

URGENSI REVISI UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA PERIHAL PEMBANGUNAN DESA

Dian Herdiana *

* Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Cimahi
Korespondensi: kyberdian@gmail.com
Naskah dikirim: 17 Juni 2019

Naskah diterima untuk diterbitkan: 14 September 2019

Abstract

The enactment of Law Number 6 of 2014 on Villages brings optimism to the creation of village development that is able to realize village autonomy. But in practice, the Village Law has not been able to realize the development goals. On this basis, this article is intended to examine village development from the perspective of the substance of the Village Law. The method used in this study is a juridical-normative method with a descriptive approach. The results of the study show that the substance of the Village Law does not give full authority to the villages in local-participatory development, even the Village Law still provides opportunities for local governments to intervene in the implementation of development. The mechanism stipulated in the Village Law makes the village busy with administrative obligations in village development. The implication is that although the village is no longer a vertical government structure under the Regency/City government, empirically the role of the Regency/City government is still dominant. These problems construct a substantial impulse to revise the Village Law, specifically regarding arrangements for village development.

Keywords: village development, government, village regulation.

Abstrak

Disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa membawa optimisme penciptaan pembangunan desa yang mampu mewujudkan kemandirian desa. Namun dalam realitasnya UU Desa belum mampu mewujudkan tujuan tersebut. Atas dasar permasalahan di atas, artikel ini ditujukan untuk mengkaji substansi UU Desa perihal pembangunan desa. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode penelitian yuridis-normatif dengan pendekatan deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa substansi UU Desa tidak memberikan kewenangan sepenuhnya kepada desa dalam pembangunan secara lokal-partisipatif, bahkan UU Desa masih memberikan peluang bagi dominasi pemerintah daerah dalam proses pembangunan desa yang tengah dilaksanakan. Aturan yang ada menjadikan desa sibuk dengan kewajiban administratif dalam pembangunan desa. Implikasinya, meskipun posisi desa bukan lagi menjadi struktur pemerintahan vertikal di bawah pemerintah Kabupaten/Kota, campur tangan pemerintah Kabupaten/Kota mengakibatkan distraksi terhadap kewenangan pembangunan desa yang seharusnya dijalankan penuh oleh pemerintah desa. Permasalahan tersebut mengkonstruksikan dorongan secara substansi untuk merevisi UU Desa, khususnya pengaturan tentang kewenangan pembangunan desa.

Kata Kunci: pembangunan desa, pemerintah, pengaturan desa

I. PENDAHULUAN

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 nasional¹. 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 tahun 1854 tentang “*Regeeringsreglement*” yang mana dalam pasal 71 (pasal 128.I.S.) desa disebut dengan istilah “*Inlandsche Gemeenten*” yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang dijamin langsung oleh Gubernur Jenderal².

Pasca Indonesia merdeka, eksistensi desa termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 (sebelum perubahan) yang menyatakan 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 usulnya³. Dalam perkembangannya, terdapat inkonsistensi negara mengakui kedudukan desa beserta hak otonominya, hal ini bisa terlihat dari pengaturan desa yang dimulai dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang mengatur kedudukan Desa dan kekuasaan Komite Nasional Daerah. Dalam 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. Sejalan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, pengaturan desa kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja yang menempatkan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum⁴.

Distorsi kedudukan desa mulai terjadi masa Orde Baru ketika Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah diberlakukan yang menempatkan desa bagian dari pemerintah daerah dengan dilandaskan kepada asas sentralisasi dan birokratisasi. Keadaan tersebut berlanjut 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 diharuskan taat kepada kebijakan pemerintah pusat⁵.

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

¹ Agusniar Rizka Luthfia, “Menilik Urgensi Desa Di Era Otonomi Daerah,” *Journal of Rural and Development* 3, no. 2 (2013): 136–137; Firda Nuryani Khoerunnisa, “Pengaruh Pembangunan Nasional Terhadap Pembangunan Desa,” *Lembaran Masyarakat* 4, no. 1 (2018): 1–18.

² Nur M Alamsyah, “Memahami Perkembangan Desa Di Indonesia,” *Jurnal Academica* 3, no. 2 (2011): 647–660, <http://jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/academica/article/view/2284>; Turiman Fachrurahman Nur, “Sejarah Umum Pengaturan Pemerintahan Desa (Sebuah Catatan Analisis Hukum Tata Pemerintahan Desa),” *Rajawaligarudapancasila.Blogspot.Com*.

³ Richard Timotius, “Revitalisasi Desa Dalam Konstelasi Desentralisasi Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 48, no. 2 (2018): 323–344, <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/1666>.

⁴ Hadis Turmudi, *Desa Dan Otonomi Asli (Studi Tentang Perangkat Desa Menuju Terciptanya Desa Yang Berotonomi Asli)* (Surakarta, 2017).

⁵ Suhardiman Syamsu, “Memahami Perkembangan Desa Di Indonesia,” *Government: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 1, no. 1 (2008): 77–88.

secara substansi kedua undang-undang tersebut tidak mencerminkan adanya pemberian otonomi bagi desa⁶.

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 daerah⁷.

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 mengatasnamakan 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 yang mana terjadinya negaranisasi terhadap desa secara sistemik melalui instrumen perundang-undangan⁸.

Pelemahan desa yang dilakukan melalui pengaturan perundang-undangan atas desa selama 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

⁶ Hasrat Arif Saleh, "Kajian Tentang Pemerintahan Desa Perspektif Otonomi Daerah," *Jurnal Government* 1, no. 1 (2008): 1–23; Sakinah Nadir, "Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa : Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa," *Jurnal Politik Profetik* 1, no. 1 (2013); M Silahuddin, *Kewenangan Desa Dan Regulasi Desa* (Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015); Udiyo Basuki, "Desa Mawa Cara Negara Mawa Tata: Dinamika Pengaturan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Al-Mazahib* 5, no. 2 (2017): 321–344; Nurcholis Hanif, "Dua Ratus Tahun Praktik Demokrasi Desa: Potret Kegagalan Adopsi Demokrasi Barat Oleh Bangsa Indonesia," *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 1, no. 3 (2012): 67–83.

⁷ Heru Cahyono, ed., *Konflik Elit Politik Pedesaan Di Indonesia* (Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2005); Siti Nuraini, "Hubungan Kekuasaan Elit Pemerintahan Desa," *Jurnal Kybernan* 1, no. 1 (2010): 1–13; Iis Mardeli, "Kedudukan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia" (Universitas Atma Jaya, 2015); Hanif Nurcholis, "Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Palsu Dalam Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia," *Jurnal Politica* 5, no. 1 (2014): 1–19.

⁸ Nurcholis, "Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Palsu Dalam Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia"; Basuki, "Desa Mawa Cara Negara Mawa Tata: Dinamika Pengaturan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia"; Miftakhul Khayri Kusuma, "Negeranisasi Desa: Studi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Pacul Dan Desa Kasiman Kabupaten Bojonegoro PAsca Otonomi Daerah," *Jurnal Politik Muda* 3, no. 2 (2014): 129–139; M.Iwan Satriawan, "Politik Hukum Pemerintahan Desa Di Indonesia," *Jurnal Fiat Justisia* 7, no. 2 (2013): 149–159.

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, beberapa ahli menyebutnya dengan perubahan paradigma yang dari awalnya “negara membangun desa” menjadi “desa membangun negara” yang mana desa dijadikan sebagai subjek utama dalam keseluruhan proses pembangunan yang dilaksanakan⁹.

Disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (selanjutnya disingkat UU Desa,) merupakan jawaban dari permasalahan tersebut di atas. UU Desa menjadi bukti kembalinya pengaturan desa secara khusus yang terpisah dari pengaturan tentang pemerintahan daerah. Dikaji secara substantif, UU Desa¹⁰ 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 desa¹¹. 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 desa¹².

Meskipun UU Desa telah memberi suatu kerangka regulatif bagi terlaksananya proses pembangunan desa secara mandiri mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan sampai dengan evaluasi yang mana desa dijadikan sebagai subjek dalam keseluruhan prosesnya, namun UU Desa tidak mampu menjadi jawaban atas semua permasalahan dan tuntutan yang selama ini diperjuangkan bagi terwujudnya otonomi desa beserta segala hak-hak yang dahulu dimilikinya, khususnya dalam pembangunan desa. Bahkan beberapa pasal yang ada dalam UU Desa justru mendistorsi kewenangan desa yang hakekatnya sudah menjadi institusi yang bertanggungjawab dalam pembangunan desa. Hal-hal yang dianggap kontradiktif dan/atau menjadi kekurangan dalam UU Desa antar lain menyangkut: Pertama, pelimpahan kewenangan kepada pemerintah desa untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan yang dari awalnya merupakan kewenangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota nyatanya tidak benar-benar merupakan pelimpahan kewenangan seutuhnya, pemerintah desa masih harus mendapat persetujuan dari Bupati/Walikota dalam hal penetapan kebijakan

⁹ Naeni Amanulloh, *Demokratisasi Desa* (Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015); Sutoro Eko, *Desa Membangun Indonesia* (Jakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), 2014); Sutoro Eko, *Kaya Proyek Miskin Kebijakan: Membongkar Kegagalan Pembangunan Desa*, ed. Sutoro Eko, 1st ed. (Yogyakarta: Institute for Reseach and Empowerment (IRE), 2006).

¹⁰ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa* (Indonesia, 2014).

¹¹ Sutoro Eko, *Regulasi Baru, Desa Baru* (Jakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), 2015); Mardeli, “Kedudukan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”; Lalu Sabardi, “Konstruksi Makna Yuridis Hukum Adat Dalam Pasal 18B UUDN RI Tahun 1945 Untuk Identifikasi Adanya Masyarakat Hukum Adat,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 43, no. 2 (2013): 170–196; Aji Ian, “Undang-Undang Desa Sebagai Legitimasi Desa (Desa Dalam Hukum Ketatanegaraan Indonesia),” *Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 1 (2017): 46–62.

¹² Yansen Tipa Padan, *Revolusi Dari Desa: Saatnya Dalam Pembangunan Percaya Sepenuhnya Kepada Rakyat* (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2014); Yusuf Maulana, “Membangun Kemandirian Desa Dalam Bingkai Otonomi Daerah,” *Jurnal Penelitian Politik* 13, no. 2 (2016): 261–267; Kushandajani, “Implikasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Terhadap Kewenangan Desa,” *Jurnal Yustisia* 4, no. 2 (2015): 369–396.

pembangunan desa, ditambah lagi pemerintah desa dalam proses penyelenggaraan pembangunan disibukan dengan urusan administratif yang merupakan pelimpahan urusan dari pemerintah dan pemerintah daerah sehingga berimplikasi kepada desa yang masih dibayang-bayangi sebagai organisasi vertikal dibawah pemerintah daerah.

Kedua, tidak adanya klausul yang menyatakan pengakuan atas keragaman kapasitas desa yang ada, padahal kenyataannya desa-desa di Indonesia memiliki kapasitas yang berbeda dalam melaksanakan pembangunan desa, di satu sisi terdapat desa yang berstatus desa maju dan desa mandiri, namun di sisi lain mayoritas desa yang ada berstatus desa sangat tertinggal dan desa tertinggal, sehingga disparitas tersebut akan berimplikasi kepada *output* pembangunan desa yang dilaksanakan di masing-masing desa. Penyeragaman pola pembangunan desa akan menghasilkan keberhasilan pembangunan bagi desa-desa yang memiliki kapasitas yang baik, sedangkan bagi desa-desa yang memiliki keterbatasan dimungkinkan akan mengalami kegagalan dalam pembangunan desa, hal ini dikarenakan kewenangan pembangunan desa bersifat lokal-partisipatif yang mana desa diberi kewenangan dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunannya secara mandiri.

Ketiga, masyarakat desa yang ditempatkan sebagai subjek pembangunan desa yang berhak turut serta dalam penyelenggaraan pembangunan, nyatanya tidak dilibatkan dalam keseluruhan proses pembangunan desa, terlebih lagi dalam proses evaluasi pembangunan masyarakat tidak dilibatkan untuk menilai hasil dari pembangunan desa yang telah dilaksanakan, sehingga tidak memunculkan proses akuntabilitas publik.

Keempat, penyelenggaraan pembangunan tingkat desa nyatanya lebih didominasi oleh kepala desa selaku pimpinan tertinggi di desa mulai dari tahap perencanaan sampai tahap evaluasi pembangunan, sedangkan pemangku kepentingan lainnya memiliki peran yang beragam, bahkan di beberapa fase pembangunan, keterlibatan pemangku kepentingan lainnya menjadi minim, hal ini tentu saja bertentangan dengan dasar dari penyelenggaraan pembangunan desa yang diatur dalam UU Desa yang diselenggarakan secara transparan, akuntabel dan partisipatif.

Berbagai permasalahan yang telah dijelaskan tersebut perlu dikaji secara mendalam, dengan harapan akan melahirkan suatu konstruksi pemahaman yang utuh mengenai hak-hak desa, khususnya dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa agar peran desa sebagai subjek pembangunan yang seutuhnya dalam menentukan arah tujuan pembangunan guna mencapai kesejahteraan dan peningkatan kualitas hidup masyarakat desa dapat terwujud. Pemahaman tersebut pada akhirnya akan membentuk urgensitas terhadap revisi UU Desa yang ada dengan didasarkan kepada konstruksi permasalahan yang dikaji tersebut.

II. RUMUSAN MASALAH

Prinsip hukum UU Desa yaitu memberikan kewenangan kepada desa untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, termasuk dengan memberikan kewenangan pembangunan kepada desa dari yang sebelumnya merupakan kewenangan pemerintah daerah. Namun secara substantif terdapat beberapa klausul dalam UU Desa yang justru tidak sejalan dengan prinsip pembangunan desa skala lokal yang merupakan kewenangan pemerintah desa, sehingga tujuan pembangunan yang ingin menghadirkan kesejahteraan dan kemandirian desa sulit untuk dicapai. Permasalahan tersebut mengkontruksikan adanya urgensitas akan perubahan terhadap UU Desa agar sejalan dengan prinsip pemberian kewenangan pembangunan di tingkat desa yang mana desa memiliki hak yang utuh dalam pembangunan desa, pertanyaan

dalam penelitian ini yaitu: “Substansi apa dalam UU Desa yang menjadi dasar urgensi untuk melakukan revisi UU Desa?”.

III. METODOLOGI

Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode penelitian yuridis-normatif¹³ yang mana penelitian ini mendasarkan kepada kajian terhadap penerapan kaidah-kaidah yang ada dalam hukum positif, dalam hal ini berupa kajian pasal-pasal perundangan perihal pembangunan desa. Implikasi dari penggunaan metode yuridis-normatif dalam penelitian ini yaitu analisis didasarkan kepada norma hukum positif baik dalam bentuk kajian perundang-undangan maupun kajian literatur mengenai nomena empiris yang ada.

Data dalam penelitian ini merupakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang bisa dijelaskan sebagai berikut: Pertama, bahan hukum primer yang merupakan jenis bahan hukum yang memiliki keabsahan dan kekuatan mengikat berupa peraturan perundang-undangan yang dalam penelitian ini terdiri dari UU Desa sebagai dasar kajian utama dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa (selanjutnya disingkat Permendagri Tentang Pedoman Pembangunan Desa).

Kedua, bahan hukum sekunder yang merupakan jenis bahan hukum yang berupa dokumen teks yang berisi pandangan-pandangan atau pendapat dari para ahli hukum seperti buku dan jurnal yang dianggap relevan dengan penelitian ini. Penelitian ini juga menggunakan dokumen lainnya diluar norma hukum baik berupa buku jurnal dan referensi lainnya yang relevan, khususnya mengenai konsep dan pandangan-pandangan mengenai pembangunan desa. Data yang diperoleh baik dari sumber primer maupun dari sumber sekunder tersebut kemudian dianalisis secara kualitatif berupa uraian-uraian tentang perundang-undangan secara deskriptif guna menghasilkan suatu gambaran yang jelas dan nyata mengenai berjalannya kaidah-kaidah pembangunan desa dalam konteks empiris secara normatif.

IV. PEMBAHASAN

Keinginan untuk mewujudkan pembangunan desa yang mana desa diberikan kewenangan yang penuh untuk mengurus rumah tangganya sendiri telah muncul sejak lama, yaitu ketika pemerintah mendistorsi kewenangan desa melalui peraturan perundang-undangan yang menjadikan desa sebagai bagian dari struktur pemerintahan daerah. Penulis berpendapat setidaknya terdapat 2 (dua) tujuan utama yang ingin dicapai dari keinginan mengembalikan kewenangan mengurus rumah tangga sendiri kepada desa, yaitu: Pertama, dilihat dari sejarah keberadaan desa yang sejak dalam penjajahan Hindia-Belanda sudah diberikan hak otonom dalam mengatur rumah tangganya sendiri, sehingga memunculkan pandangan bahwa adanya pelimpahan kewenangan penyelenggaraan rumah tangga dari suprastruktur desa (pemerintah Kabupaten/Kota) kepada pemerintah desa dalam konteks saat ini merupakan bentuk penghargaan dan pengakuan negara atas eksistensi desa. Kedua, adanya keinginan untuk mewujudkan kemandirian desa, mengingat desa dalam perkembangannya diposisikan sub-ordinat dari pemerintah daerah yang berimplikasi selain kepada bergantungnya desa kepada pemerintah daerah juga kepada berkurangnya kemandirian desa dalam mengatur rumah tangganya sendiri.

¹³ Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2006).

Disahkannya UU Desa merupakan jawaban atas 2 tujuan utama tersebut di atas. Pertama, pengembalian kedudukan desa yang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah meletakkan desa berada di bawah struktur vertikal pemerintah daerah, diubah oleh UU Desa yang mana posisi desa tidak lagi merupakan organisasi vertikal dibawah pemerintah daerah. Hal ini tentu menjadi antitesis dan kritik tajam terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mana secara substantif tidak mengakui adanya otonomi desa, melainkan otonomi daerah yang memberikan kewenangan hanya kepada daerah otonom dan desa merupakan bagian dari unsur daerah otonom tersebut. Hal ini pula secara tegas merupakan bentuk penghargaan dan pengakuan negara atas keberadaan desa yang secara historis-empiris merupakan bentuk pemerintahan terendah yang bersifat mandiri.

Kedua, adanya pelimpahan kewenangan kepada desa untuk mengatur rumah tangganya sendiri termasuk didalamnya kewenangan untuk dapat merencanakan dan melaksanakan pembangunan desa merupakan cara negara untuk mewujudkan kemandirian desa melalui instrumen peraturan perundang-undangan. Desa diberikan hak untuk dapat menyusun dan melaksanakan pembangunannya sesuai dengan tuntutan, kebutuhannya dan potensinya sendiri.

Pemberian kewenangan kepada desa tersebut diharapkan selain akan mengurangi ketergantungan desa terhadap pemerintah daerah, juga akan mewujudkan kemandirian desa yang mana pemerintah desa beserta masyarakat dituntut untuk bisa menyusun dan melaksanakan pembangunan yang didasarkan kepada tuntutan, kebutuhan dan potensi desanya masing-masing. Substansi dalam UU Desa yang memberikan ruang bagi terselenggaranya kewenangan mengatur rumah tangganya sendiri bagi desa dapat dijelaskan dalam tabel 1 sebagai berikut:

Tabel 1
Perbedaan Paradigma Desa

No	Aspek	UU No. 32/2004	UU No. 6/2014
1.	Asas Utama	Desentralisasi-residualitas.	Rekognisi-subsidiaritas.
2.	Pemegang Kewenangan	Pemerintah Daerah.	Desa (Pemerintah Desa dan Masyarakat).
3.	Konsep terkait	Hubungan desa-kota, pertumbuhan, infrastruktur, kawasan, sektoral dan lain-lain.	Kemandirian, kearifan lokal, modal sosial, demokrasi, partisipasi, pemberdayaan dan lain-lain.
4.	Skema Kelembagaan	Pemda melakukan perencanaan dan pelaksanaan didukung alokasi dana. Pusat melakukan fasilitasi, supervisi, akselerasi.	Regulasi menetapkan kewenangan skala desa, melembagakan perencanaan desa, alokasi dana dan kontrol lokal.
5.	Peran Pemerintah Daerah	Merencanakan, membiayai dan melaksanakan.	Fasilitasi, supervisi dan pengembangan kapasitas desa.
6.	Model Pembangunan	<i>Government driven development</i> atau <i>community driven development.</i>	<i>Village driven development.</i>

Sumber: Eko, 2014.

Konstruksi regulatif di atas telah mendorong optimisme bahwa desa akan menjadi kekuatan tingkat lokal yang tidak hanya bisa membangun dirinya sendiri secara mandiri dan mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat, tetapi juga akan menjadi tolak ukur penyelenggaraan urusan rumah tangga dan menjadi model demokrasi baik di tingkat daerah maupun di tingkat nasional.

Pelaksanaan UU Desa mulai dari tahun 2014 sampai dengan saat ini yang sudah berjalan lebih dari 4 (empat) tahun telah memberi dampak bagi desa, khususnya apabila ditinjau dari pembangunan desa. Adanya dana desa sebagai konsekuensi dari UU Desa mengenai kewenangan pembangunan skala lokal desa telah mampu mewujudkan pembangunan infrastruktur desa. Berdasarkan kepada hasil evaluasi Kementerian Keuangan terhadap tiga tahun pelaksanaan dana desa, menunjukkan bahwa telah berhasil membangun infrastruktur desa berupa 5,2 ribu kilometer jalan desa; 914 ribu meter jembatan; 22.616 unit sambungan air bersih; 2.201 unit tambatan perahu; 14.957 unit PAUD; 4.004 unit Polindes; 19.485 unit sumur; 3.106 pasar desa; 103.405 unit drainase dan irigasi; 10.964 unit Posyandu; dan 1.338 unit embun desa¹⁴. Keberhasilan pembangunan infrastruktur desa ini merupakan wujud dari adanya keinginan untuk membangun desa yang diprakarsai oleh tuntutan dan kebutuhan desa masing-masing, dalam konteks ini maka UU Desa sudah mampu mewujudkan salah satu tujuan pemberian kewenangan pembangunan kepada desa.

Pelaksanaan UU Desa meskipun sudah berhasil membangun desa khususnya pembangunan infrastruktur desa, namun di sisi lain memiliki permasalahan tersendiri bagi desa, antar lain: Pertama, masih terbatasnya kapasitas pemerintah desa, khususnya sumber daya aparatur desa mengingat masih banyaknya aparatur pemerintah desa yang memiliki tingkat pendidikan rendah maupun sedikitnya aparatur pemerintah desa yang sudah mengikuti bimbingan dan pelatihan mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa.

Kedua, tidak optimalnya pengelolaan dana desa untuk menurunkan tingkat kemiskinan¹⁵, hal ini berimplikasi kepada tidak optimalnya dana desa dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, padahal salah satu tujuan adanya pemerian dana desa yaitu desa mampu membangun desa berdasarkan prakarsa, tuntutan dan kebutuhannya sendiri sehingga diharapkan mampu menurunkan angka kemiskinan.

Ketiga, tidak signifikannya pembangunan yang dilakukan di desa yang masih menyisakan banyak desa yang masih berstatus desa tertinggal¹⁶. Selain permasalahan empiris tersebut, UU Desa juga memiliki berbagai masalah secara substantif yang mana UU Desa nyatanya tidak memberikan kewenangan yang sepenuhnya bagi desa untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri, termasuk didalamnya urusan pembangunan desa. Atas dasar tersebut berikut adalah uraian permasalahan dalam UU Desa yang secara substantif mendorong upaya untuk merevisi UU Desa agar mampu sejalan dengan tujuan yang telah ditetapkan berupa pemberian kewenangan pembangunan kepada desa yang sepenuhnya:

¹⁴ Kementerian Keuangan, *Buku Pintar Dana Desa: Dana Desa Untuk Kesejahteraan Rakyat* (Jakarta: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2017).

¹⁵ Nilam Indah Susilowati, Dwi Susilowati, and Syamsul Hadi, "Pengaruh Alokasi Dana Desa, Dana Desa, Belanja Modal Dan Produk Domestik Regional Bruto Terhadap Kemiskinan Kabupaten/Kota Di Jawa Timur," *Jurnal Ilmu Ekonomi* 1, no. 4 (2017): 514–526; Irma Setianingsih, "Kontribusi Dana Desa Dalam Menurunkan Angka Kemiskinan Di Kabupaten Melawi," *Jurnal Ekonomi Daerah (JEDA)* 1, no. 3 (2016): 1–18.

¹⁶ Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, *Indeks Desa Membangun 2015* (Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015).

4.1. Pelimpahan Kewenangan Pembangunan Desa yang Semu

Desa dilihat dari sejarahnya merupakan bentuk pemerintahan yang otonom yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, namun pasca Indonesia merdeka posisi desa secara empiris bergantung kepada politik hukum penguasa¹⁷, kondisi tersebut yang pada akhirnya menjadikan posisi desa menjadi bagian dari pemerintahan daerah.

Lahirnya UU Desa dinilai sebagai upaya untuk mengembalikan kewenangan desa dalam melaksanakan urusan rumah tangganya sendiri, termasuk didalamnya kewenangan dalam pembangunan desa¹⁸. Secara substansi UU Desa memberikan kewenangan kepada pemerintah desa untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, termasuk didalamnya kewenangan menyusun dan melaksanakan pembangunan desa, UU Desa memberikan kewenangan secara rekognisi dan subsidiaritas¹⁹ bagi terwujudnya pembangunan desa yang didasarkan kepada prakarsa, tuntutan dan kebutuhan masyarakat desa. Dengan begitu, pembangunan yang direncanakan dan dilaksanakan oleh desa dengan skala lokal tidak hanya akan mencerminkan tujuan pembangunan yang sesuai dengan keinginan desa yang bersangkutan, tetapi juga mampu menjawab permasalahan yang selama ini ada di desa yang mana pembangunan desa kurang mencerminkan aspirasi, tuntutan dan kebutuhan masyarakat desa.

Dibandingkan dengan UU Nomor 32 tahun 2014 yang mana desa menerima pelimpahan kewenangan dari Kabupaten/Kota yang dalam prakteknya desa diberikan “sisa” kewenangan dari pemerintah daerah dan berimplikasi kepada pembangunan desa yang tidak mencerminkan aspirasi, tuntutan dan kebutuhan masyarakat desa, maka dengan pemberian pembangunan kepada desa memberikan peluang pelaksanaan pembangunan desa secara mandiri berdasar prakarsa dan potensinya.

UU desa apabila ditarik dalam konsep perencanaan pembangunan desa²⁰, maka pengaturan perencanaan pembangunan desa dalam UU Desa secara tegas telah menunjukkan adanya peralihan pendekatan pembangunan desa dari yang selama ini menggunakan pendekatan sentralistis (kewenangan perencanaan di pemerintah daerah) menjadi pendekatan partisipatif atau dalam terminologi lain digunakan istilah “*participatory development planning*” (kewenangan desa), hal ini secara tegas termuat dalam Pasal 26 ayat (2) Butir m yang berbunyi: “mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif”, kemudian dipertegas lagi dalam pasal 113 Ayat (1) Butir d yang berbunyi: “memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif”. Sehingga dilihat secara umum bahwa UU Desa telah mengkonstruksikan kewenangan perencanaan pembangunan desa dimana pemerintah desa beserta masyarakat memiliki hak dalam menentukan arah perencanaan pembangunan desa

¹⁷ M.Zaini Harfi, “Politik Hukum Pembentukan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa,” *Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan* 4, no. 3 (2016): 408–422; Mohamad Shohibuddin, “Peluang Dan Tantangan Undang-Undang Desa Dalam Upaya Demokratisasi Tata Kelola Sumber Daya Alam Desa: Perspektif Agraria Kritis,” *Jurnal Sosiologi* 21, no. 1 (2016): 1–33; Eko W Bunce, “Refleksi Tiga Tahun Implementasi UU Desa No. 6 Tahun 2014,” *Kompasiana.Com*, last modified 2017, <https://www.kompasiana.com/tanjabbargo/5a1ee34ffcf681163c3fd222/refleksi-tiga-tahun-implementasi-uu-desa-no-6-tahun-2014?page=all>.

¹⁸ Nandang Alamsah Deliarnoor et al., “Memahami Kewenangan Pemerintah Desa: Studi Pada Desa Cinunuk Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung,” *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 7, no. 2 (2018): 568–571.

¹⁹ Asas rekognisi dan subsidiaritas diatur dalam UU Desa Pasal 3. Asas rekognisi merupakan asas pengakuan terhadap hak asal usul desa, sedangkan asas subsidiaritas merupakan penetapan kewenangan skala lokal desa, termasuk didalamnya pengambilan keputusan di tingkat desa.

²⁰ Bernard van Heck, *Participatory Development: Guidelines on Beneficiary Participation in Agricultural and Rural Development*, Second Edi. (Rome-Italy: Food and Agriculture Organization, 2003).

mulai dari awal perencanaan pembangunan desa sampai dengan akhir pembangunan desa.

Adanya pengaturan yang memberikan kesempatan kepada desa untuk menyelenggarakan pembangunan desa nyatanya tidak sepenuhnya memberikan kewenangan kepada desa untuk mengambil keputusan secara mandiri di tingkat lokal, pemerintah daerah masih memiliki peran meskipun pembangunan desa bukan lagi menjadi bagian dari pelimpahan kewenangan pemerintah daerah. Adanya campur tangan pemerintah daerah dalam pembangunan desa pada akhirnya menjadikan desa sibuk dalam urusan administratif dan pelaksanaan program-program yang berasal dari pemerintah dan pemerintah daerah, sehingga akhirnya memaksa desa untuk tunduk dan menjadi perpanjangan pemerintah daerah yang disibukan dengan urusan organisasi supra-desa²¹. Permasalahan tersebut terjadi mulai dari awal perencanaan pembangunan desa sampai dengan akhir pembangunan desa berupa pelaporan pembangunan desa.

