nomor 72 Tahun 2005, yang semuanya memberikan hak istimewa terhadap desa sebagai masyarakat hukum untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional

Kewenangan desa mencakup kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa. Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah serta tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah propinsi dan atau pemerintah kabupaten.

Dari uraian di atas dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini mengandung perubahan asas dari UU Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dari sentralistik menjadi de-

sentralistik untuk sebesar-besarnya diarahkan pada pemberdayaan atau peningkatan peran pemerintahan desa dalam pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa desa tidak lagi merupakan wilayah administratif, bahkan tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pelaksanaan daerah, tetapi menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah kabupaten sehingga setiap warga desa berhak berbicara atas kepentingan sendiri sesuai kondisi sosial budaya yang hidup di lingkungan masyarakatnya. Hal positif yang merupakan langkah dari Pemerintah adalah dengan di undangkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam pada Bab VII pasal 10 ayat 1 menyebutkan bahwa Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe sebagai lembaga yang merupakan symbol bagi pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat, budaya, dan pemer-satu masyarakat di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Di Pemerintahan Daerah Papua juga terdapat Majelis Rakyat Papua yang tentunya merupakan pencerminan dari adat istiadat yang masih dijunjung tinggi oleh masyarakat Papua.

Dapat disimpulkan bahwa pada era otonomi daerah Negara telah kembali memberikan pengakuan secara yuridis terhadap keberadaan dan kemajemukan adat istiadat khususnya pada pemerintahan desa yang mempunyai hak asal usul bersifat istimewa.

## KESIMPULAN

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa desa tidak lagi merupakan wilayah administratif, bahkan tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pe-

laksanaan daerah, tetapi menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah kabupaten sehingga setiap warga desa berhak berbicara atas kepentingan sendiri sesuai kondisi sosial budaya yang hidup di lingkungan masyarakatnya.

#### DAFTAR PUSTAKA

A.B. Wiranata, I Gede, 2005, *"Hukum Adat Indonesia Perkembangannya dari Masa ke Masa"*, Citra Aditya Bakti.  
 Hadikusuma, Hilman, 1981, *"Hukum Ketatanegaraan Adat"*, Alumni, Bandung.  
 Widjaja, HAW, 2003, *"Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh"*, Jakarta. RajaGrafindo Persada.

-----, 2001, *"Kepemimpinan Pemerintahan Daerah"*, Bahan Kuliah, Palembang.

Purba, Rehngena, 2001, *"Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Studi Kasus Fungsi Lembaga Runggun Adat pada Masyarakat Karo di Kabupaten Karo)"*, Yuridika.

Undang-Undang Dasar 1945

UU Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa

UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 LNRI Tahun 2004 Nomor 125 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa