

EDISI 2



EDISI 2

Prof. Dr. Hanif Nurcholis, M.Si

PEMERINTAH DESA NAGARI GAMPONG MARGA DAN SEJENISNYA

PEMERINTAHAN TIDAK LANGSUNG
WARISAN KOLONIAL YANG INKONSTITUSIONAL

PEMERINTAH DESA, NAGARI, GAMPONG, MARGA, DAN SEJENISNYA
PEMERINTAHAN TIDAK LANGSUNG WARISAN KOLONIAL YANG INKONSTITUSIONAL



PENERBIT UNIVERSITAS TERBUKA

PEMERINTAH

DESA NAGARI GAMpong

MARGA DAN SEJENISNYA

PEMERINTAHAN TIDAK LANGSUNG WARISAN
KOLONIAL YANG INKONSTITUSIONAL

Prof. Dr. Hanif Nurcholis, M.Si.

PENERBIT UNIVERSITAS TERBUKA
KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
2020

**Pemerintah Desa Nagari Gampong Marga dan Sejenisnya
Pemerintahan Tidak Langsung Warisan Kolonial yang Inkonstitusional**

Penulis **Prof. Dr. Hanif Nurcholis, M. Si**

ISBN 978-602-392-932-0

E- ISBN: 978-602-392-933-7

Perancang Kover dan Ilustrasi: Faisal Zamil, S.Des.

Penata Letak : M. Rahmat Hidayatullah, A.Md.

Penerbit

Universitas Terbuka-Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
Jalan Cabe Raya, Pondok Cabe, Pamulang,
Tangerang Selatan - 15437, Banten - Indonesia
Telp.: (021) 7490941 (*hunting*); Fax.: (021) 7490147;
Laman: www.ut.ac.id

Edisi Kedua

Cetakan Pertama, Agustus 2020

©2020 oleh Universitas Terbuka

Hak Cipta dilindungi undang-undang ada pada penerbit Universitas Terbuka
Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan



*Buku ini dibawah lisensi *Creative Commons* Atribut Nonkomersial
Tanpa turunan 4.0 oleh Universitas Terbuka, Indonesia.*

Kondisi lisesi dapat dilihat pada [Http: //creativecommons.or.id/](http://creativecommons.or.id/)

Universitas Terbuka: Katalog Dalam Terbitan (Versi RDA)

Nama : Hanif Nurcholis

Judul : Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan Sejenisnya. Pemerintahan Tidak
Langsung Warisan Kolonial yang Inkonstitusional. (BNBB) / penulis, Prof. Dr. Hanif Nurcholis,
M.Si. ; perancang kover dan ilustrasi, Faisal Zamil, S.Des. ; penata letak, M. Rahmat Hidayatullah,
A.Md.

Edisi : 2 | Cetakan : 1

Deskripsi : Tangerang Selatan : Universitas Terbuka, 2020 | 464 halaman ; 23 cm
(termasuk daftar referensi)

ISBN 978-602-392-932-0

E- ISBN: 978-602-392-933-7

Subyek : 1. Pemerintahan Daerah

2. Pemerintahan Desa -- Nagari, Gampong, Marga

3. Local Government

4. Rural Government -- Nagari, Gampong, Marga

Nomor klasifikasi : 352.17 [23]

202000080

DAFTAR ISI

iii Daftar Isi

v Sambutan Rektor Universitas Terbuka

ix Sambutan Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

xxiii Kata Sambutan Prof. Dr. Sadu Wasistiono, M.Si.

(Guru Besar Institut Pemerintahan Dalam Negeri)

xxiii Kata Sambutan Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

(Pendiri Mahkamah Konstitusi dan Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia)

xxix Kata Sambutan Prof. Dr. Bagir Manan

(Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran dan Mantan Ketua Mahkamah Agung)

xli Prakata Prof. Dr. H. Hanif Nurcholis, M.Si.

lix Prakata Edisi Kedua

iii

1 BAB 01 Pendahuluan

45 BAB 02 Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan Sejenisnya Saat Ini adalah Pemerintahan Tidak Langsung Bentukkan Kolonial Bukan Bentukkan Masyarakat Desa Sendiri

85 BAB 03 UUD 1945 dan UUD NRI 1945 Tidak Mengatur Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan Sejenisnya

95 BAB 04 Sesat Pikir Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Sehingga Bertentangan Dengan UUD 1945 *Juncto* UUD NRI 1945 dan Berpotensi Menjadi Bom Waktu

105 BAB 05 Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan Sejenisnya Saat Ini Bukan Pemerintahan Adat Tapi Korporasi Sosial-Politik yang Dibentuk oleh Negara

119 BAB 06 Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan/atau Desa Adat Saat ini Bukan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat

135 BAB 07 Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan Sejenisnya Saat Ini Bukan Lembaga Hibrid Tapi Pemerintahan Semu

143 **BAB 08** Pengaturan Desa Adat Bertentangan Dengan Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945

153 **BAB 09** Rakyat Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan Sejenisnya Menjadi Korban Pemerintah Desa (atau Nama Lain) dan Pemerintah Atasan

203 **BAB 10** Pemerintahan Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan Sejenisnya dalam Rancangan *Founding Fathers* dan Norma UUD 1945 *Juncto* UUD NRI 1945 di Alam Kemerdekaan

229 **DAFTAR PUSTAKA**

241 **LAMPIRAN**

- 241** Lampiran 1 : Inlandsche Gemeente Ordonnantie 1906
 - 263** Lampiran 2 : Terjemah Inlandsche Gemeente Ordonnantie 1906
 - 283** Lampiran 3 : Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten 1938
 - 293** Lampiran 4 : Terjemah Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten 1938
 - 303** Lampiran 5 : Lembaran Negara 1906 No. 83 tentang Peraturan Penguasaan Keperluan Rumah Tangga
 - 311** Lampiran 6 : Lembaran Negara 1907 No. 212 tentang Memilih dan Memberhentikan Kepala Desa
 - 319** Lampiran 7 : Osamu Seirei No. 7 Tahun 1944 Tentang Pemilihan dan Pemecatan Kutuyoo
 - 321** Lampiran 8 : Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa
-

361 **PENUTUP**

377 **GLOSARIUM**

393 **INDEKS**

403 **TENTANG PENULIS**

SAMBUTAN REKTOR UNIVERSITAS TERBUKA

Demi ikut serta mengembangkan sains, sejak 2015 UT membuat kebijakan berupa tugas kepada profesor UT setiap tahun menulis buku referensi atau buku monograf di bidangnya sebagai bagian dari pengembangan sains. Pada 2019 salah satu profesor UT yaitu Prof. Dr. Hanif Nurcholis, M.Si berhasil menulis buku ini. Buku ini ditulis berdasarkan riset. Dengan demikian, buku ini memperkaya dan mengembangkan konsep dan teori sains di bidangnya yaitu pemerintahan lokal khususnya pemerintahan desa di Indonesia. Kami menyambut dengan senang hati dan memberikan penghargaan setinggi-tingginya kepada penulis atas terbitnya buku ini. Semoga buku ini memberikan kontribusi yang signifikan atas pengembangan sains administrasi negara bidang pemerintahan lokal/daerah dan menjadi rujukan utama atas upaya reformasi pemerintahan daerah pada umumnya dan pemerintahan desa pada khususnya.

Di Indonesia riset tentang pemerintahan desa sangat bermanfaat secara akademis dan praktis. Worldometers mencatat bahwa pada 2019 jumlah penduduk yang tinggal di desa sebanyak 117,7 juta jiwa (44%) dari total penduduk Indonesia sebesar 267,7 juta jiwa. Penduduk desa sebanyak 117,7 juta jiwa ini diurus oleh 74.954 satuan organisasi yang dibentuk negara dengan sebutan Pemerintah Desa. Dengan demikian, nasib 117,7 juta jiwa bangsa Indonesia banyak ditentukan oleh Pemerintah Desa. Jika Pemerintah Desa dapat

mengurus rakyat desa dengan baik dan benar maka rakyat desa menjadi sejahtera. Sebaliknya, jika Pemerintah Desa tidak dapat mengurus rakyat desa dengan baik dan benar maka rakyat desa tetap pada kondisi miskin dan sengsara sebagaimana kondisinya pada masa penjajahan.

Sejak zaman penjajahan (Perancis-Belanda, Inggris, Hindia Belanda, dan Jepang) Pemerintah telah membentuk satuan organisasi yang diberi tugas untuk mengurus rakyat desa. Satuan organisasi tersebut adalah pemerintah gemente pribumi (*inlandsche gemeente*) yang diatur dalam *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* Tahun 1906 (zaman Hindia Belanda) dan pemerintah *ku* (zaman pendudukan Jepang) yang diatur dalam *Osamu Seirei* Nomor 27 Tahun 1942 *juncto* *Osamu Seirei* Nomor 44 Tahun 1944. Pada zaman kemerdekaan satuan organisasi tersebut diatur dalam UU No. 5 tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa pada masa Orde Baru. Undang-undang ini pada masa Reformasi pengaturannya dimasukkan ke dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan UU No. 32 tahun 2004. Pengaturan tentang Desa kemudian diatur tersendiri lagi dalam UU No. 6/2014 Tentang Desa.

Ketika UU No. 6 tahun 2014 disahkan terjadi luapan kegembiraan yang luar biasa dari rakyat desa, kepala desa dan perangkatnya, DPR, dan Pemerintah. Semuanya meyakini bahwa UU No. 6 Tahun 2014 yang di dalamnya diatur adanya Dana Desa dari APBN per tahun anggaran adalah undang-undang terbaik di antara semua undang-undang yang pernah ada sehingga dapat menyejahterakan rakyat desa. Akan tetapi, setelah diimplementasikan selama lima tahun, indeks pembangunan manusia (IPM) di desa yang diukur berdasarkan tiga dimensi: (1) pengetahuan rakyat desa yang dihitung dari angka harapan

sekolah dan angka rata-rata lama sekolah; (2) umur panjang dan hidup sehat rakyat desa yang diukur dengan angka harapan hidup saat kelahiran; dan (3) standar hidup layak rakyat desa yang dihitung dari Produk Domestik Bruto/ PDB (keseimbangan kemampuan berbelanja) per kapita tidak mengalami perubahan yang signifikan.

Prof. Dr. Hanif Nurcholis tertarik untuk melakukan riset ilmiah atas fenomena tersebut. *Novelties* riset ini sangat menarik dan mengagetkan kita semua. *Pertama*, Pemerintah Desa yang selama ini diyakini sebagai pemerintahan asli buatan bangsa Indonesia, berdasarkan data yang sah, dibuktikan bahwa Pemerintah Desa yang diatur dalam UU No. 6 tahun 2014 adalah kelanjutan Pemerintah Gemente Pribumi (*Inlandsche Gemeente*) *junto* Pemerintah *Ku* buatan penjajah. *Kedua*, Pemerintah Desa sebagaimana diatur dalam UU No. 6 tahun 2014 inkonstitusional karena pengaturannya bertentangan dengan norma Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI 1945. *Ketiga*, Pemerintah Desa tidak memberikan pelayanan publik bidang pendidikan, kesehatan, dan peningkatan pendapatan rakyat desa. Pemerintah Desa dengan Dana Desa-nya hanya fokus pada pembangunan infrastruktur.

Temuan ilmiah tersebut saat ini menjadi tesis baru tentang pemerintahan desa yang didiskusikan dengan hangat dan ramai di DPR, MPR, Kementerian Dalam Negeri, dan masyarakat luas dalam bentuk bedah buku, *focus group discussion*, dan seminar. Fenomena ini tentu sangat menggembirakan karena pertanda bahwa bangsa Indonesia tetap berkomitmen membangun negara berdasarkan sains. Temuan ilmiah yang berupa koreksi atas kebijakan publik didiskusikan secara ilmiah dan diselenggarakan dalam forum-forum akademis yang terhormat. Dengan cara demikian, bangsa Indonesia akan

dapat menghasilkan sintesis baru yang lebih sempurna dalam pengaturan pemerintahan desa dengan tetap berpijak pada sains.

Kepada sidang pembaca selamat menikmati tulisan Prof. Dr. Hanif Nurcholis, profesor tetap bidang administrasi pemerintahan daerah pada Fakultas Hukum, Ilmu Sosial, dan Ilmu Politik Universitas Terbuka. Semoga para pembaca mendapatkan manfaat akademis dan praktis dari buku ini.

Pondok Cabe, September 2019

REKTOR UNIVERSITAS TERBUKA,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized capital 'A' followed by a horizontal stroke that curves upwards and then downwards.

PROF. OJAT DAROJAT, M.Bus., Ph.D

SAMBUTAN

KETUA MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

REPUBLIK INDONESIA

Negara Indonesia didirikan dengan latar belakang pemikiran mendalam berdasarkan sains. Oleh karena itu, negara sangat menghargai semua hasil riset ilmiah. Saya selaku Ketua MPR RI sangat mengapresiasi terbitnya buku tulisan Prof. Dr. Hanif Nurcholis, guru besar tetap bidang pemerintahan daerah pada Fakultas Hukum, Ilmu Sosial, dan Ilmu Politik Universitas Terbuka yang ditulis berdasarkan riset ilmiah. Saya memandang bahwa buku ini sangat bermanfaat sebagai rujukan ilmiah untuk menyempurnakan lembaga pemerintahan desa dan tata kelolanya ke depan.

Secara historis pengaturan pemerintah desa sudah dimulai sejak zaman Hindia Belanda di bawah *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* tahun 1906 lalu diteruskan pada zaman pendudukan Jepang di bawah *Osamu Seirei* Nomor 27 tahun 1942 *juncto* *Osamu Seirei* Nomor 7 tahun 1944. Setelah merdeka sampai dengan Orde Lama pemerintah desa diatur dengan Undang-Undang No. 22 tahun 1948, Undang-Undang No. 1 tahun 1957, dan Undang-Undang No. 19 tahun 1965. Akan tetapi, semua undang-undang tersebut belum sempat diimplementasikan karena kondisi sosial-politik yang belum mendukung. Pada zaman Orde Baru dengan diundangkannya Undang-Undang No. 5 tahun 1979, undang-undang tentang pemerintahan desa dapat diimplementasikan. Dinamika pengaturan mengenai desa terus berlangsung, masa Reformasi yang dimulai sejak 1998, Undang-Undang No. 5 tahun 1979 diperbaiki sesuai dengan semangat Reformasi, materinya tidak lagi diatur dengan undang-undang tersendiri, tetapi diintegrasikan ke dalam Undang-Undang No. 22 tahun

1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 di mana pengaturan tentang pemerintah desa juga berada di dalamnya.

Pada masa pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono periode kedua muncul aspirasi dari masyarakat agar pengaturan desa yang menyatu dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 diatur tersendiri dalam sebuah undang-undang khusus. Dengan undang-undang tersendiri diharapkan pemerintah desa akan lebih baik sehingga dapat memberikan pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan rakyat desa yang dampak akhirnya mempercepat kesejahteraan rakyat desa. Aspirasi tersebut direspons positif oleh DPR dan Pemerintah. Materi Undang-Undang No. 32 tahun 2004 kemudian dipecah menjadi tiga undang-undang: 1) undang-undang tentang pemerintahan daerah; 2) undang-undang tentang pemilihan kepala daerah; dan 3) undang-undang tentang desa. Undang-undang tentang desa yaitu dengan No. 6 tahun 2014.

Satu hal yang sangat penting dalam Undang-Undang No. 6 tahun 2014 adalah adanya ketentuan mengenai kewajiban negara untuk mengalokasikan Dana Desa yang bersumber dari APBN yang harus dianggarkan pada setiap tahun anggaran. Dengan adanya Dana Desa, pemerintah desa mempunyai anggaran yang pasti sehingga dapat melakukan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat dengan anggaran yang jelas. Dengan adanya undang-undang tentang desa menunjukkan terjadinya perubahan dan keberhasilan tidak saja pada infrastruktur desa tetapi juga pada interaksi masyarakat yang semakin baik yang didukung oleh teknologi komunikasi yang berkembang sampai ke desa. Namun dengan keberhasilan yang dicapai tersebut, dalam

perjalanan pelaksanaan undang-undang mengenai desa nampaknya tidak terlepas dari permasalahan diantaranya berkaitan dengan indeks pembangunan manusia (IPM) di desa, dalam kenyataan IPM belum mengalami perubahan yang signifikan, sebagian besar rakyat desa masih berpendidikan SMP ke bawah, angka harapan hidup rakyat desa masih belum meningkat, demikian juga angka kematian ibu yang melahirkan dan angka kematian bayi masih tinggi. Selain itu Produk Domestik Bruto/ PDB (keseimbangan kemampuan berbelanja) per kapita masih rendah.

Dalam konteks tersebut saya kira hal-hal di bawah ini perlu mendapat perhatian:

1. Pengaturan kewenangan antara Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa dan PDTT;
2. Pengaturan kewenangan desa administratif dan desa adat;
3. Konsistensi antara pengaturan desa administratif dan desa adat;
4. Pengaturan kelembagaan desa administratif dan desa adat;
5. Pengaturan tentang status BUMDes;
6. Keuangan Desa;
7. Tata ruang desa.

Dalam perspektif negara modern, ketika ada masalah maka harus dicarikan jawabannya secara ilmiah. Buku tulisan Prof. Dr. Hanif Nurcholis mengungkapkan masalah tersebut dari perspektif sains administrasi negara. Riset ini mengungkapkan enam tema: 1) status pemerintah desa administratif; 2) konstitusionalitas desa administratif; 3) kaitan desa administratif dengan kesatuan masyarakat hukum adat (*indigenous people*); 4) mekanisme kerja desa administratif; 5) dampak penyelenggaraan pemerintahan desa administratif terhadap rakyat desa, kepala desa, dan

perangkat desa; dan 6) rancangan *founding fathers* dan norma konstitusi tentang pemerintahan desa dan kesatuan masyarakat hukum adat (*indigenous people*).

Saya mengapresiasi temuan tersebut karena menghadirkan informasi baru mengenai pemerintah desa yang belum diungkapkan oleh peneliti lain. Dikaitkan dengan Konstitusi/UUD NRI 1945, mandat Konstitusi sudah sangat jelas bahwa Negara harus melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Untuk mewujudkan tiga mandat ini, Negara memerlukan satuan organisasi pemerintah terdepan yang dapat bekerja secara efektif, efisien, dan ekonomis. Pemerintah desa sebagai satuan organisasi pemerintah terdepan perlu meningkatkan kinerja sebagaimana diharapkan bangsa Indonesia. Untuk itu, lembaga pemerintah desa perlu terus disempurnakan sesuai dengan karakter bangsa yang dijiwai oleh Pancasila dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan semboyan Bhineka Tunggal Ika yang kesemuanya dirajut dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945. Hasil penelitian yang ditulis oleh Prof. Dr. Hanif Nurcholis menjadi materi yang sangat berguna untuk menyempurnakan pengaturan pemerintah desa ke depan.

Jakarta, Juli 2020

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KETUA,

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.

H. BAMBANG SOESATYO, S.E., M.B.A

KATA SAMBUTAN

Prof. Dr. Sadu Wasistiono, M.Si.
(GURU BESAR INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI)

Saya menyambut dengan senang hati permintaan memberikan kata sambutan untuk buku berjudul **“Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan Sejenisnya Pemerintahan Tidak Langsung Warisan Kolonial yang Inkonstitusional”** yang ditulis oleh kolega saya di Universitas Terbuka, Prof. Dr. Hanif Nurcholis, M.Si. Perasaan senang tersebut karena saya memiliki teman yang secara intens menggeluti Desa dengan segala permasalahannya. Pada waktu menulis disertasi saya di Program Doktor Ilmu Sosial Universitas Padjadjaran Bandung tahun 1996, isu tentang Desa adalah isu yang tidak menarik. Kalah dengan isu mengenai otonomi daerah, pemilihan umum, maupun isu tentang partai politik. Tetapi sejak hadirnya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kajian skripsi, tesis, disertasi, maupun penelitian untuk jurnal yang membahas tentang Desa mulai banyak dilakukan.

Prof. Hanif termasuk produktif dalam menulis buku tentang Desa. Salah satu buku lainnya berjudul **“Desa Dinas – Unit Pemerintahan Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI”**. Esensi kedua buku tulisan Prof. Hanif berkisah tentang kegelisahannya mengenai ambivalensi pengaturan tentang Desa antara sebagai *“self-governing community”* maupun sebagai *“local self-government”*. Pertarungan pilihan paradigma dalam mengatur Desa atau dengan nama lain yang sejenis mengemuka pada saat pembahasan RUU tentang Desa

(yang semula berjudul RUU tentang Pemerintahan Desa). Sebagai salah satu anggota Tim Penyusun RUU dari pihak Pemerintah, saya merasakan langsung pertarungan gagasan tersebut. Keputusan politiknya berupa kompromi dengan menggunakan kedua paradigma tersebut secara bersama-sama. Hal tersebut dapat dilihat dari Penjelasan Umum UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Ambivalensi pengaturan tentang desa atau nama lain yang sejenis nampak dari kedudukan, tugas, wewenang, serta imbalan dari perangkatnya. Dengan menempatkan desa sebagai komunitas yang mengelola kepentingannya sendiri, maka sebagai konsekuensinya perangkat desa atau dengan nama lain yang sejenis bukan bagian dari birokrasi negara. Mereka bekerja untuk komunitasnya secara sukarela, tidak diberi gaji atau tunjangan, tetapi dapat diberikan uang kehormatan (*honorarium*) sesuai kemampuan keuangan desa bersangkutan. Mereka yang duduk sebagai perangkat desa adalah orang-orang yang dihormati di desanya karena pengabdianya, bukan untuk mencari penghasilan. Imbalan yang diterima lebih berbentuk “imbalan sosial” (*social reward*), daripada imbalan dalam bentuk materi atau uang.

Dari sejakjaman Majapahit sebagaimana dapat dilacak dari buku “*Sapta Parwa*” yang ditulis oleh Moch. Yamin¹, maupun pada masa Hindia Belanda sebagaimana yang dapat dilacak dalam buku Raffles berjudul “*The History of Java*,”² diperoleh pemahaman bahwa desa atau nama lain yang sejenis di berbagai wilayah Nusantara adalah

¹ Yamin, Muhammad; 1962. **Tatanegara Madjapahit – Sapta Parwa**; Yayasan Prapantja, Jakarta. Buku ini terdiri dari tujuh jilid (parwa). Pengaturan tentang pemerintahan desa diatur dalam Parwa V Bagian VII.

² Raffles, Thomas Stamford; 2008. ***The History of Java***; Terjemahan oleh Eko Prasetyaningrum, Nuryati Agustin, dan Idda Wooryati Mahbubah; Penerbit Narasi; Yogyakarta.

komunitas yang diberi tugas tambahan menjalankan tugas kerajaan/negara. Konsekuensi logisnya, perangkat desa atau dengan nama lain yang sejenis tidak dijadikan pegawai kerajaan/negara. Mereka bekerja tanpa imbalan dalam bentuk uang (gaji, upah) melainkan dalam bentuk pinjaman kekayaan desa (tanah bengkok dan lain-lain) serta dalam bentuk penghargaan sosial. Bahkan di berbagai daerah seperti Bali, mereka bekerja dengan sukarela karena sifatnya ibadah.

Pada sisi lain, *local self-government* diartikan sebagai pemerintah sendiri skala lokal, yakni kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, serta diakui oleh otoritas negara. Perubahan kedudukan desa terjadi setelah Republik Indonesia merdeka. Perubahan tersebut secara langsung mempengaruhi kedudukan perangkat desa. Dalam konteks ini, desa diposisikan sebagai organisasi formal yang dibentuk oleh sebuah “*society*” untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan komunitas sebagai sebuah lembaga dibentuk untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan kelompoknya.

Kedudukan Desa di Indonesia yang semula sebagai komunitas mulai berubah sejak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Undang-undang ini membagi Negara RI (NRI) menjadi tiga tingkatan yakni Provinsi, Kabupaten (Kota Besar) dan Desa (Kota Kecil).³ Ketentuan inilah yang mulai menempatkan desa sebagai daerah otonom paling bawah (sebagai kesatuan masyarakat hukum) sekaligus

³ Lihat Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1948.

menjadi bagian birokrasi negara. Berdasarkan ketentuan tersebut mereka yang semula bekerja sebagai perangkat desa (tetapi bukan sebagai pegawai pemerintah) dan diberi imbalan berupa tanah jabatan, berubah menjadi pegawai negeri yang digaji oleh uang negara. Di sinilah embrio keinginan menjadikan perangkat desa sebagai pegawai negeri.

Pertimbangan yang dibuat para penyusun UU pada saat itu lebih pada aspek politis untuk mengakomodasi semangat berpolitik dari komponen bangsa setelah lepas dari penjajahan Belanda dan baru merasakan kemerdekaan. Akan tetapi, pertimbangan politik tersebut kurang mempertimbangkan kemampuan keuangan negara yang sangat terbatas, mengingat NRI baru saja berdiri sebagai sebuah negara merdeka dan berdaulat. Sumber-sumber keuangan negara belum tergalai karena ekonomi juga belum tumbuh. Kenyataan yang terjadi menunjukkan keputusan politik yang telah dituangkan dalam bentuk pasal dalam UU tidak kunjung diwujudkan, sampai UU tersebut kemudian diganti dengan UU yang baru.

Pada UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1948,) diatur bahwa wilayah RI dibagi menjadi tiga tingkatan daerah (Daerah Swatantra Tingkat I, Daerah Swatantra Tingkat II, dan Daerah Swatantra Tingkat III).⁴ Meskipun tidak disebutkan secara eksplisit, yang dimaksud dengan Daerah Swatantra Tingkat III adalah Desa atau dengan nama lain yang sejenis. Ketentuan ini melanjutkan kebijakan politik yang sudah dibuat oleh UU sebelumnya. Pengaturan tentang kepegawaian Daerah Swatantra Tingkat III diatur melalui UU tentang kepegawaian.

⁴ Lihat Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1957.

Di dalam UU Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian, mulai diperkenalkan istilah “pegawai negeri.” Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU tersebut bahwa yang dimaksud dengan pegawai negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, diangkat, digaji menurut Peraturan Pemerintah yang berlaku dan dipekerjakan dalam suatu jabatan negeri oleh pejabat negara atau badan negara yang berwenang. Tidak ada pernyataan eksplisit bahwa pamong desa atau perangkat desa adalah pegawai negeri, karena belum jelas juga apakah kepala desa itu pejabat negara. Dengan alasan yang sama seperti UU sebelumnya, keputusan politik membentuk Daerah Swatantra Tingkat III pada UU Nomor 1 Tahun 1957 tidak kunjung terwujud. Ketentuan yang termuat dalam UU tidak dapat dilaksanakan secara konsekuen. Perangkat desa yang semula akan dijadikan pegawai negeri juga tidak kunjung terwujud.

Puncak keputusan politik untuk menjadikan desa sebagai daerah otonom tertuang dalam UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Pasal 25 ayat (1) s/d ayat (5) UU Nomor 19 Tahun 1965 mengatur tentang Pamong Desapraja, yang mengepalai sebuah dukuh sedangkan Pasal 28 ayat (1) s/d (3) mengatur tentang panitera desapraja sebagai pegawai desapraja yang memimpin penyelenggaraan tata-usaha desapraja dan tata-usaha Kepala Desapraja. Mereka adalah pegawai pemerintah Desapraja sebagai daerah otonom tingkat III, tetapi tidak secara eksplisit disebut sebagai pegawai negeri karena di dalam UU Nomor 18 Tahun 1961 tidak ada ketentuan mengenai hal tersebut. Tragisnya UU Nomor

19 Tahun 1965 begitu lahir langsung dibekukan dan dinyatakan tidak berlaku karena adanya pergantian rejim dari Orde Lama ke Orde Baru. Pupus sudah harapan menjadikan perangkat desa sebagai pegawai negeri.

Setelah 14 tahun UU Nomor 19 Tahun 1965 dicabut, kemudian lahir UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa sebagai penggantinya. UU ini secara eksplisit mengatur tentang Pemerintahan Desa. Akan tetapi, tidak menyebutkan bahwa pemerintahan desa sebagai daerah otonom tingkat III. UU Pokoknya yakni UU Nomor 5 Tahun 1974 hanya mengenal dua tingkatan yakni Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Sejak saat itu keinginan politik yang telah ditetapkan menjadi keputusan politik untuk menjadikan desa sebagai Daerah Tingkat III, hilang sudah. Desa ditempatkan dalam posisi ambivalen antara sebagai lembaga pemerintah dan sebagai lembaga kemasyarakatan. Disebut pemerintah, tetapi kedudukan, hak, kewajibannya tidak sama dengan pemerintah daerah. Desa adalah organisasi pemerintah semu (*quasi local self-government*). Kerancuan tersebut terpelihara terus sampai sekarang.

Pada UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagai pengganti UU Nomor 18 Tahun 1961, khususnya Pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) terdiri dari: a) PNS Pusat; b) PNS Daerah; dan c) PNS lain yang ditetapkan dengan PP. Tetapi kemudian tidak pernah diatur secara eksplisit bahwa perangkat desa termasuk kategori PNS lain. Artinya pamong desa atau perangkat desa bukanlah PNS.

Di dalam UU Nomor 5 Tahun 1979 yang mengatur tentang Pemerintahan Desa, tidak ada satupun pasal yang mengatur kedudukan perangkat desa sebagai PNS. Artinya oleh berbagai UU yang ada, perangkat desa memang tidak pernah dijadikan PNS. Kedudukannya

adalah sebagai perangkat dari desa sebagai kesatuan masyarakat hukum setempat, yang dibiayai dari sumber keuangan desa itu sendiri baik berasal dari pemanfaatan tanah kekayaan desa maupun dari iuran warga desa. Nasib perangkat desa menjadi tidak menentu, sehingga minat untuk menjadi perangkat desa menjadi semakin menurun, karena imbalan berbentuk penghargaan sosial sudah tidak menarik lagi.

Pada UU Nomor 43 Tahun 1999 sebagai pengganti UU Nomor 8 Tahun 1974 juga tidak pernah diatur secara eksplisit maupun implisit mengenai kedudukan pamong desa atau perangkat desa. UU Nomor 43 Tahun 1999 kemudian diganti dengan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Tetapi keberadaan perangkat desa juga tidak diatur secara khusus. Ada dua jenis ASN yakni: 1) PNS; dan 2) PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja)⁵. Perangkat Desa sudah jelas bukan PNS, meskipun memakai pakaian PDH seperti PNS lengkap dengan tanda anggota Korpri. Akan tetapi, perangkat desa juga tidak dapat dikategorikan sebagai PPPK. PP Nomor 49 Tahun 2018 tidak menyebut secara eksplisit bahwa perangkat desa termasuk PPPK. Tetapi keputusan politik dapat saja dibuat untuk memasukkan perangkat desa sebagai PPPK dengan berbagai konsekuensi, terutama pembiayaan (gaji, tunjangan, pensiun) dan pengembangan karier.

Sejak UU Nomor 5 Tahun 1974 diganti dengan UU Nomor 22 Tahun 1999, kemudian diganti lagi oleh UU Nomor 32 Tahun 2004, yang kemudian terakhir diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, keinginan politik untuk menjadikan desa sebagai daerah otonom terbawah semakin pudar dan semakin tidak jelas. Ambivalensi masih terus dipertahankan sampai saat ini.

⁵ PPPK diatur secara khusus melalui PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja.

Dari sebelas bab buku yang ditulis Prof. Hanif, sebagian besar berisi kritik terhadap konsep berpikir yang sudah mapan. Pemikiran beliau dapat dikategorikan sebagai anti *mainstream*. Sebagai contoh dapat dibaca uraian pada Bab 2 yang menyebutkan bahwa pemerintahan Desa atau nama lain yang sejenis adalah pemerintahan tidak langsung bentukan kolonial, bukan bentukan masyarakat desa sendiri. Pernyataan pada Bab 2 tidak sepenuhnya benar, karena sebelum VOC datang, sudah ada kesatuan masyarakat hukum adat yang mengatur kebutuhan dan kepentingan masyarakat setempat dengan cara-cara mereka sendiri⁶. VOC yang kemudian digantikan oleh Pemerintahan Hindia Belanda kemudian mengakui keberadaan Desa atau nama lain yang sejenis dengan tujuan untuk membantu kepentingan kolonial melalui model pemerintahan tidak langsung (*indirect rule*)⁷. Dilihat dari ciri dan proses terbentuknya, desa dengan nama lain yang sejenis dapat dibedakan menjadi tiga kategori: 1) desa yang sudah ada sebelum kedatangan VOC yang dilanjutkan oleh Pemerintah Hindia Belanda; 2) desa yang dibentuk dan diakui keberadaannya pada saat pemerintahan Hindia Belanda; dan 3) desa yang dibentuk setelah kemerdekaan. Desa yang dibentuk terakhir lebih condong sebagai desa administratif guna membantu kepentingan supradesa (pusat, provinsi, kabupaten/kota).

Pada Bab 4 dibahas mengenai sesat pikir UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang bertentangan dengan UUD 1945. Seperti telah diketahui bersama bahwa sebuah undang-undang adalah produk politik

⁶ Lihat lebih lanjut tulisan Muhammad Yamin; *ibid*.

⁷ IGO (*Inlandsche Gemeente Ordonantie*) 1906 dan IOGB (*Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten*) 1938 pada dasarnya berisi pengakuan terhadap Desa dan nama lain yang sejenis sebagai Lembaga yang mengurus kebutuhan dan kepentingan masyarakat setempat.

yang sangat dipengaruhi oleh suasana kebatinan para penyusunnya. Seperti telah dikemukakan di atas bahwa bentuk gabungan antara *self-governing community* dengan *local self-government* (*quasi*) merupakan kompromi politik yang disepakati oleh Pemerintah dan DPR-RI, dan sekarang telah menjadi hukum positif.

Keinginan Prof. Hanif agar bentuk desa dikembalikan seperti gagasan para pendiri negara (seperti tertuang pada Bab 10) tergantung pada keputusan politik para penyelenggara negara yang sedang berkuasa. Tetapi sejarah telah mengajarkan kepada kita semua bahwa keputusan politik yang ditetapkan dalam bentuk pasal dalam UU saja ternyata tidak mudah untuk dilaksanakan secara konsisten. Pengambilan keputusan politik mengenai kedudukan desa atau nama lain yang sejenis perlu juga mempertimbangkan arah perubahan yang terjadi pada aras global yang berbasis IT. Pada Revolusi Industri 4.0 saat ini, kekuatan mikro (*micro-power*) serta aktor non-negara (*non-state actors*) memegang peran penting.⁸ Hal tersebut sejalan pula dengan pandangan Rifkin mengenai menguatnya kekuatan dari samping (*lateral power*) yang secara bertahap menggeser kekuatan hierarkis (*hierarchical power*)⁹. Bentuknya adalah memperkuat lembaga-lembaga kemasyarakatan tanpa harus menjadi bagian dari birokrasi negara. Arah perubahannya sejalan dengan gerakan populisme yang sedang berkembang di seluruh dunia, yang intinya mengurangi sebanyak mungkin peran negara dalam kehidupan masyarakat.

⁸ Schwab, Klaus; 2016. *The Fourth Industrial Revolution*; Crown Business; USA.

⁹ Rifkin, Jeremy; 2011. *The Third Industrial Revolution - How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy, and the World*; Palgrave Macmillan, USA.

Gerakan memangkas birokrasi sudah dimulai sejak tahun 1997 melalui tulisannya Osborne dan Plastrik.¹⁰ Pemangkasan birokrasi sejalan dengan menguatnya kesadaran warganegara akan kedudukannya sebagai pemilik kedaulatan (dalam sistem negara berbasis kedaulatan rakyat), yang selama ini banyak dimanipulasi oleh politisi dan birokrasi yang sedang berkuasa.

Pada bagian akhir kata pengantar, saya ingin mengucapkan selamat pada Prof. Hanif yang sudah secara konsisten mengangkat isu mengenai desa. Meskipun konsep berpikir saya seringkali tidak selalu sejalan dengan pemikiran Prof. Hanif, tetapi sebagai sesama kolega dosen kita terus membangun komunikasi ilmiah untuk sama-sama mencari kebenaran ilmiah yang menurut Karl R. Popper sifatnya memang tentatif. Mari terus berkarya membangun Bangsa yang maju.

Lembah Manglayang Jatinangor,
Medio Februari, 2019,

Prof. Dr. Sadu Wasistiono

¹⁰ Osborne, David and Peter Plastrik; 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*; Perseus Books Publishing, USA.

KATA SAMBUTAN

**PROF. DR. JIMLY ASSHIDDIQIE, S.H.
(PENDIRI MAHKAMAH KONSTITUSI DAN GURU BESAR
HUKUM TATA NEGARA UNIVERSITAS INDONESIA)**

Saya sungguh bersukacita menyambut terbitnya buku karya Prof. Dr. Hanif Nurcholis, M.Si ini. Isinya sangat informatif dan sarat dengan ide-ide yang menginspirasi disertai data-data sejarah normatif hukum Indonesia yang hampir dilupakan orang. Saya berharap buku ini dapat menjadi bahan bagi para mahasiswa, dosen, para sarjana peminat studi perdesaan dan sistem pemerintahan daerah pada umumnya, dan para penentu kebijakan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah pada umumnya. Isinya dapat dijadikan bahan yang mengajak pembacanya berpikir ‘*out-of-the-box*’ dari kerangkeng kebijakan umum yang berlaku dewasa ini. Apalagi, di era pasca modern sekarang ini, semakin sedikit para ilmuwan yang menekuni bidang kajian perdesaan, tidak saja terkait dengan kajian di bidang ekonomi pedesaan tapi juga di bidang politik pemerintahan dan bahkan di bidang kajian budaya dan adat istiadat masyarakat desa. Karena itu, kita patut memberikan apresiasi kepada penulis atas ketekunannya menggeluti permasalahan pemerintahan desa ini.

Desa menurut UU No. 5 Tahun 1979 adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri

dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut UU No. 22 Tahun 1999, desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten. Selanjutnya, PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa menegaskan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun menurut UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kecenderungan pola pengaturan dalam ketiga undang-undang di atas sama dengan perspektif yang melandasi cara pandang semua upaya pengaturan tentang desa selama ini, terutama sejak zaman Orde Baru, yaitu kecenderungan untuk penyeragaman. Hal itu, ternyata pula dalam cara pandang yang terdapat dalam ketentuan UU terbaru di atas. Ruang lingkup pengertian desa menjadi semakin luas cakupannya, yaitu meliputi juga pengertian komunitas yang sebelumnya disebut dengan istilah-istilah lain, seperti nagari, negeri, kampung, gampong, dusun, lembang, dan lain sebagainya. Struktur pemerintahan

desa menjadi semakin mengalami penyeragaman yang sangat boleh jadi memang perlu dan dibutuhkan tapi di pihak lain sangat mungkin mengakibatkan hal-hal yang justru akan semakin merusak bagi masa depan komunitas masyarakat perdesaan yang beraneka ragam rupa dan bentuknya di seluruh tanah air yang harus diakui memang sangat majemuk.

Cara pandang penyeragaman tidak lain merupakan cermin dari paradigma para pemikir dan perumus kebijakan nasional di Jakarta yang cenderung sangat 'bias', dengan memandang keanekaragaman Indonesia dari ibukota, lalu dengan kemuliaan semangat ke-Indonesiaan ingin mengatur semua aspek kehidupan dengan cara men-generalisasikan seluruh masyarakat dan wilayah tanah air Indonesia menjadi satu di bawah satu kesatuan sistem pemerintahan nasional. Jika muncul ide untuk menjaga keanekaragaman antardaerah dan bahkan antardesa, segera muncul argumen, "NKRI harga mati", maka selesailah semua diskusi dan perdebatan seilmiah apapun juga. Itulah yang tercermin dalam semua upaya pengaturan tentang desa selama ini.

Di samping itu, perumusan ketentuan mengenai kabupaten dan kota dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 dan dalam undang-undang, mudah sekali disalahpahami seakan-akan pemerintahan daerah kabupaten dan kota itu berada dalam satu nafas pengaturan. Orang sering lupa bahwa dalam rumusan Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945, dinyatakan, "Hubungan wewenang antara pemerintah pusat, dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah". Bahkan dalam banyak Peraturan perundang-undangan, pengaturan

mengenai hal ini biasa ditulis dengan garis miring, yaitu “pemerintahan kabupaten/kota” untuk menggambarkan bahwa keduanya diatur dalam satu nafas yang persis sama satu sama lain. Lihat misalnya pada Pasal 2 ayat (2) tentang Pembagian Wilayah Negara, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan: “Daerah kabupaten/kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa”. Perumusan demikian menggambarkan seolah-olah antara daerah kabupaten dan kota sama dan setara, sehingga cukup ditulis dengan kata “kabupaten/kota”. Padahal, dari segi sejarah maupun dari segi kondisi sosial ekonomi dan budaya serta tingkat peradaban masyarakatnya, jelas berbeda sehingga memerlukan struktur pemerintahan yang sudah seharusnya dibedakan pula.

Berdasarkan kerancuan-kerancuan tersebut, kepada Prof. Dr. Hanif Nurcholis, saya juga menganjurkan setelah terbitnya buku ini juga mulai mempertimbangkan untuk menyusun satu buku lagi yang khusus mendiskusikan mengenai struktur pemerintahan kota di masa depan. Banyak sekali perkembangan baru yang mengharuskan kita menyumbangkan pemikiran akademis yang mendahului kesadaran politik para penentu kebijakan. Misal, muncul fenomena kota-kota satelit di samping atau di sekitar kota-kota besar seperti Bumi Serpong Damai di dekat Jakarta, Cimahi di dekat Kota Bandung, Sidoarjo di dekat Kota Surabaya, dan lain-lain. Fenomena ini, mengharuskan kita mengatur ulang struktur dan prosedur pemerintahan kota di seluruh tanah air.

Kembali tentang desa, jika kita ajukan pertanyaan jangka panjang, sesungguhnya sampai abad ke berapa lagi kah keberadaan desa dan sistem pemerintahan desa akan terus ada dalam sistem negara modern Indonesia di masa

depan? Mengapa di negara-negara maju seperti Perancis dan lain-lain di Eropa, semua kehidupan penduduk ada di kota-kota semua. Mulai dari kota yang paling kecil sampai ke kota yang paling besar, semua dipimpin oleh seorang walikota. Dalam konteks ini desa bukan lagi sebagai tempat pemukiman penduduk dan sistem pemerintahan tapi sebagai objek wisata di luar kota. Karena itu, kajian-kajian sistem pemerintahan kota di masa mendatang juga sudah harus mulai dikaitkan dengan perkembangan-perkembangan baru semacam ini. Dengan demikian, masih banyak persoalan yang harus mendapat perhatian para ilmuwan untuk menyumbangkan kajian-kajian akademisnya untuk Indonesia yang semakin maju di masa mendatang.

Akhirnya, kita ucapkan selamat kepada Prof. Dr. Hanif Nurcholis atas terbitnya buku ini. Semoga menjadi bahan bacaan yang dicari oleh khalayak pembaca dan peminat pada umumnya. Semoga segera dapat terbit buku-buku berikutnya yang memberi pencerahan bagi dunia ilmu pengetahuan dan praktik pembangunan daerah dan pembangunan nasional di masa depan.

Jakarta, 14 Februari 2019

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH.
Pendiri/Ketua Mahkamah Konstitusi
RI (2003-2008), Ketua Dewan
Kehormatan Penyelenggara Pemilu
(2012-2017), Guru Besar Hukum
Tata Negara Universitas Indonesia

KATA SAMBUTAN

Prof. Dr. Bagir Manan
(GURU BESAR HUKUM TATA NEGARA
UNIVERSITAS PADJADJARAN DAN MANTAN
KETUA MAHKAMAH AGUNG)

Buku di hadapan Anda mendeskripsikan dan menganalisis satuan pemerintahan asli Indonesia yang secara konstitusional tetap dipertahankan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merdeka – baik oleh Konstitusi RIS, UUD-Sementara 1950, maupun UUD 1945 dan sesudah perubahan. Satuan pemerintahan asli tersebut, juga tetap ada dan dipertahankan pada masa pemerintahan Hindia Belanda. Mula-mula pemerintahan Hindia Belanda membiarkan (*toelating*) saja satuan pemerintahan asli tanpa diatur tapi kemudian pemerintah Hindia Belanda menetapkan berbagai Peraturan yang mengatur aneka ragam satuan pemerintahan asli: Desa dengan IGO 1906 (*ordonansi gemente pribumi*), Kabupaten dengan *Regentschapsordonnantie* (*ordonansi kabupaten*), dan kerajaan-kerajaan/kesultanan-kesultanan (*zelfbesturende landschappen*) dengan *Zelfbestuursregelen* 1938. Untuk Desa luar Jawa seperti marga, nagari, gampong, dan lain-lain mempunyai pengaturan sendiri-sendiri tapi kemudian disatukan dalam IGOB 1938. *Zelfbestuursregelen* 1938 mengatur – antara lain – pengakuan dan hubungan kerajaan-kerajaan asli dengan pemerintah Hindia Belanda, baik atas dasar “kontrak panjang” maupun “kontrak pendek”. Dasar-dasar pengaturan ini dapat dibaca dalam IS Pasal 118. Khusus untuk Kabupaten (*Landschappen*) diatur dalam IS Pasal 126 sampai dengan Pasal 130.

Ada beberapa dasar alasan pemerintah Hindia Belanda memperbolehkan atau membiarkan satuan pemerintahan asli (orang Indonesia mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan asli).

Pertama; perwujudan pandangan (dipelopori van Vollenhoven), bahwa rakyat Indonesia mempunyai sistem hukum sendiri (hukum adat) termasuk tata pemerintahannya.

Kedua; dengan pengakuan atau membiarkan pemerintahan asli, pemerintah Hindia Belanda tidak perlu membentuk satuan pemerintahan setingkat desa atau semacam itu.

Ketiga; pemerintahan asli - langsung atau tidak langsung menjadi “perantara” antara pemerintah Hindia Belanda dengan rakyat dalam menjalankan pemerintahan, seperti pemungutan pajak.

Keempat; sebagai cara menghindari “konflik” dengan rakyat, karena rakyat dipimpin dan diurus dari kalangan mereka sendiri.

Membiarkan dan mengakui satuan pemerintahan asli juga pernah terjadi misalnya di Belanda dan Inggris. Di Belanda, sebelum menjadi negara kesatuan, telah ada berbagai satuan pemerintahan yang berdiri sendiri. Satuan-satuan pemerintahan tersebut dibiarkan tetap ada sebagai satuan pemerintahan lokal dalam negara kesatuan (1814). Begitu pula di Inggris. Sebelum menjadi negara kesatuan, telah ada berbagai pemerintahan lokal yang diatur dan dijalankan menurut (berdasarkan) hukum kebiasaan setempat (*local customary law*). Satuan-satuan pemerintahan lokal tersebut tetap dibiarkan. Salah satu sisa pemerintahan asli adalah “*Parish*” yang masih ada sampai sekarang.

Telah dikemukakan, secara konstitusional, semua UUD Indonesia yang pernah dan masih berlaku tetap mengakui dan membiarkan satuan pemerintahan asli.

1. **Konstitusi RIS, Pasal 47:**

“Peraturan-Peraturan ketatanegaraan negara-negara haruslah menjamin hak atas *kehidupan rakyat sendiri* kepada berbagai persekutuan-rakyat di dalam lingkungan daerah mereka itu dan harus pula mengadakan kemungkinan untuk mewujudkan hal itu secara kenegaraan dengan aturan-aturan tentang penyusunan persekutuan itu secara demokrasi dalam daerah-daerah otonom”.

2. **UUDS 1950**

UUDS 1950 tidak memuat ketentuan tentang “kehidupan rakyat sendiri” (*volksgemeenschappen*) seperti yang diatur Konstitusi RIS, Pasal 47 (supra). UUDS 1950 hanya mengatur tentang “swapraja” (*zelfbesturendelandschappen*). Swapraja hanya salah satu bentuk pemerintahan asli.

UUDS 1950, Pasal 131 ayat (1) memuat ketentuan:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangga sendiri (*autonoom*), dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang; dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara”

Sebagian ketentuan ini diambil dari UUD 1945, Pasal 18. Perbedaannya, dalam Pasal 131 tidak mencantumkan frasa “hak-hak atas asal-usul dalam Daerah-Daerah yang bersifat istimewa”. Frasa ini

justeru menjadi dasar konstitusional “pemerintahan asli”. Walaupun demikian, praktik ketatanegaraan, dan juga undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah tetap menjadikan satuan pemerintahan asli (seperti desa, marga, nagari, dan lain-lain) tetap menjadi subsistem pemerintahan.

Walaupun UUDS 1950, hanya menyebut “swapraja” tapi baik atas dasar “Aturan Peralihan” (UUDS 1950, Pasal 142), Undang-undang Pemerintahan Daerah (UU No. 1 Tahun 1957), dan praktik ketatanegaraan, berbagai jenis dan corak pemerintahan asli tetap ada, berjalan, dan dijalankan sebagai subsistem ketatanegaraan berdasarkan UUDS 1950.

3. UUD 1945.

- a. Sebelum Perubahan, ketentuan mengenai pemerintahan asli diatur dalam Pasal 18 yang disertai Penjelasan.

Pasal 18:

Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahanya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengikuti dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak atas asal-usul dalam Daerah-Daerah yang bersifat istimewa”.

Pasal 18 (sebelum perubahan) disertai Penjelasan. Dalam kaitan dengan satuan pemerintahan asli, Penjelasan (angka II) menyebutkan:

“Dalam territoir Negara Indonesia terdapat kurang lebih/± 250 “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*” seperti desa di Jawa dan Bali, negeri (mestinya

“nagari,” pen) di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang (misalnya: Sumatera Selatan; pen) dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala Peraturan Negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengikat hak-hak asal-usul daerah tersebut”.

- b. Setelah perubahan UUD 1945, ketentuan tentang pemerintahan asli dan kesatuan masyarakat hukum diatur dalam Pasal 18B.
 - (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
 - (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Secara esensial, ketentuan Pasal 18B, memuat semangat yang sama dengan Pasal 18 dan Penjelasan Pasal 18 sebelum perubahan, dengan penekanan, pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum dan pemerintahan asli, “dibatasi” pula:

Pertama; masyarakat hukum dan pemerintahan asli tersebut masih ada sebagai kenyataan yang hidup dan berjalan dalam masyarakat. Bukan menghidup-hidupkan sesuatu yang pernah ada di masa lalu.

Kedua; masyarakat hukum dan pemerintahan asli yang masih hidup itu sesuai dengan perkembangan (maksudnya, sesuai dengan perkembangan baru yaitu masyarakat Indonesia modern baik secara politik, ekonomi, sosial, dan budaya).

Ketiga; masyarakat hukum dan pemerintahan asli sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan (NKRI).

Dapat pula ditambahkan, masyarakat hukum dan satuan pemerintahan asli tersebut harus mencerminkan tata nilai dan sistem yang terkandung dalam Pancasila, demokratis dan berdasarkan hukum.

Sekedar catatan: “Apakah yang dimaksud “yang bersifat istimewa”? Dalam versi bahasa Belanda, diterjemahkan “*bijzondere aard*” (bersifat khusus). Dengan demikian yang dimaksud “yang bersifat istimewa” adalah (lebih tepat) “yang bersifat khusus”.

Mengapa RI tetap mempertahankan satuan pemerintahan asli yang beraneka ragam tersebut? Dalam suasana *euphoria* kebhinekaan sekarang ini, tentu akan dipidatoken: “sebagai suatu bentuk melestarikan warisan adi luhung dan kebhinekaan itu merupakan salah satu ciri dan kepribadian negara, bangsa dan rakyat Indonesia”.

Kebhinekaan itu sesuatu yang alami atau sunnatullah. Karena itu, ujaran kebencian atau sikap intoleransi baik atas dasar asal-usul, suku, agama, dan lain-lain, merupakan sikap atau perbuatan yang secara alamiah

sesungguhnya bertentangan dengan sunnatullah. Kaum Nazi menganut prinsip “keunggulan ras”. Ras-ras lain selain yang sebagai ras unggulan akan merusak kemurnian ras unggulan. Salah satu cara menjamin kemurnian ras, terjadilah pemusnahan puluhan juta manusia. Suatu tragedi kemanusiaan yang tidak ada taranya.

Amerika Serikat, merupakan salah satu contoh negara multi kebhinekaan yang luar biasa, baik kebhinekaan asal-usul, agama, adat-istiadat dan lain-lain. Ada negara-negara yang mempunyai dua bahasa resmi. Setiap Peraturan cq undang-undang menggunakan dua bahasa resmi. Namun, kebhinekaan itu sekali-kali tidak mengurangi kesatuan – bhineka tunggal ika. Almarhum Prof. Soedirman Kartohadiprodjo menggunakan ungkapan: “kesatuan dalam perbedaan, perbedaan dalam kesatuan”.

Ada beberapa perspektif, UUD RI menjamin dan melindungi bentuk-bentuk pemerintahan asli. Selain sebagai, cermin kebhinekaan yang alami, sebagai sunnatullah, ada beberapa perspektif yang semestinya menjadi patokan atau prinsip menjamin secara konstitusional pemerintahan asli. Indonesia merdeka bukan saja dalam makna bebas dari penjajahan, tetapi Indonesia modern, sebuah negara modern. Selain dalam bentuk dan susunan organisasi negara (negara kesatuan yang meliputi semua wilayah Hindia Belanda), bentuk pemerintahan republik, sistem pemerintahan, Indonesia modern mencakup pula berbagai perspektif – antara lain.

Pertama; perspektif politik.

Ada beberapa prinsip perspektif politik berkenaan dengan satuan pemerintahan asli. Indonesia merdeka adalah negara kesatuan (NKRI). Sejak Proklamasi, kita bukan hanya “satu bangsa, satu bahasa, dan satu tanah

air” (Sumpah Pemuda), tetapi *satu negara yang berbentuk negara kesatuan*. Dilihat dari perspektif rakyat atau bangsa Indonesia, negara kesatuan bermakna: “setiap rakyat atau warga negara Indonesia, selain wajib menjaga dan bertanggung jawab, atau memikul hak dan kewajiban atas setiap langkah, setiap tatanan ke-Indonesia-an, tetapi juga berhak atas segala sesuatu yang ada dalam wilayah negara Indonesia, terlepas dari asal-usul atau tempatnya berada. Sejak terbentuk NKRI, semestinya tidak ada lagi misalnya hak ulayat hanya untuk anggota masyarakat hukum yang bersangkutan, tetapi untuk semua bangsa Indonesia. Kalaupun ada “hak-lebih” anggota masyarakat hukum yang bersangkutan, haruslah bertolak dari beberapa prinsip seperti “untuk sebesar-besarnya kemakmuran bersama”, hak untuk didahulukan sepanjang anggota masyarakat hukum yang bersangkutan masih tinggal di lingkungan masyarakat hukum yang bersangkutan, dan senantiasa memperhatikan kepentingan yang lebih besar.

Indonesia merdeka bukanlah sekedar bebas dari penjajahan, bukan sekedar bebas membentuk dan menyusun pemerintahan sendiri, bukan sekedar negara yang berdaulat ke dalam maupun ke luar, bukan sekedar memperoleh pengakuan dari negara lain. Indonesia merdeka adalah negara modern yang mencakup modernisasi politik, ekonomi, sosial maupun budaya.

Modernisasi politik mencakup – antara lain – penyelenggaraan negara dan pemerintahan demokrasi, negara hukum, penghormatan terhadap hak asasi. Perlu dicatat, menjunjung dan menghormati kebhinekaan merupakan suatu wujud modernisasi.

Modernisasi ekonomi, bukan sekedar pemanfaatan ilmu dan teknologi, atau sekedar ada pertumbuhan ekonomi, atau sekedar ada aneka ragam usaha

ekonomi. Modernisasi ekonomi, menurut cita-cita Indonesia merdeka adalah terwujudnya keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan sebesar-besarnya kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia, baik di kota atau di desa. Ditinjau dari cita-cita sosial, tidaklah cukup menyebutkan pertumbuhan, misalnya 6 atau 7%. Yang lebih esensial, siapa yang menikmati 6 atau 7% tersebut. Seluruh rakyat Indonesia atau hanya sekelompok kapitalis dan orang-orang yang bertengger dalam kekuasaan.

Modernisasi sosial dan budaya, adalah menjadikan bangsa Indonesia menjadi bangsa yang menguasai ilmu dan teknologi, terpelajar, dan meminjam ungkapan Robert Owen yang hampir selalu dipergunakan Bung Hatta, menjadikan bangsa dan rakyat Indonesia “*self-help*”, serta menjadi rakyat dan bangsa yang “*future oriented*” bukan selalu berbangga dengan masa lalu.

Dilihat dari cita-cita membentuk dan membangun Indonesia modern dengan berbagai perspektif yang dikemukakan di atas, timbul pertanyaan: “Mengapa dan apa relevansi menjamin dan mempertahankan tatanan masyarakat dan pemerintahan asli “yang bersifat istimewa” tersebut?

Salah satu konsekuensi modernisasi adalah perlunya “pembaharuan” (*reform*) yang meliputi tuntutan “perubahan” dan “penyesuaian”, bahkan “penggantian” (sebagian atau seluruhnya), untuk memenuhi berbagai tuntutan baru baik atas dasar tuntutan konstitusi maupun kenyataan-kenyataan baru dalam peri kehidupan masyarakat. Apa kaitan tuntutan pembaharuan tersebut dengan tetap membiarkan (*toelating, admitting*) pemerintahan asli? Apakah tidak dapat terjadi, tatanan masyarakat dan pemerintahan asli akan menjadi penghambat mewujudkan Indonesia baru atau Indonesia modern, seperti menghidup-hidupkan feodalisme berhadapan dengan tatanan demokrasi?

Pertama; sejumlah pengalaman menunjukkan, suatu pembaharuan atau perubahan dengan meniadakan segala tatanan yang hidup dalam masyarakat mengalami kegagalan. Mengapa? Apapun itikad baik, tanpa memperhatikan kenyataan-kenyataan yang ada, atau yang tidak sesuai dengan keyakinan yang hidup dalam masyarakat (*spirit of the people*), seperti keyakinan/ kesadaran hukum (*bewustzijn*), akan sulit membangun partisipasi dan sulit dilaksanakan. Pengalaman menunjukkan suatu lompatan jauh, sehingga tidak terjangkau oleh kenyataan-kenyataan yang ada, menjadi sebuah kegagalan suatu perubahan. Suatu pembaharuan atau perubahan yang berhasil apabila tetap memperhatikan berbagai tatanan kenyataan, dan keyakinan yang hidup dalam masyarakat. Namun, perlu juga disadari, tidak semua tatanan asli termasuk pemerintahan asli “*favorable*” atau menjadi penunjang upaya mewujudkan Indonesia modern. Bahkan ada yang dapat menjadi hambatan. Sekedar contoh, kecenderungan menghidupkan budaya “*adi luhung*”, menghidup-hidupkan identitas lokal, menghidup-hidupkan “*kerajaan-kerajaan nusantara*”, dapat menjadi hambatan mewujudkan kesadaran (*spirit*) sebagai satu bangsa yang terpadu.

Kedua; dalam tatanan masyarakat dan pemerintahan asli terkandung unsur-unsur tatanan modern seperti demokrasi. Bahkan, paham demokrasi asli tidak hanya berdimensi politik, tetapi juga dimensi sosial. Bahkan, demokrasi politik yang berlandaskan “*permusyawaratan*”, merupakan dasar yang pada saat ini (dalam berbagai kajian politik) disebut “*deliberative democracy*” (demokrasi atas dasar permusyawaratan). Dalam dimensi sosial, demokrasi sosial nampak dalam dasar (paham) kekeluargaan dan gotong royong. Terlepas dari pengaruh

paham demokrasi sosial barat (seperti Robert Owen), *Founding Fathers*, seperti almarhum Bung Karno dan almarhum Bung Hatta menyatakan demokrasi Indonesia merdeka meliputi sekaligus demokrasi politik dan demokrasi ekonomi atau demokrasi sosial (Bung Karno menggunakan sebutan “*politiek-economische democratie*” dan Bung Hatta menggunakan sebutan “demokrasi politik dan demokrasi ekonomi atau demokrasi politik dan demokrasi sosial”). Tetapi dalam rangka Indonesia baru yang modern, berbagai dasar tersebut harus diperbaharui sesuai dengan berbagai perspektif yang dikemukakan di atas (Bung Karno menggunakan ungkapan “*hogere optrekking*” – mengangkat ke tingkat yang lebih tinggi).

Buku di hadapan Anda yang mendeskripsikan dan menganalisis satuan-satuan pemerintahan asli sangatlah penting. Baik secara ilmiah maupun praktik, setiap pembaharuan memerlukan pengetahuan dan informasi yang mendalam mengenai objek yang akan diperbaharui atau akan diubah. Tanpa pengetahuan yang cukup mengenai objek yang akan diperbaharui, dapat terjebak pada angan-angan belaka.

Selamat kepada penulis. Selamat pula kepada para pembaca.

Bandung, 25 Juli 2019

Prof. Dr. Bagir Manan

PRAKATA

Prof. Dr. H. Hanif Nurcholis, M.Si.

Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya dalam konteks administrasi negara dan pemerintahan modern pertama kali diatur pada zaman Hindia Belanda dengan Ordonansi (setingkat Peraturan Pemerintah pada zaman Hindia Belanda dan setingkat undang-undang pada masa sekarang) yaitu *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* Tahun 1906 (IGO 1906) untuk Desa di Jawa-Madura dan untuk luar Jawa-Madura diatur dalam Ordonansi per daerah yang kemudian disatukan dalam satu Ordonansi: *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten* Tahun 1938 (IGOB 1938). Sebelumnya, di bawah pengaturan *Regeringsreglement* (RR) 1854 Pasal 71, Desa hanya diakui sebagai komunitas bumiputra/pribumi yang diserahkan kepadanya untuk mengatur sistem kemasyarakatannya sesuai dengan adat istiadat setempat dan kepala komunitasnya dijadikan perantara (*tussenpersoon* atau *mediator*) antara Pemerintah dengan rakyat desa dalam rangka menyukseskan kebijakan pajak bumi (*land rent*) zaman Raffles dan kerja paksa, *cultuurstelsel* zaman Gubernur Jenderal van den Bosch.

Di bawah IGO 1906 *juncto* IGOB 1938, Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya dijadikan badan hukum (*rechtspersoon* atau korporasi). Sebagai badan hukum, Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya dapat melakukan tindakan hukum yang diwakili oleh kepalanya di pengadilan dan dapat memiliki harta benda sendiri. Akan tetapi, statusnya bukan sebagai badan hukum publik bagian dari pemerintahan dalam negeri (*binnenlandsch*

bestuur) yang diselenggarakan oleh korps pangreh/pamong praja (*binnenlandsch bestuur corps*) Hindia Belanda. Perlu diketahui bahwa sistem pemerintahan yang diselenggarakan oleh korps pangreh/pamong praja (*binnenlandsch bestuur corps*) Hindia Belanda hierarkinya tidak sampai di Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya tapi hanya sampai dan berhenti di kecamatan (*onder district*) yang dikepalai oleh *onder district hoofd* (sekarang camat). Pemerintah tidak membentuk unit pemerintahan di Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan lain-lain. Di Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan nama lainnya. Di level ini Pemerintah hanya membentuk badan hukum komunitas dengan istilah Pemerintah Gementé Bumiputra/Pribumi (*Inlandsche Gemeente*). Pemerintah Gementé Bumiputra/Pribumi bukan bagian hierarki korps pemerintahan pangreh/pamong praja karena kepala desanya bukan pejabat pangreh/pamong praja. Pejabat pangreh/pamong praja terbawah adalah *onder district hoofd* (sekarang camat), bukan kepala desa. Pemerintah Gementé Bumiputra/Pribumi hanya badan hukum komunitas Bumiputra/Pribumi di bawah kontrol pejabat pangreh/pamong praja terbawah (*onder district hoofd* atau camat).

Model pemerintahan demikian disebut pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) karena Pemerintah tidak langsung memerintah rakyat desa (atau nama lain). Hal ini terjadi karena Desa (atau nama lain) bukan satuan pemerintahan. Satuan pemerintahan terendah bukan Desa (atau nama lain) tapi *onder district* (kecamatan). Desa (atau nama lain) hanya badan hukum komunitas bumiputra. Kepala desa (atau nama lain) bukan pejabat pangreh/pamong praja tapi kepala badan hukum komunitas bumiputra/pribumi. Berdasarkan konstruk demikian maka Pemerintah tidak memerintah Desa (atau

nama lain) secara langsung karena kepala desa (atau nama lain) bukan pejabat pemerintah. Pejabat pemerintah terendah adalah *onder district hoofd* (asisten wedana atau camat). Untuk bisa memerintah sampai ke Desa (atau nama lain) maka Pemerintah menjadikan kepala badan hukum komunitas bumiputra/pribumi (kepala desa atau nama lain) sebagai perantara (*tussenpersoon* atau *mediator*). Pejabat pemerintah terendah yang resmi yaitu *onder district hoofd* atau asisten wedana/camat memerintah rakyat desa melalui kepala desa (atau nama lain). Di sini kepala desa berfungsi sebagai perantara (*tussenpersoon* atau *mediator* atau *broker*).

Kepala desa (atau nama lain) dijadikan perantara yang menghubungkan antara kepentingan Pemerintah dengan kepentingan rakyat desa dan sebaliknya. Rakyat desa yang minta pelayanan negara harus melalui lurah/kepala desa (atau nama lain) sebagai *brokernya*. Misal, rakyat desa yang memerlukan surat tanda penduduk (KTP), surat girik tanah, surat keterangan milik pohon jati, dan lain-lain harus mendatangi lurah/kepala desa. Carik/sekretaris desa akan mencatat surat ini di buku administrasi desa kemudian dimintakan tanda tangan lurah/kepala desa dan diberi cap. Tugas lurah/kepala desa sudah selesai sampai di sini. Selanjutnya surat diserahkan kepada pemohon. Pemohon lalu membawa surat tersebut ke kantor resmi: kecamatan, kawedanan, dan kabupaten. Tugas lurah/kepala desa hanya sebatas menjembatani urusan rakyatnya dengan pemilik otoritas resmi: Pemerintah Atasan. Pemerintah Desa tidak dapat mengeluarkan surat-surat resmi.

Pemerintah membentuk model pemerintahan demikian demi kepentingan penjajahan yaitu memerintah rakyat desa yang jumlahnya sangat besar dan dalam rentang geografis yang sangat luas dengan cara murah tapi efektif. Pemerintah menghindari memerintah

rakyat desa secara langsung karena jika dilakukan akan memerlukan anggaran yang sangat besar: menggaji pejabatnya, membiayai pelayanan publik kepada rakyat desa, dan membangun desa untuk menyejahterakan rakyat. Pemerintah cukup menjadikan komunitas desa sebagai badan hukum (*rechtspersoon* atau korporasi) lalu memegang kepala komunitasnya dijadikan perantara (*tussenpersoon/mediator/broker*). Dengan cara ini Pemerintah tidak perlu menggaji kepala desa dan pengurusnya karena kepala desa bukan pejabat pemerintah (*government official*) dan pengurusnya bukan aparatur sipil negara (*civil service*), hanya pengurus komunitas. Karena Desa hanya sebagai badan hukum komunitas maka biaya penyelenggaraannya menjadi tanggung jawab anggota komunitas dan pengurusnya sendiri.

Dalam model ini Pemerintah memberi kebebasan kepada badan hukum komunitas bumiputra/pribumi (Desa atau nama lain) untuk mengatur dan mengurus sistem kemasyarakatannya sesuai dengan kebiasaan/adat istiadat yang berlaku. Pemerintah Pusat menyerahkan sepenuhnya tata cara ritual adat dan biaya penyelenggaraannya. Dengan cara ini maka Pemerintah sama sekali tidak mengeluarkan biaya. Tanah komunal¹¹ di Jawa-Madura peninggalan Kerajaan Mataram Islam

¹¹ Tanah komunal adalah tanah yang semula merupakan tanah yasan (semacam tanah hak milik) para cacah/kepala keluarga lalu pada zaman tanam paksa dijadikan tanah milik bersama (komunal). Dengan dirubahnya tanah yasan menjadi tanah komunal maka Pemerintah dapat menggunakan tanah ini untuk kepentingan tanam paksa secara efektif. Para cacah yang semula menjadi pemilik tanah yasan berubah hanya menjadi penggarap. Pemerintah menyerahkan pengaturan hak menggarap tanah komunal kepada kepala desa. Kepala desa lalu mengatur dan membagi tanah komunal ini kepada kepala cacah. Dari sinilah kerja rodi desa (diperhalus dengan gotong royong) bermula. Tanah komunal dijadikan instrumen kepala desa dan Pemerintah Atasannya memobilisasi rakyat desa untuk mengerjakan infrastruktur (desa, kecamatan, kawedanan, kabupaten, dan perkebunan) dan ronda malam (di desanya, di rumah kepala desa, di kantor kecamatan, dan di kantor kawedanan). Petani yang mau melakukan kerja rodi dan ronda malam dengan baik diberi tanah komunal. Sebaliknya, jika kepala cacah tidak mau melaksanakan kerja rodi (gotong royong) dan ronda malam hak garapnya dicabut oleh kepala desa.

yang diatur ulang oleh Pemerintah zaman tanam paksa dan tanah ulayat (untuk luar Jawa dan Madura) diserahkan pengaturannya kepada masyarakat desa secara otonom. Biaya penyelenggaraan pemerintahannya juga diserahkan kepada komunitas yang bersangkutan secara otonom. Pemerintah juga menyerahkan pengaturan anggaran pendapatan dan belanja kepada komunitas dan anggota pengurusnya secara otonom. Biaya penyelenggaraan Pemerintah Gemente Bumiputra/Pribumi berasal dari lelang tanah *banda* desa (harta desa berupa tanah kas desa). Tanah *banda* desa ini awalnya adalah tanah *yasan* milik kepala keluarga (kepala cacah) lalu oleh Pemerintah kolonial dijadikan tanah komunal pada zaman tanam paksa agar Pemerintah dapat mudah mengaturnya. Pada zaman tanam paksa status tanah tersebut semula adalah milik kepala cacah kemudian dirubah menjadi tanah milik bersama (komunal) dengan Desa sebagai basis komunalnya. Setiap tahun tanah *banda* desa dilelang secara terbuka di pendopo kelurahan. Uang hasil lelang digunakan untuk membiayai operasional pemerintahan dan pembangunan desa.

Pemerintah tidak menggaji kepala komunitas dan anggota pengurusnya. Pendapatan kepala komunitas dan anggota pengurusnya diambil dari lima sumber: 1) seperlima tanah komunal yang disebut tanah *bengkok* (di Jawa-Madura, kalau di luar Jawa tidak ada aturan ini); 2) uang jasa pelayanan kepada penduduk yang terdiri atas pelayanan surat-surat (surat tanda penduduk, surat jalan, surat pindah tempat, surat pengantar pernikahan, surat keterangan kepemilikan hewan ternak, surat kepemilikan pohon jati, dan surat girik batas tanah); 3) uang saksi dari jual beli tanah/hewan ternak/rumah, pernikahan, perjanjian (*duit panyeksen*); 4) kerja wajib/

paksa (*heerendiensten*) dari penduduk desa yang meliputi menggarap tanah bengkok (*kuduran*), menjaga rumah kepala desa, dan menyerahkan kepala kerbau dan/atau makanan oleh penduduk yang punya kerja (*punjungan*); dan 5) uang jasa jual-beli tanah (sawah atau tegalan) yang disebut uang *pologoro*.

Meskipun kepala komunitas dan anggota pengurusnya tidak mendapatkan gaji dari Pemerintah tapi mereka wajib patuh dan taat kepada Pemerintah karena IGO 1906 dan IGOB 1938 *juncto* HIR 1848 menjadikan mereka sebagai pengurus badan hukum yang bertanggung jawab dan di bawah pengawasan pejabat pemerintah (camat atau *onder district hoofd*). Berdasarkan Ordonansi ini mereka wajib melaksanakan semua perintah dari Pemerintah Atasan. Perintah yang berhubungan dengan administrasi negara wajib dilaksanakan: 1) menciptakan *rust en orde* (tenang dan terkendali) di desanya; 2) mendata dan membuat laporan kependudukan; 3) mengurus sekolah rakyat dan gurunya; 4) mengurus anak usia sekolah agar bersekolah di sekolah rakyat; 5) mengurus irigasi tersier; 6) mengurus lumbung padi; 7) mengurus kredit desa; 8) mengerahkan penduduk untuk membangun dan memelihara saluran air, jalan desa, tanggul-tanggul, dan menjaga kebersihan pingiran jalan raya/rel kereta api; 9) membuatkan surat-surat pengantar kepada rakyat desa; dan 10) melaksanakan sistem administrasi desa. Jika mereka tidak patuh, berdasarkan IGO 1906 dan IGOB 1938 dan Peraturan Pelaksanaanya, Pemerintah dapat memecat dan/atau menghukum mereka. Kewajiban kepala gemente pribumi berdasarkan IGO 1906 dan IGOB 1938 dan Peraturan Pelaksanaanya adalah menarik pajak bumi/tanah, mendata penduduk, mengawasi mobilitas penduduk, menjaga ketertiban dan keamanan, mengisi

buku tanah, melaksanakan tata usaha, melakukan laporan harian dan bulanan, mengerahkan penduduk untuk kerja wajib/paksa (*heerendiensten*) yang diperhalus dengan istilah gotong royong.

Ketika Belanda diusir Jepang pada tahun 1942 Pemerintah Gementé Bumiputra/Pribumi diteruskan tapi nomenklatur dan struktur organisasinya dirubah. Bala Tentara Jepang merubahnya dengan istilah Pemerintah *Ku*. Jika Pemerintah Gementé Bumiputra/Pribumi meniru *Municipal* di Eropa (Furnivall, 1956) maka Pemerintah *Ku* meniru lembaga *Buraku* di Jepang (Kurasawa, 1993, 2015). Struktur organisasi Pemerintah Gementé Bumiputra/Pribumi yang terdiri atas lurah, carik, *kamituwo*, *bayan*, *ulu-ulu*, *jagabaya*, *kapetengan*, dan modin diganti menjadi *kutyoo*, juru tulis, polisi desa, amir, dan mandor. Begitu juga masa jabatan kepala komunitasnya yang semula seumur hidup diganti menjadi empat tahun. Di samping itu, dalam wilayah desa dibentuk wilayah *aza* (sekarang menjadi RW sebelumnya disebut Rukun Kampung atau RK) yang diketuai oleh *azatyoo* (Ketua RW) dan di bawah *aza* dibentuk wilayah *tonarigumi* (sekarang RT) yang diketuai oleh *gumityoo* (Ketua RT). Struktur organisasinya diganti tapi hak dan kewajibannya sama dengan Pemerintah Gementé Bumiputra/Pribumi. Bahkan kewajibannya ditambah lagi dengan urusan-urusan untuk memenangkan Perang Asia Timur Raya: 1) memobilisasi penduduk untuk ikut membela perang (*romusha*); 2) menyita padi milik penduduk yang dianggap berlebih untuk diserahkan kepada Pemerintah; 3) menyita bahan-bahan logam untuk diserahkan kepada Pemerintah; 4) memobilisasi penduduk untuk mengerjakan infrastruktur desa/kecamatan/kabupaten; dan 5) membagi catu beras dan sembilan bahan pokok lainnya kepada penduduk (Kurasawa, 1993, 2015).

Sebelum proklamasi kemerdekaan, dibentuk Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Dalam sidang-sidang BPUPKI, Muhammad Yamin mengusulkan agar Desa dan semua komunitas hukum adat diperbaharui dan dirasionalkan sesuai dengan tuntutan zaman baru untuk dijadikan pemerintahan kaki atau pemerintahan bawahan. Soepomo mengusulkan agar Desa yang berbentuk komunitas hukum adat (*adat rechtsgemeenschap*) dijadikan daerah otonom kecil bersifat istimewa karena mempunyai susunan asli. Usulan Muhammad Yamin dan Soepomo kemudian dijadikan norma Pasal 18 UUD 1945. Pasal 18 mengatur bahwa daerah Indonesia dibagi menjadi daerah otonom besar dan daerah otonom kecil. Berdasarkan norma tersebut dibuatlah undang-undang organiknya: UU No. 22/1948. Undang-undang ini memasukkan Desa ke dalam sistem pemerintahan daerah formal sebagai daerah otonom dengan nomenklatur Desa (Kota Kecil). Muhammad Hatta mendukung konversi ini: Desa menjadi daerah otonom kecil. Soetardjo Kartohadikoesoemo (1953, 1984) dalam bukunya yang berjudul “Desa” pada Bagian V mendukung penuh konversi Desa dari lembaga masyarakat berdasarkan hukum adat menjadi pemerintah resmi sebagai *local self-government* (pemerintah lokal/daerah otonom) tingkat III. Bahkan Soetardjo telah merancang struktur organisasi pemerintah lokal/daerah otonom tingkat III secara lengkap dan rinci.

UU No. 22/1948 diganti dengan UU No. 1/1957 lalu diganti lagi dengan UU No. 18/1965. Di bawah dua undang-undang ini status Desa tetap sebagai daerah otonom formal yaitu sebagai daerah otonom tingkat tiga. Bersamaan dengan diundangkannya UU No. 18/1965 juga diundangkan UU No. 19/1965. UU No. 19/1965 mengatur

Desa yang masih kental unsur adatnya dijadikan daerah otonom berbasis adat dengan nomenklatur Desapraja. Selanjutnya jika Desapraja sudah berkembang dan maju dikonversi menjadi Daerah Tingkat III dengan nomenklatur Kecamatan. Akan tetapi, ketika UU No. 18/1965 *juncto* UU No. 19/1965 mau diimplementasikan, pada September 1965 terjadi percobaan kudeta terhadap pemerintahan yang sah oleh G30S/PKI. Akibat percobaan kudeta ini, Pemerintahan Soekarno jatuh lalu diganti dengan Pemerintahan Orde Baru di bawah Jenderal Soeharto. Pemerintahan Orde Baru membekukan UU No. 18/1965 dan UU No. 19/1965. Orde Baru sangat khawatir jika dua undang-undang ini diimplementasikan PKI yang telah dibubarkan dan ditumpas akan bangkit kembali terutama di perdesaan. Kekhawatiran ini masuk akal karena organisasi Persatuan Pamong Desa didominasi dan di bawah kendali PKI.

Setelah UU No. 18/1965 dibekukan selama sembilan tahun, regim Soeharto kemudian mengundangkan UU No. 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-undang ini memberi mandat kepada pembuat undang-undang untuk mengatur Desa dengan undang-undang tersendiri. Berdasarkan mandat UU No. 5/1974 tersebut empat belas tahun kemudian sejak UU No. 19/1965 dibekukan, regim Orde Baru mengundangkan UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa.

Dua undang-undang tersebut sangat berbeda dengan UU No. 18/1965 *juncto* UU No. 19/1965. UU No. 18/1965 *juncto* UU No. 19/1965 menghapus pemerintahan lokal administratif (provinsi, karesidenan, kawedanan, dan kecamatan sebagai pemerintahan lokal administratif atau yang kita kenal sekarang dengan istilah wilayah administrasi) sedangkan UU No. 5/1974 menghidupkan

kembali. UU No. 18/1965 *juncto* UU No. 19/1965 juga menghapus Pemerintah Gemente Bumiputra/Pribumi zaman Hindia Belanda (IGO 1906 dan IGOB 1938) *juncto* Pemerintah *Ku* zaman pendudukan Jepang (Osamu Seirei No. 27/1942). Akan tetapi, UU No. 5/1979 menghidupkan kembali dengan nomenklatur Pemerintahan Desa.

Berdasarkan dua undang-undang tersebut struktur pemerintahan kembali seperti struktur pemerintahan masa Hindia Belanda di bawah *Bestuurhervormingswet* 1922 *juncto* *Indische Staatsregeling* 1925: Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Tingkat I Provinsi (sebagai pemerintahan lokal administratif sekaligus sebagai pemerintahan lokal otonom), Karesidenan dengan nama baru Wilayah Pembantu Gubernur (sebagai pemerintahan lokal administratif saja), Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten/Kotamadya (sebagai pemerintahan lokal administratif sekaligus sebagai pemerintahan lokal otonom), Pemerintah Kawedanan dengan nama baru Wilayah Pembantu Bupati/Walikota (sebagai pemerintah lokal administratif saja), dan Pemerintah Kecamatan (sebagai pemerintah lokal administratif saja). UU No. 5/1974 juga membentuk pemerintah lokal administratif baru yang pada zaman Hindia Belanda tidak dikenal yaitu Kota Administratif (di atas Kecamatan) dan Kelurahan (di bawah Kecamatan). Pemerintah formal selesai dan berhenti di Kecamatan (untuk wilayah perdesaan) dan berhenti di Kelurahan (untuk wilayah perkotaan). Sama dengan pemerintahan masa Hindia Belanda, Negara tidak membentuk pemerintahan formal di bawah Kecamatan (untuk wilayah kabupaten dan perdesaan). Di bawah Kecamatan hanya dibentuk badan hukum masyarakat desa di bawah pengaturan UU No. 5/1979 dengan nomenklatur Pemerintahan Desa. Pemerintah

Desa ini bukan pemerintahan formal. Statusnya sama dan sebangun dengan Pemerintahan Gemente Bumiputra/Pribumi zaman Belanda atau Pemerintah *Ku* zaman pendudukan Jepang. Jadi, regim Orde Baru kembali menyelenggarakan pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) sebagaimana Pemerintah Hindia Belanda dan Jepang. Pemerintah tidak memerintah langsung kepada rakyat desa tapi memerintah rakyat desa melalui kepala desa (atau nama lain) sebagai *tussenpersoon* atau *mediator* atau *broker*. Perbedaannya pada zaman Hindia Belanda pemerintahan tidak langsungnya ada dua: 1) *zelfbesturende landschappen* (daerah swapraja) dan 2) *inlandsche gemeente* (gemente bumiputra/pribumi) sedangkan pada zaman Orde Baru hanya tinggal satu yaitu Pemerintahan Desa. *Zelfbesturende landschappen* (daerah swapraja) sudah dihapus melalui UU No. 22/1948 *juncto* UU No. 1/1957 *juncto* UU No. 18/1965 dan tidak dihidupkan kembali. Sekarang ini masih tersisa satu *zelfbesturende landschappen* yaitu Kesultanan Yogyakarta tapi sudah dirubah menjadi pemerintah lokal otonom istimewa.

Sama dengan penjajah Belanda dan Jepang, pemerintahan Soeharto juga tidak menggaji pengurus badan hukum komunitas bumiputra (desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya), biaya penyelenggaraan pemerintahannya, dan pembangunan desa (atau nama lain). Pendapatan kepala desa di Jawa dan perangkat desa juga sama dengan pendapatannya pada zaman penjajah yaitu dari lima sumber: 1) seperlima tanah komunal yang disebut tanah *bengkok* (di Jawa-Madura, kalau di luar Jawa tidak ada aturan ini); 2) uang jasa pelayanan kepada penduduk yang terdiri atas pelayanan surat-surat (surat tanda penduduk, surat jalan, surat pindah

tempat, surat pengantar pernikahan, surat keterangan kepemilikan hewan ternak, surat kepemilikan pohon jati, dan surat girik batas tanah); 3) uang saksi dari jual beli tanah/hewan ternak/rumah, pernikahan, perjanjian (*duit panyeksen*); 4) kerja wajib/paksa (*heerendiensten*) dari penduduk desa yang meliputi menggarap tanah bengkok (*kuduran*), menjaga rumah kepala desa, dan menyerahkan kepala kerbau dan/atau makanan oleh penduduk yang punya kerja (*punjungan*); dan 5) uang jasa jual-beli tanah (sawah atau tegalan) yang disebut uang *pologoro*. Biaya operasional pemerintah desa dan pembangunan desa juga sama dengan zaman penjajah: dari uang lelang *banda* desa (tanah desa). Perbedaannya, pemerintahan Soeharto menambah uang Bantuan Desa (Bandes) dari APBN yang dikucurkan per Desa sejak Pelita I (1969-1974) sebesar Rp100.000,00 dan terus bertambah per tahun sampai dengan terakhir pada 1999 sebesar Rp10.000.000,00. Di tengah-tengahnya yaitu pada tahun 1994-1996 juga dikucurkan dana ke Desa miskin sebesar Rp20.000.000,00 per Desa melalui kebijakan Inpres Desa Tertinggal (IDT).

Dengan model pemerintahan demikian, nasib rakyat desa juga sama dengan nasib rakyat desa pada zaman penjajahan: 1) tidak diurus oleh pejabat pemerintah dan aparatur sipil negara (ASN) yang kompeten dan profesional; 2) tidak mendapatkan pelayanan publik tingkat dasar (pendidikan, kesehatan, dan sarana-prasarana ekonomi rakyat) karena Pemerintah Desa tidak mempunyai fungsi dan tugas ini; 3) tidak mendapatkan pelayanan surat-surat publik yang selesai di kantor desa karena Pemerintah Desa hanya berfungsi sebagai perantara (tukang stempel dan tanda tangan surat) antara penduduk yang mengajukan surat dengan instansi milik pemerintah atasan yang mempunyai kewenangan mengeluarkan

surat; 4) menjadi objek pungutan liar oleh kepala desa dan perangkatnya (uang *pologoro*, uang *panyeksen*, uang administrasi pengurusan surat-surat, *punjungan mantu* dan sunatan, dan uang keramaian); dan 5) menjadi objek kerja paksa oleh kepala desa (membangun infrastruktur desa, mengerjakan sawah bengkok kepala desa, dan menjaga rumah kepala desa yang semuanya tanpa dibayar) dengan istilah bagus: *gotong royong*, *gugur gunung*, dan *kenang gawe*. Akibatnya rakyat desa tetap miskin sampai sekarang karena tidak mendapatkan pelayanan publik tingkat dasar dari Pemerintah Desa bahkan rakyat desa malah diperas oleh kepala desanya.

Nasib kepala desa dan perangkat desa juga sama dengan pengurus Pemerintah Gemente Bumiputra/Pribumi atau Pemerintah *Ku* zaman penjajahan: 1) Kepala desa hanya dijadikan *tussenpersoon/mediator/broker* oleh Pemerintah Atasan sebagai alat penghubungan dengan penduduk desa; 2) Kepala desa tidak mendapatkan pendapatan yang layak sebagaimana pejabat pemerintah/negara; 3) Status kepegawaian kepala desa tidak jelas: bukan pejabat pemerintah, bukan kepala badan hukum rakyat murni, dan bukan kepala suku; 4) Status kepegawaian perangkat desa juga tidak jelas: bukan Aparatur Sipil Negara (PNS atau P3K), bukan pegawai honorer Pemerintah Kabupaten/Kota, dan bukan karyawan perusahaan; 5) Perangkat desa tidak mendapatkan gaji yang layak sebagaimana PNS; 6) Perangkat desa tidak mendapatkan hak-haknya sebagai pegawai: gaji, pengembangan, promosi, dan pensiun; 7) Perangkat desa tidak mendapatkan pendidikan dan pelatihan sehingga menjadi pegawai yang kompeten dan profesional; dan 8) Kepala desa dan perangkat desa dijadikan alat oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Wilayah

Kecamatan untuk menarik pajak bumi dan bangunan (PBB), mendata penduduk, mengawasi penduduk, menciptakan ketertiban dan keamanan, melaksanakan proyeknya, membuat laporan monografi desa, dan mobilisasi penduduk untuk mengerjakan infrastruktur desa dan proyek lain atas nama partisipasi rakyat.

Pada tahun 1998 Pemerintahan Soeharto jatuh. Meskipun pemerintahan Soeharto jatuh digantikan regim Reformasi tapi pemerintahan desa tidak ikut direformasi. Pemerintahan desa yang dibentuk pada masa Reformasi dengan UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* UU No. 6/2014 ruh, paradigma, konsepsi, dan strukturnya sama dengan Pemerintah Gemente Bumiputra/Pribumi zaman Hindia Belanda *juncto* Pemerintah *Ku* zaman Jepang *juncto* Pemerintahan Desa zaman Orde Baru. Ia bukan pemerintahan formal tapi badan hukum komunitas rakyat desa di bawah kontrol pejabat pemerintah (camat). Statusnya bukan organ pemerintah tapi badan hukum sosial-politik bentukan Negara. Ia adalah kelanjutan model pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) zaman penjajahan. Fungsinya bukan menyejahterakan rakyat desa tapi sebagai *tussenpersoon/mediator/broker* yang menjembatani antara kepentingan Pemerintah Atasan dengan kebutuhan rakyat desa. Tugas pokoknya bukan memberikan pelayanan publik tingkat dasar (pendidikan, kesehatan, dan sarana-prasarana ekonomi rakyat) kepada rakyat desa tapi hanya melaksanakan proyek Pemerintah Atasan dan perintah pejabat Atasan sebagaimana pemerintahan desa (atau nama lain) zaman kolonial. Bentuk tugasnya saja yang berbeda. Tugas Pemerintah Desa saat ini berubah menjadi sebagai berikut.

1. Menciptakan *rust en orde* (tenang dan terkendali);
2. Menarik pajak bumi dan bangunan (PBB);

3. Menjadi perantara pembuatan surat-surat dan/atau dokumen yang diminta penduduk dengan Pemerintah Atasan;
4. Memobilisasi penduduk untuk melaksanakan tugas dan proyek Pemerintah Atasan melalui lembaga-lembaga buatan Jepang (RT, RW, PKK, Linmas, Karang Taruna), lembaga-lembaga buatan Orde Baru (LKMD, POSYANDU, DASA WISMA, dan P3A), dan lembaga buatan regim Reformasi (MUSDES, BPD, dan LPMD). Dalam hal ini kepala desa bukan pejabat pemerintah tapi *tussenpersoon/mediator/broker* yang menjembatani antara kepentingan Pemerintah Atasan dengan kepentingan rakyat desa;
5. Pelaksana proyek Pemerintah Atasan: 1) Padat karya; 2) Bantuan Desa dan Inpres Desa Tertinggal (zaman Orde Baru); 3) proyek PNPM/Proyek Nasional Pemberdayaan Masyarakat (pemerintahan Soesilo Bambang Yudoyono); 4) Padat karya dan; 5) Alokasi Dana Desa/Dana Desa (sekarang/masa Reformasi);
6. Pelaksana kebijakan Kartu Sehat dan Kartu Pintar dari Pemerintah Pusat;
7. Pelaksana kebijakan dari Kementerian/Lembaga sektoral;
8. Pelaksana kebijakan dari Pemerintah Provinsi; dan
9. Pelaksana kebijakan dari Pemerintah Kabupaten/Kota

Akibatnya rakyat desa menjadi korban dari Yang Memerintah (Pemerintah Desa dan Pemerintah Atasan) karena tidak mendapatkan pelayanan publik tingkat dasar: 1) pendidikan dasar; 2) kesehatan; dan 3) sarana dan prasarana ekonomi rakyat. Di Desa (atau nama lain) memang ada SD tapi bukan milik Pemerintah Desa. SD milik Kabupaten/Kota sehingga yang mengatur dan mengurus adalah Pemerintah Kabupaten/Kota. Di Desa-

Desa tertentu ada Puskesmas Pembantu tapi bukan milik Pemerintah Desa. Puskesmas dan Puskesmas Pembantu milik Kabupaten/Kota sehingga yang mengatur dan mengurus adalah Pemerintah Kabupaten/Kota. Di Desa-Desa tertentu ada jaringan irigasi pertanian tapi bukan milik Pemerintah Desa. Jaringan irigasi milik Kabupaten/Kota sehingga yang mengatur dan mengurus adalah Pemerintah Kabupaten/Kota. Di Desa-desa tertentu juga ada Koperasi Unit Desa (KUD) tapi bukan milik Pemerintah Desa. KUD milik Kabupaten/Kota sehingga yang mengatur dan mengurus adalah Pemerintah Kabupaten/Kota.

Kalau pemerintahan desanya demikian, bagaimana bisa menyejahterakan rakyat desa (dan nama lain)? Bukankah kesejahteraan rakyat desa (dan nama lain) merupakan fungsi pemberian pelayanan publik tingkat dasar oleh Pemerintah Desa (dan nama lain)? Bangsa Indonesia generasi baru penerus cita-cita kemerdekaan ini barangkali *kualat* terhadap *Founding Fathers* sehingga membuat sebagian besar rakyat Indonesia tetap miskin (sebagian besar penduduk desa miskin dan sangat miskin). *Founding Fathers* (Muhammad Yamin, Soepomo, Muhammad Hatta, dan Soetardjo Kartohadikoesomo) sudah wanti-wanti agar *adat rechtsgemeenschap*, Pemerintah Gementa Bumiputra/Pribumi, dan Pemerintah *Ku* zaman penjajahan dikonversi menjadi daerah otonom formal kecil. Berdasarkan konsepsi mereka, dibuatlah Pasal 18 UUD 1945, UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, UU No. 18/1965, dan UU No. 19/1965. Akan tetapi, mengapa generasi pelanjut estafet kemerdekaan ini mencampakkan konsepsi *Founding Fathers*? Apakah mereka merasa lebih pandai dan lebih hebat dari *Founding Fathers*? Atau karena ketidaktahuan mereka?

Dengan buku ini saya berharap generasi pelanjut estafet cita-cita kemerdekaan Republik Indonesia ini mau membuka telinga, mata, hati, dan pikiran terhadap pemikiran dan konsepsi *Founding Fathers*, Pasal 18 UUD 1945, dan pemikiran yang terkandung dalam UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, UU No. 18/1965, dan UU No. 19/1965. Mereka tidak lagi tertutup kerak tebal yang dibangun oleh sosiolog, antropolog, ahli pemerintahan, ahli hukum tata negara, dan ahli administrasi negara konservatif pengikut mazhab romantisme masa lalu dan atavisme desa yang mengkeramatkan, mensakralkan, dan memuja-muja kehebatan Desa zaman lampau pra penjajahan, zaman penjajahan, dan zaman Orde Baru. Dengan terbukanya telinga, mata, hati, dan pikiran mereka terhadap pemikiran dan konsepsi *Founding Fathers*, Pasal 18 UUD 1945, dan pemikiran yang terkandung dalam UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, UU No. 18/1965, dan UU No. 19/1965 maka Desa bisa dikonstruksi ulang menjadi organ pemerintahan yang benar-benar lembaga pemerintahan (bukan unit pemerintahan palsu seperti sekarang) dengan fungsi utama menyejahterakan rakyat desa. Tugas pokoknya adalah memberikan pelayanan publik tingkat dasar kepada rakyat desa, bukan hanya sebagai *tussenpersoon/mediator/broker* yang menjembatani antara kepentingan Pemerintah Atasan dengan rakyat desa. Pemerintah Desa benar-benar dijadikan administrasi pelayanan publik kepada warga negara (*citizens*) yang tinggal di desa.

Tangerang Selatan, 20 November 2018
Penyusun,

Prof. Dr. H. Hanif Nurcholis, M.Si

PRAKATA EDISI KEDUA

Buku edisi kedua, berdasarkan respons positif dari Prof. Dr. Bagir Manan dan masukan dari sidang pembaca ditambahkan beberapa hal. Pertama adalah Kata Sambutan Rektor UT, Kata Sambutan Ketua MPR RI, dan Prof. Dr. Bagir Manan, Profesor Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran, Ketua Mahkamah Agung RI 2001-2008, dan Ketua Dewan Pers dua periode (2010 - 2013 dan 2013 - 2016). Kedua adalah perubahan letak Penutup yang semula sebagai Bab 11 menjadi bagian tersendiri tanpa kata “Bab 11” yang diletakkan sesudah Lampiran. Ketiga, Lampiran diurutkan sesuai dengan tahunnya. Keempat, penambahan Glosarium sesudah Penutup. Dan Kelima, penambahan Indeks sesudah Glosarium. Di samping itu juga dilakukan revisi kecil pada Penutup.

Dengan perubahan tata letak dan penambahan materi tersebut diharapkan sidang pembaca lebih mudah memahami isi buku ini. Selanjutnya kepada sidang pembaca saya sangat mengharapkan masukan, kritik, dan sarannya. Atas perhatian dan kesediaan membaca buku ini saya mengucapkan banyak terima kasih.

Tangerang Selatan, Agustus 2020,

Penulis,

Bab
01

PENDAHULUAN

Melihat Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya harus jelas dulu objek materialnya. Jika objek materialnya adalah orang-orang yang tinggal di Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya dan membentuk komunitas dengan lembaga aslinya maka ia adalah fakta sosiologis (*society/community*) yang dikenal dengan istilah *gemeinschaft* (komunitas paguyuban). Akan tetapi, jika objek materianya adalah organisasi Pemerintah Desa, Pemerintah Nagari, Pemerintah Gampong, Pemerintah Marga, dan sejenisnya yang dibuat oleh Negara dengan Peraturan Perundang-undangan maka ia adalah fakta agen negara/organisasi pemerintahan/unit birokrasi negara, bukan fakta sosiologis (*society/community*). Melihat kelurahan yang urban juga begitu. Jika objek materialnya adalah orang-orang yang tinggal di kelurahan (wilayah urban) dan membentuk komunitas dengan lembaga aslinya maka ia adalah fakta sosiologis (*society/community*) yang dikenal dengan istilah *gesellschaft* (komunitas patembayan). Akan tetapi, jika objek materianya adalah organisasi pemerintah kelurahan yang dibuat oleh Negara dengan Peraturan

perundang-undangan maka ia adalah fakta agen negara/ organisasi pemerintahan/unit birokrasi negara. Sutoro Eko, dkk (2014) dan UU No. 6/2014 tentang Desa tidak bisa membedakan antara Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya sebagai fakta sosiologis (*society/community*) dengan Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya sebagai agen negara/organisasi pemerintahan/unit birokrasi negara sehingga Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya dilihat secara campur aduk: sebagai fakta sosiologis (*society/community*) sekaligus sebagai fakta agen negara/organisasi pemerintahan/unit birokrasi negara. Berdasarkan ketidakjelasan objek material inilah pengaturan Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya sampai sekarang tidak pernah duduk dengan benar dilihat dari ilmu administrasi negara dan ilmu pemerintahan.

Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya sebagai fakta sosiologis (*society/community*) telah dibahas oleh sosiolog, antropolog, dan ahli hukum adat. Dari para pakar ini kita mengenal konsep *gemeenschap* (komunitas), *rechtsgemeenschappen* (komunitas hukum), *beschikkingsrecht* (hak pertuanan/hak ulayat), *volksgemeenschap* (komunitas rakyat), *dorpgemeenschappen* (komunitas desa), *inheems rechtsgemeenschap* (komunitas hukum asli/pribumi), *adat rechtsgemeenschappen* (komunitas hukum adat yang kemudian dibakukan menjadi kesatuan masyarakat hukum adat dalam UUD NRI 1945 Pasal 18B ayat (2)), masyarakat adat, masyarakat tradisional, kelompok komunitas geneologis, kelompok komunitas teritorial, dan kelompok komunitas campuran (*geneologis* dan *teritorial*) (Vollehoven, 1907; Kartohadikoesoemo, 1953, 1965, 1984; Paulus, 1979; Haar, 2013; Soepomo, 2013). Desa, Nagari,

Gampong, Marga, dan sejenisnya sebagai agen negara telah dibahas oleh ahli politik, ahli hukum tata negara, ahli hukum administrasi negara, ahli ilmu pemerintahan, dan ahli ilmu administrasi negara. Dari pakar ini kita mengenal konsep *inlandsche gemeenten* atau gemente pribumi (RR 1854 Pasal 71), Pemerintah Gemente Bumiputra/Pribumi (IGO 1906; IGOB 1938)¹², Pemerintah *Ku* (Osamu Seirei No. 27/1942), Desa (Kota Kecil) (UU No. 22/1948), Daerah Swatantra Tingkat III (UU No. 1/1957), Desapraja (UU No. 19/1965), Pemerintahan Desa (UU No. 5/1979; UU No. 22/1999; UU No. 32/2004), dan Desa dan Desa Adat (UU No. 6/2014).

Akan tetapi, kajian tentang Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya makin ke sini bukan makin terang tapi makin kabur dan kusut karena para pakar dari disiplin ilmu tersebut bukan melihat desa sesuai dengan disiplin ilmunya tapi melihatnya secara campur aduk antara fakta sosiologis (*society/community*) dan fakta agen negara/organ pemerintah. Para sosiolog dan antropolog yang seharusnya menjelaskan lembaga desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya dan kebudayaannya sebagai fakta sosiologis (*society/community*) tapi malah menjelaskan pemerintahan desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya sebagai fakta pemerintahan/organisasi negara. Para ahli hukum adat yang seharusnya menjelaskan hukum adat yang dipatuhi dan dipraktikkan masyarakat desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya

¹² Dalam buku Ter Haar (2013) *Beginnelsen Stelsel van het Adatrecht* yang diterjemahkan oleh K. Ng. Soebakti Poesponoto istilah *inlandsche gemeente* sebagaimana diatur dalam IGO 1906 dan IGOB 1938 diterjemahkan dengan istilah pemerintah haminte bumiputra, B.P Paulus (1979) dan Bayu Surianingrat (1992) menerjemahkan dengan istilah pemerintah haminte pribumi sedangkan Angelino, A.D.A. De Kat (1931) menerjemahkannya dengan istilah *indigenous commune* (komune asli). Adapun penulis menerjemahkannya secara harfiah yaitu Pemerintah Gemente pribumi (*inlandsche* = pribumi; *gemeente* = gemente). Alasan penulis menerjemahkan secara harfiah karena istilah haminte sudah tidak dikenal saat ini.

sebagai norma sosial tapi malah menjelaskan desa, nagari, marga, kuria, gampong, dan seterusnya sebagai fakta pemerintahan/organisasi negara. Para ahli pemerintahan, ahli administrasi negara, dan ahli hukum tata negara yang seharusnya menjelaskan Pemerintahan Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya sebagaimana diatur dalam IGO 1906 *juncto* IGOB 1938, Osamu Seirei No. 27/1942, UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* UU No. 6/2014 sebagai fakta agen negara/organisasi negara/satuan pemerintahan/unit birokrasi negara dengan fungsi pelayanan publik untuk mencapai tujuan negara (keadilan sosial bagi seluruh rakyat) tapi malah menjelaskan otonomi asli, hak asal-usul, desa adat, kesatuan masyarakat hukum adat, dan masyarakat adat sebagai fakta sosiologis (*society/community*). Akibatnya Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya makin tidak jelas wujudnya dilihat dari konsep hukum administrasi negara, ilmu pemerintahan dan ilmu administrasi negara karena para pakarnya terjebak pada teoritisasi desa sebagai fakta sosiologis (*society/community*) sekaligus fakta pemerintahan dengan argumen yang tidak logis: desa sebagai republik kecil, desa sebagai *self-governing community*, desa sebagai *local self-government*, desa sebagai satuan pemerintahan terendah yang memiliki otonomi asli, desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, desa memiliki kewenangan asli dan asal-usul, dan desa sebagai persekutuan masyarakat hukum adat. Akibat juridisnya adalah pengaturan desa makin ke sini bukan makin modern dan beradab sesuai dengan UUD 1945 tapi makin konservatif dan melenceng jauh dari norma UUD 1945 serta jauh dari keadaban karena masih melegitimasi kerja rodi/*heerendiensten*¹³

¹³ Soetardjo Kartohadikoesoemo (1984: 333-337) menjelaskan bahwa salah satu materi rumah tangga desa asli adalah kerja wajib/rodi (*heerendiensten*). Kerja wajib/

(yang diperhalus dengan istilah gotong royong atau gugur gunung), memobilisasi penduduk atas nama adat, dan pungutan liar (yang diperhalus dengan uang *pologoro*, uang *panyeksen*, biaya atau jasa administrasi, uang *fee*, dan lain-lain).

Para ilmuwan yang berbicara tentang Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya sebagaimana diatur dalam IGO 1906 *juncto* IGOB 1938, Osamu Seirei No. 27/1942, UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* UU No. 6/2014 telah berbicara dengan logika yang sesat dan menyesatkan karena memahami desa dengan konsep keilmuan yang melenceng. Ibaratnya begini. Kalau membicarakan ikan sebagai menu makanan yang mengandung protein tinggi maka ilmu untuk membahasnya adalah ilmu gizi dan ilmu kesehatan. Kemudian kalau membicarakan ikan sebagai makhluk hidup yang hidup di air maka ilmu untuk membahasnya adalah ilmu hayat dan ilmu *ecosystem*. Betapa sesatnya kalau membicarakan ikan sebagai menu makanan yang bergizi tinggi dengan ilmu hayat dan ilmu *ecosystem* atau membicarakan ikan sebagai makhluk hidup di air dengan ilmu kesehatan dan ilmu gizi.

rodi terdiri atas dua golongan: 1) kerja wajib untuk kepentingan desa dan pemerintah pusat dan 2) kerja wajib untuk kepentingan kepala desa. Kerja wajib untuk desa dan pemerintah pusat berupa pekerjaan berikut: (1) Melakukan penjagaan di malam hari untuk menjaga keamanan dan tugas kepolisian; (2) Membuat dan memelihara jalan, tanggul, jembatan, dan jorong; (3) Membuat dan memelihara saluran air, dam, tangkis, dan pintu air; (4) Membuat dan memelihara gardu desa, kuburan, lumbung desa, sekolah desa, bale desa, kuto goro atau seketeng (pintu gerbang), langgar, sumur desa, dan tanah punden; (5) Menanam tanaman di tanah desa, di sekitar pasar desa, di tanggul dan waderan di tepi jalan desa dan jalan besar, di tepi rel kereta api, di pekarangan lumbung, di pekarangan sekolah desa, dan lain-lain; (6) Memadamkan api saat terjadi kebakaran di hutan dan perkebunan gula; (7) Memberantas hama tanaman (bajing, tikus, belalang); dan (8) Menolong dan/atau mengantarkan orang sakit ke rumah sakit, mengurus mayat, ikut membantu memberantas penyakit menular baik penyakit manusia maupun penyakit hewan.

Dalam masalah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya sebagai fakta sosiologis (*society/community*) maka ilmu untuk membahasnya adalah sosiologi, antropologi, dan sosiologi hukum adat. Adapun Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya sebagai fakta agen negara/badan pemerintah yang diatur dengan undang-undang dengan fungsi pemerintahan maka ilmu untuk membahasnya adalah ilmu politik, ilmu hukum tata negara, ilmu hukum administrasi negara, ilmu administrasi negara, dan ilmu pemerintahan. Menjadi sesat logika kalau membicarakan Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya sebagai organisasi negara yang diatur dengan undang-undang dengan fungsi melaksanakan tugas negara dengan sosiologi, antropologi, dan sosiologi hukum adat. Juga sesat logika membicarakan Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya sebagai fakta sosiologis (*society/community*) dengan ilmu hukum tata negara, ilmu hukum administrasi negara, ilmu administrasi negara, dan ilmu pemerintahan.

Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya yang diatur dengan UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* UU No. 6/2014 adalah fakta agen negara/badan pemerintah/unit birokrasi negara bukan fakta lembaga *society* atau *community*. Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya dalam bentuk ini masuk dalam ranah pembahasan ilmu politik, ilmu hukum tata negara, ilmu hukum administrasi negara, ilmu administrasi negara, dan ilmu pemerintahan. Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya dalam arti masyarakat desa yang guyub, rukun, saling membantu, saling kenal, menghormati tokoh-tokoh masyarakat dan orang-orang tua, dan berperilaku komunal berdasarkan adat isitiadat adalah fakta lembaga *society* atau *community*. Desa dalam bentuk ini masuk dalam ranah pembahasan antropologi, sosiologi, dan hukum adat.

Perlu diketahui bahwa organisasi buatan Negara berbeda dengan lembaga masyarakat/sosial. Organisasi buatan Negara adalah alat Negara yang dipakai Negara untuk mencapai tujuan Negara. Adapun lembaga masyarakat/sosial adalah alat masyarakat yang dipakai masyarakat pembuatnya untuk memenuhi kebutuhannya. Jadi, Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya sebagai organisasi buatan Negara dengan Peraturan perundang-undangan adalah alat Negara yang dipakai Negara untuk mencapai tujuan Negara sedangkan Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya sebagai lembaga masyarakat/sosial adalah alat masyarakat desa untuk memenuhi kebutuhannya sendiri. Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya sebagai organisasi birokratis dibentuk oleh Negara dengan Peraturan perundang-undangan sedangkan Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya sebagai lembaga masyarakat/sosial dibentuk oleh masyarakat sendiri, Negara tidak membentuknya dengan Peraturan perundang-undangan tapi dengan hukum adat.

Beberapa pakar tidak bisa membedakan antara Desa, Nagari, Gampong, Marga, Kuria, dan sejenisnya sebagai agen negara/unit birokrasi pemerintah dengan Desa, Nagari, Gampong, Marga, Kuria, dan sejenisnya sebagai *rechtsgemeenschappen* (komunitas hukum) sebagaimana dikemukakan oleh van Vollenhoven dalam pengukuhan guru besarnya pada tahun 1901. Desa, Nagari, Gampong, Marga, Kuria, dan sejenisnya dalam konteks *rechtsgemeenschap* (komunitas hukum) adalah lembaga masyarakat yang mengatur dirinya sendiri secara otonom berdasarkan hukum adat (*adatrecht*). Ia mempunyai susunan pengurusnya sendiri dan tanah dengan hak pertuanan atau tanah ulayat (*beschikkingsrecht*) sebagai

tempat tinggal dan mata pencahariannya. Sistem kemasyarakatnya dan mekanisme kerjanya diatur sendiri berdasarkan hukum adat. Akan tetapi, Desa, Nagari, Gampong, Marga, Kuria, dan sejenisnya yang ada saat ini bukan *rechtsgemeenschap* (komunitas hukum) tapi lembaga baru bentukan Negara dengan Peraturan perundang-undangan (IGO 1906 *juncto* IGOB 1938, UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan UU No. 6/2014). Nomenklturnya memang menggunakan istilah Desa, Nagari, Gampong, Marga, Kuria, dan sejenisnya tapi ruh, isi, struktur organisasi, fungsi, tugas, dan mekanisme kerjanya adalah murni organisasi birokratis bentukan Negara, bukan lembaga *rechtsgemeenschap* (komunitas hukum) yang mengatur dirinya sendiri secara otonom (*self-governing community*) berdasarkan hukum adat, *adatrecht*. Hal ini seperti istilah kabupaten zaman kerajaan Mataram dengan istilah kabupaten zaman sekarang. Meskipun nomenklturnya sama (kabupaten) tapi kabupaten zaman kerajaan Mataram berbeda dengan kabupaten zaman Pemerintah Hindia Belanda dan zaman kemerdekaan. Kabupaten zaman kerajaan Mataram adalah daerah *vasal* Raja Mataram sedangkan kabupaten zaman sekarang adalah organ negara di bawah Pemerintah Pusat. Kabupaten zaman Indonesia modern adalah kabupaten yang diatur dengan Peraturan perundang-undangan (RR 1854 *juncto* IS 1925, *Regentschap Ordonnantie* (Stbl. 1924 No.79 *juncto* Stbl. 1925 No.398), *Osamu Seirei* No. 27/1942, UU No. 1/1945, UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, UU No. 18/1965, UU No. 5/1974, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan UU No. 23/2014), bukan kabupaten zaman Mataram yang diatur dengan hukum adat. Contoh lain adalah daerah Yogyakarta zaman VOC/Hindia Belanda dengan daerah Yogyakarta zaman merdeka atau zaman

sekarang. Yogyakarta zaman VOC/Hindia Belanda adalah *zelfbesturende landschap* yaitu daerah (*landschap*) yang mengatur dirinya sendiri (*zelfbestuur*) dengan hukum kesultanan, tidak dengan hukum Belanda. Daerah ini juga dikenal dengan istilah daerah swapraja. Daerah ini mengatur dan mengurus dirinya sendiri dengan hukum adat kesultanan Yogyakarta. Daerah ini adalah negara semi merdeka yang melakukan perjanjian/kontrak politik dengan VOC/Pemerintah Hindia Belanda. Daerah ini dipimpin oleh Sri Sultan Hamengku Buwono sebagai Sultan. Akan tetapi, Daerah Yogyakarta saat ini sudah berubah menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta saat ini bukan *zelfbesturende landschap* atau daerah swapraja zaman VOC/Hindia Belanda yang diakui dan dipertahankan kelangsungan hidupnya. Batas-batas daerahnya memang sama dan kepalanya juga sama yaitu Sri Sultan Hamengku Buwono tapi status, struktur organisasi, fungsi, tugas, dan mekanisme kerjanya tidak sama dengan Kesultanan Yogyakarta di bawah RR 1854 *juncto* IS 1925 *juncto* *Zelfbestuursregelen* 1938 (S. 1938-529). Daerah Yogyakarta sekarang adalah daerah otonom yang bersifat istimewa sebagaimana dimaksud UUD 1945 Pasal 18 dan Penjelasan *juncto* UUD NRI 1945 Pasal 18B ayat (1) *juncto* UU No. 3/1950 *juncto* UU No. 13/2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Yogyakarta sebagai *zelfbesturende landschap* atau daerah swapraja sudah di dalam kubur sejarah.

Beberapa pakar desa melihat Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya yang diatur di bawah IGO 1906, IGOB 1938, UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, PP No. 72/2005, dan UU No. 6/2014 dengan konsep desa geneologi, desa teritorial, dan desa campuran antara keduanya (Eko, 2014). Melihat desa saat ini dengan

konsep desa geneologi, desa teritorial, dan desa campuran adalah adalah keliru karena dua alasan: 1) konsep desa geneologi, desa teritorial, dan desa campuran adalah konsep sosiologi bukan konsep lembaga rakyat bentukan negara dan 2) konsep desa geneologi, desa teritorial, dan desa campuran adalah konsep yang dicomot secara salah dari Cornelis van Vollenhoven¹⁴. Cornelis van Vollenhoven tidak menulis desa geneologi, desa teritorial, dan desa campuran tapi menulis tentang *genealogical groupings*, *territorial genealogical groupings*, *territorial grouping without genealogical communities*, dan *voluntary corporate associations* dalam konteks kelompok-kelompok komunitas yang terikat dan mematuhi hukum adat (Baca *van Vollenhoven on Indonesian Adat Law*, edited by J.F. Hollemen, 1981: 43-53!). Jadi, van Vollenhoven sama sekali tidak pernah berbicara tentang desa geneologi, desa teritorial, dan desa campuran dalam konteks pemerintahan gemente pribumi sebagaimana diatur dalam IGO 1906 *juncto* IGOB 1938.

Tulisan van Vollenhoven tentang desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya adalah dalam konteks hukum adat, bukan dalam konteks Pemerintah Gemente Pribumi sebagaimana diatur dalam IGO 1906 dan IGOB 1938. Desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya dalam konteks hukum adat diartikan sebagai komunitas hukum (*rechtsgemeenschappen*) yang memiliki tanah adat dengan hak pertuanan (*beschikkingsrecht*) dimana di wilayah hukum adat/lingkungan hukum adat (*adatrecht kringen/law area*) atau kukupan hukum adat (*recht gouw*) ini hukum adat diselenggarakan dan dipatuhi di

¹⁴ Cornelis van Vollenhoven. (1907). Law Areas (June, 1907) dalam J.F. Holleman, ed. (1981). *Het Adatrecht van Nederlandsch-Indië (Van Vollenhoven on Indonesian Adat Law)*. Netherlands: The Hague-Martinus Nijhoff, halaman 45-50.

bawah kuasa ketua komunitas dan pengurusnya. Jadi, *rechtsgemeenschappen* yang dimaksud van Vollenhoven adalah lingkungan hukum adat (*adatrecht kringen/law area*) tempat diselenggarakan dan dipatuhinya hukum adat, bukan desa (atau nama lain) sebagai organisasi/instrumen pemerintah Hindia Belanda sebagaimana diatur dalam IGO 1906 *juncto* IGOB 1938 untuk memerintah rakyat desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya.

Saya menduga pakar yang menulis desa geneologi, desa teritorial, dan desa campuran serta *inlandsche gemeente* sebagai *rechtsgemeenschappen* tidak membaca buku aslinya tapi mengutip pendapat dari sana sini sehingga memperoleh pemahaman yang melenceng jauh dari konsep yang dimaksud van Vollenhoven. Konsep *genealogical groupings*, *territorial genealogical groupings*, *territorial grouping without genealogical communities*, dan *voluntary corporate associations* sebagaimana ditulis van Vollenhoven lebih ditujukan kepada *adatrecht kringen/law area* yaitu area atau wilayah berlakunya hukum adat. Maksudnya *rechtsgemeenschappen* sebagai tempat hidup, dipatuhi, dan dilaksanakannya hukum adat berbentuk *genealogical groupings*, *territorial genealogical groupings*, *territorial grouping without genealogical communities*, dan *voluntary corporate associations*. Lagi pula tulisan van Vollenhoven yang provokatif tentang *rechtsgemeenschappen*, *genealogical groupings*, *territorial genealogical groupings*, *territorial grouping without genealogical communities*, dan *voluntary corporate associations* adalah dalam konteks penolakannya terhadap rencana amandemen Pasal 62 RR 1854¹⁵ yang akan berakibat dihapuskannya hukum adat yang berlaku

¹⁵ Cornelis van Vollenhoven. (2013). *Orang Indonesia dan Tanahnya*. Bogor: Sajogyo Institute, STPN Press

bagi golongan bumiputra/pribumi. Oleh karena itu, pemerintahan gemente pribumi yang diatur dalam IGO 1906 *juncto* IGOB 1938 tidak mengenal desa geneologi, desa teritorial, dan desa campuran.

Sutoro Eko, dkk (2014) menulis bahwa desa adalah *self-governing community* yang sudah ada sejak ratusan bahkan ribuan tahun lalu sebagai republik kecil yang mempunyai kedaulatan. *Self-governing community* yang berarti komunitas yang mengatur dirinya sendiri secara otonom/mandiri berdasarkan hukum adatnya adalah benar dalam konsep sosiologi. Pada masyarakat Baduy di Banten dan Kampung Kuta, Ciamis, Jawa Barat kita masih menemukan *self-governing community* ini. Akan tetapi, dalam konteks Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya sebagai organisasi bentukan Negara, maka ia bukan *self-governing community*. Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya dalam konteks ini adalah organisasi formal bentukan negara dengan undang-undang yang fungsi, tugas, dan tata kerjanya diatur secara rigid oleh Negara, tidak diatur oleh komunitas desa sendiri. Jadi, Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya dalam konteks ini bukan *self-governing community*. *Self-governing community* merujuk kepada konsep *community* sebagaimana dijelaskan Horton dan Hunt (1984), bukan kepada konsep *local government* dan juga bukan kepada organisasi sosial bentukan Negara seperti Pemerintah Desa, KONI, KADIN, dan lain-lain. Horton dan Hunt menjelaskan bahwa ciri *community is whose members can act collectively in an organized manner*.

Menurut UU No. 6/2014 Pemerintah Desa (atau nama lain) adalah campuran antara konsep *self-governing community* dan *local self-government* dengan asas rekognisi dan subsidiaritas. Mengkonstruksi Desa, Nagari,

Gampong, Marga, dan sejenisnya demikian adalah suatu kekeliruan karena Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya di bawah UU No. 6/2014 bukan *community* dan bukan *local self-government*. Lembaga Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya yang dibentuk oleh Negara dengan Undang-undang bukan *community* karena *community* dibuat oleh anggota *community* itu sendiri sedangkan Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya di bawah UU No. 6/2014 dibentuk oleh Negara dengan undang-undang. Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya di bawah UU No. 6/2014 juga bukan *local self-government* karena tidak mempunyai indikator sebagai *local self-government*: ada *council*, ada *mayor*, ada *civil service*, mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus (*regeling en bestuur*) urusan pemerintahan yang didesentralisasikan, dan mempunyai kewenangan menarik pajak lokal (*United Nations*, 1961, 1962; Rondinelli dan Cheema, 1983; Muttalib dan Khan, 1983; Stoker, 1991). Di Indonesia satuan pemerintahan yang termasuk *local self-government* adalah provinsi sebagai daerah otonom dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom. Lembaga Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya yang dibentuk oleh UU No. 6/2014 hanyalah lembaga sosial-politik rakyat bentukan Negara sebagai korporasi (badan hukum, *rechtspersoon*).

UU No. 6/2014 menerapkan asas rekognisi dan subsidiaritas kepada Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya. Karena Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya bukan pemerintah lokal otonom (*local self-government*) maka menjadi aneh ketika digunakan konsep rekognisi dan subsidiaritas kepadanya karena dua konsep ini adalah konsep untuk *local self-government*, bukan konsep untuk badan hukum sosial-politik

rakyat bentukan Negara. Konsep rekognisi adalah model pembentukan *local self-government* dengan cara *acknowledge by law*, bukan dengan *created by law*. *Acknowledge by law* adalah suatu model pembentukan daerah otonom dengan cara Negara mengakui atas komunitas yang sudah ada dan telah menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan. Contoh, di Perancis sebelum diintegrasikan ke dalam sistem pemerintahan lokal/daerah modern, terdapat *commune-commune*, semacam desa di Indonesia. *Commune-commune* ini telah memiliki semacam pemerintahan sederhana yang diurus oleh gereja dan kepala komunitas. Gereja dan kepala komunitas memberikan layanan sekolah dan pengobatan untuk anggotanya. *Commune* lain mengelola pertanian dan perkebunan. Dan seterusnya. Ketika *commune-commune* tersebut diintegrasikan ke dalam sistem pemerintahan daerah modern maka Negara mengakui (*recognize*) urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh *commune* yang bersangkutan (Norton, 1997:121-140). Pengakuan ini *case by case* karena setiap *commune* memberikan pelayanan kepada anggotanya berbeda-beda. Dan pengakuan tersebut bukan negara langsung mengakui urusan pemerintahan yang dimiliki *commune* tersebut tapi *commune* mengajukan kepada negara agar negara mengakui urusan-urusan pemerintahan yang telah diselenggarakan. Jadi, dari bawah: *commune* mengajukan ke negara lalu negara mengakui dengan undang-undang. Tidak seperti UU No. 6/2014 yang menurut saya seenaknya yaitu pengakuan urusan adat dan asal-usul ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri: *top down*.

Memang ada konsep rekognisi untuk *indigenous peoples*. Kalau konsep ini yang dimaksud maka jelas sangat melenceng karena *indigenous peoples* bukan

local self-government, juga bukan organisasi sosial-politik buatan Negara seperti Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya saat ini. *Indigenous peoples* adalah kesatuan masyarakat hukum asli (*inheems* atau *native*) yang tidak ada hubungannya dengan organisasi bentukan Negara sebagai korporasi. *Indigenous peoples* tidak dibentuk oleh Negara dengan undang-undang tapi dibentuk oleh masyarakat atau komunitas asli itu sendiri. Contoh *indigenous people* adalah masyarakat Baduy di Banten (Nurcholis, 2014a) atau masyarakat Cherokee di AS (Jimly Asshiddiqi, 2015: 16-17). Sistem sosial dan sistem pemerintahan masyarakat Baduy atau masyarakat Cherokee di AS tidak dibentuk oleh Negara tapi dibentuk masyarakat Baduy atau masyarakat Cherokee sendiri. *ILO Convention* Nomor 169 Tahun 1989 dan Deklarasi PBB tentang *The Rights of Indigenous Peoples* Tahun 2007 mendorong setiap negara untuk melakukan rekognisi terhadap *indigenous peoples* dalam hal *self determination*, pranata adat, kepercayaan, tanah ulayat, sistem sosial, dan sistem budayanya. UUD 1945 mengatur pengakuan dan penghormatan terhadap *indigenous peoples* ini dalam Pasal 18B Ayat (2).

Dalam UU No. 6/2014 rekognisi dioperasionalkan dan diimplementasikan dalam bentuk mengakui **kewenangan hak asal-usul**. Akan tetapi, asas ini implementasinya keliru. Pada Penjelasan UU No. 6/2014 dinyatakan bahwa asas pengaturan UU ini adalah rekognisi. Rekognisi yaitu pengakuan terhadap hak asal-usul Desa. Selanjutnya pengakuan terhadap hak asal-usul ini diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal dan Kewenangan

Lokal Berskala Desa. Pasal 2 mengatur sebagai berikut. Ruang lingkup kewenangan berdasarkan hak asal-usul Desa meliputi:

- a. sistem organisasi perangkat Desa;
- b. sistem organisasi masyarakat adat;
- c. pembinaan kelembagaan masyarakat;
- d. pembinaan lembaga dan hukum adat;
- e. pengelolaan tanah kas Desa;
- f. pengelolaan tanah Desa atau tanah hak milik Desa yang menggunakan sebutan setempat;
- g. pengelolaan tanah bengkok;
- h. pengelolaan tanah pecatu;
- i. pengelolaan tanah titisara; dan
- j. pengembangan peran masyarakat Desa.

Kekeliruan implementasi asas rekognisi pada UU No. 6/2014 *juncto* Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi No. 1/2015 ditandai oleh enam indikator sebagai berikut. *Pertama*, stelsel materiil yang direkognisi bias Desa Jawa. Materi urusan pemerintahan berupa pengelolaan tanah kas Desa, pengelolaan tanah Desa atau tanah hak milik Desa yang menggunakan sebutan setempat, pengelolaan tanah bengkok, pengelolaan tanah pecatu, dan pengelolaan tanah titisara hanya terdapat di Desa Jawa. Di Desa-Desa luar Jawa tidak terdapat materi urusan ini. *Kedua*, rekognisi terhadap sistem organisasi perangkat Desa bertentangan dengan UU No. 6/2014 karena sistem organisasi perangkat desa sudah ditentukan secara atributif dalam PP No. 43/2014 sehingga tidak bisa direkognisi. *Ketiga*, rekognisi terhadap pembinaan kelembagaan masyarakat; pembinaan lembaga dan hukum adat; dan pengembangan peran masyarakat Desa adalah bukan perbuatan rekognisi tapi

perbuatan melakukan pembinaan. Perbuatan melakukan rekognisi dengan perbuatan melakukan pembinaan adalah dua perbuatan yang bertentangan. *Keempat*, Desa bukan pemerintah lokal otonom tapi pemerintah semu/palsu. Asas rekognisi lazimnya dilakukan terhadap pemerintah lokal otonom bukan terhadap pemerintah semu/palsu sebagaimana Desa di bawah UU No. 6/2014. *Kelima*, materi urusan yang direkognisi datang dari langit karena hak asal-usul yang direkognisi tidak sama dengan otonomi asli desa sebagaimana ditulis lengkap oleh Lucien Adam (1924) dan Soetardjo Kartohadikoesoemo (1984). Dan keenam (ini yang paling penting) stelsel formilnya keliru karena perbuatan rekognisi dan materi yang direkognisi dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini Kementerian Desa. Perbuatan rekognisi demikian adalah aneh karena subjek yang menentukan kewenangan hak asal-usul bukan masyarakat desa dengan cara mengajukan kepada Negara untuk mengakui urusan-urusan pemerintahan yang telah diselenggarakan tapi Pemerintah yaitu Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi secara sepihak menetapkan secara rinci kewenangan hak asal-usul desa lalu minta kepada Bupati/Walikota menetapkan dalam bentuk Peraturan Bupati/Walikota dan minta kepada Kepala Desa menetapkan dalam bentuk Peraturan Desa (Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015). Padahal dalam asas rekognisi tindakan Pemerintah adalah pasif dalam arti hanya melegitimasi urusan asli yang sudah ada pada pemerintah lokal otonom berdasarkan usulan dari komune/*commune/gemeenschap*. Lagi pula negara Indonesia tidak menganut model rekognisi tapi model *created by law*.

Lalu apa yang dimaksud dengan pembentukan daerah otonom dengan cara *created by law*? Model ini adalah yang dilakukan negara Indonesia. Pembentukan daerah otonom bukan dengan *acknowledge by law* atau *recognize* tapi dengan membentuknya melalui undang-undang. Contoh, Kota Tangerang Selatan sebelumnya tidak ada. Dengan UU Nomor 51 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kota Tangerang Selatan di Provinsi Banten lahirlah pemerintah lokal/daerah otonom Kota Tangerang Selatan.

Penggunaan konsep subsidiaritas, *subsidiarity* juga semau-maunya, tidak menggunakan konsep teoritis ilmu pengetahuan yang benar. Konsep *subsidiarity* adalah konsep untuk *local self-government* yang semula merupakan kebijakan gereja Katolik Roma pada pertengahan 1800-an. Konsep asli *subsidiarity* mempunyai pengertian bahwa semua urusan pelayanan kepada anggota jamaah gereja Katolik tidak harus diselenggarakan oleh Pusat/Vatikan. Kalau urusan pelayanan tersebut bisa diselenggarakan oleh keuskupan, keuskupanlah yang mengurus. Kalau bisa di paroki, paroki lah yang mengurus. Kalau bisa di *family*, *family* lah yang mengurus. Konsep ini lalu diadopsi oleh disiplin *local self-government* yang artinya Pemerintah Pusat tidak perlu mengurus semua urusan pemerintahan (Norton, 1997:28-30). Kalau urusan pemerintahan itu dapat diselenggarakan lebih efektif dan efisien oleh daerah otonom maka serahkanlah kepadanya: apakah di *county*, di *municipal*, di *town/township*, atau di *special district*. Nah, untuk menetapkan mana urusan pemerintahan yang harus diatur dan diurus oleh lapis-lapis *local government* itu dilakukan dengan *acknowledge by law* (rekognisi) atau *created by law*, tergantung model yang dianut oleh masing-masing negara.

Dalam Penjelasan UU No. 6/2014 *subsidiarity* diberi pengertian “penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa”. Materi urusan berskala lokal juga ditetapkan oleh Negara melalui Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Menteri tanpa menggunakan ilmu pengetahuan yang benar. Lazimnya penerapan asas subsidiaritas tidak dengan cara demikian tapi menggunakan model *ultra vires* atau *general competence*. *Ultra vires* adalah penetapan kewenangan lapis-lapis daerah otonom secara rinci sedangkan *general competence* adalah penetapan kewenangan lapis-lapis daerah otonom secara umum.

Penjelasan UU No. 6/2014 membuat argumen hukum sebagai berikut.

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 UUDasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan “Dalam territori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*”, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala Peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kesimpulan yang berbunyi “keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia” atas Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya adalah sesat pikir karena menyimpang jauh dari norma Pasal 18 UUD 1945 dan Penjelasannya. Pasal 18 UUD 1945 berisi norma pengaturan tentang daerah otonom besar dan daerah otonom kecil, bukan pengaturan tentang “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*”. Penjelasan Pasal 18 justru memberi arahan agar “*Zelfbesturende landschappen*” dikonversi menjadi daerah otonom besar yang bersifat istimewa dan “*Volksgemeenschappen*” menjadi daerah otonom kecil yang bersifat istimewa karena masing-masing memiliki susunan asli, bukan sebaliknya yaitu keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut terdapat kekacauan historis, sosiologis, konseptual, teoritis, dan yuridis terhadap Pemerintah Desa (dan nama lain) sebagaimana diatur di bawah UU No. 6/2014. Berdasarkan masalah ini diajukan pertanyaan penelitian mayor:

“Bagaimana status Pemerintah Desa yang diatur oleh UU No. 6/2014 hubungannya dengan Pasal 18 UUD 1945 beserta Penjelasannya (sebelum Amandemen) dan Pasal 18, 18 A, dan 18 B UUD NRI 1945 (sesudah Amandemen)?”.

Berdasarkan pertanyaan penelitian mayor tersebut diajukan pertanyaan minor:

- 1) Apakah UUD 1945 sebelum Amandemen mengatur Pemerintahan Desa?

- 2) Apakah objek material yang diatur dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 adalah Pemerintah Desa (dan nama lain) sebagaimana diatur dalam UU No. 5/1979 *juncto* No. 22/1999 *juncto* No. 32/2004 *juncto* No. 6/2014?
- 3) Apakah Desa Adat yang diatur dalam Pasal 96-111 UU No. 6/2014 sama dengan kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945?
- 4) Apakah *founding fathers* berpretensi melestarikan Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya sebagai *adat rechtsgemeenschap* (komunitas hukum adat) dalam sistem pemerintahan modern Indonesia?
- 5) Bagaimana konsepsi *Founding Fathers* dan UUD 1945 tentang pengaturan Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya di alam kemerdekaan? dan
- 6) Bagaimana pengaturan Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya ke depan?

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut.

- 1) Tersusunnya penjelasan ilmiah tentang Pemerintahan Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya berdasarkan pasal-pasal dalam UUD 1945 sebelum Amandemen yang mengatur tentang Pemerintahan Desa;
- 2) Tersusunnya penjelasan ilmiah Pasal 18 B ayat (2) sama atau tidak sama pengertiannya dengan Pemerintahan Desa (dan nama lain) sebagaimana diatur dalam UU No. 5/1979 *juncto* No. 22/1999 *juncto* No. 32/2004 dan Desa dan Desa Adat sebagaimana diatur dalam No. 6/2014;
- 3) Tersusunnya penjelasan ilmiah Pasal 96-111 UU No. 6/2014 sama dan sebangun atau tidak dengan

- pengertian kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945;
- 4) Tersusunnya penjelasan ilmiah konsepsi *founding fathers* tentang kebijakan politik terhadap bekas *adat rechtsgemeenschap* (komunitas hukum adat) yang diatur dalam RR 1854 Pasal 71 *juncto* IGO 1906 dan IGOB 1938 dalam sistem pemerintahan daerah modern Indonesia;
 - 5) Menjelaskan konsepsi *Founding Fathers* dan UUD 1945 tentang pengaturan Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya; dan
 - 6) Mengembangkan model pemerintahan desa modern yang mampu menyejahterakan rakyat pada tingkat komunitas.

Tulisan tentang Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya telah ditulis oleh beberapa pakar. Pada masa kolonial, Lucien Adam (1924) menulis buku dengan judul “*De Autonomie van het Indonesische Dorp* (Otonomi Desa di Indonesia)” yang bertarikh 1924. Buku ini adalah disertasi doktor dalam ilmu hukum pada Universitas Kerajaan di Leiden atas bimbingan Rektor Mr. A.J. Blok, profesor di Fakultas Hukum. Disertasi ini berhasil dipertahankan pada Kamis, 23 Oktober 1924.

Lucien Adam lahir di Situbondo, Hindia Belanda, 8 Oktober 1890, meninggal di Den Haag, Belanda, 28 September 1974 pada usia 83 tahun. Ia adalah pejabat pemerintah pada *Binnenlands Bestuur* (pemerintahan dalam negeri) di Hindia Belanda antara tahun 1912-1942. Pada 1916 ia menjadi pejabat administratif dan kontrolir di Banyuwangi dan Kediri. Pada tahun 1917, ia ditempatkan di Minahasa dengan kedudukan di Manado. Pengalaman lainnya adalah sebagai residen Madiun

dan Gubernur Yogyakarta pada tahun 1939. Saat raja Yogyakarta Sri Sultan Hamengkubuwono VIII mangkat ia menjadi Sultan sementara.

Beberapa penulis Desa yang bercerita tentang otonomi desa ada yang menyebut nama Lucien Adam. Akan tetapi, saya menduga mereka tidak membaca buku aslinya karena otonomi desa yang mereka uraikan tidak sama dengan isi buku ini. Mereka mungkin hanya pernah membaca buku lain yang menyinggung secara sekilas bahwa desa mempunyai otonomi asli sebagaimana ditulis oleh Lucien Adam.

Buku karya Adam tersebut terdiri atas enam bab. Bab I berjudul “*Het Begrip-Dorps Autonomie, Litteratuur, Inlandsche-Gemeente-Ordonnanties* (Pemahaman Otonomi Desa, Kepustakaan, dan Ordonansi Gementa pribumi)”. Bab II berjudul “*Autonomie ten Opzichte van het Bepalen van Eigen Omvang en Zelfstandig Bestaan* (Otonomi Sehubungan dengan Penetapan Jangkauan dan Keberadaannya)”. Bab III berjudul “*Autonomie ten Opzichte van het Bepalen van Eigen Organisatie* (Otonomi Sehubungan Dengan Penetapan Organisasi Sendiri)”. Bab IV berjudul “*Autonomie ten Opzichte van het Behartigen van Andere Huishoudelijke* (Otonomi Sehubungan Terpenuhiannya Kepentingan Rumah tangga Lain)”. Bab V berjudul “*Schepping van Dorps-Autonomie* (Pembentukan Otonomi Desa)”. Bab VI berjudul “*Toekomsplannen ten Aanzien van de Dorps-Autonomie* (Rencana Masa Depan Sehubungan Dengan Otonomi Desa)”.

Bab I berisi uraian tentang arti otonomi desa, otonomi desa menurut pustaka Inggris dan menurut pengertian asli, dan hubungannya dengan ordonansi gementa pribumi (*Inlandsche Gemeente Ordonnantie/IGO*). Adam menjelaskan bahwa otonomi desa adalah

“pemerintahan sendiri” yaitu pemerintahan yang dibuat oleh anggota komunitas desa sendiri berdasarkan hukum adat. Pengertian otonomi desa demikian berbeda dengan pengertian otonomi dalam pustaka Inggris. “Pemerintahan sendiri” menurut pustaka Inggris adalah pemerintahan otonom yang mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Otonomi desa bukan dalam pengertian ini (pemerintah lokal otonom yang mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri) tapi pemerintahan sendiri yang dibentuk oleh anggota komunitas sendiri berdasarkan hukum adat yang tidak tertulis. Desa yang mempunyai “pemerintahan sendiri” tersebut tersebar di Jawa-Madura, Sumatera, Sulawesi, Ambon, dan Nusa Tenggara. Desa-desa yang mempunyai “pemerintahan sendiri” oleh Pemerintah diberi istilah hukum “*inlandsche gemeenten*” (*Regeringsreglement/RR* 1854 Pasal 71) lalu diganti dengan “*inlandsche gemeente*” (IGO 1906). Dengan demikian, gemente pribumi (*inlandsche gemeente*) mencakup desa, nagari, marga, kuria, negeri, dan lain-lain yang terdapat di semua wilayah di Indonesia. Akan tetapi, desa-desa yang mempunyai “pemerintahan sendiri” tersebut setelah diatur dengan Pasal 71 RR 1854 dan IGO 1906 otonominya sudah rusak menyimpang jauh dari aslinya.

Bab II berisi uraian tentang jumlah desa dan penduduknya, jangkauan otonomi desa, dan keberadaan otonomi desa. Adam menjelaskan bahwa berdasarkan Ajun Inspektur Urusan Agraria J.W. Meyer Ramneft pada tahun 1920 jumlah desa 24.034. Di luar Jawa di pantai Barat Sumatra kira-kira 500, di Minahasa pada tahun 1920 sekitar 300, dan di Seram pada tahun 1923 kira-kira 350. Jangkauan otonomi desa adalah hak penguasaan tanah. Desa mempunyai tanah sendiri yang diperoleh dari

pembukaan hutan dan penguasaan tanah atas lahan-lahan yang masih kosong. Adapun tentang keberadaan otonomi desa, Adam menjelaskan bahwa keberadaannya dapat dibagi menjadi dua kurun. Kurun pertama pada zaman kerajaan-kerajaan pribumi pra kolonial. Pada kurun ini Desa menikmati kebebasan otonominya. Kurun kedua di bawah pemerintahan Eropa. Pada kurun ini otonomi desa diatur oleh Pemerintah di bawah RR 1854 Pasal 71 dan IGO 1906. Berdasarkan *beleid* ini, Desa dipaksa untuk bergabung dan membentuk ikatan-ikatan baru sesuai dengan kemauan Pemerintah.

Bab III berisi uraian tentang struktur pemerintahan desa otonom, penggajian penguasa desa, penetapan warga desa, dan pengelompokan warga desa. Adam menjelaskan bahwa struktur pemerintahan desa ditentukan oleh hukum adat. Penguasanya diatur sendiri oleh warga desa. Di bawah raja-raja pribumi, Raja hanya mengakui saja. Sebagian besar kepala desa diangkat secara turun-temurun, tidak dipilih menurut model pemilihan sebagaimana dipraktikkan di dunia Barat. Pemilihan kepala desa yang sudah berlangsung adalah kebijakan Raffles yang diteruskan oleh Pemerintah Hindia Belanda melalui RR 1854 Pasal 71, IGO 1906, dan Ordonansi Pemilihan Kepala Desa 1907. Akan tetapi, kebijakan ini tidak bisa diterapkan di mana-mana. Banyak desa di luar Jawa-Madura mengangkat kepala desa menyimpang dari Peraturan ini. Bahkan di beberapa tempat Residen mengangkat langsung kepala desa, tanpa pemilihan.

Terkait penggajian penguasa desa, Adam menjelaskan bahwa penggajian penguasa desa berdasarkan tanah milik desa, kerja wajib warga desa tepatnya kerja paksa yang disebut gotong royong, dan iuran/*urunan* warga. Penguasa desa tidak mendapatkan gaji dalam bentuk uang tapi

berupa tanah dengan hak garap. Di samping mendapatkan tanah, penguasa desa mendapatkan tenaga kerja dari warga desa. Penguasa desa dapat mengerahkan warganya untuk bekerja di rumah, sawah, dan kebun kepala desa dan para pembantunya tanpa dibayar. Bahkan perempuan desa yang sudah dewasa juga diwajibkan untuk bekerja melayani segala keperluan isteri kepala desa. Meskipun Pemerintah sudah menginstruksikan untuk membatasi kerja paksa/gotong royong tersebut ternyata tidak efektif. Warga desa tetap menanggung beban yang berat atas kerja wajib/paksa/gotong royong ini. Warga desa juga diminta iuran/*urunan* untuk membiayai upacara desa, perbaikan jalan, perbaikan parit, dan lain-lain. Di samping itu, warga desa juga dikenai pungutan berupa setoran hasil panen untuk membiayai upacara desa, membangun pos jaga, dan membayar guru desa.

Mengenai warga desa, Adam menjelaskan bahwa warga desa dibagi menjadi tiga: 1) warga inti; 2) warga numpang; dan 3) orang asing. Warga inti adalah para anak turun pendiri desa, penguasa desa, dan tetua desa. Kaum perempuan tidak termasuk warga inti. Warga numpang adalah warga desa yang berasal dari luar desa yang awalnya mencari pekerjaan di desa yang bersangkutan. Mereka tidak mempunyai tempat tinggal dan sawah. Mereka hanya numpang di rumah orang-orang kaya dari warga inti untuk mendapatkan pekerjaan. Orang asing adalah orang-orang keturunan Eropa. Untuk desa-desa di luar Jawa-Madura, yang termasuk orang asing adalah orang-orang keturunan Eropa dan orang pribumi pendatang dari luar desanya khususnya pendatang dari Pulau Jawa. Orang asing dari kalangan pribumi jika sudah tinggal di desa tersebut lebih dua tahun dan dapat berasimilisi atau kawin dengan penduduk desa setempat diterima sebagai warga desa.

Mengenai kelompok warga desa, Adam menjelaskan bahwa di desa terdapat empat kelompok: 1) anak turun pendiri desa; 2) pendatang baru; 3) anak-anak orang numpang, para bujang (pemuda yang belum berumah tangga dan menumpang di rumah orang kaya); dan 4) orang cacat dan orang tua jompo. Di samping itu, juga masih ada kelompok yang disebut *merkaki*, *morokaki*, *kamituwo*, *poncokaki*, *pinituwo* dan sebagainya, yang diterjemahkan dengan tetua desa yang melakukan fungsi penasehat kepala desa, hakim sengketa agraria, dan pembagi sawah. Kelompok pertama mempunyai posisi istimewa dalam kepemilikan tanah dan hak memilih dan dipilih menjadi penguasa desa. Kelompok kedua tidak mempunyai hak pilih dan dipilih. Kelompok ketiga tidak mempunyai hak apapun. Kelompok keempat menjadi tanggung jawab bersama untuk memberi santunan. Dan kelompok tetua desa merupakan orang-orang tua yang arif dan bijaksana yang sangat dihormati oleh penguasa desa dan warga desa.

Bab IV menguraikan isi otonomi desa, hubungan Desa dengan lembaga di atasnya, dan pengaruh kekuasaan bersama. Isi otonomi desa adalah pengaturan tanah untuk pertanian dan perikanan, pengaturan air untuk sawah dan perikanan, dan upacara keagamaan. Pengurus desa mengatur tanah untuk penghidupan warga desa. Hanya warga desa inti yang bisa menguasai dan menggarap tanah baik untuk pertanian maupun untuk perikanan. Orang numpang dan orang luar desa tidak diizinkan. Upacara keagamaan diatur oleh pengurus desa. Desa juga mengurus lembaga agama: masjid, gereja, dan pura beserta penggajian petugas dan penyediaan tanah untuk perawatan dan pembangunannya. Di samping itu, Desa juga melakukan perawatan dan pembangunan jalan,

jembatan, pasar, proyek pengairan, pembukaan dan perawatan makam.

Hubungan Pemerintah Desa dengan lembaga di atasnya terbagi menjadi dua masa: 1) masa kerajaan-kerajaan Nusantara dan 2) masa pemerintahan Eropa. Pada masa kerajaan pra Hindia Belanda, hubungannya sangat longgar. Hanya di Jawa otonomi desa di bawah tekanan penguasa. Bahkan otonomi desa akhirnya hancur terutama di wilayah perluasan kekuasaan inti kerajaan (negaragung). Di Aceh hubungannya cukup tertekan tapi tidak sekeras di Jawa. Di Minangkabau hubungannya sangat longgar tapi setelah pemerintah Eropa masuk, otonomi desa di bawah tekanan. Pemerintahan Eropa dimulai 1602 saat VOC membangun pusat pemerintahan di Batavia (sekarang Jakarta). Akan tetapi, Belanda secara efektif mulai memerintah Indonesia pada 1800 saat Daendels mengambil alih wilayah bekas jajahan VOC. Pada tahun 1855 Pemerintah melalui Pasal 71 RR 1854 dan IGO tahun 1906 melakukan campur tangan baik langsung maupun tidak langsung terhadap otonomi desa pada semua Desa. Contoh, Pemerintah memaksa Desa untuk menarik pajak, melaksanakan perintah kerja wajib, melakukan vaksinasi, membuat statistik umum, melakukan sensus, menyusun kas desa, menyelenggarakan sekolah desa, mendirikan dan mengelola lumbung desa, dan mendirikan dan mengelola bank desa. Otonomi desa asli tidak mengenal lembaga dan kegiatan ini.

Di samping Pemerintah, pihak lain yang melakukan campur tangan terhadap otonomi desa adalah pengusaha gula dan pengusaha perkebunan swasta/partikelir. Pengusaha gula dan pengusaha perkebunan bisa mengatur organisasi desa, kepemilikan tanah desa, kerja wajib, dan ronda. Pengusaha gula mengatur kontrak dengan kepala

desa dalam penggunaan lahan pertanian. Pengusaha gula membangun irigasi untuk kepentingan tanaman tebu dengan mengerahkan kerja paksa dari warga desa. Pengusaha perkebunan dapat mengerahkan tenaga kerja paksa untuk menyiapkan lahan perkebunan dan menjaga hutan.

Kekuatan lain yang mempengaruhi otonomi desa adalah Zending Protestan dan Misi Katolik. Dua lembaga ini berhasil membentuk jemaah menjadi komunitas baru yang menggantikan komunitas lama yang terikat dengan hukum adat. Komunitas baru ini dibangun dengan mendasarkan pada hukum Eropa, meninggalkan hukum adat. Di Ambon Uliaser, dan Minahasa komunitas baru yang dibentuk oleh Zending Protestan dan Misi Katolik tidak lagi terikat dan mematuhi hukum adat tapi mendasarkan diri pada hukum Eropa. Komunitas ini lebih bergaya Eropa daripada bergaya adat pribumi.

Campur tangan kekuatan luar terhadap otonomi desa mendapatkan perlawanan dari masyarakat desa. Salah satu perlawanan datang dari Blora Jawa Tengah yang dipimpin oleh Samin. Pada awal abad ke-20 perlawanan datang dari gerakan pembaruan kaum pribumi yang dipelopori oleh Sarekat Islam. Dengan adanya perlawanan ini, Pemerintah lebih berhati-hati melakukan campur tangan terhadap otonomi desa.

Bab V menguraikan pembentukan otonomi desa. Adam menjelaskan bahwa di Bangka, Belitung, Borneo, dan Sulawesi Selatan otonomi desa awalnya dibentuk oleh masyarakat desa sendiri. Akan tetapi, di Bangka Belitung hal tersebut saat ini sudah menjadi kenangan karena otonomi desa dibentuk oleh Pemerintah. Di Borneo dan Sulawesi Selatan terbentuk permukiman baru yang kemudian ditetapkan sebagai desa yang mempunyai

otonomi. Akan tetapi, upaya ini tidak berhasil. Otonomi desa dibentuk Pemerintah berdasarkan Pasal 71 RR 1854 dan IGO 1906.

Di *Vorstenlanden* (Kasunanan dan Mangkunegaran Surakarta, Kesultanan dan Pakualaman Yogyakarta) otonomi desa dibentuk berdasarkan kebijakan Raja yang mengadopsi Peraturan Pemerintah dan Ordonansi (Pasal 71 RR 1854 dan IGO 1906). Di *Vorstenlanden* pembentukan otonomi desa tidak pernah mendengarkan pendapat *bekel* dan pemborong atau pemungut pajak dari pemegang tanah lungguh, *apanage*. Struktur pemerintahan desa ditetapkan sepenuhnya oleh Raja, masyarakat desa dan pengurusnya tidak terlibat dan berperan apapun.

Adam menyimpulkan bahwa otonomi desa sulit digambarkan. Adam bimbang apakah otonomi desa sebagaimana dipraktikkan di Bangka, Belitung, Borneo Selatan dan Timur, Sumatra Timur dan juga sebagian di tanah-tanah partikelir di Batavia akan tumbuh menjadi otonomi sebagaimana dipraktikkan di Barat. Pesimisme Adam berdasarkan fakta bahwa bangsa Indonesia telah diperbudak berabad-abad lamanya dalam sistem kerajaan pribumi dan seabad lamanya di bawah tekanan keras para pemegang *apanage* Eropa, pengusaha perkebunan. Di samping itu, campur tangan pemerintah pribumi (swapraja) melalui Pranata Raja dan pemerintah Eropa melalui Pasal 71 RR 1854 dan IGO 1906 telah merugikan tumbuhnya otonomi desa menurut peradaban Barat.

Bab VI menguraikan masa depan otonomi desa. Adam menjelaskan bahwa otonomi desa di Minangkabau, Bali, Ambon dengan Uliaser, Bangka, Belitung, *Vorstenlanden*, keberadaannya di masa depan masih terjamin. Akan tetapi, di Jambi dan Sumbawa belum pasti. Adam menduga otonomi desa di banyak wilayah Hindia Belanda

akan hilang karena pengaruh kerajaan-kerajaan pribumi, kebijakan Pemerintah, campur tangan pengusaha gula dan perkebunan, dan pengaruh Zending Protestan dan Misi Katholik. Indikasinya desa-desa di sekitar kota-kota besar sudah tidak mempunyai otonomi asli. Dan terlebih lagi desa-desa tidak dapat menjalankan otonomi aslinya tanpa pengawasan Pemerintah.

Residen Semarang ingin mempertahankan ikatan-ikatan desa yang mempunyai otonomi tapi bukan dalam konstruk otonomi desa asli. Otonomi yang dimaksud Residen Semarang adalah otonomi model Barat sebagaimana diatur dalam Pasal 71 RR 1854 dan IGO 1906. Otonomi desa model baru ini di bawah pengawasan Dewan Kabupaten, bukan di bawah pengawasan komunitas mandiri. Alasannya Dewan Kabupaten mengetahui isi hati komunitas desa sehingga proses asimiliasi berjalan lancar.

Otonomi untuk orang pribumi dengan model asimilasi sudah diterapkan pada *regentschappen* (kabupaten). Ke depan model otonomi ini bisa diterapkan juga pada Desa. Dalam model otonomi baru, penguasa desa tidak lagi tunggal (di bawah kekuasaan mutlak kepala desa) tapi di bawah penguasa bersama (kolegial) dalam bentuk Dewan. Dewan Desa lah yang berkuasa sebagaimana Dewan Kabupaten pada *Regentschap* (Kabupaten) dan Dewan Kotapraja pada *Stadsgemeente* (Kotapraja). Di samping itu, praktik otonomi desa pada perkembangan terakhir bisa diadopsi dalam model otonomi baru yaitu terjadinya kerja sama yang saling menguntungkan antara pemerintah desa yang berada di dekat pabrik gula dengan perusahaan gula. Kerja sama ini terbukti berhasil memajukan berbagai sektor kepentingan umum seperti perbaikan ternak, kondisi kesehatan, pelayanan kemiskinan, pendidikan, perbaikan rumah, dan sebagainya.

Ke depan otonomi desa tergantung pada Peraturan yang dibuat oleh Gubernur Jenderal dengan persetujuan *Volksraad*. Usulan pembaruan otonomi desa telah disampaikan oleh Komisi Pembaharu dan Komisi Oppenheim kepada *Volksraad*. Usulan yang penting adalah tata cara penggabungan, pemecahan, dan penghapusan desa; Peraturan agraria; hak pilih bagi seluruh warga desa (bukan hanya kepada penggarap sawah dan kaum laki-laki); sistem pemilihan kepala desa; aturan tentang tata cara Dewan Desa mengesahkan keputusan; penggajian aparatur desa; hak penguasaan tanah dan air; peradilan desa; kepolisian desa; dan campur tangan hukum adat terhadap hukum privat.

Lucien Adam telah mendeskripsikan otonomi desa asli secara objektif. Praktik otonomi desa yang bersumber dari hukum adat dilihat dari perspektif masyarakat modern yang beradab adalah otonomi primitif yang tidak beradab karena mendiskriminasi warga desa dalam penguasaan tanah dan hak memilih dan dipilih; mewajibkan kerja paksa dengan istilah gotong royong kepada warga desa untuk membangun desa dan melayani kepentingan kepala desa dan keluarganya; dan mewajibkan iuran/*urunan* untuk membiayai perayaan desa dan kegiatan-kegiatan desa lainnya tanpa pengembalian kepada warga dalam bentuk pelayanan publik. Adapun praktik otonomi desa yang bersumber dari hukum positif (Pasal 71 RR 1854 *juncto* IGO 1906) adalah penindasan Pemerintah kepada rakyat desa. Pemerintah tidak membangun kelembagaan yang kapabel dengan dukungan dana yang cukup, sumber daya manusia yang kompeten, gaji yang memadai bagi pengurusnya, sarana-prasarana yang cukup, dan teknologi yang tepat tapi memberi beban kepada rakyat desa untuk membuat kas desa, mengerjakan administrasi

desa, membuat statistik, melakukan vaksinasi kepada warga, membuat laporan bulanan dan tahunan, mengurus lumbung desa, mengurus kredit desa, mendirikan dan mengurus sekolah desa, menggaji guru desa, dan merawat utilitas desa: jalan, jembatan, parit, gorong-gorong, saluran air, gardu jaga, sungai, dan bangunan desa. Oleh karena itu, Adam tidak berpretensi mengawetkan dan mempertahankan otonomi desa asli tapi menyarankan untuk dilakukan pembaharuan dengan model asimilasi di bawah Peraturan Pemerintah yang dibaharui (kebijakan Gubernur Jenderal dengan persetujuan *Volksraad*) berdasarkan masukan Komisi Pembaharu dan Komisi Oppenheim.

Para penganut mazhab romantisme masa lalu dan atavisme otonomi desa asli seperti Sutoro Eko, Yando Zakaria, Muqowan (Ketua Pansus RUU Desa DPR), Budiman Sujatmiko (Wakil Ketua Pansus RUU Desa DPR), dan penyusun UU No. 6/2014 mungkin belum membaca buku karya Lucien Adam tersebut karena dalam semua tulisan dan pernyataannya selalu mensakralkan dan mengagung-agungkan kehebatan otonomi desa masa lalu kemudian secara fanatik berjuang untuk mengawetkannya dan sangat marah ketika ada pihak yang hendak mereformasi. Padahal Adam telah memberi informasi kepada kita bahwa otonomi desa asli masa lalu adalah otonomi primitif yang tidak beradab dan menindas rakyat desa. Bahkan Adam sendiri tidak berpretensi mengawetkan dan mempertahankan otonomi desa asli tersebut karena otonomi desa asli faktanya sudah berubah bahkan hilang setelah lahir RR 1854 Pasal 71 dan IGO 1906.

Soetardjo Kartohadikoesoemo (1984) menulis tentang Desa dilihat dari bentuk desa, desa sebagai pendukung

hukum asli, pemerintahan desa, rumah tangga desa, dan daerah otonom tingkat III. Hampir semua penulis tentang Desa mengutip tulisan Soetardjo Kartohadikoesoemo khususnya tentang rumah tangga desa dan otonomi desa. Dengan mengutip tulisan Soetardjo, para sosiolog, antropolog, pakar hukum tata negara, pakar administrasi negara, dan pakar pemerintahan konservatif pengikut mazhab romantisme masa lalu dan atavisme percaya bahwa Pemerintahan Desa yang kita kenal sekarang adalah pemerintahan adat atau asli buatan masyarakat desa sendiri yang mempunyai otonomi asli¹⁶. Para pengikut romantisme masa lalu dan avatisme tersebut tidak tuntas membaca tulisan Soetardjo khususnya tentang otonomi

¹⁶ Soetardjo Kartohadikoesoemo (1984: 286-304) menguraikan otonomi desa asli yang jika dilihat dari konsep *local government* menyesatkan. Ia menjelaskan bahwa rumah tangga desa terdiri atas, (1) otonomi desa, (2) harta benda desa, (3) hak tanah, (4) penghasilan desa, (5) anggaran belanja desa, (6) wajib kerja warga desa, gugur gunung, (7) gotong royong, (8) sinoman, *biodo*, dan arisan, (9) pengadilan desa, (10) pengawasan atas rumah tangga desa, pembatalan putusan desa, dan (11) mengembangkan ("*modernising*") "desa otonomi". Dijelaskan bahwa otonomi desa adalah otonomi asli berdasarkan hukum adat. Akan tetapi, ia menjelaskan bahwa pengaturan desa berasal dari kebijakan Letnan Gubernur Jenderal Raffles 1817 yang diperkuat dengan *Regegeringsreglement* 1854 Pasal 71 dan IGO 1906. Berdasarkan uraian tersebut berarti otonomi desa berdasarkan kebijakan pemerintah, bukan otonomi berdasarkan hukum adat. Dengan logika yang keliru tersebut maka penjelasannya tentang materi otonomi desa bercampur aduk antara perintah Peraturan perundang-undangan dengan kebiasaan masyarakat desa. Misal, *medebewind* kepada desa; kewajiban mengerjakan administrasi desa; memelihara kekayaan desa; menjaga keamanan; memelihara pertanian, perhewanan, dan perikanan; pembagian tanah; menjaga kesehatan penduduk; perintah kepada anak usia sekolah untuk sekolah; memelihara pasar; membikin dan memelihara jalan umum dan jalan rojokoyo (*lurung*); dan memelihara pelabuhan adalah ketentuan atributif yang tercantum dalam pasal-pasal IGO 1906 dan Peraturan pelaksanaannya. Akan tetapi, ketentuan formal tersebut dicampur dengan kebiasaan masyarakat desa yaitu sedekah desa, perayaan desa, anjuran meramaikan masjid dan sembahyang, dan santunan kepada anak yatim. Dijelaskan bahwa semua kegiatan tersebut adalah otonomi asli desa. Padahal semua kegiatan yang bersifat ketatanegaraan merupakan ketentuan IGO 1906. Adapun sisanya yaitu sedekah desa, perayaan desa, anjuran meramaikan masjid dan sembahyang, dan santunan kepada anak yatim tidak ada hubungannya dengan kegiatan dan urusan pemerintahan/hukum tata negara. Kegiatan tersebut hanya kegiatan sosial masyarakat yang dikoordinir oleh pamong desa.

desa asli. Mereka tidak membaca tulisan Soetardjo pada bagian lain yang menjelaskan bahwa sejak zaman Daendels, Desa sudah diatur oleh Pemerintah Pusat dengan hukum positif yaitu *Staat de N.O.I Bezittingen* di masa Gubernur Jenderal Daendels, *Revenue Instruction* 1814 di masa Letnan Gubernur Jenderal Raffles, *Staatsblad* 1819 No. 20, dan IGO 1906. Pada tahun 1906 Pemerintah Pusat mengundang IGO 1906 yang isinya membentuk Pemerintah Gemente Pribumi. Dengan demikian, pada bagian ini Soetardjo menyatakan bahwa Pemerintah Desa tidak dibentuk oleh masyarakat desa sendiri tapi dibentuk oleh Negara dengan Peraturan perundang-undangan (Kartohadikoesoemo, 1984: 184-248)¹⁷.

Penjelasan Soetardjo Kartohadikoesoemo yang saling bertentangan tersebut makin dipertegas dengan pernyataannya sendiri bahwa Desa di bawah pengaturan IGO 1906 adalah desa dengan otonomi baru dengan aturan-aturan baru. Soetardjo Kartohadikoesoemo (1984: 58) menjelaskan,

Sejak lahirnya “otonomi baru” yang disajikan dalam *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* Tahun 1906, maka berturut-turut dengan segala kegiatan diadakan aturan-aturan baru tentang “kas Desa”, tentang “lumbung Desa”, “bank Desa”, “sekolah Desa”, “pamacekan Desa” (*dekstiers; dekhengst*), “bengkok guru Desa”, “bale Desa”, tebasan pancen dan “*heerendienst repartietie*” pajak bumi “*boschbescherming*” “seribu satu aturan berkenaan dengan “*boschbeheer*” dan *boschbescherming*” (mengatur, mengurus, memelihara dan menjaga

¹⁷ Para pendukung otonomi desa asli hanya berhenti di bagian tuisan ini. Padahal jika mereka mau membaca tulisan Soetardjo Kartohadikoesoemo (1984: 374-476) pada Bab V tentang Daerah Otonom Tingkat III maka mereka akan memperoleh pencerahan tentang model peralihan dari pemerintahan gemente pribumi ke pemerintahan lokal otonom modern.

keamanan hutan), yang kesemuanya itu menimbulkan akibat yaitu menambah beban rakyat berupa uang dan tenaga. Padahal sekian banyak aturan tadi kebanyakan tidak saja tidak dimengerti oleh rakyat desa, akan tetapi juga sangat dapat disangsikan akan faedahnya bagi rakyat Desa; malah sebagian besar nyata-nyata sangat bertentangan dengan kepentingannya dan melanggar hak-hak asasinya.

Sebagai akibat dari aturan-aturan yang tidak disukai oleh rakyat, akan tetapi dipaksakan kepadanya secara perintah halus dan perintah keras, maka kita masih belum lupa, bahwa di daerah kabupaten Blora lahir gerakan, semata-mata bersifat nasional, yang dipimpin oleh seorang penduduk kawedanan Randublatung bernama Soerontiko alias Samin, gerakan mana kemudian menjalar sampai di daerah Kabupaten Rembang, Pati dan Ngawi.

Penjelasan Soetardjo Kartohadikoesoemo tentang rumah tangga desa dan otonomi desa sebenarnya campur aduk antara perintah Peraturan perundang-undangan dengan adat istiadat masyarakat desa. Soetardjo menjelaskan bahwa Desa mempunyai otonomi asli tapi isi otonominya ternyata hanya kegiatan kemasyarakatan warga desa yaitu slametan, sambatan, arisan, sedekah bumi, dan upacara memberi sesaji kepada pendiri desa (*danyang*) yang tidak ada hubungannya dengan tata kelola pemerintahan desa. Adapun penjelasannya tentang kegiatan yang berhubungan dengan tata kelola pemerintahan desa ambigu. Gotong royong membangun infrastruktur desa dan ronda malam disebut sebagai bagian dari otonomi asli tapi ia juga menjelaskan bahwa

kegiatan ini berasal dari kebijakan Pemerintah kolonial kerja paksa/wajib yang disebut *heerendiensten* yaitu kerja rodi yang dilegalkan pada zaman tanam paksa yang merupakan warisan zaman Kerajaan Mataram. Soetardjo Kartohadikoesoemo (1984: 243) juga menjelaskan bahwa rumah tangga dan pemilihan kepala desa diatur dalam *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (Ordonansi tentang Gemeente Pribumi 1906) dan *Desa Hoofd Verkiezings Ordonnantie* (Ordonansi Nomor 212 Tahun 1907 tentang Pemilihan Kepala Desa). Hal ini berarti bahwa rumah tangga desa dan pemilihan kepala desa tidak berdasarkan hukum adat tapi berdasarkan hukum positif (hukum tata negara).

Penjelasannya tentang pemilihan kepala desa juga ambigu. Pada halaman 238-240 ia menjelaskan bahwa kepala desa tidak dipilih dengan pemungutan suara seperti sekarang tapi dimusyawarahkan oleh warga desa, diangkat secara turun-temurun, ditunjuk oleh *patuh* (pejabat tinggi kerajaan), atau diusulkan oleh warga desa lalu disahkan oleh pejabat tinggi kerajaan. Akan tetapi, pada halaman 241 ia menjelaskan bahwa RR 1854 Pasal 71 memulihkan hak kepada Desa untuk memilih kepala desanya.

Akan tetapi, penjelasan Soetardjo pada Bagian V tentang Daerah Otonom Tingkat III sangat berbeda dengan penjelasan pada Bagian I sampai dengan Bagian IV. Jika pada Bagian I sampai dengan Bagian IV Soetardjo memuja-muja Desa yang mempraktikkan otonomi asli dan seolah-olah berkehendak mengawetkannya tapi pada Bagian V Soetardjo merancang sebuah konversi Desa dari Desa tradisional sebagaimana dijelaskan pada bagian-bagian sebelumnya menjadi daerah otonom modern dengan usulan nama Kawedanan, bukan Kecamatan.

Rancangan konversi ini sangat maju dan modern sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan daerah otonom modern.

Bayu Surianingrat (1980, 1992) menulis Desa dilihat dari sejarahnya dan tata kelolanya berdasarkan UU No. 5/1979. Penjelasan tentang status pemerintahan desa cukup lengkap. Akan tetapi, penjelasannya tentang desa yang mempunyai otonomi asli tidak sejalan dengan Peraturan perundang-undangan yang dilampirkan. Dalam bukunya dilampirkan IGO 1906 tentang Gemente Pribumi, Ordonansi Nomor 83 Tahun 1906 tentang Rumah Tangga Desa, Ordonansi Nomor 212 Tahun 1907 tentang Pemilihan Kepala Desa, dan Osamu Seirei Nomor 7 Tahun 1944 tentang Pemilihan *Kutyoo* (Kepala Desa). Semua Peraturan perundang-undangan ini mengatur struktur organisasi, rumah tangga desa, dan pemilihan kepala desa secara atributif. Dengan demikian, Desa tidak mempunyai rumah tangga dan otonomi asli karena diatur dengan hukum tata negara. Di samping itu, Surianingrat juga menjelaskan bahwa otonomi desa bersifat dekonsentratif, bukan otonomi dalam konsep daerah otonom. Penjelasan demikian tentu tidak tepat. Asas dekonsentrasi tidak melahirkan otonomi. Asas pemerintahan daerah yang melahirkan otonomi adalah asas desentralisasi. Lagi pula pemerintahan desa di bawah IGO 1906 dan IGOB 1938, Ordonansi Nomor 83 Tahun 1906, Ordonansi Nomor 212 Tahun 1907, Osamu Seirei No. 27/1942, UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan UU No. 6/2014 bukanlah pemerintahan lokal administratif atau wilayah administrasi (*local state-government*) tapi hanya lah badan hukum (*rechtspersoon/corporation*) komunitas buatan Negara. Dengan demikian, Desa tidak bisa diterapkan asas dekonsentrasi, desentralisasi, maupun tugas pembantuan.

Koentjaraningrat, ed. (1963) mengedit tulisan beberapa penulis tentang Desa di samping ia juga menulis sendiri. Koentjaraningrat dan para penulis lain melihat Desa dari perspektif antropologi. Tulisan ini mendeskripsikan desa di Jawa, Sumatera Barat, Aceh, Jakarta, Bali, Sumbawa, Timor, Kalimantan, Sulawesi, Ambon, dan Irian Barat/Papua. Deskripsi desa di sini lebih dilihat dari lembaga dan budaya masyarakat desa. Dengan demikian, tidak ada hubungannya dengan lembaga desa dari perspektif administrasi negara dan ilmu pemerintahan.

Widjaja (2003) menulis tentang Desa sebagai daerah yang mempunyai otonomi asli dan utuh. Buku ini berisi penjelasan tentang desa sebagai daerah yang mempunyai otonomi asli, bulat, dan utuh. Akan tetapi, penjelasannya tidak mengacu kepada konsep dan teori *local self-government*. Penjelasannya semata-mata mengacu pada norma UU No. 22/1999. Berdasarkan UU No. 22/1999 ini Widjaja menafsirkan bahwa Desa adalah daerah otonom yang mempunyai otonomi asli, bulat, dan utuh. Penafsiran demikian dilihat dari hukum tata negara dan konsep *local government* adalah keliru karena Pemerintah Desa yang diatur oleh UU No. 22/1999 bukan pemerintahan resmi apalagi sebagai pemerintah lokal otonom (*local self-government*). Desa hanya lembaga badan hukum rakyat bentukan Negara. Dengan demikian, uraiannya bahwa desa sebagai daerah yang mempunyai otonomi asli, bulat, dan utuh tidak mempunyai validitas juridis dan konsep teoritis.

Sjafrudin dan Na'a (2010) menulis tentang Republik Desa. Penjelasannya tentang republik desa dan pengumpulannya dengan hukum tradisional dan hukum modern sangat dipengaruhi oleh tulisan anggota parlemen Belanda dari partai liberal yang percaya bahwa desa

di Indonesia sama dengan republik kecil sebagaimana ditemukan di Eropa abad ke-13. Sjafrudin dan Na'a mengusulkan agar Negara mengakui Desa sebagai entitas otonom asli buatan bangsa Indonesia. Akan tetapi, kesimpulannya tentang Desa sebagai republik kecil lebih sebagai ilusi daripada fakta karena tidak didukung data yang valid dan referensi yang sah.

Afadlal, dkk (2008) menulis tentang Gampong di Aceh. Temuannya, Gampong di Aceh sudah berkembang menjadi instrumen negara, bukan lagi sebagai instrumen kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana Gampong pada zaman Sultan Iskandar Muda. Gampong sebagai lembaga *rechtsgemeenschappen* benar-benar telah hancur dan tidak eksis. Gampong saat ini adalah organisasi sosial-politik bentukan Negara dengan nama lama yaitu Gampong. Fungsinya bukan sebagai alat pemerintahan adat tapi alat Negara untuk melaksanakan tugas Negara.

Suacana (2013) meneliti dan menulis tentang Desa Dinas dan Desa Adat di Bali. Temuannya, Desa Adat di Bali masih eksis tapi terpinggirkan oleh Desa Dinas bentukan regim Soeharto. Desa Dinas adakalanya hidup berdampingan dengan Desa Adat tapi ada kalanya mengalahkan Desa Adat. Secara umum Desa Dinas lebih dominan karena mempunyai cantolan kekuasaan yang sangat kuat pada Pemerintah Atasan. Akhirnya Desa Adat terpinggirkan. Desa Dinas adalah pemerintah desa yang dibentuk Negara dengan undang-undang sedangkan Desa Adat adalah lembaga rakyat desa yang dibentuk oleh komunitas desa berdasarkan ajaran agama Hindu Bali.

Maschab (2013) mempublikasikan hasil penelitiannya dengan judul "Politik Pemerintahan Desa di Indonesia". Desa dilihat dari aspek politik dengan pendekatan *new institutionalism*. Pembahasan dengan deskripsi

historis mulai dari masa VOC diteruskan zaman Hindia Belanda dan Raffles, zaman pendudukan Jepang, awal kemerdekaan, zaman Orde Baru, dan diakhiri zaman Reformasi. Data sosiologis dan normatif dianalisis dengan pendekatan ekonomi politik. Penelitian ini menyimpulkan bahwa kebijakan Negara terhadap Desa lebih menekankan pengendalian politik ketimbang upaya strategis dan sistematis melalui pembangunan kelembagaan yang benar. Akibatnya Desa hanya dibangun agar tidak terlalu miskin.

Asrinaldi dan Yoserizal (2013) meneliti tentang otonom desa di Nagari Simarasok Sumatra Barat dan Desa Ponjong di Daerah Istimewa Yogyakarta. Nagari telah berubah menjadi instrumen Pemerintah Kabupaten. Nagari tidak mempunyai otonomi berdasarkan asal-usul karena materi otonomi berdasarkan asal-usul tersebut faktanya tidak lagi ditemukan. Negara hanya melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan Pemerintah Kabupaten kepada Nagari. Desa-desa di DI Yogyakarta juga tidak dapat mengenali materi otonomi berdasarkan asal-usulnya. Otonomi asli yang diatur dalam Perda Gunung Kidul No.17/2006 tentang pedoman penyusunan organisasi dan tata kerja materi otonomi asli tidak ditemukan. Kewenangan dan urusan pemerintahan desa di Desa Ponjong diturunkan dari perangkat daerah yang ada di kecamatan. Dengan demikian, urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah desa adalah urusan administratif, bukan urusan pemerintahan berdasarkan hak asal-usul.

Eko, dkk. (2014) menulis buku berjudul “Desa Membangun Indonesia”. Buku ini terdiri atas tujuh bab. Bab 1: Dari Desa Lama Menuju Desa Baru. Bab 2: Desa Bertenaga Secara Sosial. Bab 3: Kemandirian: Desa

Berdaulat Secara Politik. Bab 4: Demokrasi: Rakyat Desa Berdaulat Secara Politik. Bab 5: Desa Bermanfaat Melayani Warga. Bab 6: Desa Bergerak Membangun Ekonomi. Bab 7: Optimisme, Transformasi dan Keniscayaan. Buku ini mengapresiasi UU No. 6/2014 dan pernyataan optimisme yang sangat besar atas disahkannya UU No. 6/2014 yang diyakini dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa. Kelemahan buku ini adalah data sosial, institusi, dan tata kelola pemerintahan desa dikonstruksi sesuai dengan ideologi sosial-politik-ekonomi penulis yang khas aktivis NGO. Data desa tidak dikonstruksi secara *verstehen* sesuai fakta-objektifnya yaitu sebagai organisasi bentukan Negara dengan undang-undang. Sutoro Eko, dkk tidak melihat Desa yang dibentuk Negara dengan undang-undang tersebut berdasarkan konsep dan teori hukum tata negara, ilmu pemerintahan, dan administrasi publik tapi melihat Desa sebagai entitas sosial-politik-ekonomi yang mandiri dan berdaulat. Dengan pendekatan demikian, maka uraiannya lebih banyak berupa pembenaran ideologinya dengan memberikan bukti *partial best practice* sebagai kasus untuk justifikasi.

Berdasarkan penelusuran hasil penelitian dan publikasi tersebut maka *state of the art* penelitian ini adalah bahwa penelitian dan publikasi atas Pemerintahan Desa sebagaimana diatur dalam UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 dan Pemerintahan Desa dan Desa Adat sebagaimana diatur dalam UU No. 6/2014 dilihat dari konsepsi *Founding Fathers*, Pasal 18 UUD 1945 sebelum Amandemen, dan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B sesudah Amandemen belum ada yang meneliti dan mempublikasikan.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dalam bentuk kajian pustaka dan studi kasus yaitu mengkaji satu fenomena organisasi sosial-politik yang unik karena Pemerintahan Desa sebagaimana diatur oleh

UU No. 6/2014 sulit ditemui dalam sistem pemerintahan daerah di dunia. Data diambil melalui studi pustaka yaitu IGO 1906 dan IGOB 1938, UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, UU No. 18/1965, UU No. 19/1965, UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, UU No. 6/2014 dan penelitian lapangan di Desa Loireng, Kecamatan Sayung, Kabupaten Demak, Jawa Tengah dan Desa Malinau Hilir, Kecamatan Malinau Kota, Kabupaten Malinau, Provinsi Kalimantan Utara.

Teori yang digunakan untuk menganalisis masalah penelitian adalah teori kesatuan masyarakat hukum adat (*adat rechtsgemeenschap*) (Vollenhoven, 1907; Soepomo, 2013), teori *local government* (Stoker, 1991), teori komunitas (Hunt dan Horton, 1984). Kesatuan masyarakat hukum adat adalah masyarakat organik yang terikat dan mematuhi hukum adat. Kesatuan masyarakat hukum adat merupakan perluasan kata dari istilah *rechtsgemeenschappen* yang dikemukakan oleh Vollenhoven dalam sidang pengukuhan guru besarnya pada tahun 1901 (Vollenhoven, 1907). Soepomo menerjemahkan *rechtsgemeenschappen* sebagai persekutuan hukum dan menambahkan kata “adat” di depannya sehingga menjadi “persekutuan hukum adat”. Berdasarkan terjemahan Soepomo inilah kata “*rechtsgemeenschappen*” menjadi istilah teknis “kesatuan masyarakat hukum adat” sebagaimana tercantum dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Pemerintah lokal otonom adalah satuan pemerintahan di bawah Pemerintah Pusat (untuk negara kesatuan) atau di bawah Negara Bagian (untuk negara federal) yang dibentuk oleh Negara berdasarkan undang-undang dan diserahkan urusan pemerintahan tertentu untuk mengatur dan mengurusnya secara otonom. Komunitas adalah sekumpulan orang yang membentuk kesatuan perilaku, budaya, tata cara, dan gaya hidup yang terlembagakan.

Data diperoleh melalui studi Peraturan perundang-undangan, studi pustaka, dan observasi lapangan. Studi Peraturan perundangan dilakukan dengan membaca dan menganalisis Peraturan perundang-undangan tentang Desa dan pemerintah daerah. Studi pustaka dilakukan dengan membaca dan menganalisis referensi tentang *local government*, sosiologi, dan antropologi. Observasi lapangan dilakukan di Desa Loireng Kabupaten Demak Jawa Tengah. Semua data yang terkumpul dianalisis dengan analisis isi secara deskriptif kualitatif.

Bab
02

**PEMERINTAH DESA, NAGARI,
GAMPONG, MARGA, DAN
SEJENISNYA SAAT INI ADALAH
PEMERINTAHAN TIDAK LANGSUNG
BENTUKAN KOLONIAL BUKAN
BENTUKAN MASYARAKAT DESA
SENDIRI**

Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya dalam arti komunitas petani yang tinggal di perdesaan sudah ada sejak zaman pra kerajaan-kerajaan besar seperti Sriwijaya, Majapahit, Demak, dan Mataram. Dalam sistem kerajaan, Negara/Kerajaan tidak membentuk pemerintahan secara hierarki sebagaimana zaman modern sekarang. Raja hanya membangun istana sebagai pusat pemerintahan lalu menundukkan komunitas-komunitas petani atau suku-suku pedalaman yang dipimpin oleh kepalanya. Komunitas-komunitas atau suku-suku pedalaman tersebut dipimpin oleh ketua atau kepala suku dengan sebutan macam-macam: *lurah*, *bekel*, *petinggi*, *jaro*, *puun*, *penghulu*, dan lain-lain.

Soetardjo Kartohadikoesoemo (1984: 236) menjelaskan bahwa kerajaan Mataram terdiri atas

Raja dengan kekuasaan yang absolut. Raja Mataram mengangkat pejabat tinggi yang disebut *Punggawa*. *Punggawa* terdiri atas Pangeran, Raden, Tumenggung, dan Ngabehi. Ngabehi membawahi Rangka atau Kyai yang disebut juga Kaliwon atau Kliwon. Kaliwon membawahi lima tingkat pegawai rendah:

1. Panewu;
2. Manteri;
3. Lurah;
4. Bekel; dan
5. Jajar.

Dalam berhubungan dengan komunitas di luar istana kerajaan Raja menyerahkan kepada Ngabehi. Ngabehi dengan perangkatnya (Kaliwon dan bawahannya) menundukkan Adipati/Ki Ageng. Adipati/Ki Ageng membawahi Patuh. Patuh membawahi *Demang*. *Demang* membawahi kepala-kepala komunitas/suku di akar rumput, kepala cacah di perdesaan. Kepala-kepala komunitas inilah asal-usul kepala desa yang nama aslinya *lurah*, *bekel*, *petinggi*, *kuwu*, *jaro*, dan lain-lain. Untuk memudahkan pekerjaan Demang, beberapa lurah/petinggi/*kuwu* dikelompokkan dalam satu koordinasi. Salah satu dari mereka ditunjuk sebagai koordinatornya. Koordinator para lurah/petinggi/*kuwu* inilah asal-usul camat yang kita kenal sekarang. Adapun demang adalah asal-usul wedana, kepala *district* (kawedanan/kemantren) zaman Hindia Belanda dan Orde Lama.

Komunitas-komunitas atau suku-suku pedalaman sebelum ditundukkan Raja Mataram telah ditundukkan oleh orang kuat atau tokoh yang disegani dan ditakuti. Ia adalah Adipati atau Ki Ageng. Adipati adalah salah satu keturunan Raja yang diberi kekuasaan untuk memerintah

di luar kerajaan induk. Ia akhirnya menjadi raja kecil di wilayahnya. Ki Ageng adalah tokoh masyarakat yang dipercaya sakti, kuat, dan berpengaruh sehingga dijadikan *goodfather* oleh para kepala komunitas dan/atau para kepala suku dalam wilayah pengaruhnya. Adipati atau Ki Ageng menundukkan komunitas atau suku melalui orang kepercayaan: Patuh. Patuh diberi tugas menundukkan kepala-kepala komunitas (lurah-lurah). Untuk memudahkan cara kerjanya, Patuh mengelompokkan empat sampai lima komunitas dalam satu grup. Kepala komunitas/lurah yang paling senior ditunjuk sebagai koordinator. Lurah yang ditunjuk sebagai koordinator tersebut disebut *penatus*, *terup*, atau sebutan lainnya. Selanjutnya lima sampai dengan sepuluh *penatus/terup* dihimpun lagi dalam wadah koordinasi tingkat dua. *Penatus/terup* yang paling senior dan berwibawa ditunjuk sebagai koordinatornya dengan sebutan Demang. Dengan demikian, terjadi hubungan hierarki antara Raja Mataram dengan Adipati/Ki Ageng. Raja Mataram menjadi Raja Diraja (*King of The King*) sedangkan para Adipati/Ki Ageng menjadi raja-raja kecilnya yang disebut *vasal*. Di bawah Adipati/Ki Ageng terjadi hierarki lagi yaitu Patuh, Demang, Penatus/Terup, dan Lurah.

Hubungan antara Raja dengan anggota komunitas adalah hubungan antara Penguasa dan budak, *kawula*. Penguasa memposisikan diri sebagai wakil tuhan sedangkan anggota komunitas diposisikan oleh Raja sebagai budak atau *kawula* yang harus melayani Raja. Sebagai tanda bahwa komunitas yang ditundukkan patuh kepada Raja adalah kesediaannya menyerahkan *upeti* dan tenaga kerja melalui kepala komunitasnya. Raja memanfaatkan tenaga kerja untuk kepentingan pembangunan istana dan perawatannya dan mobilisasi perang melawan musuh Kerajaan.

Onghokham (1975) dan Soemarsaid Moertono (2009) menjelaskan bahwa sistem pemerintahan Mataram Islam tidak jauh berbeda dengan sistem kerajaan Majapahit. Raja Mataram tidak menguasai wilayah (teritori) tapi menguasai kepala *cacah* (kepala keluarga) yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu yang hidup dalam suatu komunitas. Semula kepala komunitas hidup merdeka tanpa di bawah kekuasaan apapun. Akan tetapi, seiring dengan munculnya orang kuat yang menundukkan, kepala komunitas harus tunduk dan patuh kepada sang penunduk (orang kuat dengan sebutan Ki Ageng, Lurah, Bekel, atau sebutan lain).

Dalam suatu komunitas terdapat satu kepala *cacah* yang dijadikan kepala komunitas (Ki Ageng, Lurah, Bekel, atau sebutan lain). Kepala komunitas inilah yang ditundukkan oleh Raja Mataram melalui pejabat tingginya. Pejabat tinggi kerajaan adalah pangeran dan tumenggung. Pangeran adalah anak Raja. Tumenggung semacam menteri zaman sekarang. Tumenggung lah yang bertanggung jawab menundukkan kepala-kepala komunitas dan minta *upeti* dan tenaga kerja. Akan tetapi, Tumenggung tidak berhubungan langsung dengan kepala-kepala komunitas di perdesaan karena mereka sebelumnya sudah tunduk kepada Adipati-Adipati yang menguasai mereka. Adipati-Adipati ini adalah raja-raja kecil yang lebih dulu menundukkan komunitas di wilayahnya. Dengan demikian, Adipati ini juga sudah minta *upeti* dan tenaga kerja kepada kepala *cacah* sebuah komunitas. Hubungan feodalistik ini akhirnya melahirkan hierarki feodal sebagai berikut. Penguasa puncak adalah Raja. Di bawah Raja adalah Adipati (sekarang berubah menjadi Bupati). Di bawah Adipati adalah Demang. Di bawah Demang adalah *Penatus/Terup*. Di bawah *Penatus/Terup* adalah Lurah/Bekel/Jaro/Kuwu, atau nama lainnya.

Pada abad ke-17 VOC mulai menancapkan kakinya di Batavia dan Ambon. Pelan tapi pasti kekuasaan Mataram dan kerajaan-kerajaan pribumi Nusantara lainnya tunduk kepada kekuasaan VOC. Pada abad ke-18 praktis semua sultan/raja Nusantara tunduk kepada VOC. Meskipun demikian, VOC tidak membentuk pemerintahan. VOC hanya membuat perjanjian dengan para sultan/raja pribumi khususnya tentang perdagangan dan pengakuan terhadap kekuasaannya. Dengan demikian, sistem pemerintahan kesultanan/kerajaan pribumi tidak berubah baik di pusat kekuasaan maupun di tingkat desa.

Pada akhir abad ke-18 VOC bangkrut. Semua wilayah yang ditundukkan diambil alih oleh pemerintah Kerajaan Holandia yang dikuasai Perancis. Perlu diketahui bahwa pada tahun 1798 negara Belanda dikuasai Perancis di bawah Raja Louis Bonaparte, adik Napoleon Bonaparte. Pada tahun 1800 Louis mengirim Daendels yang diangkat sebagai Gubernur Jenderal ke Indonesia untuk mengambil alih wilayah yang semula dikuasai VOC. Daendels lalu mengatur sistem pemerintahan baru di Indonesia. Dia tidak lagi memerintah secara tidak langsung sebagaimana VOC tapi membentuk sistem pemerintahan modern model Perancis. Mulai saat ini lah dimulai era pemerintahan modern di Indonesia. Wilayah negara dibagi dalam prefektur-prefektur. Tiap prefektur dikepalai oleh *prefect* yang juga dikenal dengan istilah *landrost* yang diangkat oleh Gubernur Jenderal. Bupati tidak lagi diposisikan sebagai daerah *vasal* tapi sebagai pejabat pemerintah di bawah *landrost*. Desa juga tidak dibiarkan lepas dari sistem kekuasaan resmi tapi di bawah kontrol bupati sebagai pejabat pemerintah.

Meskipun Daendels sudah memasukkan Desa ke dalam sistem pemerintahan resmi di bawah bupati

tapi statusnya tetap sebagai lembaga komunitas. Perbedaananya dengan status sebelumnya adalah bahwa sebelum masa Daendels, Desa adalah komunitas merdeka tapi setelah masa Daendels, Desa di bawah pengawasan bupati. Sebelumnya, Bupati memposisikan Desa sebagai komunitas yang ditundukkan dengan kewajiban membayar *upeti*. Di bawah kebijakan Daendels ini, Bupati dilarang memperlakukan Desa demikian. Bupati tidak boleh lagi menarik *upeti* kepada kepala desa.

Pada tahun 1811 Inggris menyerang Jawa. Belanda kalah dan menyerahkan kekuasaanya kepada Inggris. Gubernur Jenderal Lord Minto, penguasa Inggris yang berkantor di India mengangkat Thomas Stamford Raffles sebagai Letnan Gubernur Jenderal di Jawa. Raffles lalu melakukan perubahan pemerintahan di Jawa. Perubahan yang penting mengenai desa adalah menjadikan kepala desa sebagai agen pemerintah dengan tugas utama penarik pajak tanah. Hal ini dilakukan karena Raffles membuat kebijakan baru bahwa tanah adalah milik negara/pemerintah sehingga petani penggarap tanah harus membayar pajak tanah kepada Pemerintah. Kebijakan ini dikenal dengan *land rente*.

Kebijakan *land rente* adalah hal baru bagi kepala desa. Sebelumnya tugas kepala desa adalah menarik *upeti* kepada rakyatnya lalu menyerahkan kepada bupati. Model ini adalah model kelanjutan dari Kerajaan Mataram Islam. Model yang telah berjalan ratusan tahun ini menciptakan budaya feodalistik: hubungan *patron-client* antara bupati dengan kepala desa. Akibatnya tercipta loyalitas feodalistik antara kepala desa dengan bupati yang sulit dirubah karena sudah menjadi semacam religi. Akibatnya, ketika Raffles akan memberlakukan sistem baru yaitu *land rent*, kepala desa mengalami kesulitan.

Untuk mengatasi kesulitan tersebut, Raffles membuat kebijakan baru. Semua kepala desa lama dicopot. Pemerintah lalu melakukan lelang jabatan penarik pajak bumi kepada penduduk desa. Siapa yang siap menjadi penarik pajak bumi dengan sistem baru, ia diangkat menjadi kepala desa dengan masa jabatan satu tahun sesuai dengan tahun takwim pajak. Jika yang menyatakan siap lebih dari satu orang maka dilakukan pemilihan oleh penduduk. Siapa yang mendapatkan pengikut yang paling banyak diangkat menjadi kepala desa. Kebijakan inilah asal mula pemilihan kepala desa secara langsung di desa.

Implementasi model lelang pajak atau pemilihan kepala desa tersebut dilakukan dengan cara sederhana. Pemerintah membentuk *Commissie* Pilihan. *Commissie* Pilihan yang terdiri atas tiga orang datang ke Desa X. Penduduk Desa X lalu dikumpulkan di tanah lapang. *Commissie* Pilihan lalu mengumumkan jumlah pajak yang merupakan kewajiban Desa X yang harus dibayar pada tahun pajak yang akan datang. *Commissie* Pilihan lalu bertanya kepada penduduk yang hadir di tanah lapang tersebut, “Siapa yang berani menjadi penarik pajak tahun depan?” Jika hanya satu orang yang menyatakan siap menjadi penarik pajak maka *Commissie* Pilihan langsung memberikan *besluit* (Surat Keputusan) menjadi kepala desa dengan tugas utama menarik pajak. Jika yang menyatakan bersedia lebih dari satu orang maka *Commissie* Pilihan akan melakukan pemilihan. Caranya, *Commissie* Pilihan akan menancapkan batang kayu di depannya sesuai dengan jumlah calon/kandidat. Misalnya yang bersedia tiga orang maka batang kayu yang ditancapkan tiga batang. *Commissie* Pilihan lalu memanggil calon tersebut dan minta masing-masing memegang batang kayu. Dengan demikian, telah berdiri

calon penarik pajak/kepala desa di depan *Commissie* Pilihan dengan memegang batang kayu yang ditancapkan tersebut. Katakan tiga calon tersebut adalah *Dadap*, *Suto*, dan *Noyo*. Setelah itu, *Commissie* Pilihan meminta kepada penduduk untuk berdiri di belakang *Dadap*, *Suto*, dan *Noyo* seperti anak-anak bermain ular-ularan. Penduduk lalu bergerak mencari orang yang didukung. Mereka yang mendukung *Dadap* berdiri di belakangnya sambil memegang pundaknya. Mereka yang mendukung *Suto* berdiri di belakang *Suto*. Dan mereka yang mendukung *Noyo* berdiri di belakang *Noyo*. Setelah semua penduduk berdiri di belakang jagoannya masing-masing, *Commissie* Pilihan lalu menghitung jumlah orang yang mendukung para calon tersebut. Calon yang mendapatkan jumlah pendukung paling banyak diberi *besluit* (Surat Keputusan) menjadi kepala desa dengan tugas utama menarik pajak¹⁸.

Masa jabatan penarik pajak/kepala desa tersebut hanya satu tahun. Oleh karena itu, setiap akhir tahun dilakukan lelang penarik pajak/pemilihan kepala desa lagi. Jadi, kegiatan pemilihan kepala desa pada masa Raffles dilakukan tiap tahun. Dalam praktik, penarik pajak/kepala desa lama terpilih lagi. Hal ini terjadi karena orang yang terpilih adalah orang kuat desa yang disebut jagoan desa. Ia adalah orang sakti, orang kaya raya, orang yang paling ditakuti, atau seseorang yang mempunyai semua atribut itu. Dengan demikian, tidak ada orang yang berani bertanding dengannya.

Sesuai dengan Perjanjian London Maret 1814 antara Inggris dengan Raja Willem I dari Belanda disepakati bahwa pada 1816 wilayah Hindia Timur yang dikuasai

¹⁸ R.M.T. Tjokro Adi Koesoemo, Regent Temanggung, 1907, dalam *Tijdschrift voor het Binnenlandsche Bestuur, Twee-En-Dertigste Deel*, Batavia: G. Kolff & Co. hlm. 99-101

Inggris dikembalikan kepada Belanda. Berdasarkan kebijakan ini pada 1816 Raffles meninggalkan Indonesia dan kekuasaannya dikembalikan lagi kepada Belanda. Pemerintah Hindia Belanda sebagai penerus pemerintahan Raffles tidak melakukan perubahan yang berarti tentang Desa. Pemilihan penarik pajak/kepala desa tetap diteruskan tapi masa jabatannya tidak satu tahun. Masa jabatannya dirubah menjadi seumur hidup. Dengan demikian, pemilihan penarik pajak/kepala desa hanya dilakukan satu kali. Pemilihan baru dilakukan lagi jika kepala desa lama meninggal dunia, dipecat, atau sudah tidak mampu bekerja.

Perubahan yang signifikan tentang Desa terjadi pada masa kebijakan tanam paksa, *cultuur stelsel* (1830-1870). Pemerintah merubah status kepemilikan tanah desa yang semula adalah tanah yasan atau hak milik kepala cacah/kepala keluarga menjadi tanah komuntal (milik bersama). Setelah tanah desa menjadi tanah komuntal maka kepala desa diberi wewenang untuk mengatur pembagiannya kepada rakyat desa dengan hak garap. Warga desa tidak boleh lagi memiliki tanah sebagai tanah yasan (semacam hak milik). Dalam pembagian ini kepala desa diwajibkan mengalokasikan 20% dari tanah komunalnya tersebut kepada Pemerintah. Seperlima tanah yang dialokasikan kepada Pemerintah ini harus ditanami dengan tanaman yang ditentukan Pemerintah. Inilah yang disebut dengan tanam paksa itu: Pemerintah memaksa rakyat desa menyediakan seperlima tanahnya dan memaksa mereka menanam tanaman yang ditentukan Pemerintah. Di samping itu, rakyat desa juga dipaksa oleh Pemerintah mengerjakan kerja wajib/rodi (*heerendiensten*) selama 71 hari dalam setahun. Kerja wajib/rodi ini berupa mengerjakan jalan, jembatan, parit, sungai, saluran irigasi, dan bendungan di desa; mempersiapkan infrastruktur

perkebunan; dan mengerjakan infrastruktur di *onder district* (kecamatan) dan *district* (kawedanan/kemantren), dan kabupaten.

Kartodirdjo dan Suryo (1991: 59) menjelaskan kerja paksa zaman *cultuurstelsel* tersebut sebagai berikut.

Pengerahan kerja paksa selama sistem tanam paksa dilaksanakan, terbagi atas tiga macam pelayanan, yaitu “kerja paksa wajib umum” (*pancendiensten*), dan kerja wajib garap penanaman” (*cultuurdiensten*).

Yang pertama mencakup pelayanan kerja untuk umum, seperti pembuatan atau perbaikan jalan, pembuatan bangunan gedung perkantoran, penjagaan tawanan, dan sebagainya. Kedua, menyangkut pelayanan kerja pertanian di tanah milik para kepala-kepala pribumi. Yang ketiga, menyangkut pengerahan kerja paksa untuk mengerjakan pekerjaan pembukaan lahan perkebunan, pembuatan dan perbaikan irigasi, kegiatan penanaman, pengangkutan hasil panen dan lahan panen ke tempat penimbunan (kopi, nila), atau ke pabrik pengolahan (tebu), dan kerja lain di perkebunan pemerintah.

Dalam Lembaran Negara (*Staatsblad*) 1834 No. 22, juga ditetapkan tentang pengerahan tenaga penduduk secara paksa untuk mengerjakan pekerjaan penanaman, pemotongan dan pengangkutan tebu, dan bekerja di pabrik-pabrik (penggilingan tebu). Demikian juga bahwa dalam surat edaran Direktur Tanaman (*Directeur der Cultuures*) yang ditujukan kepada para residen pada tahun 1832, disebutkan tentang perlunya pengerahan tenaga kerja, bahan bangunan dan bahan bakar yang murah untuk membantu para pengusaha pabrik. Dalam pelaksanaannya semua kerja yang berkaitan dengan penanaman tebu, dikerjakan dengan menggunakan kerja paksa.

Kerja paksa/rodi (*heerendiensten*) tersebut sampai sekarang masih dipertahankan dengan nama baru yang indah: gotong royong. Mengenai kerja rodi yang kemudian diperhalus dengan istilah yang indah “gotong royong” dijelaskan oleh Denys Lombard (2000: 89) sebagai berikut.

Namun, bagaimanapun konsep saling membantu atau *gotong royong* dalam istilah resmi Indonesia, yang diambil dari bahasa Jawa itu bukan tanpa ambiguitas. “Kesediaan” para petani itu - yang terus-menerus digaribawahi - ternyata dapat dibelokan ke arah yang justru merugikan mereka sendiri. Oleh pemerintah kolonial Belanda kerja sama kolektif “gotong royong” itu sudah dijadikan sejenis kerja paksa yang mirip dengan *corvee* Zaman Pertengahan Eropa. Istilah rodi sendiri, yang lazimnya dipakai untuk “gotong royong” atas perintah kolonial itu, berasal dari bahasa Portugis *ordem* yang berarti “perintah”. Pada abad 19 tenaga kerja rodi itu dikerahkan secara paksa untuk pembangunan jalan dan bekerja di perkebunan. Lebih dekat dengan kita, pada zaman Soekarno, gotong royong menjadi semboyan sekaligus nilai dasar kebudayaan Jawa dan Indonesia untuk mengatasi semua kesulitan ekonomi. Hal itu amat menarik, justru pada waktu konsep hak milik kolektif merosot dan luas tanah komunal berkurang secara drastis dan berubah menjadi tanah milik pribadi, pada waktu itulah pidato resmi menyanjung tradisi, demi kekompakan desa dan untuk memperlambat kehancurannya. Dewasa ini, melihat sistem panen *tebasan* meluas dengan pesat dan menggantikan sistem panen lama yang melibatkan petani miskin pemungut bulir-bulir padi, patut dipertanyakan apakah semboyan “gotong royong” yang indah itu hanya tinggal nama saja.

Sejak kebijakan tanam paksa tersebut fungsi kepala desa berubah total: dari kepala komunitas adat menjadi alat Pemerintah untuk membagi tanah dan mengerahkan tenaga kerja secara paksa. Status tersebut diperkuat dengan *Regeringsreglement* 1854 (RR 1854) Pasal 71. Dalam RR 1854 ini gemente pribumi diberi hak untuk memilih kepala komunitasnya dan perangkatnya. Berdasarkan pengaturan ini maka secara resmi kepala gemente pribumi (kepala desa dan nama lain) diakui sebagai kepala *inlandsche gemeenten* (arti harfiahnya adalah “gementen pribumi”) dan diberi hak untuk mengatur sistem kemasyarakatannya sesuai dengan adat istiadat setempat. Perhatikan bunyi Pasal 71 RR 1854 di bawah ini!

Artikel 71

De inlandsche gemeenten verkiezen, behoudens de goedkeuring van het gewestelijk gezag, hare hoofden en bestuurders. De Gouverneur-Generaal handhaaft dat regt tegen alle inhreuken. Aan die gemeenten wordt de regeling harer huishoudelijke belangen gelaten, met inachtneming der van den Gouverneur-Generaal of van het gewestelijk gezag uitgegane verordeningen. Waar het bepaalde bij de alinea's 1, en 2 van dit artikel de niet overeenkomt met de instellingen des volks of met verkregene regten, wordt de invoering daarvan achterwege gelaten.

Pasal 71

Gementen pribumi memilih, dengan persetujuan kepala wilayah (residen) kepala komunitas dan perangkatnya. Gubernur-Jenderal mempertahankan hak tersebut terhadap semua tentangan. Pengaturan kepentingan internal gementen pribumi diserahkan kepadanya dengan tetap mematuhi Peraturan Gubernur Jenderal dan kepala wilayah (residen). Jika ketentuan alinea 1 dan 2 Pasal ini tidak sesuai dengan Peraturan yang berlaku pada gementen pribumi tersebut maka peraturan demikian dibatalkan.

Berdasarkan Pasal 71 ini Pemerintah mengakui keberadaan gementen pribumi (desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya) dalam Peraturan dasar pemerintahan Hindia Belanda. Berdasarkan pengaturan ini Pemerintah menjadikan kepala *inlandsche gemeenten* sebagai *tussenperson* (perantara) yang menjembatani kepentingan Pemerintah dengan rakyat desa.

Para penulis Desa memahami Pasal 71 RR 1854 tersebut sebagai pengakuan Pemerintah Hindia Belanda terhadap otonomi asli Pemerintah Gemente Pribumi. Pendapat demikian adalah keliru karena Pasal 71 sama sekali tidak mengatur pemberian otonomi asli kepada Pemerintah Gemente Pribumi (desa dan nama lain). Pasal 71 hanya memberi hak kepada gemente pribumi untuk memilih kepalanya dan perangkatnya dan menyerahkan pengaturan internalnya kepada gemente pribumi yang bersangkutan sesuai sistem kebiasaannya dengan tetap mematuhi Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan Gubernur Jenderal dan Residen. Bangsa Indonesia banyak tersesat oleh penulis Desa dari kalangan sosiolog, antropolog, ahli pemerintahan, dan ahli hukum tata negara yang tidak membaca langsung teks Pasal 71 RR 1854 tersebut. Akibatnya ketika membahas Desa (dan nama lain) mereka memberi penjelasan yang sesat karena selalu menjelaskan bahwa Desa (dan nama lain) oleh Pemerintah Hindia Belanda diberi otonomi asli. Pasal 71 tersebut tidak memberikan otonomi asli desa tapi memberikan hak kepada gemente pribumi untuk memilih kepalanya dan perangkatnya.

Pada tahun 1906 Pemerintah mengundang IGO 1906 tentang Gemente Pribumi. IGO 1906 berbeda dengan RR 1854 Pasal 71. RR 1854 Pasal 71 hanya mengakui adanya gemente pribumi (*inlandsche gemeenten*) yang

kepalanya dijadikan *tussenperson* (perantara). Pasal 71 tidak mengatur struktur organisasi, fungsi, dan tugas kepala desa secara atributif. Hal-hal yang berkaitan dengan pengaturan ke dalam (kewenangan, pengisian pejabat, struktur organisasi, dan mekanisme kerja) diserahkan sepenuhnya kepada gemente pribumi sendiri sesuai dengan adat istiadat setempat. Akan tetapi, IGO 1906 mengatur struktur organisasi, pengisian kepala desa, kewenangan, dan mekanisme kerja secara atributif.

Menurut Furnivall Pemerintah Gemente Pribumi ini benar-benar pemerintahan model baru yang mirip dengan *municipal* di Eropa (Furnivall, 1956: 241-242). Penjelasan Furnivall sesuai dengan pengaturannya dalam Pasal-Pasal IGO 1906 sebagai berikut.

Artikel 1

Het beheer over de Inlandsche gemeenten wordt uitgeoefend door een „desa-“ of „gemeentehoofd,” bijgestaan door enkele daartoe aangewezen personen, te zamen met evenbedoeld hoofd uitmakend het „desa-“ of „gemeentebestuur.”

Pasal 1

Pengaturan atas gemente pribumi dilakukan oleh kepala desa atau kepala gemente yang dibantu oleh beberapa orang yang ditunjuk untuk itu, bersama dengan kepala desa membentuk pemerintahan gemente (desa).

Pasal 1 menjelaskan bahwa pemerintahan desa dibentuk oleh kepala desa. Akan tetapi, kepala desa itu sendiri bukan kepala komunitas berdasarkan pengaturan hukum adat tapi kepala desa yang dipilih berdasarkan Peraturan perundang-undangan Hindia Belanda: *Staatsblad* No. 212 Tahun 1907. Hal ini menunjukkan bahwa pemilihan kepala desa yang nantinya menjadi

sumber otoritas pembentukan pemerintahan desa berdasarkan pengaturan hukum positif Hindia Belanda, bukan berdasarkan pengaturan hukum adat.

Berdasarkan pengaturan Pasal 1 IGO 1906 tersebut Angelino, (1931: 406-407) menjelaskan,

The Indonesian communal government ordinance for Java dan Madura declares (art. 1) that government of indigenous communes by the headman of the desa or commune, assisted by few person indicated for this purpose who, together with the headman, form the desa administration. The election of desa headman is made the subject of rules that are laid down in Stbl. 1907, 212. The further composition of the desa administration is determined by the Regency Council.

Perhatikan Pasal 2 di bawah!

Artikel 2

- (1). *De regelen omtrent de verkiezing van desahoofden en de goedkeuring dier verkiezing door het Hoofd van gewestelijk bestuur worden, met inachtneming van het bepaalde bij artikel 71 van het Reglement op het beleid der Regeering voor Nederlandsch Indië, bij algemeene verordening vastgesteld;*
- (2). *De verdere samenstelling van het desabestuur wordt bepaald door het Hoofd van gewestelijk bestuur;*
- (3). *De wijze van aanstelling en ontslag der leden van het desabestuur, buiten het desahoofd, blijft aan het plaatselijk gebruik overgelaten.*

Pasal 2

- (1). Aturan-aturan mengenai pemilihan kepala desa dan persetujuan bagi Peraturan ini dibuat oleh kepala pemerintah wilayah (residen) dengan mempertimbangkan ketentuan dalam Pasal 71 Peraturan tentang Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda, yang ditetapkan dalam Peraturan umum;
- (2). Struktur lebih lanjut dari Pemerintah Desa ditentukan oleh kepala pemerintah wilayah (residen); dan
- (3). Cara pengangkatan dan pemberhentian aparat desa di luar kepala desa tetap diserahkan kepada kebiasaan lokal/setempat.

Pasal 2 IGO 1906 mengatur tentang Pemerintahan Gemente Pribumi. Ayat (1) mengatur bahwa aturan mengenai pemilihan kepala desa dibuat dan di bawah persetujuan Residen dan Peraturan Pemerintah. Struktur organisasi pemerintah desa ditetapkan oleh Residen, bukan oleh masyarakat desa sendiri. Hanya cara pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa yang diserahkan kepada adat istiadat setempat. Berdasarkan Pasal 2 ini pakar yang menulis bahwa IGO 1906 menyerahkan pengaturan lembaga desa kepada hukum adat adalah salah besar. Pasal ini dengan sangat jelas mengatur bahwa pemilihan kepala desa harus tunduk kepada Peraturan yang dibuat dan disetujui Residen. Jadi, pemilihan kepala desa tidak berdasarkan hukum adat tapi berdasarkan hukum tata negara.

Perhatikan Pasal 5 dan Pasal 7!

Artikel 5

Het desahoofd zorgt voor een richtig beheer van de instellingen, de geldmiddelen en de eigendommen en andere

bezittingen der gemeente, overeenkomstig de daaromtrent door het Hoofd van gewestelijk bestuur gestelde regelen, en is in het algemeen verplicht tot vergoeding der schade, middelijk of onmiddelijk door zijne kwade trouw of nalatigheid aan de gemeente toegebracht.

Pasal 5

Kepala desa harus memperhatikan pengelolaan lembaga, sarana keuangan dan hak milik serta harta lain, sesuai dengan aturan-aturan yang ditetapkan oleh kepala pemerintah daerah (residen) tentang hal itu, dan sebenarnya wajib untuk mengganti kerugian apakah langsung atau tidak langsung yang ditimbulkan akibat kecerobohan atau pengabaianannya kepada masyarakat.

Artikel 7

Het desabestuur draagt zorg voor de instandhouding en de Bruikbaarheid, overeenkomstig de daaromtrent gegeven voorschriften, van de gemeentelijke openbare werken, als: wegen, met daarin gelegen bruggen en duikers, gebouwen, pleinen, marktterreinen, waterleidingen, waterreservoirs.

Pasal 7

Pemerintah desa harus memperhatikan perawatan dan penggunaan utilitas umum bersama seperti jalan, jembatan yang ada di atasnya dan parit, bangunan, lapangan, pasar, saluran air, dan penampungan air, sesuai dengan aturan-aturan yang dikeluarkan untuk itu.

Pasal 5 dan Pasal 7 ini makin jelas bahwa IGO 1906 memberi tugas secara atributif kepada kepala desa:

1. Mengelola lembaga desa;
2. Mengelola keuangan dan hak milik desa; dan

3. Melakukan perawatan dan penggunaan utilitas umum: jalan, jembatan, parit, bangunan, lapangan, pasar, saluran air, dan penampungan air. Jadi jelas bahwa tugas kepala desa bukan berasal dari penugasan hukum adat tapi tugas dari Negara yang diatur dengan jelas dalam Peraturan perundang-undangan.

Untuk melaksanakan IGO 1906 tersebut dibuat Peraturan pelaksanaannya yaitu:

1. Reglemen Bumi Putra 1848 No. 16 jo. 57 terakhir dirubah dalam *Staatsblad* Nomor 44 Tahun 1941 Khususnya Bagian Pertama dan Bagian Kedua tentang Tugas Kepolisian Kepala Desa;
2. Ordonansi Nomor 83 Tahun 1906 tentang Rumah Tangga Desa;
3. Ordonansi Nomor 212 Tahun 1907 tentang Pemilihan Kepala Desa;
4. *Osamu Seirei* Nomor 27 Tahun 1942 tentang Susunan Pemerintah Daerah; dan
5. *Osamu Seirei* Nomor 7 Tahun 1944 tentang Pemilihan dan Pemecatan *Kutyoo* (Kepala Desa).

Reglemen Bumi Putra 1848 No. 16 jo. 57 jo. *Staatsblad* No. 44 Tahun 1941 mengatur tugas kepala desa di bidang kepolisian secara atributif yang garis besarnya sebagai berikut.

1. Kepala desa wajib melakukan pekerjaan kepolisian;
2. Kepala desa di bawah pengawasan dan perintah kepala distrik wajib menjaga ketertiban dan keamanan di desanya;
3. Kepala desa wajib menghadap kepala distrik seminggu sekali;
4. Kepala desa harus mencegah orang membawa senjata yang tidak biasa dan berjalan di malam hari;

5. Kepala desa harus segera membawa ke dokter jika menemukan orang mati di desanya untuk dilakukan pemeriksaan;
6. Kepala desa harus berusaha memadamkan api jika terjadi kebakaran di desanya;
7. Kepala desa harus menjaga penduduk hidup tenang, tenteram, rukun;
8. Jika terjadi perselisihan antarwarga kepala desa harus segera mendamaikan;
9. Kepala desa harus berhati-hati memberi izin kepada penduduk dari luar desanya yang hendak bermalam; dan
10. Kepala desa bertanggung jawab kepada kepala polisi yang ditempatkan di *onder-district* (kecamatan);

Ordonansi Nomor 83 Tahun 1906 (*Staatsblad* Nomor 83 setelah diubah dan ditambah pada Lembaran Negara 1910 No. 1913, No. 235, 1919, No. 217 dan 1933 No. 485) mengatur rumah tangga desa secara atributif. Banyak pakar tidak membaca ordonansi ini sehingga membuat pernyataan bahwa Desa melaksanakan rumah tangga berdasarkan hukum adat, oleh karenanya mempunyai otonomi asli. Padahal rumah tangga desa diatur dalam Peraturan perundang-undangan. Pasal 7 mengatur bahwa rumah tangga desa berupa menjaga pemakaian dan pemeliharaan utilitas desa: jalan-jalan, jembatan-jembatan, saluran-saluran air, rumah-rumah, tanah-tanah, lapangan, pasar-pasar, dan tempat penyimpanan air. Pasal 16 mengatur rumah tangga desa berupa kerja rodi penduduk desa. Kerja rodi penduduk desa adalah bagian dari isi rumah tangga desa yang dibela oleh Soetardjo Kartohadikoesomo (1984). Perhatikan bunyi Pasal 16 berikut!

Pasal 16

Kepala desa diberi kekuatan, berhubung dengan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan pada Pasal 3, 4, dan 7 untuk memanggil penduduk desa untuk menjalankan rodi desa dengan memperhatikan kebiasaan setempat dan Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh Kepala Karesidenan untuk menjaga, supaya banyaknya rodi tidak melampaui batas.

Ordonansi Nomor 212 Tahun 1907 tentang Pemilihan Kepala Desa mengatur secara rinci tata cara pemilihan kepala desa yang garis besarnya sebagai berikut.

1. Jika terjadi kekosongan kepala desa maka dalam waktu satu bulan harus diadakan kumpulan untuk memilih kepala desa baru;
2. Pejabat yang mengadakan kumpulan untuk memilih kepala desa adalah Kontrolir atau Aspiran Kontrolir dengan persetujuan kepala distrik;
3. Warga desa yang berhak memilih adalah penduduk desa yang terkena rodi (*heerendienst*), perangkat desa, mantan kepala desa, guru agama, pegawai masjid, dan penunggu tempat keramat;
4. Pemilihan kepala desa dilakukan oleh Komisi Pemilihan yang diangkat oleh Residen;
5. Orang-orang yang tidak boleh dipilih adalah perempuan, orang-orang yang belum dewasa, kepala desa dan pegawai negeri yang dipecat tidak dengan hormat, dan orang-orang yang kehilangan haknya berdasarkan putusan hakim;
6. Yang terpilih adalah calon yang mendapat suara terbanyak yang diperoleh dari pemilih tidak kurang dari seperlima penduduk yang mempunyai hak pilih; dan
7. Kepala desa diangkat oleh Residen.

Osamu Seirei No. 27 Tahun 1942 tentang Susunan Pemerintah Daerah menetapkan susunan pemerintahan daerah yang terdiri atas *Syu* (Karesidenan), *Syi* (Kota)/*Ken* (Kabupaten), *Gun* (Kawedanan), *Son* (Kecamatan), dan *Ku* (Desa). Adapun Osamu Seirei No. 7 Tahun 1944 tentang Pemilihan dan Pemecatan *Kutyoo* (Kepala Desa) mengatur masa jabatan kepala desa yaitu empat tahun. Hal ini berbeda dengan pengaturannya di bawah Ordonansi Nomor 212 Tahun 1907 yang tidak mempunyai batas waktu (seumur hidup).

Berdasarkan penjelasan Angelino dan pengaturan IGO 1906 dengan Peraturan pelaksanaannya tersebut Jan Breman (1982:196) menjelaskan bahwa Pemerintah Desa dalam struktur organisasi sebagaimana yang kita kenal sekarang adalah ciptaan pemerintah kolonial. Desa bukan lembaga asli yang dibuat oleh masyarakat desa itu sendiri berdasarkan hukum adat yang dikembangkan sendiri secara independen lalu berkembang sebagaimana bentuknya di bawah IGO 1906. Nomenklaturnya memang menggunakan istilah adat tapi struktur organisasi dan tugasnya ditetapkan oleh Pemerintah kolonial.

Jan Breman (1982, 1983) menjelaskan bahwa otonomi desa berdasarkan adat sebagaimana dikemukakan oleh para penulis Desa hanyalah kebiasaan yang ditiupkan dari atas bukan kebiasaan yang dibangun dari tradisi komunitas itu sendiri. Di bawah adalah penjelasan Jan Breman tersebut.

The creation of colonial state at the end of the eighteenth and the begining of the nineteenth centuries made it necessary to find an answer to the question of how the pattern of Javanese society could best be used for efficient establishment of the government apparatus. Initially with some reservations and regional differences, but during

the course of the century more and more convincingly, an important cornerstone of colonial rule over the island can be sought and found in the village system. To begin, I must qualify this assumption in so far that the impression must not arise that an optimal administrative model was at once determined and executed purposely after consideration of the possible alternatives. The Javanese desa as a community is a European creation: not, however, as a device discovered at some early stage, but as a subsequent construction. The colonial practice was to attempt, by a process of trial and error – often based on interpretations of apparently similar situations which were still surviving or had once existed elsewhere, for example in British India or in feudal agriculture Europe – to find a modality for a system of exploitation that could be based as fast as possible on the existing social order. Once the contours of this had been mapped out, the institution of local heads as middlemen between the colonial rulers and the peasantry made the village the most important administrative unit. Consequently the choice of the desa as a cornerstone of the colonial administration led in official reporting to the assumption of a ‘traditional’ Javanese community which remained current until decolonization and indeed for some time afterwards.

Kesimpulan Jan Breman sama dengan tesis Clive Day (1904), Lucien Adam (1924), Angelino (1931), Furnivall (1916, 1956), Robert van Niel (2003), Onghokham (1975), dan Frans Hüsken (1998). Pemerintahan Desa yang diatur oleh IGO 1906 dan Peraturan Pelaksanaannya bukan pemerintahan asli pribumi tapi lembaga yang dibentuk oleh pemerintah kolonial meniru municipal di Eropa. Organisasinya dibentuk dalam model Barat. Pemerintah

memberi kewenangan kepada kepala desa untuk membentuk pemerintahan tapi struktur organisasinya harus mendapat persetujuan Dewan Kabupaten dan Residen. Tata kelolanya harus mengikuti Peraturan pemerintah yaitu setiap kebijakan yang diambil oleh kepala desa harus mendapatkan persetujuan Rapat Desa dan Dewan Kabupaten. Pemerintah kolonial berharap Pemerintah Desa gaya Barat ini dapat menjadi alat untuk menyejahterakan rakyat desa. Akan tetapi, praktiknya tidak berjalan sesuai dengan harapan. Furnivall (1956: 241-242) menjelaskan,

Under the Culture system the village was used to promote cultivation for the State; under the Liberal system it was adapted to the requirements of the planters; under the Ethical system it was used to promote welfare along western line. But the Dutch have never abandoned the principle that, so far as the interests of Government allowed, the village should be left to manage its own affairs. The Village Act of 1906 was expressly designed both to strengthen the village community and to adapt it to the modern world, 'to stimulate social growth, and enable local officials to cope with their main function, the care of public welfare'

When the Village Act was first introduced, the village were given powers similar to those of a western municipality, and were expected to use them similarly: to prepare a budget, pass it in a legally constituted Village Meeting attended by a quorum of villagers duly qualified to vote, to spend their funds accordingly, and to prepare annual accounts. Other matter of general interest, the leasing of village land to sugar planters, and so on, were dealt with in such village meeting. Before long almost every village had its treasury to provide funds for everything that the

Controleur though the village ought to want: school, village bank, paddy bank, bazaar, stud bull, pedigree goat, and so on. The people were educated in business principles, and numerous registers were prescribed for the headman, clerk and village priest; but, anxious care lest democracy should be sacrificed to efficiency, everything to be put before and passed by the village meeting. That at least was the ideal of policy, but the 'village clerk' was often illiterate, and for some villages the records and registers had to be maintained in the subdistrict office. The whole machinery was too complicated and western. Some few villages could manage it competently, others not at all. The mistake lay not merely in introducing western machinery, but in treating all the villages alike.

Penjelasan Furnivall sejalan dengan penjelasan Lucien Adam, Onghokham, van Vollenhoven, Kartodirdjo, Moertono, Robert van Niel, Jan Breman, Frans Hüsken, Soepomo, dan IGO 1906 *juncto* IGOB 1938. Adam (1924) menjelaskan bahwa otonomi asli desa ada yang berdasarkan hukum adat dan ada yang dibuat Pemerintah dengan hukum tata negara (Pasal 71 RR 1854 *juncto* IGO 1906). Otonomi asli yang berdasarkan hukum adat sudah banyak yang hilang. Otonomi desa lebih banyak karena pengawasan Pemerintah. Onghokham (1975) menjelaskan bahwa pada masa kerajaan Mataram Islam desa hanyalah komunitas petani yang terdiri atas beberapa cacah/kepala keluarga. Raja Mataram Islam hanya menundukkan cacah untuk kepentingan perang dan penarikan upeti. Komunitas petani di bawah Kerajaan Mataram tidak memiliki pemerintahan desa sebagaimana pemerintahan gemente bumiputra/pribumi di bawah pengaturan IGO 1906. Pemerintahan desa

sebagaimana diatur dalam IGO 1906 tidak sesuai dengan *gemeenschap* (komunitas) aslinya (Vollenhoven dalam Kartohadikoesomo, 1984). Struktur organisasi desa di Banten di bawah Kesultanan Banten tidak sama dengan struktur organisasi desa di bawah IGO 1906 (Kartodirdjo, 1984). Desa di Kerajaan Mataram Islam hanya kumpulan kepala cacah yang ditundukkan Raja untuk kepentingan penarikan *upeti* dan penyediaan prajurit untuk perang (Moertono, 2009). Niel (2003) menjelaskan bahwa otonomi desa hanyalah khayalan van Vollenhoven yang tidak pernah bisa dibuktikan datanya. Pemerintah desa dalam bentuknya sekarang adalah proses panjang yang sangat dipengaruhi kebijakan Pemerintah. Desa pada abad ke-18 hanya berupa kumpulan kepala keluarga yang tidak mempunyai pemerintahan sebagaimana desa di bawah pengaturan Pemerintah Hindia Belanda (Bremen, 2014). Hüsken (1998) menjelaskan bahwa pemilihan kepala desa bukan tradisi asli tapi tradisi baru yang dipaksakan oleh Raffles dan pemerintah kolonial. Soepomo (2013) menjelaskan bahwa Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Pemerintah Hindia Belanda merusak susunan *rechtsgemeenschap* (persekutuan hukum masyarakat desa).

Sartono Kartodirdjo dan Djoko Suryo (1991: 69) menjelaskan bahwa pembaharuan Pemerintahan Desa terjadi sejak zaman tanam paksa. Sesuai dengan kepentingan tanam paksa, pejabat Pemerintah Desa ditata. Tugas-tugas diberikan kepada pejabat desa yaitu mengurus penanaman tanaman pemerintah, melakukan pencatatan dan pelaporan secara tertulis mengenai penduduk, tanaman, ternak, tanah, dan laporan kegiatan desa. Pengurus desa wajib membuat sistem administrasi desa sesuai dengan aturan yang ditentukan. Sebelum

tanam paksa komunitas desa tidak melakukan kegiatan-kegiatan tersebut. A.M. Djulianti Suroyo (2000) dan Denys Lombard (2000) menjelaskan bahwa gotong royong yang diklaim sebagai budaya asli masyarakat desa adalah kerja paksa yang dimulai pada zaman tanam paksa yang disebut *heerendiensten* (dinas kerja wajib/paksa). Pemerintah kolonial memberi kewajiban kepada rakyat desa melakukan dinas kerja paksa (*heerendiensten*) untuk mengerjakan infrastruktur desa, menjaga rumah tangga kepala desa dan pejabat atasannya, mengerjakan tanah yang ditanami tanaman wajib oleh negara, dan mengerjakan tanah perkebunan partikelir.

Robert van Niel membantah dengan tegas tesis Cornelis van Vollenhoven yang menyatakan Desa di Jawa adalah kesatuan masyarakat hukum adat. Menurut van Niel desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat hanyalah khayalan van Vollenhoven yang tidak pernah bisa dibuktikan faktanya. Robert van Niel (2003: 227) dengan jelas menggugurkan klaim van Vollehnhoven tentang adanya otonomi adat untuk desa di Jawa.

Bukan hanya metodologi yang bisa dipertanyakan, salah satu di antara kebenaran hakiki (*truism*) van Vollenhoven juga meragukan. Saya mengacu pada pemikirannya tentang desa otonom di Jawa yang mampu mengatur diri sendiri. Dalam tulisan ini saya menunjukkan bagaimana desa berkembang. Memang benar bahwa kebiasaan di lingkungan desa atau dusun, termasuk penggunaan tanah, diatur oleh perangkat desa. Tetapi, desa tidak pernah, dan barangkali selama ribuan tahun, menjadi entitas otonom yang mampu mengatur diri sendiri sebagaimana dibayangkan van Vollenhoven. Desa di Jawa dirangkul oleh semua peradaban sejak dulu kala, dan demikian tunduk pada Peraturan yang ditetapkan oleh kekuasaan lebih

tinggi. Soetardjo telah menunjukkan kepada kita bahwa kata “otonomi” tidak punya tempat berkaitan dengan desa Jawa. Tidaklah berguna membesar-besarkan kedudukan desa dalam konteks Jawa sebagaimana dilakukan van Vollenhoven. Dalam kaitan ini dia justru membiarkan diri disesatkan oleh fakta yang ingin dibuktikannya.

Fakta lapangan memperkuat tesis Breman, Angelino, Furnivall, Niel, Hüsken, Adam, dan Soepomo. Pemilihan kepala desa secara langsung bukan lembaga adat asli tapi lembaga baru yang dibuat oleh Raffles dalam rangka menyukseskan kebijakan pajak bumi, *land rent* (diatur dalam *Revenue Instruction* 1814). Cornelis van Vollenhoven (1907: 161) sendiri juga menjelaskan bahwa kepala desa tidak dipilih secara langsung tapi diangkat dari keturunan kepala desa terdahulu. Onghokham (1975: 158-159) menjelaskan bahwa tidak semua kepala desa dipilih tapi ditunjuk oleh bupati. Denys Lombard (2000: 90-91) dengan mengutip J. Chailley-Bert menjelaskan bahwa apa yang dinyatakan Raffles bahwa penduduk desa memilih kepalanya sebagai hak asli berabad-abad sebelumnya lalu dipulihkan kembali, faktanya tidak berlaku di mana-mana. Di banyak tempat, sebelum kebijakan Raffles dan sesudahnya, kepala desa tidak dipilih oleh penduduk tapi diangkat oleh pejabat yang berwenang. Soepomo (2013: 76) juga mengemukakan hal yang sama.

Yang dipilih atau diakui sebagai kepala baru, ialah ahli waris pertama dari kepala lama, asal saja tidak ada hal-hal yang menurut rapat tersebut menyebabkan bahwa ia tidak akan cakap atau patut untuk menjabat kepala rakyat. jikalau ada hal demikian, maka ahli waris yang berikut akan dipertimbangkan oleh rapat desa untuk diangkat sebagai kepala baru.

Bagi daerah Jawa dan Bali biasanya anak lelaki yang tertua dari kepala yang meninggal, diangkat sebagai pengganti bapaknya. Di tanah Karo dan Tapanuli Selatan, jika anak lelaki yang tertua dianggap tidak cakap, maka anak lelaki yang paling muda adalah ahli waris yang berhak dipilih untuk mengganti bapaknya. Di Mandailing, Angkola dan Sipirok (Tapanuli) yang diangkat oleh rapat adat sebagai kepala kuria atau kepala huta, jika tidak ada anak lelaki, ialah seorang dari "*kahangi ni raja*", yaitu ahli waris lelaki yang paling dekat dari keturunan pihak bapak.

Penjelasan para pakar tersebut menunjukkan bahwa lembaga pemilihan kepala desa secara langsung adalah buatan Pemerintah, bukan lembaga adat buatan masyarakat desa sendiri. Pengangkatan perangkat desa juga demikian. Pengangkatan kebayan (perangkat desa yang menarik pajak dan menyampaikan perintah lurah atau pemerintah atasan) adalah model pemerintahan *intermediaries* atau *broker* zaman Mataram yang diteruskan oleh Belanda (Onghokham, 1975: 162-165). Pengangkatan *ulu-ulu* (perangkat desa yang mengurus pengairan) dan bayan (perangkat desa yang menarik pajak dan menyampaikan perintah lurah atau pemerintah atasan) bukan perangkat desa yang sudah ada sejak zaman dulu tapi pejabat yang dibuat pada zaman Tanam Paksa sebagai mata rantai irigasi perkebunan pemerintah dan partikelir. Rapat Desa bukan lembaga yang sudah ada sejak zaman dulu kala tapi lembaga baru yang dibuat oleh pemerintah yang meniru lembaga *vergadering* yang diadopsi dari Panchayat di India (Furnivall, 1956: 238). Mekanisme Pemerintahan Desa yang terdiri atas pembuatan anggaran tahunan, pencatatan kegiatan pemerintahan, registrasi tanah, penyelenggaraan bank padi, pengelolaan lumbung desa,

pengelolaan pasar desa, laporan keamanan harian ke kecamatan, dan laporan keuangan tahunan belum pernah ada sebelum pemberlakuan IGO 1906. Semuanya baru dibentuk dan dijalankan setelah pemberlakuan IGO 1906.

Clive Day (1904), Angelino (1931), dan Furnivall (1916; 1956) menjelaskan bahwa gementen pribumi (*inlandsche gemeenten*) yang diakui oleh *Regelingsreglement* 1854 (RR 1854) Pasal 71 dan gementen pribumi yang diatur oleh IGO 1906 dan IGOB 1938 adalah model pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) yaitu pemerintahan di luar pemerintahan resmi yang diselenggarakan oleh pemerintahan pangreh praja pribumi (*inlandsch binnenlandsch bestuur corps*). Di bawah RR 1854 Pasal 71 Pemerintah hanya mengakui keberadaan *inlandsche gemeenten*. Di bawah IGO 1906 Pemerintah pusat hanya mengubah lembaga gementen pribumi menjadi korporasi atau *rechtspersoon* atau badan hukum dan memberikan kewenangan atributif kepadanya lalu mengontrolnya di bawah pejabat pangreh praja asisten wedana atau camat dan atasannya.

Perlu diketahui bahwa sistem pemerintahan Hindia Belanda terdiri atas pemerintahan langsung (*direct bestuurd gebied*) dan pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*). Pemerintahan langsung terdapat pada masyarakat kotapraja (*stadsgemeente*) bergaya Eropa sedangkan pemerintahan tidak langsung terdapat pada masyarakat pribumi bergaya aristokrasi Jawa. Struktur organisasi pada masyarakat kotapraja (*stadsgemeente*) terdiri atas pemerintah pusat yang dikepalai oleh gubernur jenderal, *gewest* yang dikepalai oleh gubernur dan kotapraja (*stadsgemeente*) yang dikepalai oleh walikota (*burgemeester*). *Stadsgemeente* atau kotapraja yang dikepalai oleh walikota langsung memerintah

rakyat kotapraja yang sebagian besar terdiri atas warga keturunan Belanda dan Eropa. Semua pejabatnya orang Belanda. Adapun struktur organisasi pemerintahan pribumi berada di bawah karesidenan dengan hierarki sebagai berikut.

1. Kabupaten (*regentschap*) yang dikepalai oleh bupati (*regent*) membawahi kawedanan.
2. Kawedanan (*district*) yang dikepalai oleh wedana (*district hoofd*) membawahi kecamatan (*onder district*).
3. Kecamatan (*onder district*) dikepalai oleh asisten wedana atau camat (*onder district hoofd*).

Semua pejabatnya orang pribumi. Struktur organisasi pemerintahan pribumi berhenti di kecamatan. Di bawah kecamatan tidak terdapat struktur organisasi pemerintahan. Yang ada adalah badan hukum sosial-politik bentukan Negara yang dinamakan Gemente Pribumi (*Inlandsche Gemeente*). Pemerintah memerintah rakyat desa secara tidak langsung karena lembaga desa bukan bagian hierarki pemerintahan pangreh praja. Ia hanya badan hukum sosial politik semi otonom. Untuk memerintah rakyat desa, Pemerintah harus melalui kepala desanya sebagai *tussenpersoon* atau *broker*.

Jan Breman (2014:317-318) menjelaskan bahwa pemerintah kolonial tidak menjadikan Desa sebagai organ negara resmi karena dihadapkan dua pilihan: 1) mempertahankan model pemerintahan adat dengan konsekuensi tidak mendapatkan pemerintahan yang efektif dan 2) mengangkat kepala desa dengan demikian membentuk pemerintahan formal pada tingkat desa. Sebetulnya pilihannya adalah mengangkat kepala desa dengan persyaratan yang sesuai dengan standar

pejabat resmi tapi pemerintah kolonial tidak memilih pilihan ini karena diperlukan biaya yang sangat besar. Dengan mengangkat kepala desa maka pemerintah akan mengeluarkan biaya per tahun sebesar 10.000.000 gulden. Berdasarkan pertimbangan biaya ini maka Pemerintah memilih mempertahankan model tradisional. Lembaga tradisional desa dijadikan *rechtspersoon* atau korporasi. Setelah desa dijadikan korporasi maka Pemerintah mempunyai legitimasi untuk memberi perintah kepada kepala desa dan rakyat desa.

Dengan model tradisional urusan gaji kepala desa dan stafnya menjadi tanggung jawab penduduk desa sendiri karena lembaga ini adalah lembaga rakyat, bukan organisasi negara resmi. Jan Breman (2014:318) mengemukakan sebagai berikut.

Pemerintahan yang baik memanglah penting, namun tidak boleh memakan biaya. Jika berpegang pada pemikiran bahwa kepala desa adalah hasil pilihan seluruh penduduk, maka pengangkatannya juga menjadi beban masyarakat. Tentang hal ini sampai akhir kekuasaan kolonial tidak ada perubahan.

Ketika Jepang mengusir penjajah Belanda, Pemerintah Gementé bumiputra/pribumi diganti dengan pemerintah *Ku*. Struktur organisasi Pemerintah Gementé Pribumi yang terdiri atas Lurah, Carik, Kamituwo, Kabayan, Kapetengan, Modin, dan Jagabaya (Angelino, 1931: 407) diganti dengan struktur organisasi Pemerintah *Ku* yang terdiri atas *Kutyoo*, Juru Tulis, Polisi Desa, dan Mandor. Di bawah *Ku* dibentuk lembaga sosial politik baru: 1) *Aza* (sekarang menjadi RW) dan 2) *Tonarigumi* (sekarang menjadi RT). Di samping itu, di desa juga dibentuk

lembaga milisi sebagai instrumen mobilisasi penduduk untuk kepentingan Perang Asia Timur Raya yaitu *Heiho* (sekarang menjadi Linmas), *Keibodan* (pada zaman Orde Baru diganti nama HANSIP/HANRA), *Fujing kai* (sekarang PKK), dan *Seinendan* (sekarang Karang Taruna) (Kurasawa, 1993, 2015). Aiko Kurasawa menjelaskan bahwa lembaga baru ini meniru lembaga *buraku* di Jepang, bukan meniru lembaga asli masyarakat desa Indonesia atau mengakui kesatuan masyarakat hukum adat yang sudah ada di Indonesia.

Regim Orde Baru melalui UU No. 5/1979 membentuk Pemerintahan Desa. Pemerintahan Desa yang dibentuk regim Orde Baru ini bukan mengakui kesatuan masyarakat hukum adat (*adat rechtsgemeenschap*) tapi membentuk lembaga baru dengan nomenklatur Pemerintahan Desa. Lembaga baru ini mirip dengan *Pemerintah Ku* di bawah *Osamu Seirei* No. 27/1942 pada masa pemerintahan pendudukan bala tentara Jepang (1942-1945). Struktur organisasi Pemerintahan Desa terdiri atas kepala desa (= *kutyoo*), sekretaris desa (= *juru tulis*), dan kepala-kepala urusan (= *mandor*), ditambah dengan ketua RW (= *Azatyoo*), dan ketua RT (= *Gumityoo*). Dua lembaga terakhir (RW dan RT) sebelumnya sama sekali tidak dikenal oleh masyarakat desa baik di Jawa maupun di luar Jawa.

Meskipun faktanya pemerintah desa dibuat oleh regim kolonial tapi banyak pakar pemerintahan, administrasi negara, dan hukum tata negara pengikut mazhab romantisme masa lalu dan atavisme masih bersikukuh bahwa Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya saat ini adalah kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dikemukakan van Vollenhoven (1907:44) tentang *rechtsgemeenschappen* (komunitas

hukum) yang mempunyai tanah dengan hak pertuanan (*beschikkingsrecht*), dan merupakan suatu *adatrecht kringen* (lingkaran/wilayah berlakunya hukum adat). Penulis menduga mereka kacau memahami istilah persekutuan hukum dan persekutuan hukum adat yang diperkenalkan oleh Soepomo. Prof. R. Soepomo mengoperasionalkan konsep *rechtsgemeenschappen* yang dikemukakan van Vollenhoven tersebut dengan menambahkan kata “adat” di depan kata *rechtsgemeenschappen* sehingga menjadi *adat rechtsgemeenschappen*. Berdasarkan dua istilah tersebut Soepomo menerjemahkan ke dalam bahasa Indonesia: 1) *rechtsgemeenschappen* menjadi persekutuan hukum dan 2) *adat rechtsgemeenschappen* menjadi persekutuan hukum adat. Di samping itu, Soepomo juga memperkenalkan istilah *inheems rechtsgemeenschap* yang diterjemahkan menjadi kesatuan masyarakat hukum asli. Para pakar tersebut menyamakan arti *adat rechtsgemeenschap* atau *inheems rechtsgemeenschap* dengan desa, nagari, kuria, gampong, marga, dan sejenisnya yang diatur dengan peraturan perundang-undangan seperti sekarang (IGO 1906 *juncto* IGOB 1938, UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan UU No. 6/2014). Desa, nagari, kuria, gampong, marga, dan sejenisnya sebagaimana dimaksud van Vollenhoven bukan lembaga birokratis bentukan Negara dengan undang-undang tapi lembaga komunitas hukum (*rechtsgemeenschap*) yang hidup dalam tanah adatnya (*beschikkingsrecht*) sebagai tempat terselenggaranya hukum adat (*adatrecht kringen* yang bagian-bagiannya disebut *rechts gouw* yang diterjemahkan kukupan hukum adat) yang struktur organisasi/pengurus, fungsi, tugas, dan mekanisme kerjanya dibentuk sendiri (Adam, 1924). Struktur organisasi/pengurus, fungsi, tugas, dan mekanisme kerjanya tidak dibentuk oleh Negara

dengan undang-undang sebagaimana Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya saat ini. Perlu diketahui bahwa Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya saat ini dibentuk oleh Negara dengan Ordonansi (IGO 1906 *juncto* IGOB 1938) dan Undang-Undang (UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan UU No. 6/2014).

Akibat keliru memahami konsep *rechtsgemeenschappen*, *beschikkingsrecht*, *adatrecht kringen*, *rechts gouw*, *adat rechtsgemeenschap*, dan *inheems rechtsgemeenschap* para pakar konservatif tersebut secara keliru mengikuti Prof. Dr. Cornelis van Vollenhoven yang mempertahankan hukum adat yang dipatuhi dan dipraktikan dalam *rechtsgemeenschappen* (komunitas hukum) yang menempati 19 *adatrecht kringen/law area* (lingkaran/wilayah berlakunya hukum adat). Bahkan mereka sangat fanatik untuk terus mengkonservasi desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya sebagai *rechtsgemeenschappen*. Padahal mereka sangat keliru karena yang diperjuangkan van Vollenhoven dengan gigih itu bukan mempertahankan lembaga desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya sebagai pemerintahan gemente pribumi (*inlandsche gemeente*) tapi mempertahankan hukum adat yang hidup dan terselenggara dalam *rechtsgemeenschappen* yang berada dalam 19 lingkaran/wilayah hukum adat (*adatrecht kringen*) untuk kawula pribumi yang akan dihapus oleh Pemerintah dari sistem hukum Hindia Belanda.

Para penyusun UU No. 6/2014 adalah para pakar yang gagal paham tersebut. Mereka tidak paham bahwa van Vollenhoven tidak menulis desa, nagari, gampong, kuria, dan lain-lain dalam konteks administrasi negara atau pemerintahan tapi dalam konteks *adatrecht kringen*

atau *law area* yaitu tempat berlakunya *adatrecht* (hukum adat). Perlu diketahui bahwa van Vollenhoven menulis desa, nagari, gampong, kuria, marga, dan lain-lain bukan sebagai organisasi sosial-politik yang dijadikan alat Negara untuk memerintah rakyat desa tapi Desa, Nagari, Gampong, Kuria, Marga, dan lain-lain sebagai *adatrecht kringen* atau *law area* yaitu tempat hidup dan terselenggaranya hukum adat. *Adatrecht kringen* (*law area*) ini berupa *rechtsgemeenschappen* yang mempunyai *beschikkingsrecht*. Hampir semua tulisan van Vollenhoven tentang Desa, Nagari, Gampong, Kuria, Marga, dan lain-lain adalah dalam konteks hukum adat (*adatrecht*). Nah, hukum adat ini hidup dan terselenggara di 19 *adatrecht kringen* (Desa, Nagari, Gampong, Marga, Kuria, dan lain-lain) sebagai *rechtsgemeenschappen* yang mempunyai tanah dengan hak pertuanan (*beschikkingsrecht*). Berdasarkan rasa fanatik buta tersebut para penyusun UU No. 6/2014 berilusi bahwa desa yang diatur di bawah UU No. 6/2014 adalah kelanjutan desa zaman Majapahit dan kerajaan kuno lainnya sebagai republik kecil yang hebat, demokratis, berdaulat, otonom, adil, dan makmur sebagai *adat rechtsgemeenschappen*.

Mereka telah terperosok sebagai penganut mazhab romantisme masa lalu dan atavisme yang *absurd*. Mereka berromantisme masa lalu dan mengagungkan adat istiadat kuno. “Desa sudah ada sejak sebelum kerajaan besar berdiri seperti Sriwijaya, Majapahit, Demak, dan Mataram sebagai republik kecil yang mempunyai kedaulatan yang mengatur dirinya dengan hukum adat yang mampu menciptakan kehidupan yang aman, tenteram, dan makmur. Padahal ilusi tentang desa sebagai republik kecil telah dibantah oleh Klaveren (1977: 127). J.J. van Klaveren menjelaskan bahwa Cornelis van Vollenhoven

membangun mazhab bahwa desa dibayangkan sebagai komunitas merdeka yang tidak diperintah oleh kekuasaan luar sehingga mirip republik kecil. Akan tetapi, menurut Klaveren, van Vollenhoven mengingkari fakta. Klaveren menulis,

Tetapi Hinduisasi, menghancurkan kemerdekaan dari pada desa itu. Hak-hak atas tanah dirampas oleh bangsawan-bangsawan, dan dipergunakan sedemikian sewenang-wenangnya selama suatu jangka waktu yang panjang, sehingga adat itu tidak diakui lagi. (....). Desa-desa itu ditempatkan di bawah pimpinan pengurus-pengurus tanah raja (bekel).

Jadi, sesuai dengan tulisan Klaveren tersebut Desa sejak di bawah raja-raja Hindu yang kemudian terjadi Hindusasi, bukan lagi sebagai entitas merdeka seperti republik kecil tapi sudah berubah menjadi bawahan pejabat kerajaan. Akan tetapi, mereka terus memproduksi tesis bahwa sejak zaman dulu masyarakat desa sudah membentuk pemerintahan desa yang demokratis, aman, tertib, dan makmur. Oleh karena itu, Desa sebagaimana bentuk aslinya (kesatuan masyarakat hukum adat) wajib dilestarikan dan dipertahankan keberadaanya. Mereka menjelaskan bahwa UU No. 6/2014 adalah mempertahankan dan mengembalikan desa zaman Majapahit dan kerajaan kuno lainnya yang sudah dirusak oleh regim Orde Baru ke bentuk aslinya (*adat rechtsgemeenschappen*). Mereka tidak sadar bahwa UU No. 6/2014 bukan mengembalikan desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya ke bentuk aslinya (*adat rechtsgemeenschappen*) tapi hanya memoles badan hukum sosial-politik yang dibentuk oleh Negara melalui IGO

1906 *juncto* IGOB 1938, UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan PP No. 72/2005 dengan asesoris adat.

Sebenarnya ilusi mereka tentang pemerintahan desa zaman kuno yang demokratis, aman, tertib, dan makmur dibantah oleh J.S. Furnivall, Jan Breman, Robert van Niel, Frans Hüsken, A.M. Djulianti Suroyo, Sartono Kartodirdjo, Suhartono W. Pranoto, Furnivall, dan Onghokham. Menurut para penulis masyarakat desa pada masa lalu adalah masyarakat yang sengsara, miskin, ditindas oleh kepala desa dan penguasa atasannya, pemerintahannya despotik, hidupnya sangat tidak tenteram karena hampir setiap malam terjadi pencurian dan perampokan, dan pada pertengahan abad ke-19 separoh penduduk desa mati kelaparan. Onghokham (1975) menjelaskan bahwa pasca perjanjian Giyanti terjadi perang antardesa yang sangat merusak dan menciptakan kesengsaraan penduduk desa.

Maschab (2013: 46-47) menjelaskan kondisi Desa pada masa lampau sebagai berikut.

Pada tahun 1843 terjadi kegagalan panen di daerah pantai utara, sehingga terjadi bencana kelaparan. Di wilayah Cirebon banyak penduduk yang mengungsi ke daerah lain untuk menyambung hidupnya, sementara ribuan lainnya meninggal dunia. Di Demak tragedi serupa terjadi pada tahun 1848 dan di Grobogan (keduanya di Jawa Tengah) tahun 1849-1850. Sebagai akibat dari pengungsian dan kematian yang terjadi, maka penduduk Demak yang semula berjumlah 332.000 jiwa berkurang hingga tinggal 120.000 jiwa. Di Grobogan, penderitaan penduduk lebih parah lagi. Penduduknya yang semula berjumlah 89.500 orang hanya tersisa 9.000 orang saja. Bencana kelaparan yang menimbulkan kematian yang besar seperti itu, terjadi di mana-mana tidak hanya di Jawa

Tengah, tetapi juga di Jawa Barat dan Jawa Timur seperti di Bojonegoro, Lamongan dan lain sebagainya. Pengaruh yang sangat dalam dari tanam paksa sangat menekan dan menimbulkan derita panjang penduduk lokal. Derita itu masih terasa akibatnya samapi awal abad kedua puluh.

H.C. Bekking, Residen Bojonegoro pada tahun 1861 menulis bagaimana penderitaan rakyat atau penduduk desa yang dipaksa bekerja di kebun-kebun tembakau selama beberapa bulan. Karena tempat bekerja mereka jauh dari desa tempat tinggalnya, maka banyak yang membawa anak isterinya ke kebun-kebun tempat mereka bekerja (karena mereka juga harus mencari dan menyediakan sendiri makanan mereka). Sementara kalau ada yang bersalah, maka seringkali dihukum dengan mencambuknya dengan rotan di tangan atau di betis mereka. Penindasan tersebut dilakukan dengan menggunakan para pemimpin masyarakat (kepala desa) yang mau tidak mau harus menjalankan perintah atasannya.

Beromantisme masa lalu adalah sah saja untuk menghibur diri. Akan tetapi, mempercayai secara fanatik bahwa desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya hari ini adalah desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya masa lampau sebagai *adat rechtsgemeenschap* adalah spekulasi yang *absurd*. Desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya masa lampau sebagai *adat rechtsgemeenschap* sebagaimana hasil penelitian Lucien Adam dan peneliti mutakhir sudah hilang ditelan perubahan zaman dan sudah masuk kubur sejarah. Desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya saat ini bukan desa zaman pra kerajaan-kerajaan Nusantara yang sudah masuk kubur sejarah tapi desa baru yang dibentuk oleh Negara dengan Ordonansi

(IGO 1906 *juncto* IGOB 1938) dan Undang-Undang: UU No. 22/1948, UU No. 19/1965, UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan UU No. 6/2014. Desa sebagai *rechtsgemeenschappen* (van Vollenhoven) atau *adat rechtsgemeenschap* sebagai *adatrecht kringen* (tempat berlaku dan dipatuhinya hukum adat) sudah rusak dan hilang akibat intervensi Pemerintah dengan Ordonansi zaman kolonial dan undang-undang zaman kemerdekaan (Adam, 1924; Ter Haar, 2013; Soepomo, 2013).

Jadi, sangat jelas bahwa sejak kebijakan Raffles tahun 1814, tanam paksa 1830-1870, dan RR 1854 Pasal 71, pemerintahan desa sudah berubah dari alat masyarakat adat (*adat rechtsgemeenschap*) menjadi alat Pemerintah. Perubahan fungsi tersebut menjadi sangat nyata ketika diundangkan IGO 1906 *juncto* IGOB 1938 dengan Peraturan pelaksanaannya.

Di bawah semua ordonansi tersebut lembaga desa benar-benar telah menjadi organisasi sosial-politik bentukan Negara sebagai instrumen Negara, bukan lagi sebagai instrumen *adat rechtsgemeenschap* (komunitas hukum adat) sebagaimana dikemukakan oleh van Vollenhoven. Bacalah dengan seksama pasal per pasal IGO 1906 dan IGOB 1938! Juga bacalah Reglemen Bumi Putra 1848 No. 16 jo. 57 terakhir dirubah dalam S. 1941 No. 44; Ordonansi No. No. 83/1906; Ordonansi No. 212/1907; *Osamu Seirei* No. 27/1942; dan *Osamu Seirei* No. 7/1944. Dengan membaca semua Peraturan perundang-undangan zaman kolonial ini menjadi jelas bahwa Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya yang ada sekarang yang diatur oleh UU No. 6/2014 adalah Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya warisan kolonial sebagaimana diatur dalam IGO 1906 *juncto* IGOB 1938; Reglemen

Bumi Putra 1848 No. 16 jo. 57 terakhir dirubah dalam S. 1941 No. 44; Ordonansi No. No. 83/1906; Ordonansi No. 212/1907; *Osamu Seirei* No. 27/1942; dan *Osamu Seirei* No. 7/1944 tersebut.

Jadi, Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya yang ada saat ini adalah lembaga bentukan kolonial, bukan lembaga bentukan masyarakat adat. Desa sebagai lembaga asli buatan bangsa Indonesia sendiri sebagaimana hasil penelitian Lucien Adam (1924), Ter Haar (1933), dan Kartohadikoesoemo (1984) sudah rusak kemudian hilang. Lembaga bentukan kolonial inilah yang diteruskan dan dipertahankan oleh pemerintah kita di era kemerdekaan ini.

Bab
03**UUD 1945 DAN UUD NRI 1945
TIDAK MENGATUR PEMERINTAH
DESA, NAGARI, GAMPONG, MARGA,
DAN SEJENISNYA**

Proklamasi kemerdekaan RI dilaksanakan pada 17 Agustus 1945. UUD 1945 disahkan pada 18 Agustus 1945. Pemerintah daerah diatur dalam Bab VI Pasal 18 yang berbunyi sebagai berikut.

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 dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Inti sari Pasal 18 adalah sebagai berikut.

1. Pemerintahan Indonesia tidak diselenggarakan secara terpusat tapi secara terdesentralisasi yaitu dengan membentuk daerah-daerah: daerah besar dan daerah kecil. Yang dimaksud daerah besar dan daerah kecil dalam Pasal tersebut adalah daerah otonom (*local self-government*), bukan pemerintahan lokal administratif atau wilayah administrasi (*local state-government*);

bukan juga kesatuan masyarakat hukum adat (*adat rechtsgemeenschap*). Hal ini terlihat dari frasa “dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan”. Dasar permusyawaratan di sini maksudnya adalah adanya lembaga permusyawaratan atau perwakilan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintahan model demikian adalah pemerintahan lokal/daerah otonom (bukan model pemerintahan lokal administratif dan bukan model pemerintahan badan hukum rakyat);

2. Susunan pemerintahan daerah besar dan daerah kecil tersebut ditetapkan dengan undang-undang;
3. Undang-undang tentang susunan pemerintahan daerah besar dan daerah kecil tersebut harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yaitu adanya lembaga perwakilan tempat wakil-wakil rakyat bermusyawarah membuat kebijakan daerah. Ketentuan ini ditujukan untuk daerah besar dan daerah kecil yang bersifat reguler;
4. Di samping susunan pemerintahan daerah besar dan daerah kecil harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan juga harus memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Maksudnya, khusus untuk daerah yang bersifat istimewa undang-undang yang ditetapkan untuk mengaturnya harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan hak-hak asal-usulnya. Yang dimaksud dengan hak-hak asal-usulnya adalah hak-hak asli yang dimiliki oleh daerah yang bersifat istimewa tersebut. Yang dimaksud dengan daerah yang bersifat istimewa adalah daerah yang disebut dengan istilah *zelfbesturende landschappen* (daerah swapraja) dan *volksgemeenschappen* (komunitas rakyat).

Jadi, Pasal 18 UUD 1945 hanya mengatur daerah otonom besar dan daerah otonom kecil. Daerah otonom besar dan daerah kecil ada yang bersifat reguler dan ada yang bersifat istimewa. Untuk daerah otonom yang bersifat reguler dibentuk badan permusyawatan atau perwakilan sedangkan untuk daerah otonom yang bersifat istimewa di samping dibentuk badan permusyawatan atau perwakilan, susunannya/struktur organisasinya juga harus mengingat/memperhatikan susunan aslinya. Di samping harus memperhatikan susunan aslinya juga harus memperhatikan hak-hak asal-usulnya. Berdasarkan uraian tersebut jelaslah bahwa Pasal 18 sama sekali tidak mengatur pemerintahan desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya.

Kata desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya muncul di Penjelasan UUD 1945. Penjelasan UUD 1945 adalah buatan Soepomo. Perlu diketahui bahwa saat disahkan pada 18 Agustus 1945, UUD 1945 tidak mempunyai Memori Penjelasan. Penjelasan Pasal 18 yang dibuat Soepomo berbunyi sebagai berikut.

- I. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

- II. Dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala Peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Penjelasan angka I menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan sehingga tidak mempunyai negara bagian (*staat* atau *state*) dalam lingkungannya. Dalam negara kesatuan Indonesia dibentuk pemerintahan daerah yang terbagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi akan terbagi atas daerah-daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah yang lebih kecil dibentuk badan permusyawaratan atau perwakilan rakyat.

Penjelasan angka II memberi informasi bahwa di Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zelfbesturendelandschappen*¹⁹ dan *volksgemeenschappen*²⁰. *Zelfbesturende landschappen* adalah daerah swapraja yaitu kesultanan-kesultanan/kerajaan-kerajaan yang

¹⁹ Mr. Usep Ranawidjaja (1955) menerjemahkan *zelfbesturende landschappen* ke dalam bahasa Indonesia menjadi daerah swapraja. Daerah swapraja adalah kerajaan-kerajaan atau kesultanan-kesultanan merdeka dan berdaulat sebelum kedatangan VOC. Akan tetapi, kerajaan-kerajaan atau kesultanan-kesultanan ini kemudian dipaksa untuk tunduk kepada VOC *juncto* Pemerintah Hindia Belanda melalui akte perjanjian politik. Isinya para Raja atau Sultan mengakui pertuanan (*opperheerschappij*) Pemerintah Hindia Belanda. Menurut Mr. Usep Ranawidjaja (1955: 49) jumlah *zelfbesturende landschappen* tidak 250 tapi 278 (tahun 1942) tapi pada tahun 1950 tinggal 154 buah.

²⁰ *Volksgemeenschappen* adalah kata lain dari *rechtsgemeenschappen* yaitu komunitas hukum tempat hidup dan terselenggaranya hukum adat.

dipimpin oleh Sultan/Raja pribumi yang semula adalah negara-negara merdeka lalu melakukan kontrak/perjanjian dengan Pemerintah Hindia Belanda mengakui kedaulatan Hindia Belanda. *Volksgemeenschappen* adalah komunitas hukum asli/pribumi di perdesaan yang diakui sebagai *rechtspersoon*/korporasi atau badan hukum. Dua daerah ini mempunyai susunan asli. Maksudnya susunan organisasi dan mekanisme kerjanya adalah asli buaatannya sendiri, tidak dibuat oleh Pemerintah. Karena mempunyai susunan organisasi dan mekanisme kerja asli maka dua daerah ini disebut sebagai daerah istimewa. Istimewa di sini semata-mata karena mempunyai susunan organisasi dan mekanisme kerja yang asli. Dalam rangka pembentukan daerah otonom, dua daerah ini (*zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*) di samping dibentuk badan permusyawatan atau perwakilan juga harus diperhatikan susunan aslinya dan hak-hak asal-usulnya. Yang dimaksud dengan hak-hak asal-usul adalah hak-hak yang dimiliki oleh dua daerah ini sebelum diintervensi oleh Pemerintah Hindia Belanda. Misal, daerah swapraja Kesultanan Yogyakarta mempunyai hak mengatur dan mengurus tanah kesultanan. Komunitas rakyat di Bali mempunyai hak mengatur dan mengurus irigasi pertanian yang disebut subak.

Berdasarkan Penjelasan angka II yang dibuat oleh Soepomo tersebut banyak pakar berpendapat bahwa Pasal 18 juga mengatur desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya. Pendapat demikian adalah keliru karena sangat jelas bahwa Penjelasan angka II merupakan penjelasan lebih operasional atas diktumnya: Pasal 18. Pasal 18 jelas-jelas mengatur daerah otonom besar dan daerah otonom kecil baik yang bersifat reguler maupun yang bersifat asimetris/istimewa. Dengan demikian, Penjelasan Pasal 18 angka II adalah mengarahkan daerah

swapraja (*zelfbesturende landschappen*) dan komunitas rakyat (*volksgemeenschappen*) dikonversi menjadi daerah otonom istimewa/asimetris. Jadi, UUD 1945 sebelum diamandemen tidak mengatur pemerintahan desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya.

Pasal 18 kemudian diamandemen menjadi Pasal 18, 18A, 18B. Pasal 18, 18A, dan 18B ayat (1) mengatur pemerintahan daerah otonom reguler dan pemerintah daerah otonom non reguler/asimetris. Daerah otonom reguler terdiri atas pemerintahan daerah otonom provinsi dan kabupaten/kota. Adapun pemerintahan daerah non reguler/asimetris terdiri atas pemerintahan daerah otonom khusus dan pemerintahan daerah otonom istimewa. Adapun Pasal 18B ayat (2) mengatur, Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup. Kesatuan masyarakat hukum adat dijelaskan dalam UU No. 41/1999²¹, UU No. 18/2004²², UU No. 2/2009²³, UU No. 21/2001²⁴, dan Putusan MK No.

²¹ UU No. 41/1999 Pasal 67 Ayat (1) menjelaskan bahwa masyarakat hukum adat diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain: a) masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*); b) ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya; c) ada wilayah hukum adat yang jelas; d) ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; dan e) masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

²² UU No. 18/2004 Pasal 9 Ayat (2) menjelaskan bahwa dalam hal tanah yang diperlukan merupakan tanah hak ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya.

²³ UU No. 32/2009 Pasal 1 angka 31 menjelaskan bahwa masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.

²⁴ UU No. 21/2001 Pasal 1 huruf q menjelaskan bahwa Hukum Adat adalah aturan atau norma tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat hukum adat, mengatur, mengikat dan dipertahankan, serta mempunyai sanksi. Pasal 1 huruf r menjelaskan bahwa Masyarakat Hukum Adat adalah warga masyarakat asli Papua yang sejak

31/PUU-V/2007²⁵ yaitu masyarakat organik yang terikat dan mematuhi hukum adat. Ciri-cirinya adalah anggota masyarakatnya memiliki perasaan sekelompok (*in-group feeling*), pranata pemerintahan adat, benda-benda adat, norma hukum adat, dan wilayah tertentu sebagai tempat tinggal dan sumber penghidupannya. Konsep kesatuan masyarakat hukum adat sama dengan konsep *indigenous peoples* dalam Deklarasi PBB tentang Hak-hak *Indigenous Peoples* Tahun 2007.

Kesatuan masyarakat hukum adat bukan Pemerintah Desa (atau nama lain) sebagaimana Desa (atau nama lain) yang diatur dalam UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* PP No. 72/2005 *juncto* UU No. 6/2014. Desa (atau nama lain) dalam kontesks ini adalah organisasi bentukan Negara, bukan *rechtsgemeenschappen* (*law communities*) sebagaimana dikemukakan oleh van Vollenhoven (1907) yaitu komunitas tempat hidup dan terselenggaranya hukum adat di Indonesia. *Rechtsgemeenschappen* merujuk kepada komunitas, bukan merujuk kepada organisasi bentukan Negara. *Rechtsgemeenschappen* mempunyai pengurus yang oleh Soepomo dan Ter Haar disebut susunan rakyat. Pengurus atau susunan rakyat adalah pengurus komunitas bukan pengurus organisasi bentukan Negara sedangkan pengurus Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya yang diatur oleh UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* PP No. 72/2005 *juncto* UU

kelahirannya hidup dalam wilayah tertentu dan terikat serta tunduk kepada hukum adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya.

²⁵ Putusan MK No. 31/PUU-V/2007 menjelaskan bahwa kesatuan masyarakat hukum adat adalah kelompok-kelompok teratur yang sifatnya ajeg dengan pemerintahan sendiri yang memiliki benda-benda materiil dan immaterial, yang memiliki ciri-ciri: a) Adanya kelompok-kelompok teratur; b) Menetap di suatu wilayah tertentu; c) Mempunyai pemerintahan sendiri; dan d) Memiliki benda-benda materiil dan immateriil.

No. 6/2014 adalah pengurus organisasi bentukan Negara, bukan pengurus komunitas/rakyat desa. Jadi, Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya yang dibentuk Negara di bawah UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* UU No. 6/2014 tidak ada hubungannya dengan kesatuan masyarakat hukum adat karena Desa dalam konteks ini adalah sebuah organisasi modern bentukan Negara sebagai instrumen Negara untuk mencapai tujuan politik, ekonomi, dan sosia-budayanya.

Jadi, sangat jelas bahwa UUD 1945 (sebelum amandemen) maupun UUD NRI 1945 (sesudah amandemen) tidak mengatur pemerintahan desa. UUD 1945 Pasal 18 mengarahkan *volksgemeenschap/inheems rechtsgemeenschappen/adat rechtsgemeenschappen* dan Pemerintah Gementé Pribumi dijadikan daerah otonom kecil bersifat istimewa sedangkan sesudah UUD NRI 1945 Pasal 18B ayat (2) memberi amanat kepada Negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup. Kesatuan masyarakat hukum adat bukan Pemerintahan Desa buatan regim Orde Baru di bawah UU No. 5/1979 yang dilanjutkan sampai sekarang (UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, PP No. 72/2005, dan UU No. 6/2014). Lagi pula Pasal 18B Ayat (2) bukan memberi amanat kepada Negara untuk membentuk Pemerintahan Desa dan Pemerintah Desa Adat tapi memberi amanat kepada Negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup sedangkan Desa dan Desa Adat sebagaimana diatur dalam UU No. 6/2014 adalah pembentukan Pemerintah Desa dan Pemerintah Desa Adat oleh Negara. Mengakui (*recognize*) bukan membentuk, menyusun, menetapkan struktur organisasi, fungsi, tugas, dan

mekanisme kerja lembaga desa tapi mengakui keberadaan *rechtsgemeenschappen* yang masih hidup apa adanya yang mencakup tanah ulayat (*beschikkingsrecht*), hukum adat (*adatrecht*), kepercayaan, budaya, *self determination*, kepemilikan benda material dan immaterial, dan gaya hidup sebagaimana direkomendasikan oleh Konvensi ILO No. 169 Tahun 1989 dan Deklarasi PBB Tahun 2007 tentang *The Rights of Indigenous People*.

Bab 04

SESAT PIKIR UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA SEHINGGA BERTENTANGAN DENGAN UUD 1945 *JUNCTO* UUD NRI 1945 DAN BERPOTENSI MENJADI BOM WAKTU

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 (UU No. 6/2014) dibuat berdasarkan argumen hukum yang sesat logika. Penjelasan UU No. 6/2014 membuat argumen hukum sebagai berikut.

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan “Dalam territori Negara Indonesiaterdapatlebihkurang250“*Zelfbesturende landschappen*”²⁶ dan “*Volksgemeenschappen*”, seperti

²⁶ Mr. Usep Ranawidjaja,(1955:23) menjelaskan bahwa swapraja adalah nama lain dari *zelfbesturende landschappen*. Swapraja adalah *landschap* (wilayah) yang mempunyai pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*) yang diatur dalam *Zelfbestuursregelen* 1938 (S. 1938-529 mulai berlaku 1 Januari 1939). Swapraja semula adalah kerajaan-kerajaan atau kesultanan-kesultanan pribumi masa lampau yang merdeka dan berdaulat. Kemudian sejalan dengan makin kuatnya VOC/Pemerintah Hindia Belanda semua swapraja diikat dengan akte politik (kontrak pendek maupun kontrak panjang). Isi akte politik ini adalah daerah swapraja mengakui kedaulatan Pemerintah Hindia Belanda (*opperheerchappij*).

desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan Asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala Peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kesimpulan yang berbunyi “keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia” adalah sesat pikir karena terlepas dari Pasal yang dijelaskan dan latar historis Penjelasan Pasal 18 UUD 1945.

1. UUD 1945 yang disahkan 18 Agustus 1945 tidak mempunyai Memori Penjelasan dan hanya mengatur Pemerintah Daerah pada Bab VI, tidak mengatur “*zelbesturende landschappen*” dan “*volksgemeenschappen*”. Kata “*zelbesturende landschappen*” dan “*volksgemeenschappen*” muncul di Penjelasan UUD 1945. Penjelasan UUD 1945 yang kita kenal sekarang baru dicantumkan dalam Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 7, 15 Februari 1946. Penjelasan UUD 1945 tersebut adalah buatan Soepomo yang menurutnya disarikan dari pembahasan Rancangan UUD dalam sidang-sidang BPUPK dan PPK Mei sampai dengan Agustus 1945;
2. Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 yang dibuat Soepomo bukan norma konstitusi sehingga tidak bisa dijadikan landasan hukum pembuatan undang-undang organik. Yang bisa dijadikan landasan hukum pembuatan undang-undang organik adalah diktumnya: Pasal 18.

3. Penjelasan Pasal 18 adalah upaya Soepomo menguraikan lebih operasional atas diktum Pasal 18 yang bersumber dari materi pembahasan Sidang-Sidang BPUPKI dan PPKI Mei-Agustus 1945 tentang pemerintahan daerah, bukan tentang “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*” (Muhammad Yamin, 1959, 1971; Sekretariat Negara, 1995; Kusuma, 2009);
4. Penjelasan UUD 1945 tersebut berisi arahan (bukan pengaturan) yaitu dalam rangka membentuk daerah otonom besar dan daerah otonom kecil (diktum Pasal 18) Undang-undang yang dibuat harus memperhatikan “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*”. Dua daerah yang memiliki susunan asli dan hak asal-usul ini dikonversi menjadi daerah otonom besar dan daerah otonom kecil yang bersifat istimewa/asimetris. Misal, kesultanan Yogyakarta adalah salah satu dari 250 “*Zelfbesturende landschappen*” yang disebut dalam Penjelasan ini. Sesuai dengan Pasal 18, maka kesultanan Yogyakarta keberadaannya bukan wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya sebagai “*Zelfbesturende landschap*” atau daerah swapraja masa lampau zaman VOC/Hindia Belanda tapi dikonversi menjadi daerah otonom besar yang bersifat istimewa. Saat ini Yogyakarta tidak dipertahankan dan dikembalikan lagi sebagai “*zelfbesturende landschappen*” atau daerah swapraja masa lampau tapi dirubah menjadi daerah otonom istimewa berdasarkan UU No. 13/2012. Mestinya demikian pula perlakuan terhadap “*Volksgemeenschappen*”. *Volksgemeenschappen* keberadaannya bukan wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan

hidupnya tapi dikonversi menjadi daerah otonom kecil yang bersifat istimewa. Hal ini dibuktikan dengan tulisan Soepomo (2013: 81) yang menginginkan *adat rechtsgemeenschappen* segera dikonversi menjadi daerah otonom kecil istimewa dengan nomenklatur Desa (Kota Kecil) sebagaimana diatur dalam UU No. 22/1948.

Menurut penjelasan Undang-undang Pokok tersebut daerah otonom yang terbawah, yaitu desa, marga, nagari, dan sebagainya dianggap sendi negara, dan sendi itu harus diperbaiki, segala-galanya diperkuat dan didinamisir supaya dengan begitu negara bisa mengalami kemajuan.

Maksud Undang-undang Pokok, sebagai diterangkan dalam Penjelasan resmi tersebut, ialah untuk menggabungkan desa satu dengan desa lain, oleh karena daerah desa yang sekarang in dianggap belum cukup luasnya untuk dibentuk menjadi daerah desa yang otonom sebagai yang dikehendaki oleh Undang-undang Pokok ini. Maksud penggabungan tersebut hingga sekarang belum dijalankan, bahkan kedudukan hukum desa di Jawa hingga sekarang masih tetap dikuasai oleh Stsbl. 1906 No. 83 Jo. Stsbl. 1907 No. 212.

Tulisan tokoh utama hukum adat Indonesia tersebut menunjukkan bahwa Soepomo sama sekali tidak berkehendak untuk mengakui dan mempertahankan kelangsungan hidup desa (atau nama lain) sebagai persekutuan masyarakat hukum asli/adat (*inheems/adat rechtsgemeenschappen*) tapi menginginkan agar pemerintahan desa yang masih diatur dengan ordonansi

zaman kolonial (IGO 1906 dan IGOB 1938) segera dikonversi menjadi daerah otonom kecil sebagaimana diatur dalam UU No. 22/1948;

5. Sebagaimana dijelaskan oleh Adam (1924), Haar (2013: 45-48), dan Soepomo (2013: 79-80) *volksgemeenschappen* atau *inheems/adat rechtsgemeenschappen* setelah diatur dengan IGO 1906 susunan dan isinya sudah rusak. Jadi, menurut tiga pakar ini desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya sebagai *volksgemeenschappen* atau *inheems/adat rechtsgemeenschappen* setelah pemberlakuan IGO 1906 sudah rusak dan akhirnya masuk kubur sejarah setelah diundangkan UU No. 22/1948 *juncto* UU No. 1/1957 *juncto* UU No. 18/1965 *juncto* UU No. 19/1965 *juncto* UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* PP No. 72/2005. Demikian pula dengan “*Zelfbesturende landschappen*” alias daerah swapraja zaman Hindia Belanda begitu diundangkan Pasal 18 UUD 1945, UU No. 22/1948 *juncto* UU No. 1/1957 *juncto* UU No. 18/1965 juga menjadi hapus dan akhirnya masuk kubur sejarah. Sangat tidak logis mempertahankan dan memberikan jaminan keberlangsungan hidup dua mayat (*Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen*) yang sudah berada di dalam kubur sejarah tersebut;
6. Jika kesimpulan tersebut benar dan mengikat secara konstitusional maka konsekuensi juridisnya 250 “*Zelfbesturende landschappen*” seperti Swapraja Surakarta, Swapraja Deli, Swapraja Sambas, Swapraja Goa, Swapraja Banjarmasin, Swapraja Kutai, Swapraja Ternate, Swapraja Buleleng, dan lainnya zaman Belanda yang sudah

dihapus, keberadaannya juga wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya sebagaimana "*Volksgemeenschappen*" karena frasa "*Zelfbesturende landschappen*" disebutkan di depan frasa "*Volksgemeenschappen*" beriringan sejajar. Hal ini bisa mengacaukan sistem pemerintahan nasional berdasarkan UUD 1945 dan membuat gaduh politik nasional karena para sultan/raja dari 250 "*Zelfbesturende landschappen*" atau swapraja yang sudah dikonversi menjadi daerah otonom istimewa seperti Yogyakarta dan yang sudah dihapus dengan UU No. 1/1957 *juncto* UU No. 18/1965 (lihat Pasal 88 UU No. 18/1965!) akan menuntut kepada Pemerintah untuk mengakui keberadaannya dan memberikan jaminan keberlangsungan hidupnya sebagaimana Pemerintah mengakui keberadaan dan memberikan jaminan keberlangsungan hidup terhadap "*Volksgemeenschappen*".

7. Argumen hukum yang digunakan UU No. 6/2014 sebagaimana tercantum dalam Penjelasan tersebut menciptakan **BOM WAKTU**. Argumen hukum tersebut dapat digunakan para sultan/raja daerah swapraja untuk menuntut kepada Negara menghidupkankembali "*Zelfbesturendelandschappen*" yang sudah dihapus dengan UU No. 1/1957 *juncto* UU No. 18/1965 dengan argumen hukum yang sangat kuat: bahwa "*Volksgemeenschappen*" yang disebut di belakang "*Zelfbesturende landschappen*" dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 "keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", mestinya demikian halnya perlakuan Negara kepada "*Zelfbesturende landschappen*".

Gerakan para sultan/raja dari 250 “*Zelfbesturende landschappen*” yang menuntut dihidupkan kembali akan membuat gonjang-ganjing politik nasional.

Kesimpulan yang sesat dan menyesatkan dan menciptakan Bom Waktu tersebut harus diluruskan dengan konstruksi pikir sebagai berikut.

Premis mayor:

Pembagian daerah (pemerintah lokal otonom, pen.) di Indonesia terdiri atas daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan UU (Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen).

Premis minor:

Di Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*zelfbesturende landschappen*” dan “*volksgemeenschappen*” yang dianggap sebagai daerah istimewa karena memiliki susunan asli (Penjelasan Pasal 18 angka II).

Kesimpulan:

Oleh sebab itu, *zelfbesturende landschappen*” dan “*volksgemeenschappen*” dikonversi menjadi daerah otonom besar dan daerah otonom kecil yang bersifat istimewa karena memiliki susunan asli yang ditetapkan dengan undang-undang.

Berdasarkan logika berpikir tersebut maka dapat disimpulkan bahwa UU No. 6/2014 inkonstitusional karena bertentangan dengan UUD 1945. Pasal 18 tidak mengatur Pemerintahan Desa tapi mengatur daerah otonom besar dan daerah otonom kecil. Adapun Penjelasan Pasal 18 yang menyebut “*Volksgemeenschappen*” bukan mengatur “*Volksgemeenschappen*” keberadaannya wajib

tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya tapi memberi arahan agar “*Volksgemeenschappen*” dikonversi menjadi daerah otonom kecil yang bersifat istimewa/asimetris sebagaimana bekas “*Zelfbesturende Landschappen*” kesultanan Yogyakarta yang dikonversi menjadi daerah otonom besar yang bersifat istimewa.

Sesat pikir kedua adalah UU No. 6/2014 disusun berdasarkan konsep *self-governing community* dan *local self-government*. *Self-governing community* artinya komunitas yang mengatur dirinya sendiri sedangkan *local self-government* artinya daerah otonom yang dibentuk oleh pemerintah pusat berdasarkan asas desentralisasi/devolusi. Akan tetapi, isinya bukan membenutk organ negara berdasarkan gabungan konsep *self-governing community* dan *local self-government* tapi membentuk korporasi komunitas desa oleh Negara. Model ini oleh Philippe Schmitter (1974) disebut pemerintahan korporatisme negara, *state corporatism*²⁷.

Sebagai komunitas yang dijadikan korporasi oleh negara, Pemerintah Desa tidak diurus oleh pejabat pemerintah dan aparatur sipil negara (ASN) yang profesional. Kepala desa dan perangkat desa hanya pengurus korporasi sosial-politik bentukan negara. Struktur organisasinya tidak dilengkapi dengan dinas-dinas pelayanan publik. Oleh karena itu, mekanisme kerjanya mengandalkan mobilisasi dan kontrol terhadap penduduk melalui sub-sub korporasi warisan penjajah Jepang dan regim Orde Baru: RT (lanjutan *tonarigumi* zaman Jepang), RW (lanjutan *aza* zaman Jepang), PKK

²⁷ King (1982) menjelaskan Orde Baru menggunakan peran *state corporatism* dalam memerintah yaitu membentuk organisasi kemasyarakatan sebagai unit-unit instrumen (organisasi) dengan tujuan meregulasi mekanisme partisipasi masyarakat.

(lanjutan *fujing kai* zaman Jepang), Linmas (lanjutan *heiho* zaman Jepang), MUSDES (lanjutan Rapat Desa zaman Belanda), P3A, BPD, Posyandu, LPM, LKMD, dan KPD warisan Orde Baru (Kurasawa 1993; Furnivall 1956; Nurcholis 2017). UU No. 6/2014 bukan mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat adat sebagaimana amanat Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, panduan *ILO Convention* Nomor 169 Tahun 1989, dan Deklarasi PBB Tahun 2007 tentang Hak-hak *Indigenous Peoples* tapi mengkorporasikan masyarakat adat, masyarakat tradisional, dan masyarakat desa yang masih melaksanakan adat isitadat dan ritual adat dengan cara membentuk, menetapkan, dan memberi kewenangan atributif (Pasal 96-111).

Sesat pikir ketiga adalah Pemerintah Desa yang sudah diatur dengan hukum positif bisa dikembalikan ke desa adat (dalam pengertian *adat rechtsgemeenschappen*) yang diatur dengan hukum adat tidak tertulis. Pemerintahan Gementé pribumi (*Inlandsche Gemeente*) zaman kolonial diatur dengan hukum positif (IGO 1906 *juncto* IGOB 1938) dan Pemerintahan Desa zaman merdeka juga diatur dengan hukum positif (UU No. 5/1979; UU No. 22/1999; UU No. 22/1999; UU No. 32/2004; UU No. 6/2014). Menurut Prof. Hazairin²⁸ dosen hukum adat Universitas Indonesia pemerintahan adat berdasarkan hukum adat yang tidak tertulis jika sudah diatur dengan hukum positif sudah tidak bisa lagi disebut sebagai pemerintahan adat karena pemerintahan adat adalah instrumen masyarakat adat untuk melaksanakan hukum adatnya. Pemerintahan Desa yang dibentuk berdasarkan UU No. 6/2014 adalah instrumen negara untuk mencapai tujuan negara.

²⁸ Dijelaskan oleh Prof. Dr. Bhenjamin Hoessein dalam Seminar Nasional tentang Implementasi RUU Desa dan Refleksi Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah terhadap Pemberdayaan Masyarakat oleh Program Magister Ilmu Administrasi Universitas Muhammadiyah Jakarta, di Kampus UMM pada 9 Februari 2013.

Sesat pikir keempat adalah pengaturan periode jabatan kepala desa: tiga periode yang berarti kepala desa bisa menjabat 18 tahun (per periode 6 tahun). Salah satu asas demokrasi adalah pembatasan masa jabatan. Di seluruh dunia masa jabatan dibatasi hanya dua periode. Ada yang satu periode dengan masa jabatan enam tahun (misalnya Filipina) dan ada dua periode dengan masa jabatan empat tahun (misalnya AS) atau lima tahun (misalnya Indonesia). Pemberian masa jabatan selama tiga periode menyimpang dari asas demokrasi pembatasan masa jabatan.

Bab
05**DESA, NAGARI, GAMPONG, MARGA,
DAN SEJENISNYA SAAT INI BUKAN
PEMERINTAHAN ADAT TAPI
KORPORASI SOSIAL-POLITIK YANG
DIBENTUK OLEH NEGARA**

Sejak wilayah jajahan VOC diambil alih oleh pemerintah Belanda, Desa diatur dengan hukum positif. Pada awalnya, desa diatur dalam *Staat de N.O.I Bezittingen* di masa Gubernur Jenderal Daendels dan *Revenue Instruction 1814* di masa Letnan Gubernur Jenderal Raffles kemudian diperkuat dengan *Staatsblad* 1819 No. 20. Pada zaman Raffles diatur pemilihan kepala desa secara langsung setiap tahun pajak (Kartodihadikoesoemo 1984: 184-248; Onghokham, 1975: 154)).

Pemerintah Hindia Belanda kemudian mengeluarkan *Regeringsreglement* 1854. Pasal 71 mengakui keberadaan *inlandsche gemeenten* (gemente pribumi). Pemerintah Gemente pribumi tersebut dibiarkan mengatur sistem sistem internalnya sendiri. Pengaturan internalnya ini banyak penulis desa menerjemakan dengan rumah tangganya sendiri. Akan tetapi, rumah tangga di sini bukan dalam pengertian rumah tangga daerah otonom tapi semua kegiatan kemasyarakatan yang berlaku dalam

komunitas tersebut sesuai kebiasaan setempat. Semua gemente pribumi di bawah kontrol residen dan harus patuh terhadap Peraturan yang dibuat oleh Gubernur Jenderal dan Residen.

Pada tahun 1906 diundangkan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* 1906 (IGO 1906). Ter Haar (2013) menyebut pemerintahan yang dibentuk dengan IGO 1906 dengan istilah Pemerintah Haminte Bumiputra, B.P Paulus (1979) menyebut dengan istilah Pemerintah Haminte Pribumi, Ranawidjaja (1955) menyebut dengan istilah Pemerintah Persekutuan Adat, sedangkan Hanif Nurcholis (2017) menyebutnya dengan istilah Pemerintah Gemente Pribumi dengan menerjemahkan secara harfiah (*inlandsche* = pribumi, *gemeente* = gemente). Pasal 2 IGO 1906 mengatur kewenangan dan tugasnya. Di samping itu, Pasal 2 juga mengatur bahwa struktur organisasi desa ditentukan oleh residen.

Adapun cara pengangkatan dan pemberhentian aparat desa di luar kepala desa diserahkan kepada kebiasaan lokal/setempat. Pasal 5 dan Pasal 7 memberi tugas secara atributif kepada kepala desa: 1) mengelola lembaga desa; 2) mengelola keuangan dan hak milik desa; 3) melakukan perawatan dan penggunaan utilitas umum yaitu jalan, jembatan, parit, bangunan, lapangan, pasar, saluran air, dan penampungan air.

IGO 1906 hanya berlaku di Jawa dan Madura. Adapun gemente pribumi di luar Jawa-Madura diatur dengan ordonansi per daerah. Nagari di Sumatera Barat dengan ordonansi, *Staatsblad* 1918 No. 677. Bangka dengan ordonansi *Staatsblad* 1919 No. 453. Palembang dengan ordonansi *Staatsblad* 1919 No. 814. Lampung dengan ordonansi *Staatsblad* 1922 No. 564. Tapanuli dengan Ordonansi *Staatsblad* 1923 No. 469. Ambon

dengan ordonansi *Staatsblad* 1923 No. 471. Belitung dengan ordonansi *Staatsblad* 1924 No. 75. Borneo Selatan dan Timur dengan ordonansi *Staatsblad* 1924 No. 275. Bengkulu dengan ordonansi *Staatsblad* 1931 No. 6. Minahasa (wilayah Manado) dengan ordonansi *Staatsblad* 1931 No. 138. Akan tetapi, pada tahun 1938 semua ordonansi untuk luar Jawa tersebut dijadikan satu menjadi IGOB 1938.

Pengaturan gemente pribumi di luar Jawa-Madura di bawah IGOB 1938 tidak jauh berbeda dengan pengaturan gemente pribumi di Jawa-Madura berdasarkan IGO 1906. Perhatikan Pasal-Pasal IGOB 1938 di bawah!

Artikel 2

- (1) *De Resident kan, met inachtneming van het adatrecht, regelen vaststellen omtrent de verkiezing of aanwijzing en het ontslag van het gemeentehoofd en van lagere hoofden, zoomede omtrent de vervanging bij belet, afwezigheid of ontstentenis van het gemeentehoofd en den af te leggen ambtseed.*
- (2) *De Verkiezing of aanwijzing van het gemeentehoofd behoeft de goedkeuring van den Resident, die, bij goedkeuring, den betrokkene van een bewijs van erkenning voorziet.*
- (3) *De Resident kan, met inachtneming van het adatrecht, aanwijzingen geven ten aanzien van de voordeelen aan de verschillende bedieningen in het gemeentebestuur verbonden, welke alsdan bindend zijn.*

Pasal 2

- (1) Residen dengan mempertimbangkan hukum adat menetapkan aturan-aturan tentang pemilihan atau penunjukan dan pemecatan kepala masyarakat dan para kepala rendahan, seperti juga tentang penggantian

bila beralangan, tidak ada atau tidak hadirnya kepala pemerintahan dan sumpah jabatan yang diambilnya.

- (2) Pemilihan atau penunjukan kepala masyarakat memerlukan persetujuan residen, yang melalui persetujuannya akan melengkapi yang bersangkutan dengan bukti pengakuan.
- (3) Residen, dengan mempertimbangkan hukum adat, memberikan petunjuk sehubungan dengan keuntungan pada berbagai pelayanan yang terkait dalam pemerintahan masyarakat, yang kemudian bersifat mengikat.

Pasal 2 Ayat (1) mengatur bahwa Residen menetapkan aturan-aturan tentang pemilihan atau penunjukan dan pemecatan kepala desa dan bawahannya dan penggantinya. Jadi, pengangkatan kepala desa berdasarkan Peraturan perundang-undangan buatan Negara, bukan berdasarkan hukum adat. Perbedaannya dengan IGO 1906 adalah adanya frasa “dengan mempertimbangkan hukum adat”. Frasa ini dalam IGO 1906 tidak ada. Meskipun demikian, bukan berarti IGOB 1938 menyerahkan pengaturan gemente pribumi berdasarkan hukum adat. Bukan begitu pengertiannya. Pengertiannya adalah bahwa Pejabat Pemerintah (Residen) ketika membuat aturan harus “mempertimbangkan hukum adat”. Dengan “mempertimbangkan hukum adat” tidak sama dengan menyerahkan kepada hukum adat yang berlaku pada gemente pribumi yang bersangkutan.

Artikel 6

- (1) *Beslissingen van de Inlandsche gemeente, welke met de van hooger gezag uitgegane verordeningen, het adatrecht of het algemeen belang in strijd zijn, kunnen door den Resident worden vernietigd bij een met redenen omkleed besluit, hetwelk voorzoveel noodig de gevolgen der vernietiging regelt.*

- (2) *De in het eerste lid bedoelde besluiten moeten worden bekend gemaakt op een door den Gouverneur te bepalen wijze.*

Pasal 6

- (1) Keputusan Pemerintah Gemente Pribumi yang bertentangan dengan Peraturan yang berasal dari lembaga lebih tinggi, hukum adat atau kepentingan umum, bisa dibatalkan oleh residen melalui surat keputusan yang dilengkapi dengan alasan, yang sejauh diperlukan mengatur dampak-dampak pembatalan itu.
- (2) Keputusan-keputusan yang dimaksud dalam ayat pertama diumumkan dengan cara yang ditetapkan oleh gubernur.

Pasal 6 Ayat (1) mengatur bahwa keputusan gemente pribumi yang bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi, hukum adat, dan kepentingan umum, bisa dibatalkan oleh Residen. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintahan gemente pribumi di luar Jawa pun tetap di bawah pengawasan Pemerintah Atasan. Ia bukan lembaga milik masyarakat pribumi yang mempunyai otonomi berdasarkan hukum adat.

Meskipun Pemerintahan Gemente Pribumi sebagaimana diatur oleh IGO 1906 dan IGOB 1938 dibentuk oleh Negara dengan Ordonansi tapi statusnya bukan lembaga pemerintah resmi. Clive Day (1904) dan Furnivall (1916, 1956) menyebutnya sebagai model pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*). Ia disebut pemerintahan tidak langsung karena Pemerintah Pusat tidak langsung memerintah rakyat desa melalui organ pemerintah resmi. Pemerintahan gemente pribumi sebagaimana diatur IGO 1906 dan IGOB 1938 bukan pemerintahan resmi. Ia hanya lembaga sosial-politik

masyarakat desa yang dibentuk oleh Negara. Organ pemerintah resmi yang disebut *binnenlandsch bestuur* (pemerintahan pangreh praja) yang diselenggarakan oleh *inlandsch binnenlandsch bestuur corps* (korps pemerintahan pangreh/pamong praja pribumi) hanya sampai dan berhenti di *onder district* (keasistenan wedana/kecamatan).

Model pemerintahan *indirect bestuurd gebied* tersebut di awal kemerdekaan sampai dengan 1965 dihapus. Pemerintah Gemente Bumiputra/Pribumi zaman Belanda atau Pemerintah *Ku* zaman Jepang dirubah menjadi daerah otonom dalam sistem pemerintahan daerah formal. Di bawah UU No. 22/1948, Pemerintah Gemente Bumiputra/Pribumi atau Pemerintahan *Ku* dijadikan daerah otonom resmi dengan nomenklatur Desa (Kota Kecil), di bawah UU No. 1/1957 menjadi daerah otonom resmi dengan nomenklatur Daerah Swatantra Tingkat ke-III, dan di bawah UU No. 19/1965 menjadi daerah otonom resmi dengan nomenklatur Desapraja. Akan tetapi, regim Orde Baru melalui UU No. 5/1979 menganulirnya kemudian mengembalikan lagi sebagai pemerintahan *indirect bestuurd gebied* ala *Inlandsche Gemeente* atau *Ku*. UU ini menyebutnya dengan istilah Pemerintahan Desa. Pasal 1 (a) mendefinisikan desa adalah wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat. Jadi, per definisi pemerintahan ini adalah pemerintahan kesatuan masyarakat. Tapi anehnya organisasi, struktur, fungsi, tugas, dan tata kerjanya ditentukan Negara. Mestinya kalau pemerintah desa adalah kesatuan masyarakat maka susunan pengurus, fungsi, tugas, dan mekanisme kerjanya diserahkan kepada masyarakat. Jadi, antara definisi dengan pengaturan pada batang tubuhnya melenceng. Mestinya kalau pemerintahan desa adalah

pemerintahan kesatuan masyarakat maka pengaturan pada batang tubuhnya menyerahkan kepada masyarakat secara mandiri sesuai dengan kemauan dan kebutuhannya.

Orde Baru tidak membentuk organ pemerintah/ organisasi negara di desa tapi hanya menjadikan komunitas desa sebagai korporasi lalu mengontrolnya. Agar korporasi masyarakat desa tersebut dapat bekerja, Orde Baru menghidupkan kembali dan menegarakan lembaga-lembaga politik bentukan Jepang: *Tonarigumi* (RT), *Aza* (RW), *Fujinkai* (PKK), *Heiho* (Hanra), *Keibodan* (Kamra), dan *Seinendan* (Karang Taruna) sebagai alat untuk mengontrol dan memobilisasi penduduk desa. Pemerintahan model *indirect bestuurd gebied* atau pemerintahan korporatisme negara bentukan Orde Baru ini terus dipertahankan sampai sekarang (UU No. 22/1999; UU No. 32/2004; UU No. 6/2014). Di bawah UU No. 6/2014 pemerintahan ini diberi istilah Pemerintah Desa dan Desa Adat.