Proses awal pembangunan desa berupa perencanaan pembangunan desa memberikan peluang kehadiran pemerintah daerah untuk terlibat didalamnya, pengaturan yang menjadi awal kehadiran pemerintah daerah dalam pembangunan desa yaitu dalam Pasal 79 Ayat (1) yang mengatur bahwa perencanaan pembangunan desa harus mengacu kepada kebijakan perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. Adanya kewajiban pemerintah desa menjadikan perencanaan pembangunan daerah sebagai acuan dimaksudkan agar terjadi kesinambungan antara pembangunan yang dilaksanakan di desa dengan pembangunan yang ada di Kabupaten/Kota. Namun yang menjadi perhatian yaitu apakah perencanaan pembangunan daerah sudah mengakomodasi tuntutan dan kebutuhan desa, lebih lanjut seperti apa akomodasi desa dalam perencanaan pembangunan desa dan apakah perencanaan pembangunan desa tersebut mengakomodasi heterogenitas karakter dan kebutuhan desa yang ada²².

Akomodasi kepentingan desa dalam perencanaan pembangunan daerah menjadi penting dikarenakan setiap desa memiliki karakter dan potensi yang dimungkinkan berbeda dengan karakter dan potensi Kabupaten/Kota, semisal adanya desa pariwisata yang dalam proses pembangunannya berorientasi kepada pengembangan pariwisata desa, sedangkan Kabupaten/Kota dimana desa bersangkutan berada tidak menjadikan pariwisata sebagai potensi daerah, maka menjadi penting untuk mengkaji sejauhmana adanya keharusan desa untuk senantiasa menjadikan perencanaan pembangunan daerah sebagai acuan dalam pembangunan desa serta implikasi-implikasi apa yang akan muncul apabila hal tersebut tidak dilakukan oleh desa. Dengan begitu akan menciptakan kepastian pengaturan mengenai prakondisi kewajiban desa untuk menjadikan perencanaan pembangunan daerah sebagai acuan bagi perencanaan pembangunan desa.

Pemahaman tersebut di atas dilihat dalam konteks kewenangan pembangunan desa menjadi bukti dari adanya keharusan desa mengakui dan mengikuti kebijakan pembangunan daerah, sehingga apabila perencanaan pembangunan yang dibuat oleh pemerintah desa tidak sejalan dengan perencanaan pembangunan daerah, maka desa tersebut dinilai tidak mengikuti aturan yang ada, sekalipun perencanaan pembangunan desa yang dibuat tersebut sesuai dengan tuntutan, potensi dan kebutuhan desa. Atas

²¹ Sarip, "Produk Hukum Pengebirian Pemerintahan Desa," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 49, no. 1 (2019): 60–75.

²² Pasal 79 ayat (7) mengatur bahwa program perencanaan yang telah dibuat oleh pemerintah desa dijadikan sebagai bahan penyusunan rencana pembangunan daerah. Adanya pengaturan ini perlu dipertegas mengenai akomodasi karakteristik kebutuhan dan tuntutan desa dalam pembangunan yang mana antara satu desa dengan desa lainnya dimungkinkan untuk berbeda sehingga memerlukan instruksi kebijakan yang mengakomodasi perbedaan tersebut.

dasar pemahaman tersebut maka diperlukan pengaturan lebih lanjut dan rinci mengenai klausul kewajiban desa menjadikan perencanaan pembangunan daerah sebagai acuan perencanaan pembangunan desa.

Desa selain harus merencanakan pembangunan dengan mengacu kepada perencanaan pembangunan daerah, juga harus memuat program-program yang berasal dari pemerintah dan pemerintah daerah, program-program tersebut menjadi keharusan bagi desa selain program pembangunan skala lokal yang akan disusun oleh pemerintah desa dalam proses Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes)²³.

Praktanya program-program yang berasal dari pemerintah dan pemerintah daerah menjadikan desa sibuk untuk menyukseskan program-program tersebut, sehingga berimplikasi kepada banyaknya program pembangunan yang harus dilaksanakan oleh desa yang terdiri dari program skala lokal dan program sektoral pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam prosesnya program tersebut menjadikan desa sibuk dengan kegiatan administratif mulai dari awal program pembangunan dilaksanakan sampai dengan pelaporan hasil program pelaksanaan sehingga program desa yang berskala lokal harus dilaksanakan berbarengan dengan program-program yang berasal dari pemerintah dan pemerintah daerah tersebut yang sama-sama menuntut perhatian baik dari pemerintah desa maupun dari masyarakat.

Kegiatan administrasi dalam pembangunan desa nyatanya dimulai dari tahap awal sampai dengan tahap akhir. Kegiatan administratif tersebut harus dilaporkan kepada suprastruktur desa mulai dari pengajuan rencana pembangunan kepada Bupati/Walikota untuk disahkan menjadi RKPDDes sampai dengan pelaporan pertanggungjawaban pembangunan desa yang dimulai dari pelaksanaan program sampai dengan laporan keuangan desa yang harus dilaporkan kepada suprastruktur desa. Aturan tersebut menjadi bukti bahwa kewenangan yang diberikan bagi desa dalam pembangunan desa selain tidak sepenuhnya diberikan kepada desa, tetapi juga mengakibatkan desa disibukan dengan urusan administratif yang berhubungan dengan pemerintah dan pemerintah daerah²⁴ yang akhirnya kewenangan pemberian kewenangan pembangunan kepada desa dalam UU Desa menjadi semu dan praktiknya tidak memiliki perbedaan signifikan apabila dibandingkan dengan pengaturan pembangunan desa sebelumnya.

Atas dasar tersebut maka pengaturan dalam revisi UU Desa yang mempertegas adanya kewenangan penyelenggaraan rumah tangga sendiri bagi desa termasuk di dalamnya kewenangan penyelenggaraan pembangunan desa dimana desa dijadikan sebagai subjek dan objek dalam menentukan arah dan tujuan pembangunannya menjadi mutlak dilakukan, hal tersebut harus ditunjukkan dalam keseluruhan proses pembangunan mulai dari proses perencanaan sampai dengan evaluasi dan pelaporan hasil pembangunan desa, pengaturan mengenai proses pembangunan yang membatasi campur tangan pemerintah daerah juga perlu dilakukan, jangan sampai kewenangan pembangunan yang diberikan kepada desa terdistorsi karena adanya kepentingan pemerintah daerah atas desa.

4.2. Homogenisasi Karakteristik dan Kapasitas Desa

Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak konstitusionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, dikaitkan dengan konteks desa maka desa

²³ Dalam Pasal 81 Ayat (5) menjelaskan bahwa program pembangunan sektoral baik yang berasal dari pemerintah maupun pemerintah daerah menjadi bagian dari perencanaan pembangunan desa yang harus dilaksanakan oleh desa.

²⁴ Sarip, "Produk Hukum Pengebirian Pemerintahan Desa."

merupakan kesatuan masyarakat yang memiliki hak asal usul dan hak tradisional²⁵. Disahkannya UU Desa meskipun bukan secara langsung ditunjukkan sebagai pengejawantahan dari Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945, namun semangat untuk mengakui keberagaman kesatuan masyarakat yang tumbuh dan berkembang dalam wilayah desa merupakan salah satu dasar hukum lahirnya UU Desa tersebut.

Keberagaman desa dalam konteks praktis terjadi hampir dalam keseluruhan aspek mulai dari hukum adat, penyelenggaraan pemerintahan sampai dengan nilai tradisi dan budaya. Dalam aspek hukum adat, terdapat hukum adat yang memiliki strata yang beragam di berbagai desa mulai tingkat hukum dasar atau konstitusi sampai dengan aturan yang sifatnya operasional. Dilihat dalam proses penerapannya, terdapat hukum adat yang diterapkan secara langsung maupun secara tidak langsung, kesemuanya itu didasarkan kepada karakteristik dimana hukum adat tersebut lahir dan diterapkan²⁶. Dalam aspek penyelenggaraan pemerintahan, desa-desa yang ada memiliki susunan pemerintahan yang asli yang berbeda di tiap-tiap daerah mulai dari sistem pemerintahan *gampong* di Aceh²⁷ sampai dengan sistem pemerintahan desa yang ada di Papua yang didasarkan kepada pemukiman tiap suku²⁸. Dalam aspek nilai tradisi dan budaya, setiap desa memiliki perbedaan masing-masing, mengingat Indonesia merupakan negara yang kaya akan nilai tradisi dan budaya dari satuan masyarakat lokal/tradisional.

Keberagaman yang ada di desa-desa di seluruh Indonesia tersebut diakomodasi oleh pemerintah dalam UU Desa²⁹ tentang masyarakat adat dan desa adat yang mana pemerintah mengakui keberadaan masyarakat adat dan desa adat beserta segala hak aslinya, sehingga desa-desa adat tersebut dapat menyelenggarakan rumah tangganya berdasarkan prakarsa sendiri dan melestarikan adat-istiadat yang sudah ada di desanya tersebut. Menjadi permasalahan kemudian adalah keberagaman desa tidak hanya terdapat di desa-desa adat semata, tetapi terdapat juga di desa-desa administratif yang mana dilihat secara kuantifikasi desa administratif merupakan mayoritas jika dibandingkan dengan desa adat. Dalam konteks ini maka adanya disparitas dalam UU Desa mengenai keberagaman desa beserta hak-hak asli yang dimilikinya.

UU Desa memberikan disparitas yang jelas antara desa adat dengan desa administratif yang berimplikasi kepada kewenangan dalam penyelenggaraan rumah tangga di desa, desa adat diberikan kewenangan menyelenggarakan rumah tangga sendiri yang didasarkan kepada nilai tradisi asli yang berlaku di desa tersebut, sedangkan desa administratif tunduk kepada aturan penyeragaman dalam penyelenggaraan rumah tangganya sesuai dengan aturan yang berlaku secara nasional. Atas dasar pemahaman tersebut, maka perlu diatur lebih jauh mengenai prakondisi dan alternatif bagi desa administratif yang memungkinkan akomodasi nilai tradisi dan budaya dalam penyelenggaraan rumah tangga di desa, sehingga aturan tersebut tidak hanya akan memberikan ruang bagi eksistensi nilai tradisi dan budaya yang dimiliki desa administratif tetapi juga akan memperkaya pola penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembangunan desa yang didasarkan kepada nilai-nilai lokal dalam lingkup desa administratif.

²⁵ Ibid.

²⁶ Suherman Toha, *Penelitian Hukum Adat Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Desa (Studi Empirik Di Bali)* (Jakarta, 2011).

²⁷ Mahdi Syahbandir, "Sejarah Pemerintahan Imeum Mukmim Di Aceh," *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 16, no. 62 (2014): 1–17.

²⁸ Andreas Jefri Deda and Suriel Samuel Mofu, "Masyarakat Hukum Adat Dan Hak Ulayat Di Provinsi Papua Barat Sebagai Orang Asli Papuadi Tinjau Dari Sisi Adat Dan Budaya: Sebuah Kajian Etnografi Kekinian," *Jurnal Administrasi Publik* 11, no. 2 (2014): 11–22.

²⁹ Pengaturan mengenai masyarakat adat dan desa adat diatur dalam UU Desa mulai dari pasal 95 sampai dengan pasal 111 yang memuat hak-hak masyarakat adat dan kewenangan desa adat.

Desa dalam kaitannya dengan aspek pertumbuhan dan pembangunan, maka secara praktis desa-desa yang ada diklasifikasikan menjadi 5 kelompok yaitu desa sangat tertinggal, desa tertinggal, desa berkembang, desa maju dan desa mandiri. Pembagian desa tersebut didasarkan kepada aspek sosial, ekonomi dan lingkungan yang mana sebesar 63, 82% desa yang ada di Indonesia dikelompokkan sebagai desa sangat tertinggal dan desa tertinggal³⁰, sedangkan dilihat dari kapasitas aparatur pemerintah maka hanya 24% aparatur pemerintah desa diklasifikasikan baik, sedangkan mayoritasnya yaitu sekitar 76% perlu dilakukan pembinaan dan pelatihan peningkatan kapasitas³¹.

Data tersebut di atas menunjukkan adanya disparitas potensi dan kapasitas antar desa yang ada di Indonesia yang mana sebagian besar desa yang ada diklasifikasikan sebagai desa tertinggal dan memiliki kapasitas aparatur pemerintah desa yang kurang baik. Disparitas desa tersebut dilihat dalam konteks pembangunan desa menjadi bukti bahwa adanya tuntutan perlakuan yang berbeda dalam pola pembangunan antara satu desa dengan desa lainnya, hal ini menjadi penting dikarenakan pembangunan harus didasarkan kepada potensi dan kemampuan desa masing-masing.

Perbedaan kapasitas desa-desa dikaitkan dengan substansi UU Desa maka tidak adanya ruang untuk membedakan pembangunan desa berdasarkan kepada kapasitas desa yang dimiliki. UU Desa tidak memberikan perbedaan pola pembangunan bagi desa-desa baik yang bestatus tertinggal, berkembang maupun maju, hal tersebut sebagaimana bisa dilihat dalam UU Desa Pasal 78 Ayat (2) yang berbunyi "Pembangunan Desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan". Lebih lanjut dijelaskan dalam Permendagri Tentang Pedoman Pembangunan Desa yang secara substansi menyamaratakan baik proses maupun tahapan pembangunan desa mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan sampai dengan pelaporan dan evaluasi bagi seluruh desa yang ada, ini artinya desa-desa yang ada di seluruh Indonesia harus menjalankan pembangunan dengan aturan yang telah dibuat sama secara nasional tanpa melihat kapasitas dari desa masing-masing. Menjadi pertanyaan kemudian yaitu apakah pengaturan pembangunan yang homogen seperti ini layak diterapkan untuk semua desa tanpa melihat adanya disparitas kapasitas desa dalam melakukan pembangunan desa.

Dari permasalahan tersebut di atas, maka adanya urgensi untuk merevisi homogenisasi pola pembangunan desa yang selama ini diatur dalam UU Desa. Pengaturan desa harus mengakomodasi pola pembangunan yang berbeda yang diperuntukan bagi desa-desa dengan kapasitas yang berbeda sebagaimana pengelompokan desa seperti desa maju dan desa mandiri, serta desa tertinggal dan desa sangat tertinggal. Hal ini penting agar pembangunan desa yang dilakukan mampu mewujudkan pembangunan desa sebagaimana tujuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Desa³².

Terdapat beberapa alternatif yang bisa dimasukkan sebagai substansi perubahan pola pembangunan desa dalam revisi UU Desa yaitu, bagi desa-desa yang berstatus maju dan mandiri maka perlu dilakukan penguatan kewenangan dalam pembangunan desa, hal ini didasarkan kepada sudah terbangunnya kapasitas dan potensi yang ada di desa tersebut, sehingga kewenangan dalam pembangunan harus diberikan seutuhnya,

³⁰ Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, *Indeks Desa Membangun 2015*.

³¹ Kementerian Dalam Negeri, "Kemendagri Dorong Upaya Peningkatan Kapasitas Aparatur Desa," *Kemendagri.Go.Id*, last modified 2019, <https://www.kemendagri.go.id/blog/29254-Kemendagri-Dorong-Upaya-Peningkatan-Kapasitas-Aparatur-Desa>.

³² Dian Herdiana, "Efektivitas Perencanaan Pembangunan Desa Dalam Perspektif Participatory Development Planning (Studi Di Desa Dayeuh Luhur Kabupaten Sumedang, Desa Kertawangi Dan Desa Jayamekar Kabupaten Bandung Barat Tahun 2015-2017)" (Universitas Padjadjaran, 2018).

bahkan akan menjadi lebih baik apabila kebijakan pembangunan tersebut bersifat otonomi penuh, dalam artian desa-desa maju dan desa-desa mandiri tidak perlu mengajukan persetujuan kepada Bupati atau Walikota mengenai kebijakan pembangunan desa yang telah disetujui di tingkat desa, hal ini akan menumbuhkan kemandirian desa dan sebagai bentuk pemberian otonomi penuh sekaligus kepercayaan dari pemerintah bagi desa untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan desa secara mandiri karena secara empiris desa tersebut telah mampu melaksanakan pembangunannya bertumpu pada kapasitas dan potensi sendiri. Kewenangan ini pula harus meliputi pertanggungjawaban pembangunan yang telah dilakukan secara lokal di tingkat desa berupa pertanggungjawaban publik kepada masyarakat desa.

Alternatif pembangunan desa bagi desa yang dikelompokkan sebagai desa sangat tertinggal dan desa tertinggal setidaknya terdapat dua pendekatan kebijakan yang bisa dimasukkan sebagai substansi dalam revisi UU Desa. Pertama, sistem desa binaan yaitu desa yang sudah bersifat maju dan desa mandiri memposisikan diri sebagai pembina dalam pembangunan desa bagi desa sangat tertinggal dan desa tertinggal, hal ini dimungkinkan karena desa yang sudah maju dan mandiri tersebut memiliki kapasitas dan potensi dalam melaksanakan pembangunan dan bisa dijadikan contoh bagi desa yang masih berstatus sangat tertinggal atau desa tertinggal. Kedua, alternatif lainnya yaitu pembangunan desa kolektif, artinya beberapa desa yang tergolong desa sangat tertinggal dan desa tertinggal yang berada dalam satu kawasan bisa melakukan perencanaan pembangunan secara bersama-sama sehingga keterbatasan kapasitas yang dimiliki oleh desa yang satu dalam aspek tertentu bisa dilengkapi atau ditutupi oleh potensi dari desa lainnya. Pembangunan desa kolektif ini juga memungkinkan akan mempermudah pembangunan antar desa dalam satu kawasan sehingga mampu mendorong percepatan pembangunan desa di daerah tersebut.

Alternatif pola pembangunan tersebut di atas didasarkan kepada kapasitas desa dalam pembangunan desa, sehingga bisa dijadikan substansi revisi terhadap UU Desa yang secara mendasar mengakui adanya realita bahwa desa tidak bisa disamaratakan, sehingga pola pembangunan yang diatur dalam UU Desa didasarkan kepada adanya perbedaan kapasitas desa dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan desa. Dengan begitu adanya pengakuan negara dalam mengakomodasi heterogenitas desa baik yang didasarkan kepada kultur, potensi maupun kemampuan desa masing-masing dalam melaksanakan pembangunan desa.

4.3. Distorsi Peran Masyarakat sebagai Subjek Pembangunan Desa

UU Desa mensyaratkan pembangunan desa dilakukan secara partisipatif, artinya masyarakat dihadirkan dalam penyelenggaraan pembangunan desa, hal ini didasarkan kepada pemahaman bahwa masyarakat merupakan subjek sekaligus objek dari pembangunan desa yang harus mengetahui berbagai kebijakan pembangunan yang melibatkan masyarakat, sehingga kebijakan yang dihasilkan merupakan cerminan dari tuntutan dan kebutuhan masyarakat dalam pembangunan desa.

Pembangunan desa sebagaimana diatur dalam Pasal 78 Ayat (3) dibangun atas dasar kebersamaan, kekeluargaan dan gotong-royong. Hal ini mengandung artian bahwa pembangunan tidak hanya harus mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat semata, tetapi juga proses yang dilalui harus juga menjunjung nilai-nilai tersebut diatas. Nilai-nilai inilah yang seharusnya menjadi landasan dalam pembangunan desa, termasuk di dalamnya menjadi pedoman bagi pengaturan pembangunan desa.