Menurut King (1982) dan MacIntyre (1994)²⁹ dengan merujuk konsep *state corporatism* (Schmitter,

²⁹ Dalam model *state corporatism*, negara membentuk organisasi-organisasi fungsional non-ideologis seperti HKTI, HSNI, KONI, KORPRI, dan lain-lain. Organisasi-organisasi ini dijadikan instrumen negara untuk memobilisasi rakyat dalam rangka melaksanakan *policy* pemerintah. Ciri organisasi dalam model *state corporatism* ialah: unit konstituennya berjumlah terbatas, tunggal, keanggotaan bersifat wajib, tidak saling bersaing, diatur secara hierarkis, rekrutmen anggota berdasarkan fungsi atau profesi, memperoleh monopoli dalam mewakili kepentingan, mendapat pengakuan/ijin dari (atau bahkan diciptakan sendiri oleh) pemerintah dan pemilihan ketuanya dikendalikan oleh pemerintah. Sistem ini dirancang untuk meniadakan konflik antarkelas dan antarkelompok kepentingan, serta untuk menciptakan hubungan antara negara dan rakyat yang serasi, penuh solidaritas, dan koperatif.

Saya menilai regim Orde Baru dan regim Reformasi membentuk organisasi sosial-politik tunggal (Pemerintah Desa) dan organisasi-organisasi sosial yang juga serba tunggal: RT, RW, BPD, LKMD, LPM, Lembaga Adat, PKK, P3A, Linmas, Karang Taruna, dan Dasa Wisma. Organisasi-organisasi bentukan negara ini dijadikan instrumen negara untuk memobilisasi penduduk dalam rangka mencapai tujuan politik negara. Ia bukan instrumen negara untuk menyampaikan *public services* kepada *citizens*.

1974) model pembentukan organisasi masyarakat oleh Negara demikian adalah bagian dari *state corporatism* yaitu pengkorporasian atau pembedan hukum semua kekuatan sosial oleh Negara. Maksudnya, Negara menjadikan semua kekuatan sosial sebagai korporasi atau badan hukum. Masyarakat desa sebagai kekuatan sosial dibuatkan korporasinya: Pemerintahan Desa. Komunitas buruh dibuatkan korporasinya: SPSI. Komunitas pemuda dibuatkan korporasinya: KNPI. Komunitas pedagang dan pengusaha dibuatkan korporasinya: KADIN. Komunitas olah raga dibuatkan korporasinya: KONI. Komunitas PNS dibuatkan korporasinya: KORPRI. Komunitas petani dibuatkan korporasinya: HKTI. Komunitas nelayan dibuatkan korporasinya: HNSI. Bangsa Indonesia dibuatkan korporasi politiknya: Golongan Karya (GOLKAR). Dan seterusnya. Semua korporasi tersebut bukan satuan pemerintahan tapi lembaga sosial bentukan Negara dan dijadikan instrumen Negara. Oleh karena itu, kepalanya bukan pejabat pemerintah dan perangkatnya bukan aparatur sipil negara (ASN) profesional. Hanya ia dibentuk, dikendalikan, didanai, dan diberi tugas oleh Negara. Tujuannya adalah sebagai instrumen Negara untuk menyukseskan agenda politik dan ekonomi atas nama partisipasi rakyat. Jadi, Pemerintahan Desa yang ada sekarang ini bukan gabungan pemerintahan komunitas (*self-governing community*) dan daerah otonom (*local self-government*) atau pemerintahan adat sebagaimana dinyatakan dalam UU No. 6/2014 tapi korporasi sosial-politik bentukan Negara. Ia mirip dengan KONI, KNPI, KADIN, KORPRI, HKTI, HSNI, dan lain-lain.

Fakta tersebut menunjukkan bahwa sejak zaman Daendels sampai sekarang desa sudah diatur dengan hukum positif, bukan dengan hukum adat. Utrecht dan Djindang (1995: 99-111) menjelaskan bahwa hukum

adat bukan hukum positif yang dibuat lembaga negara tapi norma adat yang hidup dan berkembang untuk mengatur peri kehidupan komunitas yang lahir, tumbuh, berkembang sejalan keberadaan komunitas yang bersangkutan dan memiliki sanksi dari penguasa adatnya. Hukum adat bersumber dari himpunan kaidah-kaidah sosial yang sudah lama ada dan menjadi tradisi masyarakat pedalaman/asli yang ditujukan untuk mengatur tata tertib bermasyarakat. Kaidah-kaidah sosial yang sudah menjadi tradisi tersebut belum bisa menjadi hukum adat jika tidak bersanksi.

Soepomo (2013: 79-80) mengemukakan bahwa administrasi pemerintah Hindia Belanda mempengaruhi dan merubah kehidupan desa sebagai komunitas hukum asli/adat (*inheems/adat rechtsgemeenschap*). Pengaruh pertama adalah desa sebagai komunitas hukum asli/adat lenyap terutama di kota-kota besar seperti di Jakarta, Surabaya, Medan, dan sebagainya. Pengaruh kedua pemerintah Hindia Belanda hanya menekankan bagian-bagian dari komunitas hukum asli/adat yang dimanfaatkan untuk kepentingan penjajahan yaitu kerja rodi untuk desa, kecamatan, kawedanan, dan kabupaten (*heerendienst*) dan kerja rodi untuk perkebunan negara (*cultuurdienst*). Jadi menurut pakar hukum adat ini pemberlakuan hukum positif oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda terhadap desa membuat komunitas hukum asli/adat lenyap dan hanya tersisa bagian-bagian kecil dari sistem persekutuan hukum adat tersebut yang tidak relevan dengan substansinya.

Penjelasan Soepomo tersebut makin nyata berdasarkan penelitian terkini. Penelitian Iskandar Kemal (2009) tentang Pemerintahan Nagari Minangkabau menemukan fakta bahwa Pemerintahan Nagari di Minangkabau sudah

menyimpang jauh dari aslinya sejak intervensi Belanda dengan Ordonansi 1918 (Lembaran Negara Nomor 677) dan regulasi Pemerintah Republik Indonesia dengan undang-undang. Yando Zakaria (2000) membeberkan data bahwa kesatuan masyarakat hukum adat di bawah regim Orde Baru dengan UU No. 5/1979 sudah habis. Semua gampong di Aceh di bawah UU No. 11/2006 sudah dirubah menjadi badan hukum sosial-politik sebagai instrumen Negara, bukan lagi sebagai alat kesatuan masyarakat hukum adat. Penelitian Afadlal, dkk (2008) tentang Gampong di Aceh menemukan data bahwa Gampong di Aceh sudah berubah total dari Gampong zaman Sultan Iskandar Muda. Gampong saat ini sudah menjadi instrumen Negara yang diatur dengan Peraturan perundang-undangan. Pemerintahan Gampong tidak lagi sebagai instrumen pemerintahan adat.

Jadi, *inheems rechtsgemeenschap* (kesatuan masyarakat hukum asli) atau *adat rechtsgemeenschap* (kesatuan masyarakat hukum adat) dalam konteks ilmu administrasi negara dan ilmu pemerintahan saat ini sudah tidak eksis karena sudah diatur dengan hukum positif (hukum tata negara). Hal ini terjadi sejak zaman Hindia Belanda yang diteruskan pada zaman kemerdekaan sekarang. Sejak Pemerintah Hindia Belanda dan Pemerintah Republik Indonesia mengatur *inheems rechtsgemeenschap* atau *adat rechtsgemeenschap* dengan hukum positif (Ordonansi dan undang-undang) ruh dan isinya sedikit demi sedikit hilang dan akhirnya hilang. Yang tinggal hanya kulit luarnya yaitu hanya namanya saja. Ruh, isi, dan struktur organisasi, fungsi, dan tugasnya sudah hilang. Nomenklturnya tetap menggunakan istilah desa, nagari, marga, kuria, gampong, negeri, dan lain tapi ruh, isi, dan struktur organisasi, fungsi, dan tugasnya bukan

sebagai lembaga *inheems rechtsgemeenschap* atau *adat rechtsgemeenschap* tapi sebagai organisasi sosial-politik bentukan Negara dengan fungsi dan tugas melaksanakan urusan pemerintahan dari Negara, bukan melaksanakan urusan masyarakat adat.

Meskipun demikian, saat ini masih ada *inheems rechtsgemeenschap* atau *adat rechtsgemeenschap* yang masih eksis. *Inheems rechtsgemeenschap* atau *adat rechtsgemeenschap* yang masih eksis adalah yang luput dari pengaturan Peraturan perundang-undangan resmi. Contohnya adalah *inheems rechtsgemeenschap* atau *adat rechtsgemeenschap* Kampung Kuta di Kabupaten Ciamis, Jawa Barat (Agung, 2017) dan Baduy atau Kanekes di Banten. *Inheems rechtsgemeenschap* atau *adat rechtsgemeenschap* Baduy atau Kanekes masih eksis dan utuh khususnya Baduy-Dalam karena Negara tidak mencampuri lembaga yang dikembangkan masyarakat Baduy-Dalam. Lembaga masyarakat Baduy-Dalam sama sekali tidak mengikuti Peraturan perundang-undangan resmi sehingga fungsi, tugas, struktur organisasi, dan tata kelolanya berdasarkan temuan mereka sendiri sesuai dengan pandangan hidup, nilai, budaya, dan kebutuhannya sendiri.

Susunan masyarakatnya (bahasa yang dipakai Soepomo dan Ter Haar) atau pengurusnya adalah *Pu'un*, *Jaro*, dan para pembantunya. *Jaro* tunduk kepada *Pu'un*. *Pu'un* adalah pemimpin tertinggi masyarakat Kanekes. *Pu'un* adalah kepala suku Kanekes. *Pu'un* dibantu wakil yang terdiri atas wakil bidang keamanan dan wakil bidang pemerintahan. Wakil *Pu'un* bidang keamanan adalah *Kokolot* sedangkan wakil bidang pemerintahan adalah *Geurang Seurat*. *Pu'un* mempunyai bawahan di tiap kampung/desa yang disebut *jaro*. Para *jaro* adalah pelaksana pemerintahan adat sehari-hari di bawah

pengawasan *Geurang Seurat*. *Jaro* terdiri atas empat jenis: 1) *jaro tangtu*; 2) *jaro dangka*; 3) *jaro tanggungan*, dan 4) *jaro pamarentah*. *Jaro tangtu* bertanggung jawab melaksanakan hukum adat pada warga asli atau *tangtu*. *Jaro dangka* bertugas menjaga, mengurus, dan memelihara tanah titipan leluhur yang ada di dalam dan di luar Kanekes. *Jaro dangka* berjumlah 9 orang, yang apabila ditambah dengan 3 orang *jaro tangtu* disebut sebagai *jaro duabelas*. Pimpinan *jaro* duabelas ini disebut sebagai *jaro tanggungan*.

Masyarakat Baduy-Dalam mempunyai lembaga musyawarah semacam majelis atau sidang *kepu'unan* yang disebut *Baresan*. Majelis ini beranggotakan 25 orang: 11 orang dari desa Cikeusik, 9 orang dari desa Cibeo, dan 5 orang dari desa Cikartawana. Mereka adalah para pejabat desa adat. Majelis ini secara rutin melakukan musyawarah untuk memecahkan segala aspek yang berkaitan dengan semua permasalahan desa. Materi yang dimusyawarahkan adalah pelaksanaan urusan adat dan urusan kemasyarakatan seperti sengketa warga, pelanggaran adat oleh anggota masyarakat, perbaikan jalan, gotong royong membantu membangun atau memperbaiki rumah anggota masyarakat, dan informasi dari *Jaro* dan *Puun*.

Masyarakat Baduy-Dalam terikat dan mematuhi hukum adat yang tidak tertulis. Hukum adatnya mencakup tata cara memerintah, model suksesi kepemimpinan, pengelolaan tanah milik bersama (komunal), cara berpakaian, kepercayaan (masyarakat memeluk agama Sunda Wiwitan atau agama Islam), tata cara perkawinan, dan ritual adat. Oleh karena itu, jika ada anggotanya melanggar hukum adat, Pengurus memberi sanksi berupa teguran dan pengusiran dari Desa

Baduy-Dalam. Orang-orang yang melanggar hukum adat dikeluarkan dari komunitas Baduy-Dalam kemudian tinggal di Baduy-Luar. Saat ini terbentuk komunitas Baduy-Luar. Anggota komunitas Baduy-Luar awalnya adalah orang-orang Baduy-Dalam yang diusir karena melanggar adat atau pindah atas permintaanya sendiri. Meskipun komunitas Baduy-Luar keluar dari Baduy-Dalam karena melanggar adat, bukan berarti mereka meninggalkan hukum adat. Komunitas Baduy-Luar tetap terikat dan patuh kepada hukum adat, hanya tidak seketat masyarakat Baduy-Dalam. Misal, di Baduy-Dalam anggotanya masyarakatnya tidak boleh menggunakan HP, sepeda motor, dan menyekolahkan anaknya di lembaga pendidikan. Di Baduy-Luar diperbolehkan.

Pengurus Desa Baduy-Dalam sebagaimana deskripsi di atas adalah murni buatan mereka sendiri berdasarkan hukum adat yang juga dibuat sendiri, bukan buatan Negara berdasarkan Undang-undang sebagaimana Desa, Nagari, Marga, Gampong, dan sejenisnya serta Desa Adat saat ini di bawah UU No. 16/2014. Pengurus Desa Baduy-Dalam bukan instrumen Negara untuk melaksanakan tugas Negara tapi instrumen masyarakat adat Baduy-Dalam sendiri untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhannya dan menegakkan hukum adat yang berlaku dalam masyarakatnya.

Bab
06**DESA, NAGARI, GAMPONG, MARGA,
DAN/ATAU DESA ADAT SAAT INI
BUKAN KESATUAN MASYARAKAT
HUKUM ADAT**

UU No. 6/2014 tentang Desa dalam Konsideran Mengingat, merujuk Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, Pasal 18B ayat (2), Pasal 20, dan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Pasal 5 ayat (1) mengatur tentang hak Presiden untuk mengajukan undang-undang kepada DPR. Pasal 18 mengatur tentang Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah. Pasal 18B ayat (2) mengatur tentang Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 20 mengatur tentang kekuasaan DPR membentuk undang-undang. Pasal 22D ayat (2) mengatur tentang DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah.

Berdasarkan pasal-pasal yang dijadikan dasar pembuatan UU No. 6/2014 tidak ada satu pasalpun

yang merujuk tentang Desa. Satu-satunya pasal yang dipaksakan pada Konsideran Mengingat adalah Pasal 18B ayat (2). Pasal ini berbunyi sebagai berikut.

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pasal ini bukan norma pengaturan tentang Desa dan Desa Adat tapi pengaturan tentang kesatuan masyarakat hukum adat. Norma ini mengatur bahwa Negara harus mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat. Kesatuan masyarakat hukum adat bukan Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya yang diatur oleh IGO 1906 *juncto* IGOB 1938, Osamu Seirei No. 27/1942, UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan PP No. 72/2005. Kesatuan masyarakat hukum adat adalah susunan masyarakat asli masa lampau yang mengatur dirinya dengan hukum adat sedangkan Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya yang diatur dengan IGO 1906 *juncto* IGOB 1938, Osamu Seirei No. 27/1942, UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan PP No. 72/2005 adalah organisasi sosial-politik bentukan Negara dengan Ordonansi (zaman Belanda) dan undang-undang (zaman merdeka).

Saya menduga para perancang UU No. 6/2014 *confuse* memahami Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya yang diatur oleh IGO 1906 *juncto* IGOB 1938, Osamu Seirei No. 27/1942, UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan PP No. 72/2005. Tampaknya mereka memahami bahwa desa, nagari,

gampong, marga, dan sejenisnya yang diatur dengan ordonansi dan undang-undang tersebut identik dengan kesatuan masyarakat hukum adat. Hal ini terbukti dalam Naskah Akademik RUU Desa dan Penjelasan UU No. 6/2014. Di sini disebutkan bahwa Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya adalah kesatuan masyarakat hukum adat. Padahal desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya yang diatur dengan Ordonansi dan undang-undang tersebut bukan kesatuan masyarakat hukum adat. Kesatuan masyarakat tidak dibentuk oleh Negara dengan undang-undang tapi dibentuk oleh komunitas adat sendiri berdasarkan hukum adat yang tidak tertulis.

Para perancang UU No. 6/2014 tidak paham tentang apa yang dimaksud dengan kesatuan masyarakat hukum adat sehingga tidak bisa membedakan antara kesatuan masyarakat hukum adat dengan badan hukum sosial politik bentukan Negara dengan undang-undang. Kesatuan masyarakat hukum adat adalah komunitas adat yang dibentuk oleh komunitas itu sendiri, tidak dibentuk oleh Negara dengan Peraturan perundang-undangan. Fakta sosial ini kemudian dibuatkan konsepnya oleh Cornelis van Vollenhoven (1907) dengan istilah *rechtsgemeenschappen* (*legal communities*). *Rechtsgemeenschappen* adalah komunitas-komunitas asli yang terikat dan mematuhi hukum adat. *Rechtsgemeenschappen* ini hidupnya terangantung pada tanah dengan hak pertuanan yang disebut *beschikkingsrecht*. van Vollenhoven telah mengidentifikasi bahwa *rechtsgemeenschappen* terdapat pada 19 *adatrecht kringen* (lingkaran/wilayah berlakunya hukum adat yang ditempati *rechtsgemeenschappen*) dan puluhan lagi di dalam *rechtgouw* (kukupan hukum adat).

Konsep *rechtsgemeenschappen* diterjemahkan oleh Ter Haar (2013: 6) dengan istilah masyarakat hukum.

Prof. Dr. Soepomo pakar hukum adat Indonesia menerjemahkan dengan istilah persekutuan hukum. Mr. Usep Ranawidjaja (1955: 50) dengan istilah daerah persekutuan adat. Penulis menerjemahkannya dengan istilah komunitas hukum (*rechts* = hukum dan *gemeenschap* = komunitas). Berdasarkan konsep generik *rechtsgemeenschappen* (bentuk jamak dari *gemeenschap*) lahir konsep turunannya: *adat rechtsgemeenschap* dan *inheems rechtsgemeenschap*. Soepomo menerjemahkan *adat rechtsgemeenschap* dengan “persekutuan hukum adat” dan *inheems rechtsgemeenschap* dengan “persekutuan hukum asli”. Soepomo juga memperkenalkan istilah “*Volksgemeenschappen*” sebagaimana ditulis dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 yang disamaartikan dengan *adat rechtsgemeenschap* (persekutuan hukum adat) dan *inheems rechtsgemeenschap* (persekutuan hukum asli). Istilah persekutuan hukum adat akhirnya berkembang menjadi istilah yang sekarang dikenal dengan “kesatuan masyarakat hukum adat” yang kemudian menjadi bahasa teknis UUD NRI 1945 sebagaimana tertulis dalam Pasal 18B ayat (2).

Konsep *rechtsgemeenschappen* (*legal communities*) yang di dalam Pasal 18B ayat (2) dibakukan menjadi “kesatuan masyarakat hukum adat” dijelaskan oleh van Dijk, Cornelis van Vollenhoven, Ter Haar, Soepomo, Hazairin, Jimly Asshiddiqie, *ILO Covention on Indigenous and Tribal Peoples* 1989 (No. 169), dan Deklarasi PBB 2007 tentang *The Rights of Indigenous Peoples* (Hak-hak Kesatuan Masyarakat hukum adat). Kesatuan masyarakat hukum adat merujuk kepada konsep *gemeenschap* (komunitas) dan *rechtsgemeenschappen* (komunitas hukum atau masyarakat hukum atau persekutuan hukum). Van Dijk (2006: 20-21) menjelaskan bahwa persekutuan hukum

adalah paguyuban masyarakat yang anggota-anggotanya merasa satu ikatan lahir batin, bersatu padu, dan penuh solidaritas lalu memberi kepercayaan kepada beberapa anggotanya untuk bertindak atas nama paguyuban masyarakat tersebut sebagai pengurus. Anggota-anggota masyarakat yang bertindak atas nama paguyuban masyarakat tersebut disebut sebagai pengurus paguyuban yang berfungsi sebagai alat paguyuban menyelenggarakan hukum adatnya. Ter Haar (dalam van Vollenhoven, 1981: 43) mendefinisikan *rechtsgemeenschappen* sebagai *'organized groups of permanent character having their own authority and their own material and immaterial property'*. Selanjutnya Ter Haar (2013: 6) menjelaskan sebagai berikut.

Suatu masyarakat yang terdiri dari gerombolan yang bertalian satu sama lain; terhadap alam yang tak kelihatan mata, terhadap dunia luar dan terhadap alam kebendaan, maka mereka bertingkah laku sedemikian rupa, sehingga untuk mendapat gambaran yang sejelas-jelasnya gerombolan tadi disebut masyarakat hukum (*rechtsgemeenschappen*). Dalam pergaulan hukum maka mereka yang merasa menjadi anggota daripada ikatan itu bersikap dan bertindak sebagai satu kesatuan; beberapa orang berbuat apa, semuanya beruntung atau merugi; adalah suatu aturan batin yang menyebabkan, bahwa beberapa orang atau golongan orang mempunyai hak mendahulu, hak lebih atau kekuasaan: adalah barang, tanah, air, tanaman, kuil, dan bangunan yang harus dipelihara bersama-sama oleh anggota ikatan, yang harus dipertahankan oleh mereka bersama-sama dan dijaga kebersihannya untuk kepentingan kekuasaan gaib, yang hanya mereka sendiri yang mengambil manfaatnya dengan mengecualikan lain orang; terjadinya masyarakat itu dialaminya sebagai takdir alam, sebagai sesuatu kenyataan daripada hukum gaib; tiada seorang

yang mempunyai pikiran atau timbul angan-angannya akan kemungkinan membubarkan gerombolan itu; yang mungkin buat orang seorang hanya keluar dari gerombolan atau melepaskan diri dari rangkaian, itupun hanya mungkin terhadap persekutuan yang adanya tergantung dari daerahnya.

Ter Haar (2013: 7) kemudian menjelaskan lagi sebagai berikut.

Bila dirumuskan sesingkat-singkatnya maka persekutuan itu dapat disebut: gerombolan yang teratur bersifat tetap dengan mempunyai kekuasaan sendiri, pula kekayaan sendiri berupa benda yang kelihatan dan tidak kelihatan mata.

Soepomo (2013: 50) dengan merujuk kepada Ter Haar, menjelaskan persekutuan hukum (*rechtsgemeenschappen*)³⁰ sebagai berikut.

Bahwa di seluruh kepulauan Indonesia pada tingkatan rakyat jelata, terdapat pergaulan hidup di dalam golongan-golongan yang bertingkah laku sebagai kesatuan terhadap dunia luar, lahir dan batin. Golongan-golongan ini mempunyai tata susunan yang tetap dan kekal, dan orang-orang segolongan itu masing-masing mengalami kehidupannya dalam golongan sebagai hal yang sewajarnya, hal menurut kodrat alam. Tidak ada seorang pun dari mereka yang mempunyai pikiran akan kemungkinan pembubaran golongan itu. Golongan manusia tersebut mempunyai pula pengurus sendiri dan mempunyai harta benda, milik keduniaan dan milik gaib.

³⁰ Konsep *rechtsgemeenschappen* pertama kali dikemukakan oleh Cornelis van Vollenhoven. J. F. Holleman (1981) menerjemahkan *rechtsgemeenschappen* sama dengan *legal community* (komunitas hukum). Selanjutnya penulis menerjemahkan *rechtsgemeenschappen* komunitas hukum, bukan persekutuan hukum sebagaimana diterjemahkan oleh Soepomo.

Dalam hukum internasional, konsep *rechtsgemeenschappen* sama dengan konsep *indigenous and tribal peoples*. Pasal 1 *ILO Convention* Nomor 169 Tahun 1989 menjelaskan *indigenous peoples* sebagai berikut.

- a. *tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customary or traditions or by special laws or regulations;*
- b. *peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.*

Selanjutnya ILO (2003) menjelaskan unsur-unsur *tribal peoples* adalah sebagai berikut.

- a. *traditional life styles;*
- b. *culture and way of life different of other segments of the national population, e. g. in their ways of making of living, language, customs, etc.;*
- c. *Own social organization and and traditional custom and laws.*

Adapun unsur-unsur *indigenous peoples* adalah sebagai berikut.

- a. *traditional life styles;*

- b. *culture and way of life different of other segments of the national population, e. g. in their ways of making of living, language, customs, etc.;*
- c. *Own social organization and political institutions.*

ILO (2003) kemudian menjelaskan,

Indigenous and tribal customs and traditions are central many of their life. The form an integral part of indigenous and tribal peoples' culture and identity, and differ from those of the national society. They may ancestor worship, religious and spiritual ceremonies, oral tradition, and rituals, wich have been passed down from generation to generation. Many ceremonies involve offering to nature spirits, and take place in order to maintain a balance with nature.

Many indigenous and tribal peoples have their own customs and practices wich form their customary law. This has evolved trough the years, helping to maintain a harmonious society.

Often, in order to apply these customs and practices, indigenous and tribal peoples have their own institutional structures such as judicial and administrative bodies or councils. These bodies have rules and regulations to make sure customary laws are followed. Failure to do so is often punished and each lapse often has its own specific punishment.

The Convention recognized the right of indigenous and tribal peoples to their own customs and customary laws should be taken into account.

Dengan mengacu kepada Konvensi ILO No. 169 Tahun 1989 dan Deklarasi PBB 2007 tentang Hak-Hak *Indigenous Peoples*, Kongres pertama Masyarakat Adat Nusantara (KMAN I) di Jakarta, pada 15-22 Maret 1999

mendefinisikan masyarakat adat sebagai berikut³¹.

Kelompok masyarakat yang memiliki asal-usul leluhur (secara turun-temurun) di wilayahnya geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial, dan wilayah sendiri.

Definisi tersebut kemudian diperbaiki menjadi³²,

Komunitas-komunitas yang hidup berdasarkan asal-usul leluhur secara turun-temurun di atas suatu wilayah adat, yang memiliki kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam, kehidupan sosial budaya yang diatur oleh hukum adat, dan lembaga adat yang mengelola keberlangsungan kehidupan masyarakatnya.

UU No. 41/1999, UU No. 18/2004, UU No. 32/2009, UU No. 21/2001, dan Putusan MK No. 31/PUU-V/2007 juga sudah memberi rumusan yang jelas tentang kesatuan masyarakat hukum adat. UU No. 41/1999 Pasal 67 Ayat (1) menjelaskan bahwa masyarakat hukum adat diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain: a) masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*); b) ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya; c) ada wilayah hukum adat yang jelas; d) ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; dan e) masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

³¹ Dalam Greg Acciaioli, Dari Pengakuan Menuju Pelaksanaan Kedaulatan Adat: Konseptualisasi-Ulang Ruang Lingkup dan Signifikansi Masyarakat Adat dalam Indonesia Kontemporer, Jamie S. Davidson, dkk. (2010). Adat dalam Politik Indonesia. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 328

³² Ibid

UU No. 18/2004 Pasal 9 Ayat (2) menjelaskan bahwa dalam hal tanah yang diperlukan merupakan tanah hak ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya.

UU No. 32/2009 Pasal 1 angka 31 menjelaskan bahwa masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.

UU No. 21/2001 Pasal 1 huruf q menjelaskan bahwa Hukum Adat adalah aturan atau norma tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat hukum adat, mengatur, mengikat dan dipertahankan, serta mempunyai sanksi. Pasal 1 huruf r menjelaskan bahwa Masyarakat Hukum Adat adalah warga masyarakat asli Papua yang sejak kelahirannya hidup dalam wilayah tertentu dan terikat serta tunduk kepada hukum adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya.

Putusan MK No. 31/PUU-V/2007 menjelaskan bahwa kesatuan masyarakat hukum adat adalah kelompok-kelompok teratur yang sifatnya ajeg dengan pemerintahan sendiri yang memiliki benda-benda materiil dan immaterial, yang memiliki empat ciri: a) Adanya kelompok-kelompok teratur; b) Menetap di suatu wilayah tertentu; c) Mempunyai pemerintahan sendiri; dan d) Memiliki benda-benda materiil dan immateriil.

Berdasarkan pendapat para pakar dan Peraturan perundang-undangan maka yang disebut **kesatuan masyarakat hukum adat adalah masyarakat organik yang terikat dan mematuhi hukum adat**. Di sini kata kuncinya adalah masyarakat atau komunitas (*gemeenschap*), bukan organisasi birokratis bentukan Negara. Ciri-ciri kesatuan masyarakat hukum adat adalah anggota masyarakatnya memiliki perasaan sekelompok (*in-group feeling*), memiliki pranata pemerintahan adat, memiliki benda-benda adat, terikat dan mematuhi norma hukum adat, dan mempunyai wilayah dan tanah ulayat (*beschikkingsrecht*) tertentu sebagai tempat tinggal dan sumber penghidupannya.

Konsep kesatuan masyarakat hukum adat sama dengan konsep *indigenous peoples* dalam Deklarasi PBB tentang Hak-Hak *Indigenous Peoples* Tahun 2007. Contoh kesatuan masyarakat hukum adat atau *indigenous peoples* adalah masyarakat Baduy atau Kanekes di Kabupaten Lebak Provinsi Banten. Pemerintahan Desa dan/atau desa adat sebagaimana diatur dalam UU No. 6/2014 tidak memiliki ciri-ciri sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Pemerintahan Desa sebagaimana diatur dalam UU No. 6/2014 bukan pranata pemerintahan adat, tidak memiliki benda-benda adat, tidak terikat dan mematuhi norma hukum adat, dan sebagian besar tidak mempunyai wilayah dan tanah ulayat (*beschikkingsrecht*) tertentu sebagai tempat tinggal dan sumber penghidupannya.

Pemerintah Desa (dan nama lain) yang diatur dalam Pasal 1-95 adalah korporasi sosial-politik yang dibentuk oleh Negara dengan undang-undang sedangkan Desa Adat yang diatur dalam Pasal 96-111 adalah pembentukan korporasi masyarakat adat oleh Negara. **Pemerintah Desa dan Desa Adat BUKAN masyarakat organik yang**

terikat dan mematuhi hukum adat. Pemerintah Desa dan Desa Adat adalah nomenklatur agen negara, bukan konsep yang merujuk kepada komunitas. Oleh karena itu, Pemerintah Desa dan Desa Adat sebagaimana diatur dalam UU No. 6/2014 tidak bisa disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum adat karena tidak mempunyai ciri-ciri kesatuan masyarakat hukum adat. Ia adalah badan hukum bentukan Negara, bukan badan hukum komunitas adat bentukan masyarakat adat sendiri yang diakui oleh Negara.

Apakah Desa Adat sebagaimana diatur dalam UU No. 6/2014 Pasal 96-111 bisa disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum adat? Desa Adat tidak bisa disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum karena ia adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang ditetapkan menjadi Desa Adat melalui kegiatan menata, mengatur, membuat lembaga baru, dan diberi kewenangan atributif oleh Negara dengan Peraturan perundang-undangan (hukum positif, bukan dengan hukum adat). Kesatuan masyarakat hukum adat tidak ditata, diatur, dibuatkan lembaga baru, dan diberi kewenangan atributif oleh Negara dengan undang-undang dan Peraturan Daerah tapi diakui dan dihormati oleh Negara dengan Peraturan perundang-undangan. Konsep mengakui (*recognize*) dan menghormati (*respect*) bukan Negara menata, menetapkan, mengatur, dan memberi kewenangan atributif terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dan menjadikannya sebagai korporasi (*rechtspersoon*) tapi Negara mengakui dan menghormati keberadaannya apa adanya: lembaga, hukum adat, tata kerja, kepercayaan, benda-benda adat, budaya, gaya hidup, dan kepemilikan tanah ulayatnya.

Sutoro Eko, dkk (2014), Naskah Akademik RUU Desa, dan Penjelasan UU No. 6/2014 menjelaskan bahwa desa, nagari, gampong, marga, huta, kuria, dan sebutan lain adalah kesatuan masyarakat hukum adat. Kalau ddesa, nagari, gampong, marga, huta, kuria, dan sebutan lain ratusan tahun lalu sebelum dibentuk dengan hukum positif benar sebagai kesatuan masyarakat adat. Akan tetapi, desa, nagari, gampong, marga, huta, kuria, dan sebutan lain yang sudah diatur dengan hukum positif (ordonansi-ordonansi zaman Belanda *juncto* UU No. 5/1979 *juncto* 22/1999 *juncto* 32/2004 *juncto* PP No. 72/2005 *juncto* UU No. 6/2014 dan Peraturan pelaksanaannya) sudah tidak bisa disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum adat (*adat rechtsgemeenschap*).

Soepomo (2013: 80) menjelaskan bahwa sejak zaman kolonial Belanda persekutuan masyarakat hukum adat (komunitas hukum adat, penulis) telah diatur dengan ordonansi (hukum positif). Desa di Jawa-Madura dengan IGO 1906 No. 83 *juncto* Stsbl 1907 No. 212. Nagari di Sumatera Barat dengan ordonansi, Stsbl. 1918 No. 677, Bangka dengan Stsbl. 1919 No. 433, Palembang dengan Stsbl. 1919 No. 814, Lampung dengan Stsbl 1921 No. 564, Bengkulu dengan Stsbl 1928 No. 470, Tapanuli dengan Stsbl No. 1923 No. 496, Belitung dengan Stsbl 1924 No. 75, Ambon dengan Stsbl 1925 No. 47. Dengan diaturnya *adat rechtsgemeenschap* dengan ordonansi maka susunan pengurusnya menjadi rusak dan keberadaannya di kota-kota besar hilang. Ter Haar (2013: 45-48) menjelaskan bahwa susunan rakyat hukum adat telah rusak sebagai akibat meluasnya kekuasaan raja-raja pribumi, perluasan kota-kota, Peraturan pemerintah, dan kebijakan gubernemen. Persekutuan hukum adat makin lama makin hilang dan yang masih tersisa adalah di tempat-tempat pedalaman yang jauh dari kota.

Regim Orde Baru membentuk Pemerintahan Desa (UU No. 5/1979) yang tidak ada hubungannya dengan kesatuan masyarakat hukum adat karena UU No. 5/1979 adalah pembentukan badan hukum sosial-politik di desa meniru Pemerintahan Gemente Bumiputra/Pribumi zaman Belanda *juncto* Pemerintahan Ku zaman pendudukan Jepang. Berdasarkan penjelasan Soepomo dan Ter Haar ditambah dengan pembentukan Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya melalui UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* UU No. 6/2014 maka secara *de facto* dan *de jure* eksistensi kesatuan masyarakat hukum asli/adat yang disebut van Vollenhoven dengan desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya sebagai *rechtsgemeenschappen* sudah hilang. Pemerintah Gemente Bumiputra sebagaimana diatur dalam IGO 1906 *juncto* IGOB 1938; Pemerintah Ku sebagaimana diatur dalam Osamu Seirei No. 27/1942; dan Pemerintahan Desa sebagaimana diatur dalam UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* PP No. 72/2005 adalah badan hukum sosial-politik bentukan Negara dengan undang-undang, bukan kesatuan masyarakat hukum adat. Lembagaanya murni sebagai instrumen Negara, bukan sebagai instrumen kesatuan masyarakat hukum adat.

Dengan telah diaturnya lembaga Desa, Nagari, Gampong, Marga, Huta, Kuria, dan sebutan lain dengan hukum positif maka pemerintahannya bukan pranata pemerintahan adat. Susunan pengurus, fungsi, tugas, dan mekanisme kerjanya bukan dibuat oleh komunitas adat tapi dibuat oleh Negara dengan undang-undang. Pemerintahannya adalah lembaga bentukan Negara sebagai instrumen birokrasi negara, bukan lembaga bentukan masyarakat adat sebagai instrumen untuk

melaksanakan hukum adat yang tidak tertulis. Desa, Nagari, Gampong, Marga, Huta, Kuria, dan sebutan lain model baru (yang diatur dengan undang-undang) tidak memiliki benda-benda adat dan masyarakatnya tidak terikat dan mematuhi norma hukum adat dan sebagian besar tidak mempunyai tanah ulayat (*beschikkingsrecht*) sebagai sumber penghidupan utamanya dalam sistem ekonomi subsistem. Desa, Nagari, Gampong, Marga, Huta, Kuria, dan sebutan lain model baru (yang diatur dengan undang-undang) adalah korporasi sosial-politik bentukan Negara dengan Peraturan perundang-undangan hanya nomenklaturnya menggunakan istilah adat. Jadi, ia hanya korporasi sosial-politik bentukan Negara dengan selimut adat.

Sebagai bukti yuridis bahwa Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, Huta, Kuria, dan sejenisnya sebagaimana diatur dalam IGO 1906 *juncto* IGOB 1938, Osamu Seirei No. 27/1942, UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan PP No. 72/2005 bukan kesatuan masyarakat hukum adalah adanya pengaturan khusus Desa Adat dalam UU No. 6/2014 pada Bab XIII tentang Ketentuan Khusus Desa Adat. UU No. 6/2014 dengan tegas membedakan antara Desa sebagai badan hukum sosial-politik bentukan Negara dengan kesatuan masyarakat hukum adat. Desa sebagai badan hukum sosial-politik bentukan Negara diatur dalam Pasal 1-95 sedangkan kesatuan masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 96-111. Perhatikan bunyi Pasal 96 berikut!

Pasal 96

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan **kesatuan masyarakat hukum adat** (huruf tebal dari penulis) dan ditetapkan menjadi Desa Adat.

Hal ini menunjukkan bahwa UU No. 6/2014 memperjelas diri bahwa yang diatur pada bagian pertama (Pasal 1-95) bukan kesatuan masyarakat hukum adat. Kesatuan masyarakat hukum baru diatur dalam Pasal 96-111. Objek material yang diatur dalam Pasal 1-95 adalah badan hukum sosial-politik yang pada zaman penjajahan Belanda diatur dalam IGO 1906 *juncto* IGOB 1938. Badan hukum sosial-politik ini sempat dihapus pada zaman pemerintahan Soekarno melalui UU No. 1/1945, UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, UU No. 18/1965, dan UU No. 19/1965 tapi dihidupkan kembali pada masa pemerintahan Soeharto sampai sekarang di bawah UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan PP No. 72/2005. Dengan demikian, maka sangat jelas dan tegas bahwa Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya sebagaimana diatur dalam IGO 1906 *juncto* IGOB 1938, Osamu Seirei No. 27/1942, UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, PP No. 72/2005, dan UU No. 6/2014 (khususnya Pasal 1-95) **BUKAN kesatuan masyarakat hukum adat.**

Bab
07**DESA, NAGARI, GAMPONG,
MARGA, DAN SEJENISNYA SAAT
INI BUKAN LEMBAGA HIBRID TAPI
PEMERINTAHAN SEMU**

Menurut Penjelasan UU No. 6/2014, Desa adalah lembaga hibrid yaitu lembaga yang dibentuk berdasarkan gabungan dua konsep: komunitas yang mengatur dirinya sendiri secara mandiri (*self-governing community*) dan lembaga pemerintah lokal otonom (*local self-government*). Secara konseptual dan teoritik konstruksi demikian adalah keliru. Penulis menduga para penyusun UU No. 6/2014 terkungkung dengan konsep *rechtsgemeenschappen* dan desa sebagai republik kecil yang mempunyai otonomi. Konsep *rechtsgemeenschappen* ditemukan oleh van Vollenhoven (1907). Angelino (1931) menerjemahkan *rechtsgemeenschappen* dengan istilah *legal communities* (komunitas-komunitas hukum). Dari istilah *rechtsgemeenschappen* berkembang menjadi *adat rechtsgemeenschap* yang diperkenalkan oleh Soepomo dengan terjemahan “persekutuan hukum adat”. Dari istilah persekutuan hukum adat inilah muncul istilah baru yaitu kesatuan masyarakat hukum adat yang sekarang menjadi istilah teknis dalam bahasa hukum sebagaimana tertulis

dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Istilah *adat rechtsgemeenschap*/persekutuan hukum adat/kesatuan masyarakat hukum adat sama dengan istilah *indigenous peoples* yang diperkenalkan oleh ILO Convention No. 169 Tahun 1989 dan PBB 2007 (*United Nations*, 2007). *Rechtsgemeenschappen* atau *adat rechtsgemeenschap* atau persekutuan hukum adat atau kesatuan masyarakat hukum adat atau *indigenous peoples* inilah yang bisa disebut sebagai *self-governing community*. Desa sebagai republik kecil disampaikan oleh anggota *Staten Generaal* Belanda yang menjelaskan bahwa desa adalah daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri yang demokratis seperti republik kecil di Eropa abad Pertengahan.

Tampaknya para penyusun UU No. 6/2014 tidak paham bahwa desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya sebagai *rechtsgemeenschappen* atau *adat rechtsgemeenschap* atau persekutuan hukum adat atau kesatuan masyarakat hukum adat atau *indigenous peoples* sudah rusak dan hilang sejak diatur dengan Ordonansi (IGO 1906 *juncto* IGOB 1938) dan Undang-undang (UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, dan UU No. 32/2004). Akibat tidak pahamnya masalah ini maka dengan penuh semangat mereka menjelaskan bahwa UU No. 6/2014 adalah mengembalikan desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya ke dalam bentuk aslinya (sebagai *adat rechtsgemeenschap*) yang sempat dirusak oleh Orde Baru dengan UU No. 5/1979. Oleh karena itu, nomenklturnya dikembalikan lagi sebagaimana aslinya. Di Jawa menggunakan nomenklatur Desa, di Minangkabau menggunakan nomenklatur Nagari, di Sumatera Selatan menggunakan nomenklatur Marga, di Aceh menggunakan nomenklatur Gampong, dan seterusnya. Padahal pengembalian nomenklatur adat

ini hanya kulitnya saja. Nomenklturnya memang betul kembali ke aslinya tapi isinya bukan mengembalikan Desa, Nagari, Marga, Gampong, dan lain-lain ke *adat rechtsgemeenschap* lagi. Yang terjadi adalah Negara melalui UU No. 6/2014 membentuk organisasi sosial-politik dengan nomenklatur Desa, Nagari, Marga, Gampong, dan sejenisnya di desa. Dengan kata lain Negara tidak mengembalikan lagi Desa, Nagari, Marga, Gampong, dan lain-lain sebagai *adat rechtsgemeenschap* tapi membentuk badan hukum sosial-politik di desa melalui UU No. 6/2014 dengan nomenklatur Desa, Nagari, Marga, Gampong, dan sejenisnya. Negara tidak mengembalikannya sebagai *adat rechtsgemeenschap* (komunitas hukum adat atau kesatuan masyarakat hukum adat) lalu mengakuinya. Sebagai bukti bahwa Desa, Nagari, Marga, Gampong, dan sejenisnya tidak dikembalikan lagi sebagai *adat rechtsgemeenschap* adalah bahwa struktur organisasi, fungsi, tugas, dan mekanisme kerjanya seratus persen berbeda dengan struktur organisasi, fungsi, tugas, dan mekanisme kerja *rechtsgemeenschappen*.

Mencermati cara berpikir penyusun UU No. 6/2014 tersebut seperti kita melihat tukang pembuat becak odong-odong berbentuk dinosaurus yang terkena halusinasi. Ia begitu selesai membuat becak odong-odong berbentuk dinosaurus mempercayai bahwa “dinosaurus” buaatannya adalah dinosaurus *betulan* lalu mengumumkan kepada publik bahwa binatang purba dinosaurus yang sudah di dalam kubur sejarah hidup lagi. Ia tidak sadar lagi bahwa dinosaurus adalah bintang purba buatan Tuhan sedangkan becak odong-odong berbentuk dinosaurus adalah buatan manusia yang dibentuk mirip dinosaurus. Padahal dua benda tersebut berbeda, hanya namanya sama: dinosaurus. Pembuat UU No. 6/2014 menderita

penyakit ini. Begitu membuat undang-undang yang isinya berupa pembuatan organisasi sosial-politik sebagai instrumen Negara dengan nama Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan nama lainnya langsung berilusi bahwa Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan nama lainnya sebagai *adat rechtsgemeenschappen* yang sudah berada di alam kubur sejarah hidup lagi.

Dengan demikian, Desa, Nagari, Marga, Gampong, dan lain-lain yang dibentuk Negara berdasarkan Ordonansi zaman Belanda dan undang-undang sejak zaman Orde Baru sampai sekarang bukan *self-governing community* tapi badan hukum sosial-politik buatan Negara. *Self-governing community* tidak dibentuk oleh Negara dengan undang-undang tapi dibentuk oleh komunitas itu sendiri.

Desa, Nagari, Marga, Gampong, dan sejenisnya juga bukan *local self-government* karena ciri utama *local self-government* adalah adanya *council* (dewan yang dipilih oleh rakyat daerah melalui pemilihan secara demokratis), adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepadanya, adanya kewenangan untuk mengatur (*regeling*) dan mengurus (*bestuur*) urusan pemerintahan yang diserahkan secara otonom, dan kewenangan untuk menarik pajak lokal (UN, 1962). Menurut Gerry Stoker (1991) *local government* terdiri atas *elected local government* and *non-elected local government*. *Elected local government* terdiri atas *county/regions* dan *districts* sedangkan *non-elected local government* terdiri atas *central government's arm's-length agency*, *local authority implementation agency*, *public/private partnership organization*, *user organization*, *inter-governmental forum*, dan *joint boards*. Desa tidak termasuk dalam kategori dua varian *local government* tersebut karena pejabatnya bukan pejabat pemerintahan formal dan perangkat desanya bukan *civil service*.

Desa, Nagari, Marga, Gampong, dan sejenisnya juga bukan pemerintahan lokal administratif atau wilayah administrasi (*local state-government*). *Local state-government* adalah satuan pemerintahan yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan umum dan sektoral. Desa juga bukan organisasi bentukan Pemerintah Pusat untuk melaksanakan sebagian fungsi pelayanan publik seperti PT PLN (Perusahaan Listrik Negara) yang melaksanakan fungsi publik bidang penyediaan energi listrik, PT TELKOM yang melaksanakan fungsi pelayanan publik bidang pelayanan telekomunikasi, atau PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) yang melaksanakan fungsi pelayanan publik bidang penyediaan air bersih. Desa tidak melaksanakan fungsi pelayanan publik secara spesifik demikian tapi melaksanakan semua fungsi pemerintahan dari pemerintah atasan tapi yang melaksanakannya bukan aparatur sipil negara dan juga bukan pegawai perusahaan umum (Perum) seperti pegawai PT PLN, PT TELKOM, atau PDAM.

Desa, Nagari, Marga, Gampong, dan sejenisnya juga bukan instansi vertikal (*field administration*). Instansi vertikal adalah organ pemerintah resmi sebagai kepanjangan tangan Kementerian. Ia dibentuk, dibiayai, dan di bawah kontrol Kementerian yang membentuknya.

Dengan demikian, UU No. 6/2014 tidak membentuk organ pemerintah/organisasi negara di desa dalam bentuk resmi: pemerintah lokal otonom (*local self-government*), pemerintah lokal administratif (*local state government*), atau instansi vertikal dari kementerian (*field administration*). UU No. 6/2014 hanya membentuk organisasi di Desa yang mirip organisasi publik.

Organisasi ini mirip organisasi publik karena dibentuk dengan undang-undang dan diberi tugas melaksanakan urusan pemerintahan tapi tidak diselenggarakan oleh pejabat pemerintah (*government official*) dan aparatur sipil negara (*civil servant*). Pemerintah Desa, Nagari, Marga, Gampong, dan sejenisnya memang dibentuk oleh Negara sebagai korporasi, *rechtspersoon* (badan hukum) dengan undang-undang tapi kepala desanya bukan pejabat pemerintah (*government official*) dan perangkatnya bukan aparatur sipil negara (*civil servant*). Pengurusnya hanya pengurus korporasi (badan hukum) sosial-politik bentukan Negara. Status pengurusnya seperti pengurus KONI, KNPI, HKTI, dan lain-lain. Desa Adat sebagaimana diatur dalam Pasal 96-111 UU No. 6/2014 bukan kesatuan masyarakat hukum adat dalam arti *rechtsgemeenschappen* (Vollenhoven, 1907) dan Pasal 18B ayat (2) tapi pengkorporasian lembaga adat dari objek material masyarakat adat, masyarakat tradisional, dan masyarakat desa yang menjalankan adat istiadat dan ritual adat. Lembaga rakyat yang dibentuk Negara dengan fungsi melaksanakan kebijakan politik Negara disebut organisasi sosial-politik. Ia tidak bisa disebut sebagai satuan pemerintahan karena pengurusnya bukan pejabat pemerintah dan aparatur sipil negara (ASN). Schmitter (1974) menyebut organisasi demikian sebagai organisasi korporatisme negara (*state corporatism*).