Nilai-nilai kebersamaan, kekeluargaan dan gotong-royong tersebut di atas menjadi terdistorsi ketika pembangunan desa diterjemahkan kepada pemberian kewenangan kepada pemerintah desa sepenuhnya dan bertanggungjawab dalam

keseluruhan pelaksanaan pembangunan desa. Pengaturan ini hakekatnya menjadi pedoman bagi pemerintah desa sebagai representasi negara di desa yang bertanggungjawab menyelenggarakan urusan rumahtangganya termasuk di dalamnya pelaksanaan pembangunan desa. Namun pada praktiknya, besarnya kewenangan pemerintah desa dalam pembangunan desa berimplikasi kepada para pemangku lainnya yang ada di desa yang mana diposisikan inferior dibanding dengan pemerintah desa dalam pembangunannya, termasuk di dalamnya peran masyarakat dalam pembangunan desa.

Tahap perencanaan pembangunan yang mana merupakan tahap awal dari pembangunan desa yang akan menentukan arah pembangunan desa, keterlibatan masyarakat hanya dimungkinkan dalam dua forum yaitu forum Musyawarah Desa dan forum Musrembang Desa yang mana perwakilan dari masyarakat diberikan hak untuk terlibat menyampaikan gagasan dan tuntutan dalam pembangunan desa. Sedangkan dalam proses awal seperti penyetaraan program yang akan masuk ke desa dan penetapan pagu indikatif masyarakat memiliki peran yang minim, bahkan tidak dilibatkan sama sekali. Padahal proses awal ini menjadi bagian yang penting dikarenakan tidak hanya menjadi keharusan masyarakat untuk mengetahui dan terlibat dari awal dalam perencanaan pembangunan, tetapi juga kehadiran masyarakat akan mampu menciptakan transparansi dan akuntabilitas dalam proses perencanaan pembangunan desa. Kehadiran masyarakat yang turut serta menyusun rencana pembangunan desa termasuk didalamnya rencana anggaran yang akan diterima desa dianggap sebagai salah satu cara masyarakat untuk dapat memantau penyimpangan program pembangunan dan korupsi yang ada di desa³³, dengan begitu kehadiran masyarakat akan menjadi pemantau bagi pemerintah agar melaksanakan perencanaan pembangunan dengan baik.

Hal lainnya dalam tahap perencanaan pembangunan desa yang luput dari pengaturan akan adanya keharusan melibatkan masyarakat yaitu proses penetapan rencana pembangunan desa baik berupa RPJM maupun RKP Desa. Dalam pengaturannya berdasarkan kepada Permendagri Tentang Pedoman Pembangunan Desa bahwa proses pengesahan tersebut merupakan kewenangan pemerintah desa beserta Badan Permusyawaratan Desa (BPD), sehingga peran masyarakat dianggap tidak diperlukan dikarenakan BPD sendiri merupakan representasi dari masyarakat. Akan tetapi dalam konteks pembangunan partisipatif, kehadiran masyarakat perlu diupayakan sampai dengan proses akhir, sekalipun dalam kontes penetapan RPJM Desa maupun RKP Desa masyarakat dihadirkan sebagai pemantau. Atas dasar pemahaman tersebut maka perlu adanya pengaturan yang mengharuskan adanya kehadiran masyarakat mulai dari proses awal sampai dengan proses akhir perencanaan pembangunan desa.

Minimnya pengaturan kewajiban melibatkan masyarakat tidak hanya terjadi dalam proses perencanaan pembangunan desa saja, akan tetapi dalam proses akhir berupa pemantauan dan pengawasan pembangunan desa. UU Desa menjelaskan bahwa masyarakat memiliki hak untuk melakukan pemantauan pelaksanaan pembangunan desa³⁴ yang kemudian dijelaskan lebih lanjut dalam Permendagri Tentang Pedoman

³³ Dalam UU Desa Pasal 82 Ayat (1) yang berbunyi: "Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa" menjadi dasar akan hak masyarakat untuk mengetahui berbagai informasi pembangunan desa, namun dalam prakteknya menjadi sumir dikarenakan tidak ada aturan turunan yang menjelaskan secara rinci mengenai informasi dan data seperti apa yang berhak diakses masyarakat serta proses dan cara masyarakat memperoleh data dan informasi tersebut.

³⁴ Dalam UU Desa Pasal 82 Ayat (2) berbunyi: "Masyarakat Desa berhak melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa", selanjutnya dalam Ayat (5) yang berbunyi: "Masyarakat Desa berpartisipasi dalam Musyawarah Desa untuk menanggapi laporan pelaksanaan

Pembangunan Desa bahwa hasil pemantauan tersebut disampaikan dalam forum Musrembang Desa. Menjadi permasalahan kemudian yaitu bentuk penyampaian hasil pemantauan dan pelaporan yang disampaikan melalui forum Musyawarah Desa menjadi tidak proporsional yang mana dalam forum tersebut posisi masyarakat sebagai pihak yang diundang dan inferior dibanding pemerintah desa, sehingga akan memunculkan bias terhadap pemantauan dan pelaporan masyarakat tersebut.

Pemahaman tersebut di atas mendorong adanya pengaturan yang lebih lanjut mengenai bagaimana masyarakat melakukan pemantauan dan pengawasan secara jelas dan rinci mulai dari elemen masyarakat mana saja yang memiliki hak untuk melakukan pemantauan dan pengawasan, indikator dan kriteria apa yang dijadikan dasar pemantauan dan pengawasan serta bentuk pertanggungjawaban hasil pemantauan dan pengawasan seperti apa yang ideal dilakukan dalam konteks pembangunan desa.

Hal lainnya mengenai pembangunan desa yang tidak dimuat dalam UU Desa yaitu transparansi publik dan akuntabilitas publik. Konteks pembangunan partisipatif yang menjadi semangat UU Desa harusnya memuat bagaimana masyarakat hadir sebagai bagian dari proses mewujudkan pembangunan desa yang terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat, mengingatkan masyarakat memiliki hak untuk mengetahui dan menilai pembangunan yang telah dilaksanakan. Sehingga pembangunan desa tidak hanya akan melahirkan *output* berupa pembangunan desa yang akomodatif terhadap tuntutan masyarakat, tetapi juga mampu melahirkan proses pembangunan yang transparan dan akuntabel. Atas dasar pemahaman tersebut, adanya urgensi revisi terhadap UU Desa yang wajib memasukan klausul tentang bagaimana masyarakat memiliki hak keterbukaan proses pembangunan desa dan hak untuk menilai proses pertanggungjawaban pembangunan desa yang telah dilaksanakan.

Selain permasalahan tersebut di atas, terminologi “mengikutsertakan” yang digunakan dalam UU Desa khususnya dalam Pasal 80 Ayat (1) yang berbunyi “Perencanaan Pembangunan Desa diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat desa” dipandang kurang tepat. Dikarenakan tafsir dalam aturan turunannya seperti dalam Tentang Pedoman Pembangunan Desa diterjemahkan sebagai kewenangan perencanaan pembangunan berada sepenuhnya di tangan pemerintah desa, sedangkan masyarakat menjadi bagian yang “disertakan” dalam perencanaan pembangunan desa.

Pemahaman tersebut pada akhirnya membentuk tafsir pemerintah desa mempunyai kuasa atas penyelenggaraan perencanaan pembangunan desa dimana masyarakat menjadi bagian unsur di dalamnya. Implikasinya pembangunan desa merupakan keinginan pemerintah desa beserta dengan segala kewenangannya dan posisi masyarakat hanya dijadikan alat justifikasi atas kebijakan yang dibuat oleh pemerintah desa tersebut, bukan dijadikan sebagai objek dalam merencanakan pembangunan desa. Oleh sebab itu perlu adanya perubahan terminologi “disertakan” diubah menjadi “partisipasi aktif”. Hal ini didasarkan kepada pemahaman adanya kewajiban desa untuk melibatkan masyarakat dalam pembangunan desa serta keharusan bagi masyarakat untuk terlibat dalam pembangunan desa, sehingga adanya sifat aktif dari kedua belah pihak yaitu pemerintah dan masyarakat untuk secara bersama-sama menyelenggarakan pembangunan desa. Atas dsar tersebut maka klausul yang diajukan yaitu: “Penyelenggaraan perencanaan pembangunan desa didasarkan kepada partisipasi aktif masyarakat desa”.

4.4. Musrembang Desa: Antara Menjunjung Asas Partisipatif dan Formalisme

Pembangunan desa yang partisipatif sebagaimana diatur dalam UU Desa Pasal 80 Ayat (1) mengharuskan masyarakat hadir dan berpartisipasi dalam pembangunan yang tengah dilaksanakan, bentuk perwujudan dari kehadiran masyarakat dalam pembangunan desa salah satunya diwujudkan dengan adanya forum perencanaan pembangunan yang terdiri dari Musyawarah Desa dan Musrembang Desa, kedua forum tersebut menjadi sarana masyarakat dalam menyampaikan aspirasi dan tuntutan dalam proses perencanaan pembangunan desa serta menjadi ruang publik yang memberikan hak kepada masyarakat untuk bersama-sama dengan pemerintah desa untuk membahas dan menyetujui berbagai program pembangunan yang akan dilaksanakan di desa. Meskipun hanya Musrembang Desa yang merupakan forum perencanaan yang secara implisit disebut dalam UU Desa yaitu dalam Pasal 80 Ayat (2), namun forum Musyawarah Desa tidak kalah pentingnya dan diatur dalam Permendagri Tentang Pedoman Pembangunan Desa.³⁵

Meskipun terdapat 2 (dua) tahap forum perencanaan pembangunan yang diatur secara jelas yaitu Musyawarah Desa dan Musrembang Desa³⁶, namun Musrembang Desa menjadi nilai paling penting dalam proses perencanaan pembangunan desa bagi masyarakat untuk turut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pembangunan desa, hal ini didasarkan kepada beberapa alasan yaitu: Pertama, Musyawarah Desa merupakan tahap yang mana penyampaian aspirasi dan tuntutan masyarakat masih sebatas usulan awal masyarakat yang dimungkinkan untuk bisa berubah, sedangkan Musrembang Desa merupakan tahap akhir yang mana aspirasi dan tuntutan masyarakat sudah diwujudkan dalam bentuk usulan rencana program pembangunan desa yang akan dibahas dan dikaji bersama-sama untuk kemudian menjadi program pembangunan desa.

Kedua, dibandingkan dengan Musyawarah Desa yang mana aspirasi dan tuntutan masyarakat hanya menjadi masukan terhadap usulan rencana program pembangunan dan tidak adanya kewajiban dari pemerintah desa menetapkan hasil Musyawarah Desa sebagai program pembangunan desa, keterlibatan masyarakat dalam Musrembang Desa menuntut pemerintah desa melibatkan masyarakat untuk menyetujui atau menolak usulan program pembangunan yang telah dikaji dan dibahas sebelumnya, sehingga adanya persetujuan atau penolakan masyarakat terhadap rencana program yang disusun akan menentukan seperti apa program rencana pembangunan desa kedepannya³⁷.

Ketiga, masyarakat memiliki hak untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang pada akhirnya akan melahirkan hasil kesepakatan Musrembang Desa yang menjadi dasar rencana pembangunan desa untuk kemudian diajukan untuk

³⁵ Dalam Permendagri Tentang Pedoman Pembangunan Desa dijelaskan bahwa Musyawarah Desa diartikan sebagai forum yang bersifat strategis dalam rangka penyusunan rencana pembangunan desa yang dilaksanakan oleh Badan Permusyawaratan Desa dengan melibatkan Pemerintah Desa dan unsur masyarakat.

³⁶ Forum pembangunan lainnya yang disebut dalam Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa yaitu musyawarah dusun, musyawarah kelompok, musyawarah pelaksanaan kegiatan desa.

³⁷ Dalam UU Desa Pasal 80 Ayat (4) yang berbunyi: "Prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan pembangunan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dirumuskan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat Desa yang meliputi: a. peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar; b. pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia; c. pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif; d. pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi; dan e. peningkatan kualitas ketertiban dan ketenteraman masyarakat Desa berdasarkan kebutuhan masyarakat Desa".

disahkan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam bentuk RPJM Desa atau RKP Desa³⁸.

Meskipun Musrembang Desa memiliki arti penting dalam proses perencanaan pembangunan desa yang akan menentukan seperti apa arah pembangunan desa kedepannya, namun nyatanya Musrembang Desa menyimpan banyak permasalahan yang berujung kepada esensi kehadiran masyarakat yang dianggap sebagai formalitas dalam pembangunan desa dibandingkan dengan secara substansi melibatkan masyarakat sebagai subjek pembangunan yang memiliki hak untuk turut serta menyampaikan aspirasi dan turut serta menyetujui atau menolak program pembangunan desa.

Permasalahan dalam Musrembang Desa tersebut di atas yaitu: Pertama, Musrembang Desa sebagai forum yang menghadirkan masyarakat dalam menentukan rencana arah pembangunan desa nyatanya tidak memberikan peluang kepada seluruh elemen masyarakat untuk hadir dan terlibat, tetapi melalui perwakilan yang sudah ditentukan berdasarkan aturan yang ada yaitu tokoh masyarakat seperti tokoh adat, tokoh agama dan tokoh masyarakat³⁹. Meskipun kehadiran tokoh tersebut merepresentasikan elemen yang ada di masyarakat, namun tidak bisa dilepaskan kepada penciptaan forum perencanaan pembangunan yang bersifat elitis yang mana perencanaan pembangunan desa ditentukan oleh elit-elit desa.

Pemahaman tersebut di atas mendorong adanya urgensi tambahan klausul tentang aturan yang memungkinkan akomodasi seluruh elemen masyarakat yang ada di desa tanpa melalui perwakilan tokoh, sehingga masyarakat biasa yang memiliki potensi berkontribusi dalam proses pembangunan desa atau masyarakat yang memiliki kebutuhan untuk diakomodasi dalam program pembangunan desa seperti penyandang keterbatasan fisik/disabilitas dapat memiliki hak untuk hadir dan ikut serta dalam forum Musrembang Desa.

Kedua, perihal informasi data dan artikulasi isu pembangunan desa. Informasi mengenai profil desa beserta dengan potensi dan permasalahannya tidak hanya wajib dimiliki oleh pemerintah desa semata, melainkan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam Musrembang Desa, sehingga setiap peserta Musrembang Desa dapat menyampaikan aspirasi, tuntutan serta solusi terhadap permasalahan desa yang didasarkan kepada informasi desa tersebut⁴⁰,

Praktiknya informasi mengenai profil desa hanya dimiliki oleh pemerintah desa, masyarakat memiliki keterbatasan dalam mengakses informasi desa, sehingga akan berimplikasi kepada tidak optimalnya kontribusi masyarakat dalam Musrembang Desa dikarenakan isu-isu yang disampaikan oleh pemerintah desa ditanggapi oleh masyarakat secara terbatas tanpa didasarkan kepada data yang dimiliki masyarakat, sehingga pemerintah desa mengartikulasikan isu-isu pembangunan desa dan masyarakat dituntut untuk menyesuaikan dengan isu yang dipaparkan oleh pemerintah desa. Pemahaman tersebut di atas mendorong adanya aturan yang menjamin

³⁸ Dalam UU Desa Pasal 80 Ayat (3) yang berbunyi: "Musyawarah perencanaan Pembangunan Desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat Desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota".

³⁹ Pengaturan mengenai keterwakilan dalam Musrembang Desa dijelaskan dalam Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa Pasal 25 Ayat (3).

⁴⁰ Dalam UU Desa Pasal 82 Ayat (1) yang berbunyi: "Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa" menjadi dasar akan hak masyarakat untuk mengetahui berbagai informasi pembangunan desa, namun dalam prakteknya menjadi sumir dikarenakan tidak ada aturan turunan yang menjelaskan secara rinci mengenai informasi dan data seperti apa yang berhak diakses masyarakat serta proses dan cara masyarakat memperoleh data dan informasi tersebut.

kebebasan masyarakat untuk mengakses informasi desa, sehingga dengan adanya keterbukaan informasi tersebut, masyarakat selain mengetahui mengenai permasalahan yang sebenarnya juga mampu menyampaikan aspirasi dan solusi yang didasarkan kepada data desa yang telah dimiliki sebelumnya.

Ketiga, posisi ketidaksetaraan masyarakat dengan aktor lainnya. Musrempang desa sebagai forum yang mempertemukan berbagai pihak untuk membahas mengenai perencanaan pembangunan desa sudah seharusnya menempatkan para pemangku kepentingan dalam kedudukan yang setara, dalam artian setiap pihak memiliki kebebasan untuk menyampaikan aspirasi, tuntutan dan menentukan arah perencanaan pembangunan desa. Namun Musrempang desa menempatkan masyarakat sebagai pihak yang diundang oleh pemerintah desa yang mana posisi pemerintah desa sebagai penyelenggara Musrempang Desa.

Keadaan tersebut diatas berdampak kepada posisi masyarakat yang inferior dibanding dengan pemerintah desa, sehingga baik dalam proses penyampaian masalah desa dan usulan program pembangunan desa sampai dengan tahap memutuskan program pembangunan desa sebagai hasil Musrempang Desa posisi pemerintah desa sangat dominan dan masyarakat dalam prakteknya mengikuti apa yang disampaikan pemerintah desa dan kemudian menyetujui menjadi kebijakan pembangunan desa sebagai hasil Musrempang Desa, keadaan tersebut pada akhirnya gagal mewujudkan Musrempang Desa yang bersifat dialogis dimana adanya kesetaraan dan kebebasan dalam menyampaikan pendapatnya.

Pemahaman tersebut diatas menjadi bukti bahwa adanya ketidaksetaraan masyarakat dengan aktor lainnya, khususnya pemerintah desa mengakibatkan masyarakat bersikap pasif dan mengikuti arahan pemerintah desa yang berujung kepada sikap masyarakat untuk menyetujui berbagai kebijakan pembangunan desa sesuai dengan apa yang telah disampaikan oleh pemerintah desa, atas dasar tersebut perlu adanya pengaturan yang menjamin kesetaraan masyarakat dengan aktor lainnya dalam Musrempang Desa, sehingga masyarakat memiliki hak yang sama baik dalam menyampaikan aspirasi, tuntutan dan solusi terhadap permasalahan yang ada di desa dalam forum Musrempang Desa. Kesetaraan tersebut salah satu caranya dengan mengakomodasi unsur masyarakat sebagai pimpinan dalam forum Musrempang Desa.

Berbagai permasalahan dalam Musrempang Desa tersebut mengakibatkan nilai kesetaraan dalam berkomunikasi, bekerja sama, bermitra dan bersepakat dalam menyusun perencanaan pembangunan desa yang menjadi ciri dari perencanaan pembangunan desa secara partisipatif tidak dapat diwujudkan dan digantikan oleh dominasi artikulasi kepentingan pemerintah desa, sehingga perlu diupayakan pengaturan yang lebih jelas dan rinci yang mengakomodasi solusi terhadap permasalahan yang ada.

Musrempang desa sudah seharusnya diatur secara runut dan jelas dalam UU Desa, mengingat forum perencanaan pembangunan tersebut menjadi bagian penting dalam proses perencanaan partisipatif yang mana para pemangku kepentingan bertemu dan membahas secara bersama-sama mengenai arah pembangunan desa, adanya restrukturisasi forum Musrempang Desa yang didasarkan kepada akomodasi terhadap solusi dari permasalahan yang telah diuraikan di atas menjadi penting. Tujuan restrukturisasi Musrempang Desa selain ditujukan untuk lebih mencerminkan forum musyawarah dalam perencanaan partisipatif juga ditujukan secara substantif untuk lebih mengakomodasi kepentingan masyarakat yang mana dalam pembangunan desa dijadikan objek sekaligus subjek pembangunan desa yang harus turut aktif berpartisipasi dan menjadi objek pertama yang mendapatkan manfaat dari pembangunan desa.

V. PENUTUP

Substansi UU Desa telah memberikan kewenangan pembangunan kepada desa dari yang awalnya merupakan kewenangan pemerintah daerah. Namun banyaknya klausul pengaturan yang berkaitan dengan suprastruktur desa berimplikasi kepada kewenangan pembangunan desa yang diberikan menjadi tidak sepenuhnya menjadi hak desa. Secara administratif desa disibukan dengan *rigid*-nya tahapan dan pelaporan pembangunan desa yang harus disampaikan kepada pemerintah dan pemerintah daerah. Secara substantif campur tangan pemerintah daerah dalam pembangunan desa diwujudkan dengan adanya kewajiban desa untuk tetap berkoordinasi dengan pemerintah daerah dalam perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan pembangunan desa, serta masuknya program sektoral yang berasal dari pemerintah dan pemerintah daerah mengakibatkan termarginalkannya program pembangunan asli desa. Permasalahan tersebut selain sulit mewujudkan kemandirian desa dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan desa yang didasarkan kepada prakarsa dan potensi lokal juga memunculkan distraksi kewenangan pembangunan desa yang melahirkan adanya kewenangan pembangunan yang semu bagi desa.

Kondisi tersebut di atas melahirkan urgensi akan revisi terhadap UU Desa yang mana kewenangan pembangunan yang telah dilimpahkan kepada desa harus didukung dengan aturan yang mendorong penguatan dan pemberdayaan desa untuk bisa mewujudkan kemandirian pembangunan berdasar kepada prakarsa dan potensi desa, sehingga diharapkan tidak hanya akan mampu menciptakan kesejahteraan dan peningkatan kualitas hidup masyarakat desa, tetapi juga mampu menciptakan pola pembangunan yang berdasar kepada kemandirian, karakter dan ciri khas dari desa yang ada.

REFERENSI

- Alamsyah, Nur M. "Memahami Perkembangan Desa Di Indonesia." *Jurnal Academica* 3, no. 2 (2011): 647–660. <http://jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/academica/article/view/2284>.
- Amanulloh, Naeni. *Demokratisasi Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015.
- Basuki, Udiyo. "Desa Mawa Cara Negara Mawa Tata: Dinamika Pengaturan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Al-Mazahib* 5, no. 2 (2017): 321–344.
- Bunce, Eko W. "Refleksi Tiga Tahun Implementasi UU Desa No. 6 Tahun 2014." *Kompasiana.Com*. Last modified 2017. <https://www.kompasiana.com/tanjabbargo/5a1ee34ffcf681163c3fd222/refleksi-tiga-tahun-implementasi-uu-des-no-6-tahun-2014?page=all>.
- Cahyono, Heru, ed. *Konflik Elit Politik Pedesaan Di Indonesia*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2005.
- Deda, Andreas Jefri, and Suriel Samuel Mofu. "Masyarakat Hukum Adat Dan Hak Ulayat Di Provinsi Papua Barat Sebagai Orang Asli Papuadi Tinjau Dari Sisi Adat Dan Budaya: Sebuah Kajian Etnografi Kekinian." *Jurnal Administrasi Publik* 11, no. 2 (2014): 11–22.
- Deliarnoor, Nandang Alamsah, Soni Akhmad Nulhaqim, Iwang Gumilar, and Suryanto. "Memahami Kewenangan Pemerintah Desa: Studi Pada Desa Cinunuk Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung." *Jurnal Pengabdian Kepada*

- Masyarakat* 7, no. 2 (2018): 568–571.
- Eko, Sutoro. *Desa Membangun Indonesia*. Jakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), 2014.
- . *Kaya Proyek Miskin Kebijakan: Membongkar Kegagalan Pembangunan Desa*. Edited by Sutoro Eko. 1st ed. Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE), 2006.
- . *Regulasi Baru, Desa Baru*. Jakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), 2015.
- Hanif, Nurcholis. “Dua Ratus Tahun Praktik Demokrasi Desa: Potret Kegagalan Adopsi Demokrasi Barat Oleh Bangsa Indonesia.” *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 1, no. 3 (2012): 67–83.
- Harfi, M.Zaini. “Politik Hukum Pembentukan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.” *Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan* 4, no. 3 (2016): 408–422.
- Heck, Bernard van. *Participatory Development: Guidelines on Beneficiary Participation in Agricultural and Rural Development*. Second Edi. Rome-Italy: Food and Agriculture Organization, 2003.
- Herdiana, Dian. “Efektivitas Perencanaan Pembangunan Desa Dalam Perspektif Participatory Development Planning (Studi Di Desa Dayeuh Luhur Kabupaten Sumedang, Desa Kertawangi Dan Desa Jayamekar Kabupaten Bandung Barat Tahun 2015-2017).” Universitas Padjadjaran, 2018.
- Ian, Aji. “Undang-Undang Desa Sebagai Legitimasi Desa (Desa Dalam Hukum Ketatanegaraan Indonesia).” *Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 1 (2017): 46–62.
- Ibrahim, Johnny. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publising, 2006.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. Indonesia, 2014.
- Kementerian Dalam Negeri. “Kemendagri Dorong Upaya Peningkatan Kapasitas Aparatur Desa.” *Kemendagri.Go.Id*. Last modified 2019. <https://www.kemendagri.go.id/blog/29254-Kemendagri-Dorong-Upaya-Peningkatan-Kapasitas-Aparatur-Desa>.
- Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. *Indeks Desa Membangun 2015*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015.
- Kementerian Keuangan. *Buku Pintar Dana Desa: Dana Desa Untuk Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2017.
- Khoerunnisa, Firda Nuryani. “Pengaruh Pembangunan Nasional Terhadap Pembangunan Desa.” *Lembaran Masyarakat* 4, no. 1 (2018): 1–18.
- Kushandajani. “Implikasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Terhadap Kewenangan Desa.” *Jurnal Yustisia* 4, no. 2 (2015): 369–396.
- Kusuma, Miftakhul Khayri. “Negeranisasi Desa: Studi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Pacul Dan Desa Kasiman Kabupaten Bojonegoro PAsca Otonomi Daerah.” *Jurnal Politik Muda* 3, no. 2 (2014): 129–139.
- Luthfia, Agusniar Rizka. “Menilik Urgensi Desa Di Era Otonomi Daerah.” *Journal of Rural and Development* 3, no. 2 (2013): 136–137.
- Mardeli, Iis. “Kedudukan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.” Universitas Atma Jaya, 2015.
- Maulana, Yusuf. “Membangun Kemandirian Desa Dalam Bingkai Otonomi Daerah.” *Jurnal Penelitian Politik* 13, no. 2 (2016): 261–267.
- Nadir, Sakinah. “Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa : Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa.” *Jurnal Politik Profetik* 1, no. 1 (2013).
- Nur, Turiman Fachturahman. “Sejarah Humum Pengaturan Pemerintahan Desa

- (Sebuah Catatan Analisis Hukum Tata Pemerintahan Desa).” *Rajawaligarudapancasila.Blogspot.Com*.
- Nuraini, Siti. “Hubungan Kekuasaan Elit Pemerintahan Desa.” *Jurnal Kybernan* 1, no. 1 (2010): 1–13.
- Nurcholis, Hanif. “Pemerintahan Desa: Unit Pemerintahan Palsu Dalam Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia.” *Jurnal Politika* 5, no. 1 (2014): 1–19.
- Padan, Yansen Tipa. *Revolusi Dari Desa: Saatnya Dalam Pembangunan Percaya Sepenuhnya Kepada Rakyat*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2014.
- Sabardi, Lalu. “Konstruksi Makna Yuridis Hukum Adat Dalam Pasal 18B UUDN RI Tahun 1945 Untuk Identifikasi Adanya Masyarakat Hukum Adat.” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 43, no. 2 (2013): 170–196.
- Saleh, Hasrat Arif. “Kajian Tentang Pemerintahan Desa Perspektif Otonomi Daerah.” *Jurnal Government* 1, no. 1 (2008): 1–23.
- Sarip. “Produk Hukum Pengebirian Pemerintahan Desa.” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 49, no. 1 (2019): 60–75.
- Satriawan, M.Iwan. “Politik Hukum Pemerintahan Desa Di Indonesia.” *Jurnal Fiat Justisia* 7, no. 2 (2013): 149–159.
- Setianingsih, Irma. “Kontribusi Dana Desa Dalam Menurunkan Angka Kemiskinan Di Kabupaten Melawi.” *Jurnal Ekonomi Daerah (JEDA)* 1, no. 3 (2016): 1–18.
- Shohibuddin, Mohamad. “Peluang Dan Tantangan Undang-Undang Desa Dalam Upaya Demokratisasi Tata Kelola Sumber Daya Alam Desa: Perspektif Agraria Kritis.” *Jurnal Sosiologi* 21, no. 1 (2016): 1–33.
- Silahuddin, M. *Kewenangan Desa Dan Regulasi Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015.
- Susilowati, Nilam Indah, Dwi Susilowati, and Syamsul Hadi. “Pengaruh Alokasi Dana Desa, Dana Desa, Belanja Modal Dan Produk Domestik Regional Bruto Terhadap Kemiskinan Kabupaten/Kota Di Jawa Timur.” *Jurnal Ilmu Ekonomi* 1, no. 4 (2017): 514–526.
- Syahbandir, Mahdi. “Sejarah Pemerintahan Imeum Mukmim Di Aceh.” *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 16, no. 62 (2014): 1–17.
- Syamsu, Suhardiman. “Memahami Perkembangan Desa Di Indonesia.” *Government: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 1, no. 1 (2008): 77–88.
- Timotius, Richard. “Revitalisasi Desa Dalam Konstelasi Desentralisasi Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 48, no. 2 (2018): 323–344. <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/1666>.
- Toha, Suherman. *Penelitian Hukum Adat Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Desa (Studi Empirik Di Bali)*. Jakarta, 2011.
- Turmudi, Hadis. *Desa Dan Otonomi Asli (Studi Tentang Perangkat Desa Menuju Terciptanya Desa Yang Berotonomi Asli)*. Surakarta, 2017.