Jadi, Desa, Nagari, Marga, Gampong, dan sejenisnya yang diatur oleh UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* PP No. 72/2005 *juncto* UU No. 2014 bukan *self-governing community* juga bukan *local self-government* atau gabungan keduanya. Desa, Nagari, Marga, Gampong, dan sejenisnya saat ini bukan

lagi sebagai *rechtsgemeenschappen* (*law communities*) karena sudah berubah menjadi organisasi birokratis bentukan Negara yang diatur dengan undang-undang. Desa, Nagari, Marga, Gampong, dan sejenisnya juga bukan *local self-government* karena tidak mempunyai indikator sebagai *local self-government*. Desa, Nagari, Marga, Gampong, dan sejenisnya juga bukan gabungan *self-governing community* dengan *local self-government* karena pemberian konsep baru atas badan hukum sosial-politik bentukan Negara dengan undang-undang dengan istilah “gabungan *self-governing community* dengan *local self-government*” tidak logis karena tidak menggambarkan fakta yang dirujuk secara jelas. Rosjidi Ranggawidjaja (2013) memberi konsep atas fakta Desa, Nagari, Marga, Gampong, dan sejenisnya sebagai diatur dalam UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* UU No. 6/2014 dengan istilah pemerintahan bayang-bayang. Hanif Nurcholis (2014) menyebutnya dengan istilah pemerintahan palsu (*pseudo government*). Prof. Dr. Sadu Wasistiono, Guru Besar IPDN (2017:347) menyebutnya sebagai kuasi pemerintah lokal otonom (*quasi local self-government*).

Bab
08

PENGATURAN DESA ADAT BERTENTANGAN DENGAN PASAL 18B AYAT (2) UUD NRI 1945

Desa Adat diatur dalam Bab XIII tentang Ketentuan Khusus Desa Adat.

Pasal 96

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat.

Pasal 96 memuat norma yang bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Pasal 18B ayat (2) memberi mandat kepada Negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat sedangkan Pasal 96 UU No. 6/2014 memberi mandat kepada Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat menjadi Desa Adat. Negara melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat sangat berbeda dengan Negara melakukan pengakuan dan penghormatan kesatuan masyarakat hukum adat. Melakukan penataan adalah perbuatan menata objek material yang belum tertata sedangkan mengakui dan menghormati adalah perbuatan melakukan pengakuan dan penghormatan atas objek material apa adanya.

Pasal 97

- (1) Penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 memenuhi syarat:
 1. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional;
 2. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan
 3. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya yang masih hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus memiliki wilayah dan paling kurang memenuhi salah satu atau gabungan unsur adanya:
 - a. masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok;
 - b. pranata pemerintahan adat;
 - c. harta kekayaan dan/atau benda adat; dan/atau
 - d. perangkat norma hukum adat.
- (3) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila:
 - a. keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral; dan
 - b. substansi hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan dan masyarakat yang lebih luas serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.

- (4) Suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum yang:
- a. tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
 - b. substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan Peraturan perundang-undangan.

Pasal 97 berisi norma tentang penetapan Desa Adat padahal Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945 memberi mandat kepada Negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat. Jika penetapan sebagaimana dimaksud Pasal 97 adalah Penetapan Pengakuan maka Pasal 97 tidak bertentangan dengan Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945 tapi jika berupa Pengaturan maka Pasal 97 bertentangan dengan Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945.

Pasal 98

- (1) Desa Adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Pembentukan Desa Adat setelah penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan faktor penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, serta pemberdayaan masyarakat Desa dan sarana prasarana pendukung.

Pasal 98 Ayat (1) berisi norma penetapan Desa Adat dengan Peraturan Daerah dan Pasal 98 Ayat (2) berisi norma pembentukan Desa Adat. Pasal 98 Ayat (1) dan Ayat (2) tersebut bertentangan dengan norma Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 karena Pasal 98 UU No. 6/2014 berupa norma penetapan Desa Adat dan pembentukan Desa Adat. Isi norma Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945 adalah memberi mandat kepada Negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat, bukan mandat kepada Negara untuk menetapkan dan mengatur Desa Adat. Penetapan Desa Adat dengan Peraturan Daerah yang berisi pembentukan Desa Adat berarti bukan perbuatan mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat.

Pasal 99

- (1) Penggabungan Desa Adat dapat dilakukan atas prakarsa dan kesepakatan antar-Desa Adat.
- (2) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memfasilitasi pelaksanaan penggabungan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 99 berisi norma penggabungan Desa Adat yaitu Desa Adat dapat digabung dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memfasilitasi pelaksanaan penggabungannya. Pasal 99 tidak jelas subjeknya. Apakah yang melakukan penggabungan Pemerintah atau dua kesatuan masyarakat hukum adat yang menggabungkan diri. Jika subjeknya adalah Pemerintah maka tindakan ini bertentangan dengan norma Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945 karena perbuatan ini sudah berupa intervensi atas entitas kesatuan masyarakat hukum adat.

Pasal 100

- (1) Status Desa dapat diubah menjadi Desa Adat, kelurahan dapat diubah menjadi Desa Adat, Desa Adat dapat diubah menjadi Desa, dan Desa Adat dapat diubah menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa masyarakat yang bersangkutan melalui Musyawarah Desa dan disetujui oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Dalam hal Desa diubah menjadi Desa Adat, kekayaan Desa beralih status menjadi kekayaan Desa Adat, dalam hal kelurahan berubah menjadi Desa Adat, kekayaan kelurahan beralih status menjadi kekayaan Desa Adat, dalam hal Desa Adat berubah menjadi Desa, kekayaan Desa Adat beralih status menjadi kekayaan Desa, dan dalam hal Desa Adat berubah menjadi kelurahan, kekayaan Desa Adat beralih status menjadi kekayaan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 100 berisi norma perubahan status Desa Adat, Desa, dan Kelurahan. Norma yang diatur dalam Pasal 100 ini sangat *confuse* (kacau) karena mengatur perubahan status tiga objek material yang status hukumnya berbeda-beda. Kesatuan masyarakat hukum adat adalah komunitas hukum adat (*legal communities*), Desa adalah badan hukum komunitas bentukan Negara (*state corporatism*), dan Kelurahan adalah birokrasi/organ Negara. Perubahan *legal communities*, menjadi *state corporatism*, dan/atau menjadi birokrasi/organ negara atau sebaliknya tidak bisa dilakukan dengan prosedur sederhana: Musyawarah Desa dan Persetujuan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Kesatuan masyarakat hukum adat mempunyai susunan organisasi, fungsi, tugas, dan mekanisme kerja berdasarkan hukum adat, buatan komunitas sendiri. Desa dan Kelurahan mempunyai struktur organisasi, fungsi,

tugas, dan mekanisme yang ditetapkan oleh Negara. Bedanya, Desa sebagai badan hukum sosial-politik buatan Negara sedangkan Kelurahan adalah unit pelaksana teknis Organisasi Perangkat Daerah Kecamatan. Jika Pemerintah Desa atau Kelurahan yang buatan Negara dirubah statusnya sebagai sebagai kesatuan masyarakat hukum adat pasti terjadi kekacauan kelembagaan karena organisasi Desa dan Kelurahan yang diatur dengan Peraturan perundang-undangan sangat berbeda dengan lembaga kesatuan masyarakat adat yang diatur dengan hukum adat. Begitu juga sebaliknya. Misal, Desa Baduy-Luar yang sudah menjadi Desa Administrasi jika dikembalikan lagi menjadi Desa Adat Baduy-Dalam, pasti terjadi kekacauan kelembagaan. Begitu juga jika Desa Adat Baduy-Dalam dijadikan Desa Dinas/Administrasi dengan mekanisme Musyawarah Desa.

Pasal 101

- (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa Adat.
- (2) Penataan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Peraturan Daerah.
- (3) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disertai lampiran peta batas wilayah.

Pasal 101 berisi norma penataan Desa Adat. Pasal 101 bertentangan dengan Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945. Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945 memberi mandat kepada Negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum sedangkan Pasal 101 UU No. 6/2014 berupa norma Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat

melakukan penataan Desa Adat yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Mengakui dan menghormati hanyalah sebuah deklarasi pengakuan dan penghormatan atas entitas kesatuan masyarakat hukum adat sedangkan penataan adalah perbuatan menata objek material yang belum tertata, belum tertib, dan belum teratur. Mengakui dan menghormati berangkat dari suatu keyakinan bahwa kesatuan masyarakat hukum adat adalah sebuah komunitas yang tertib dan teratur yang mengatur dirinya dengan hukum adat yang tidak tertulis.

Pasal 103

Kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal-usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a meliputi:

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

Pasal 103 berisi pengaturan kewenangan atributif Desa Adat. Pasal 103 bertentangan dengan Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945 karena Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945 memberi mandat kepada Negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat yang mencakup kewenangan aslinya. Pasal 103 ini justru mengatur kewenangan Desa Adat secara atributif. Dengan demikian, Pasal 103 bukan mengakui dan menghormati kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat tapi membuat kewenangan baru dengan undang-undang terhadap kesatuan kesatuan masyarakat hukum adat. Seharunya Negara hanya mengakui kewenangan kesatuan masyarakat adat yang sudah dimiliki berdasarkan hukum adat.

Pasal 108

Pemerintahan Desa Adat menyelenggarakan fungsi permusyawaratan dan Musyawarah Desa Adat sesuai dengan susunan asli Desa Adat atau dibentuk baru sesuai dengan prakarsa masyarakat Desa Adat.

Pasal 108 berisi pengaturan fungsi pemerintahan Desa Adat. Pasal 108 bertentangan dengan Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945 karena Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945 memberi mandat kepada Negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat yang mencakup fungsi aslinya. Fungsi pemerintahan kesatuan masyarakat hukum adat adalah menyelenggarakan sistem sosial-budayanya berdasarkan hukum adat, bukan fungsi permusyawaratan dan Musyawarah Desa Adat.

Pasal 109

Susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam Peraturan daerah Provinsi.

Pasal 109 berisi pengaturan susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat dan ditetapkan dalam Peraturan Daerah Provinsi. Pasal 109 dapat bertentangan dan dapat sesuai dengan Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945. Jika Peraturan Daerah Provinsi berisi norma mengatur secara atributif atas susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat maka Pasal 109 bertentangan dengan Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945. Jika Peraturan Daerah Provinsi hanya mengakui dan menghormati susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat maka sesuai dengan Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945.

Pasal 110

Peraturan Desa Adat disesuaikan dengan hukum adat dan norma adat istiadat yang berlaku di Desa Adat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan Peraturan perundang-undangan.

Pasal 110 berisi pengaturan tentang Peraturan Desa Adat. Pasal 110 dapat bertentangan dan dapat sesuai dengan Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945. Jika Peraturan Desa Adat berupa Peraturan legal formal sebagaimana Peraturan Desa dan/atau Peraturan Daerah yang dituangkan dalam Peraturan tertulis maka Pasal 110 bertentangan dengan Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945 karena kesatuan masyarakat hukum adat berdasarkan hukum adat yang tidak tertulis. Jika Peraturan Desa Adat berupa pernyataan yang mengikat yang dikeluarkan oleh ketua adatnya maka Pasal 110 sesuai dengan Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945.

Berdasarkan uraian di atas maka pengaturan Desa Adat pada Bab XIII bertentangan dengan norma Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945 dengan argumen sebagai berikut.

1. Bab XIII UU No. 6/2014 berisi pengaturan Desa Adat (dalam pengertian kesatuan masyarakat hukum adat). Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945 memberi mandat kepada Negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat, bukan menata dan mengatur secara atributif kesatuan masyarakat hukum adat. Mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat mencakup susunan pengurus, kewenangan, tata cara penyelenggaraan pemerintahan adat, tanah adat, benda-benda adat baik material maupun immaterial, peradilan adat, gaya berpakaian, mata pencaharian, budaya, bahasa, dan kepercayaannya;
2. Bab XIII UU No. 6/2014 berisi norma pengaturan menata dan membentuk kewenangan atributif terhadap kesatuan masyarakat hukum adat;
3. Oleh karena itu, pengaturan Desa Adat sebagaimana diatur dalam Bab XIII UU No. 6/2014 bertentangan dengan Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945.

Bab
09**RAKYAT DESA, NAGARI, GAMPONG,
MARGA, DAN SEJENISNYA MENJADI
KORBAN PEMERINTAH DESA (ATAU
NAMA LAIN) DAN PEMERINTAH
ATASAN**

Sesuai dengan teori ilmu pemerintahan hubungan antara rakyat dan pemerintah adalah hubungan antara Yang Memerintah dengan Yang Diperintah. Hubungan ini dapat menciptakan tiga bentuk: 1) Yang Memerintah sebagai pelayan publik yang imparisial dan Yang Diperintah sebagai penerima layanan civil dan layanan publik; 2) Yang Memerintah sebagai penjual jasa layanan yang imparisial dan Yang Diperintah sebagai pelanggan atau pembeli layanan civil dan publik; dan 3) Yang Memerintah sebagai penguasa yang tidak bertanggung jawab atas layanan *civil* dan layanan publik dan Yang Diperintah sebagai korban atau mangsa (Ndraha, 2005: 25-41). Rakyat sebagai penerima layanan publik dan layanan civil jika Yang Memerintah memperlakukan rakyat sebagai warga negara dalam sistem pemerintahan demokratis yang harus diberikan hak-haknya dalam bentuk *public services*. Rakyat sebagai pelanggan (*customer*) jika Yang Memerintah menganggap dirinya adalah penjual barang-barang publik yang dibeli

atau diproduksi dengan menggunakan uang rakyat dan rakyat dianggap sebagai pembeli yang membayar dengan pajak, retribusi, atau subsidi yang diberikan. Rakyat menjadi korban atau mangsa jika Yang Memerintah tidak bertanggung jawab atas layanan publik/*civil* dan/atau tidak menjual barang-barang publik secara gratis kepada rakyat. Yang Memerintah hanya minta pajak kepada rakyat dan Yang Diperintah disuruh melaksanakan tugas dari Yang Memerintah tanpa mendapatkan hak pelayanan publik atau dapat membeli barang-barang publik secara gratis.

Berdasarkan teori hubungan pemerintahan tersebut, rakyat desa di bawah pengaturan IGO 1906 *juncto* IGOB 1938, Osamu Seirei No. 27/1942, UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan UU No. 6/2014 adalah korban, bukan warga negara penerima layanan publik dan juga bukan *customer*. Sebagai warga negara (*citizens*) yang berhak menerima layanan publik, rakyat desa menjadi korban karena Yang Memerintah tidak membuat organisasi negara di Desa dengan fungsi menyejahterakan rakyat dengan tugas utama memberikan pelayanan publik kepada rakyat desa. Sebagai *customer* rakyat menjadi korban karena Yang Memerintah tidak membuka warung pelayanan publik di desa. Yang Memerintah hanya membuat badan pemerintahan bayang-bayang atau badang pemerintahan semu/palu atau badan pemerintahan *quasi* di Desa. Karena yang didirikan di Desa bukan badan pemerintahan yang sebenarnya maka ia tidak bisa menjual barang-barang dan jasa-jasa publik yang dibutuhkan rakyat desa.

Perlu diketahui bahwa berdasarkan IGO 1906 *juncto* IGOB 1938, Osamu Seirei No. 27/1942, UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan UU No. 6/2014

Yang Memerintah tidak membentuk organ negara resmi di Desa. Di bawah IGO 1906 *juncto* IGOB 1938 Yang Memerintah membentuk Pemerintahan Gemente Bumiputra/Pribumi yang bukan organ pemerintahan resmi. Ia hanya badan hukum sosial-politik yang menjembatani antara kepentingan Yang Memerintah dengan kepentingan Yang Diperintah yaitu rakyat pribumi di perdesaan. Pada zaman pendudukan Jepang di bawah Osamu Seirei No. 27/1942 Yang Memerintah menjadikan pemerintahan *ku* dengan *tonarigumi*, *aza*, *fujingakai*, *seinendan*, *heiho*, dan *kaibodan* sebagai alat/instrumen mobilisasi rakyat desa untuk mendukung Perang Asia Timur Raya (Kurasawa, 1993, 2015). Pada zaman Orde Baru dan Reformasi di bawah UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* UU No. 6/2014 Yang Memerintah menjadikan Pemerintahan Desa dengan BPD, RT, RW, LKMD, Dasa Wisma, LPM, P3A, POSYANDU, PKK, Karang Taruna, Hansip, Hanra, dan Linmas sebagai alat/instrumen mobilisasi penduduk desa untuk menyukseskan pembayaran pajak bumi dan bangunan (PBB), program pembangunan dari Pemerintah Atasan, dan menciptakan ketertiban dan keamanan.

Perlu diketahui bahwa lembaga pemerintah desa dengan BPD, RT, RW, LKMD, LPM, P3A, POSYANDU, PKK, Karang Taruna, Hansip, Hanra, dan Linmas bukan organisasi publik yang berfungsi menyejahterakan rakyat dengan tugas memberikan pelayanan publik tapi organisasi sosial-politik bentukan Negara yang oleh Schmitter (1974) disebut *state corporatism*, korporatisme negara. Secara aktual, fungsi Pemerintah Desa adalah menciptakan keamanan dan ketertiban (*rust en orde*) dan perantara antara rakyat dengan Pemerintah Atasan (*tussenperson*). Tugas pokoknya adalah menarik

pajak bumi dan bangunan (PBB) dan melaksanakan program dari Yang Memerintah dengan cara memobilisasi rakyat desa melalui badan-badan korporatis bentukan Negara: RT, RW, LKMD, LPM, P3A, POSYANDU, PKK, Karang Taruna, Hansip, Hanra, dan Linmas. Badan-badan korporatis ini bukan badan pelayan publik tapi organisasi yang dijadikan instrumen mobilisasi oleh Yang Memerintah: Musyawarah Pembangunan Desa (Musrenbangdes), Musyawarah Desa, Rapat BPD, “gotong royong” membangun infrastruktur, menimbang anak balita, menyalurkan beras miskin, mendata penduduk, menangani gizi buruk, pemberdayaan perempuan, dan mengurus irigasi.

Jadi, sejak zaman penjajahan, Orde Baru sampai sekarang di Desa tidak dibentuk organ negara resmi dengan fungsi menyejahterakan rakyat dan dengan tugas utama memberikan pelayanan publik kepada rakyat atau menjual barang-barang dan jasa-jasa publik kepada rakyat desa secara gratis. Yang memerintah hanya membentuk badan hukum sosial-politik di Desa sebagai instrumen untuk memobilisasi rakyat atas nama partisipasi rakyat dalam pembangunan dengan tujuan menyukseskan agenda politik dan ekonominya.

Pemerintah Desa (dan nama lain) berdasarkan UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* UU No. 6/2014 menciptakan tiga korban sebagai berikut.

1. Rakyat Desa

Rakyat desa di Indonesia bagi kumpulan orang yang menerima kutukan dewa tanpa melakukan kesalahan apapun. Rakyat desa terus-menerus hidup dalam kesengsaraan. Pada zaman kerajaan Majapahit, Demak, Mataram, dan VOC rakyat desa dipaksa

menyerahkan upeti dan tenaga kerja kepada Raja. Pada zaman Raffles rakyat desa dipaksa membayar pajak bumi (*land rent*) tanpa pengembalian pelayanan publik. Pada zaman tanam paksa rakyat desa dipaksa membayar pajak bumi, menyerahkan tanah yasanya kepada Pemerintah untuk dijadikan tanah komunal, menyerahkan tenaga untuk membangun infra stuktur (desa, kecamatan, kawedanan, dan perkebunan), menjaga keamanan (desa, rumah kepala desa, kantor kecamatan, dan kantor kawedanan), dan menyerahkan 20% tanah komunalnya kepada Pemerintah. Pada zaman politik etis Hindia Belanda rakyat desa dipaksa membayar pajak bumi, menyerahkan tenaga untuk membangun infra stuktur (desa, kecamatan, kawedanan, dan perkebunan), menjaga/ronda (di desa, di rumah kepala desa, di kantor kecamatan, dan di kantor kawedanan), mengurus sekolah rakyat, dan mengurus lumbung padi. Pada zaman penjajahan Jepang rakyat desa dipaksa membayar pajak bumi, menyerahkan tenaga untuk membangun infrastuktur (desa, kecamatan, kawedanan, dan perkebunan), menyerahkan tenaga (*romusha*) untuk membantu militer di medan perang, menjaga/ronda (di desa, di rumah kepala desa, di kantor kecamatan, dan di kantor kawedanan), dan melalui RT, RK atau rukun kampung (sekarang RW), PKK, Hansip, Hanra, dan Karang Taruna dimobilisasi untuk mengambil paksa padi dan logam milik rakyat serta membagi catu beras kepada rakyat.

Pada Orde Lama rakyat desa dipaksa membayar pajak bumi, menyerahkan tenaga untuk membangun infra stuktur (desa, kecamatan, kawedanan, dan perkebunan) yang istilahnya diperindah dengan

nama baru “gotong royong”, menjaga/ronda (di desa, di rumah kepala desa, di kantor kecamatan, dan di kantor kawedanan), dan melalui RT, RK, rukum kampung (sekarang RW), Organisasi Keamanan Desa (OKD), dan Organisasi Perlawanan Rakyat (OPR) dimobilisasi untuk menyalurkan sembako, memberantas hama tikus, membantu tentara membasmi pemberontak, menjadi sukarelawan pembebasan Irian Barat dan Malaysia Timur, dan penyuksesan program Pembangunan Semesta Berencana.

Pada zaman Orde Baru rakyat desa dipaksa membayar IPEDA (Iuran Pembangunan Daerah), menyerahkan tenaga untuk membangun infra stuktur desa yang istilahnya diperindah dengan nama baru “gotong royong”, menjaga keamanan desa dengan nama baru “Siskamling”, dan melalui Lembaga Musyawarah Desa (LMD), RT, RW, PKK, Posyandu, Hansip (Pertahanan Sipil), Hanra (Pertahanan Rakyat), Kamra (Keamanan Rakyat), Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), Kader Pembangunan Desa (KPD), dan Perkumpulan Petani Pengguna Air (P3A) dimobilisasi untuk menyukseskan program Bimbingan Massal (Bimas) dan Intensifikasi Massal (Inmas), penanaman padi jenis unggul (PB 5 dan C4), program Keluarga Berencana, proyek sektoral dari Departemen Pusat, mengurus irigasi pertanian, memberantas buta huruf, memberantas hawa wereng, dan Menggolkarkan rakyat desa. Mulai masa Orde Baru inilah rakyat desa mulai dihibur dengan kucuran dana APBN yang disebut Bandes (Bantuan Desa) sejak Pelita I (1969-1974) sebesar Rp 100.000,00 dan terus meningkat sampai Rp 10 juta (Tahun 1999) dan dana IDT atau Inpres Desa Tertinggal sebesar Rp 20 juta (Tahun 1994-1996).

Pada masa Reformasi rakyat desa dipaksa membayar PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), menyerahkan tenaga untuk membangun infrastruktur desa yang istilahnya diperindah dengan nama baru “gotong royong”, dan melalui BPD, RT, RW, PKK, Posyandu, Linmas, LPM (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat), dan P3A dimobilisasi untuk menangani gizi buruk, mengurus kesehatan anak dan ibu, mengurus irigasi pertanian, menyukseskan proyek PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat), melaksanakan program BTL (Bantuan Langsung Tunai), melaksanakan proyek sektoral dari Kementerian Pusat, dan melaksanakan proyek pejabat politik Kartu Sehat dan Kartu Pintar. Hiburan kepada rakyat desa yang sudah dirintis zaman Orde Baru berupa BANDES dan IDT diganti dengan skema baru berupa ADD (Alokasi Dana Desa) dari Kabupaten/Kota dan DD (Dana Desa) dari APBN dengan jumlah nominal yang lebih besar (Rp 700 juta sampai dengan Rp 1 miliar).

Jadi, rakyat desa sejak zaman kerajaan sampai sekarang hanya dijadikan objek oleh Kepala Desa dan Pemerintah Atasan. Rakyat desa diminta membayar upeti (zaman kerajaan) atau pajak (zaman sekarang) dan dimobilisasi oleh Kepala Desa dan Pemerintah Atasan tanpa diberi kompensasi berupa pelayanan publik. Rakyat desa hanya dihibur dengan bantuan dana dari Pemerintah Atasan berupa Banded, IDT, ADD, dan DD.

Berdasarkan teori hubungan antara Yang Memerintah dengan Yang Diperintah maka rakyat desa adalah korban. Rakyat desa menjadi korban karena tidak mendapatkan pelayanan publik berupa

barang publik dan/atau jasa publik dari Yang Memerintah. Berikut ini adalah ilustrasi rakyat desa yang menjadi korban tersebut. Seorang warga desa usia 18 tahun datang ke Kantor Desa dan melapor kepada Sekretaris Desa, “ Pak Sekdes saya mau minta KTP”. Sekdes lalu memberi Surat Pengantar. Si warga desa berkata, “Pak Sekdes yang saya minta itu KTP bukan Surat Pengantar seperti ini”. “Maaf, Dik, Pemerintah Desa tidak berwenang mengeluarkan KTP. Yang berwenang adalah Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten. Pemerintah Desa hanya kantor perantara untuk mendapatkan KTP. Jadi, Adik dengan membawa Surat Pengantar ini datang ke kecamatan lalu ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten.

Model pelayanan KTP di Indonesia tersebut sangat jauh berbeda dengan di Malaysia. Di Malaysia penduduk yang sudah usia 17 tahun hanya mendatangi kantor Jabatan Pendaftaran Negara (JPN) dengan membawa bukti akte kelahiran dan keterangan domisili orang tua. Mereka dapat mendatangi kantor JPN di manapun kantor ini berada. Semua kantor JPN di semua negara bagian (kerajaan negeri) dapat menerima. Di kantor JPN petugas melayani pemohon: mendaftar, meregistrasi, dan memfoto. Dalam waktu antara satu sampai tiga jam kantor JPN langsung mengeluarkan IC (*Identity Card*) pemohon. Mereka tidak perlu mendatangi Ketua RT, Ketua RW, kantor Pemerintah Desa, kantor Kecamatan, dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil seperti di Indonesia. Penelitian Yustinus (2018) menemukan bahwa penduduk di Kecamatan Lumbis Ogong, Kabupaten Nunukan, Kalimantan Utara untuk mengurus KTP

perlu waktu dua sampai tiga bulan dengan biaya Rp 3 jutaan untuk transportasi dan uang pungutan liar yang disebut “uang administrasi”. Adapun penduduk Malaysia hanya memerlukan waktu sehari dengan mendatangi Kantor JPN tanpa biaya (gratis).

Para petani datang ke Kantor Desa menemui Kepala Desa dan berkata, “Pak Kades sawah kami tidak ada airnya. Kami khawatir kalau sampai tiga hari tidak turun hujan kami pasti gagal panen. “Lo kok melapor ke saya. Memang saya Mantri Irigasi. Pemerintah Desa tidak mempunyai tugas mengurus air untuk pertanian. Lagi pula pengurus P3A ke mana? Bukankah tugasnya mengurus air anggotanya? Tapi kalau P3A memang sudah tidak bisa memecahkan masalah ini silakan lapor ke Dinas Pertanian sana atau Dinas apa *gitu* di Kabupaten, saya tidak tahu!” jawab Kepala Desa dengan ketus.

Seorang Ibu dengan menggendong anaknya yang sakit datang ke Kantor Desa lalu berkata, “Pak Kades, anak saya sakit keras. Mohon Bapak dapat membantu anak saya!”. “Mohon maaf, Bu! Pemerintah Desa tidak menyediakan layanan kesehatan. Jadi, Ibu harus ke Puskesmas di Kecamatan milik Kabupaten/Kota. Pemerintah Desa hanya bisa membuatkan Surat Pengantar untuk Ibu”, jawab Kades. Lagi-lagi hanya mengeluarkan Surat Pengantar.

Seorang nelayan datang ke Kantor Desa lalu berkata, “Pak Kades, dermaga tempat sandar perahu kami rusak. Mohon segera dibangun agar kami tidak kesulitan sandar untuk menurunkan ikan dan menjual tangkapan kami”. Kepala Desa menjawab, “Wah maaf Pak. Pemerintah Desa tidak mengurus

perkara seperti ini. Paling yang bisa saya lakukan hanya usul ke Kabupaten, Provinsi, dan Pusat. Untuk mengatasi sementara saya akan memobilisasi rakyat melalui Ketua RT dan RW, tokoh masyarakat, LPM, dan Linmas untuk “gotong royong” membangun dermaga darurat”.

Seorang Ibu datang ke Kepala Desa, “Pak Kades anak saya kelas 5 SD. Oleh gurunya dia diwajibkan ikut wisata dengan membayar Rp300.000,00. Saya tidak punya uang Pak, orang untuk makan saja tidak ada. Mohon bantuan Bapak agar anak saya ikut wisata. “Maaf, Bu, Desa tidak mempunyai uang bantuan wisata. Ibu sebaiknya menghadap Kepala Sekolah. Ajukan permohonan untuk tidak ikut atau keringanan biaya kalau memang harus ikut”, jawab Kepala Desa. Ibu siswa menjawab, “Sudah Pak. Tapi tetap harus ikut, bagaimana pun caranya. Saya dan anak saya sangat sedih, Pak. Mohon bantuan Bapak”. “Begini, Bu, urusan sekolah ini bukan urusan Desa. Jadi, saya sarankan Ibu menghadap Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten karena SD di bawah kewenangan Kabupaten”, jawab Kepala Desa.

Kita perhatikan warga desa yang *cangkrukan* (ngobrol bebas) di Pos Kamling di malam hari. Malam itu topiknya adalah tentang Korupsi Dana Desa. Pak Parto membuka pembicaraan, “Desa kita mendapatkan bantuan dana dari Pemerintah satu miliar. Dana ini dipakai untuk membangun jalan dan jembatan. Tapi menurut perhitunganku biayanya tidak sampai satu miliar. Paling hanya Rp 350 jutaan”.

“Satu miliar itu bukan semuanya untuk membangun jalan dan jembatan, Kang. Uang itu

dipakai juga untuk gaji kepala desa, perangkat desa, dan pendamping desa. Orang kecamatan dan orang kabupaten juga minta *lol!*”, sahut Dadap.

Pak Noyo menyahut juga, “Tidak hanya itu. Uang itu juga dipakai untuk PKK, P3A, Posyandu, beli peralatan kantor, beli sepeda motor dinas Kades dan Sekdes, dan lain-lain”.

“Kalau begitu uang yang dipakai untuk membangun jalan dan jembatan berapa?”, tanya Pak Parto.

“Dalam rapat di Balai Desa Pak Kades menyampaikan bahwa dananya Rp 700 juta”, sahut Pak Danu.

“Nah, Rp 700 juta kok mutu jalan dan jembatannya seperi itu. Saya ini tukang batu. Bisa *ngitunglah*. Kalau mutunya seperti itu, biayanya paling tinggi Rp 350 juta alias separohnya”, kata Pak Parto.

“Betul, Kang Parto! Semua orang juga tahu kok kalau dana desa itu dikorupsi. Tapi rakyat kecil seperti kita ini bisa apa? Mau protes? Kita bisa diperlakukan seperti Doni, si mahasiswa yang minta keterbukaan atau apa gitu lah saat rapat di Balai Desa. Ujung-ujungnya Doni kalau minta surat-surat di Kantor Desa diping-pong ke sana kemari”, sahut Roni.

“Tapi ini kan tidak benar. Rakyat desa dirugikan. Hai, Pak Agung, kamu kan Ketua BPD. Katanya BPD yang membuat program bersama Kades. Lalu melakukan pengawasan. Kok korupsi dibiarkan?”, kata Pak Daliman.

Pak Agung menjawab, “Orang yang paling susah di desa ini ya saya. Seperti kue bika. Ditekan dari atas dan bawah. Perangkat desa, Kades, Pendamping Desa, Camat, dan orang kabupaten sudah membuat program jadi. Saya tidak bisa bilang apa-apa. Mereka menyuruh saya tanda tangan. Kalau saya tidak mau tanda tangan mereka bilang saya mau diganti dengan orang yang koperatif. Rakyat juga menekan saya. Sebagai ketua BPD harus berpihak kepada rakyat. Tapi ya susah bagaimana mau berpihak kepada rakyat, orang semuanya sudah diatur oleh orang-orang kuat mulai dari RT sampai Bupati. Bahkan Pak polisi Polsek dan Pak Tentara Koramil juga ikut ngatur *lo*”.

“Lah, saya dengar sebelum dibuat Peraturan Desa tentang program pembangunan jalan dan lain-lain itu ada Musrenbang, Musyawarah Desa, dan Rapat BPD. Kan di forum ini rakyat bisa usul”, kata Pak Slamet.

“Betul, memang ada. Tapi saya dan semua orang itu kan diundang Pak Kades untuk mendengarkan pidato orang-orang penting. Pidato dimulai dari Kades, lalu Camat, lalu orang Kabupaten, lalu Pendamping Desa, terakhir Kaur Bidang Pembangunan. Dalam rapat ini rakyat hanya mendengarkan pidato. Peraturan Desa tentang APBDesa dan semua program sudah disusun rapi. Selesai pidato, saya lalu disuruh tanda tangan dokumen setumpuk. Sebelum saya pulang saya diminta masuk ruang Kades. Kades memberi amplop kepada saya dan dititipi amplop untuk diserahkan kepada semua pengurus dan anggota BPD. Jangan tanya isinya ya. Ini rahasia”, Jawab Pak Agung, Ketua BPD.

Begitulah potret tata kelola Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya di bawah UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* PP No. 72/2005 *juncto* UU No. 6/2014. Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya tidak memberi pelayanan dasar kepada rakyat desa bidang pendidikan, kesehatan, irigasi, air minum, kebersihan, utilitas dasar, pertanian, perikanan, dan keamanan. Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya hanya pemberi **Surat Pengantar** warga desa, menarik pajak bumi dan bangunan (PBB), pelaksana teknis proyek Kementerian Pusat, melaksanakan tugas Pemerintah Kabupaten dan Provinsi, dan memobilisasi rakyat atas nama partisipasi. Struktur organisasi pemerintah desa hanya terdiri atas staf. Semua stafnya bukan ASN tapi pegawai yang tidak jelas status kepegawaianya dilihat dari Undang-undang tentang kepegawaian. Kualifikasi akademik dan kompetensi profesionalnya sangat rendah. Pemerintah Desa tidak mempunyai kantor pelaksana pelayanan publik bidang pendidikan (SD), kesehatan (poliklinik rakyat desa), utilitas umum (jalan, jembatan, irigasi, gorong-gorong, bangunan, dan air minum), dan kemakmuran (pertanian, perikanan, pelayanan, industri kecil, kerajinan, kursus, penyangga harga panen raya, sarana produksi pertanian, dan bank rakyat desa).

Pemerintah Desa melaksanakan semua program dan kegiatan dengan cara memobilisasi rakyat (dimanipulasi dengan istilah partisipasi rakyat dan gotong royong) melalui lembaga korporatis bentukan negara (RT, RW, LPM, BPD, PKK, Karang Taruna,

P3A, Posyandu, dan Linmas). Untuk membangun infrastruktur Pemerintah Desa memobilisasi rakyat melalui RT dan RW dan memaksa kerja rodi dengan nama indah “gotong royong”. Untuk membantu kesehatan ibu dan anak Pemerintah Desa memobilisasi rakyat melalui PKK dan Posyandu. Untuk mendata penduduk Pemerintah Desa memobilisasi rakyat melalui RT dan RW. Untuk membantu pengairan sawah Pemerintah Desa memobilisasi petani melalui P3A (Perkumpulan Petani Pengguna Air). Untuk menyalurkan beras miskin Pemerintah Desa memobilisasi rakyat melalui RT, RW, PKK, Karang Taruna, Linmas, dan LPM. Untuk menyusun perencanaan pembangunan Pemerintah Desa memobilisasi RT, RW, PKK, LPM, Karang Taruna, dan BPD. Untuk menciptakan ketertiban dan keamanan desa Pemerintah Desa memobilisasi rakyat melalui RT, RW, Linmas, dan Karang Taruna. Untuk melaksanakan upacara adat Pemerintah Desa memobilisasi rakyat melalui RT, RW, PKK, Karang Taruna, Linmas, dan BPD.

2. Kepala Desa (dan nama lain)

Kepala desa menjadi korban kedua karena statusnya tidak jelas. Kepala Desa diangkat oleh pejabat pemerintah (bupati/wali kota). Akan tetapi, statusnya bukan pejabat pemerintah (*government official*). Kepala Desa hanyalah kepala badan hukum sosial-politik bentukan Negara dengan lingkup Desa (atau nama lain). Bagi orang yang paham hukum tata negara sungguh kasihan melihat kepala desa. Kepala Desa disuruh memakai atribut-atribut pejabat pemerintah

tapi sebenarnya hanya pejabat-pejabat karena secara hukum kepala desa bukan pejabat pemerintah. Meskipun demikian, kepala desa diberi tugas melaksanakan tugas sebagaimana pejabat pemerintah. Semua tugas dari Pemerintah yang bersifat birokratis dan teknokratis harus dilaksanakan oleh kepala desa sesuai dengan standar birokrasi negara.

Karena statusnya tidak jelas maka kepala desa tidak mendapatkan hak-hak sebagai pejabat pemerintah: gaji, tunjangan jabatan, protokoler, dan pensiun. Kepala Desa hanya mendapatkan honorarium dari tanah jabatan bekas Kerajaan Mataram (untuk kepala desa di Jawa Tengah dan Jawa Timur), honorarium dari Pemerintah Kabupaten/Kota, dan dari Dana Desa.

Meskipun statusnya tidak jelas tapi kepala desa merasa dirinya sebagai pejabat politik seperti bupati/walikota kecil. Persepsi ini sejalan dengan struktur bangunan sosial-budaya masyarakat desa karena asal-usul kepala desa adalah orang kepercayaan pejabat tinggi kerajaan (*punggawa* dan *patuh*) untuk menggarap tanah jabatannya (tanah lungguh atau *apanage*). Persepsi ini membuat kepala desa bergaya penguasa dengan gaya hidup hedonis-borjuis. Demi menjaga kharismanya sebagai penguasa dia melengkapi dirinya dengan atribut-atribut simbolik hedonis-borjuis: mobil mewah, pakaian mewah, rumah dengan pendopo ala bangsawan, bergaul dengan komunitas kota, beralih ke hoby baru gaya perkotaan, dan lengket dengan pejabat atasan: Camat, Kapolsek, Komandan Koramil, Kepala-kepala Dinas Kabupaten/Kota, dan Sekretaris Daerah.

Penampilan perilaku yang hedonis-borjuis demikian memerlukan biaya tinggi. Padahal gajinya kecil. Di Kabupaten Demak hanya Rp 2.500.000,00 per bulan sedikit di atas UMR. UMR Kabupaten Demak adalah sebesar Rp 2.065.490,00. Di Kabupaten Rembang gajinya mulai dari Rp 2.550.000 - Rp 2.800.000 sesuai jumlah penduduknya ditambah tunjangan tiap bulannya senilai Rp 500.000,00. UMR Kabupaten Rembang adalah sebesar Rp1.535.000,00. Di Kabupaten Bogor hanya Rp 2.000.000,00 per bulan dan diterimakan 6 bulan sekali, jauh di bawah UMR Jawa Barat (UMK/UMR untuk wilayah Kabupaten Bogor adalah sebesar Rp. 3.483.667,39,00). Di Kabupaten Boyolali Rp 3.100.000,00 per bulan. UMR Kabupaten Boyolali adalah sebesar Rp1.651.650,00.

Di Kabupaten Malang gajinya Rp 2.400.000,00 diterimakan pada bulan April dan Juni setiap tahunnya. UMK Kabupaten Malang adalah sebesar Rp 2.574.807,22.

Untuk menutup defisitnya kepala desa menjadi calo tanah. Bahkan ia menjadikan dirinya sebagai agen cukong-cukong kota dan spekulasi tanah pencari tanah desa. Kepala desa yang seharusnya melindungi tanah rakyatnya dari serbuan spekulasi tanah dari cukong-cukong kota tapi malah merayu rakyatnya agar menjual tanahnya. Kepala desa sangat bersemangat menjual tanah rakyatnya karena dari transaksi ini dia mendapatkan uang *pologoro* atau uang *fee* antara 2% - 5%. Per daerah berbeda-beda. Di Kabupaten Tangerang, Provinsi Banten hampir semua tanah desa sepanjang pesisir laut Jawa milik cukong/spekulasi tanah. Warga desa hanya sebagai penggarap yang sewaktu-waktu bisa diusir.

Di samping menjadi calo tanah, kepala desa juga melakukan pungutan liar kepada warganya yang minta pelayanan publik yang dibungkus istilah adat. Warga desa yang melakukan jual-beli tanah dipungut 1 – 2,5% dari harga jual dengan nama uang *pologoro*; yang menikahkan anaknya dipungut uang *panyeksen* (saksi); yang memotong kayu jatinya harus membayar uang *kering*; yang minta Surat Pengantar dipungut “uang administrasi”.

Dalam hal penggunaan Dana Desa (DD) kepala desa diberi kewenangan sebagai Kuasa Pengguna Anggaran. Dengan demikian dia dapat mengatur dan mengurus Dana Desa. Kondisi ini membuatnya potensial melakukan penyalahgunaan wewenang dan korupsi. Banyak kepala desa yang terlibat kasus korupsi Dana Desa. Pada 2017 terdapat 900 kepala desa yang masuk penjara karena korupsi Dana Desa. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menetapkan lima tersangka yang diduga terlibat *kongkalikong* menghentikan kasus penyelidikan penyimpangan dana desa di Pamekasan. Mereka adalah Bupati Pamekasan (non aktif), Achmad Syafii; Kepala Kejaksaan Negeri (Kajari) Pamekasan, Rudi Indra Prasetya; Kepala Desa Dassok, Agus Mulyadi; Kasubag Umum Inspektorat Kabupaten Pamekasan, Noer Solehhoddin; dan Kepala Inspektorat Kabupaten Pamekasan, Sucipto Utomo. Kejaksaan Tinggi Sulteng menyebutkan, setidaknya ada 13 kepala desa di Sulteng sudah *inkrach* menjalani kasus Tipikor dana desa di penjara. Beberapa kasus yang sama kini terus bertambah dan lainnya akan segera menyusul. (Palu, *Jurnalsulawesi.com*, 9 Agustus 2017). Kepala Desa (Kades) Sempol, Maospati, Magetan, Ngadeni ditahan Kejaksaan setempat. Tersangka

diduga korupsi kas desa selama 3 tahun. “Ada beberapa kegiatan tidak sesuai yang dilakukan dengan anggaran yang ada. Sehingga, setelah kita lakukan pemeriksaan kunjungan langsung ke lapangan bersama pihak PU, ternyata hasilnya ada beberapa pekerjaan proyek yang tidak di laksanakan,” kata Kepala Kejaksaan Negeri Magetan Atang Pujiyanto kepada wartawan di kantornya. Dari hasil pemeriksaan tim penyidik, kata Atang, Kades terbukti merugikan keuangan Desa Sempol lebih dari Rp 300 juta. Ada lima proyek fisik APBDes tahun 2014, 2015 dan 2016 yang kesemuanya belum selesai,” katanya. (DetikNews, 10 September 2017). Ini baru kasus yang terekspose. Kasus yang tidak tereskpose di media lebih banyak lagi.

ICW mencatat bahwa sejak bergulir tahun 2015 hingga saat ini, dana desa yang sudah digelontorkan pemerintah berjumlah Rp 186 triliun. Dana ini sudah disalurkan ke 74.954 desa di seluruh wilayah Indonesia. Berdasarkan hasil pemantauan *Indonesia Corruption Watch* (ICW) sejak tahun 2015 hingga Semester I 2018, kasus korupsi dana desa mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. “Tercatat sedikitnya sudah ada 181 kasus korupsi dana desa dengan 184 tersangka korupsi dan nilai kerugian sebesar Rp 40,6 miliar,” kata peneliti ICW Egi Primayogha, dalam keterangan tertulisnya, Rabu (21/11/2018)

Kompas.com, <https://nasional.kompas.com/read/2018/11/21/19000481/icw-ada-181-kasus-korupsi-dana-desa-rugikan-negara-rp-406-miliar>.

Menurut Almas Sjafrina, peneliti ICW ada empat faktor penyebab korupsi Dana Desa. Pertama, tidak maksimalnya pengawasan masyarakat. Kedua, lemahnya kompetensi kepala desa dan perangkat

desa. Ketiga, tidak berfungsinya lembaga desa (BPD) yang melakukan pengawasan. Keempat, biaya politik pemilihan kepala desa yang tinggi.

Mengharapkan pengawasan masyarakat terhadap Pemerintah Desa adalah mimpi di siang bolong. Masyarakat desa bukan masyarakat kota yang sudah tumbuh sebagai masyarakat madani (*civil society*). Masyarakat desa lebih berciri komunal dan *patron-client* sehingga rakyat desa tidak bisa melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Desa. Lagi pula di desa terdapat pilar-pilar masyarakat madani yaitu pers, partai politik yang kuat dan berfungsi dengan baik, NGO, dan kelompok penekan.

Mengharapkan kepala desa dan perangkat desa memiliki kompetensi yang tinggi sesuai dengan standar ASN juga mimpi karena kepala desa bukan pejabat pemerintah dan perangkat desa bukan ASN. Kepala desa dipilih melalui politik kekerabatan dan politik uang. Perangkat desa direkrut melalui standar komunal dan penuh kolusi dan nepotisme.

Mengharapkan BPD berfungsi maksimal sebagaimana mestinya juga mimpi karena keberadaannya sama dengan tiadanya. Struktur organisasi dan pejabatnya memang ada. Papan namanya juga terpampang di depan Balai Desa. Akan tetapi, kantor dan staf sekretariat tidak ada. Dan yang lebih fatal lagi adalah tidak ada kegiatan yang terencana dan terprogram untuk melaksanakan fungsi dan tugasnya. Kegiatannya sangat tergantung pada niat baik dan undangan Kepala Desa. Jika Kepala Desa berniat baik dan mengundang anggota BPD mengadakan rapat maka terjadilah rapat. Jika Kepala Desa tidak mengundang rapat maka tidak

pernah ada rapat. Dalam rangka legitimasi Peraturan Desa dan lain-lain, Kepala Desa menyuruh perangkat desa menemui Ketua BPD untuk meminta tanda tangan. Dengan tanda tangan Ketua BPD tanpa ada rapat semua dokumen resmi seperti RPJM, RKP, dan APBDes sah secara hukum.

Mengharapkan pemilihan kepala desa bersih dari politik uang juga sulit karena politik uang sudah mengakar lebih dua ratus tahun di desa. Pemilihan kepala desa dimulai pada tahun 1814 zaman pemerintahan Raffles. Sejak zaman ini pemilihan kepala desa kental dengan politik uang. Bupati Temanggung³³ zaman Hindia Belanda melaporkan bahwa pemilihan kepala desa pada abad ke-19 di Jawa Tengah telah terjadi politik uang dan melibatkan pemodal (*botoh*) cukong-cukong Cina dari kota. Di Kabupaten Bekasi, seorang kepala desa terpilih mengaku menghabiskan uang sebesar satu miliar rupiah (Tahun 2016). Di Kabupaten Tangerang Sekretaris Daerahnya menjelaskan bahwa untuk menjadi kepala desa di daerahnya menghabiskan uang 1,5 miliar rupiah (Tahun 2017). Di Kabupaten Demak menghabiskan satu miliar (2017).

3. Perangkat Desa

Perangkat desa menjadi korban ketiga karena statusnya juga tidak jelas. Perangkat desa bukan bagian dari aparatur sipil negara (ASN) yang terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (P3K) sebagaimana diatur

³³ R.M.T. Tjokro Adi Koesoemo, Regent Temanggung, 1907, dalam *Tijdschrift voor het Binnenlandsch Bestuur, Twee-En-Dertigste Deel*, Batavia: G. Kolff & Co. hlm. 99-101

dalam UU No. 5/2014. Perangkat desa bukan pegawai honorer kabupaten/kota. Perangkat desa juga bukan pekerja/buruh sebagaimana diatur dalam UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan. Dengan demikian, perangkat desa dilihat dari undang-undang yang mengatur status kepegawaian di Indoensia tidak termasuk pegawai apapun: ASN bukan dan Pekerja/Buruh juga bukan.

Sama dengan kepala desa, perangkat desa juga tidak mendapatkan hak-hak sebagai aparatur sipil negara: gaji, tunjangan jabatan, kenaikan pangkat, pembinaan dan pengembangan, dan pensiun. Perangkat desa hanya mendapatkan hak honorarium dari tanah jabatan bekas Kerajaan Mataram (untuk kepala desa di Jawa Tengah dan Jawa Timur), honorarium dari Pemerintah Kabupaten/Kota, dan dari Dana Desa. Masyarakat yang jernih nuraninya merasa kasihan melihat perangkat desa. Mereka diberi atribut-atribut dan pakaian seperti ASN. Tapi sebenarnya bukan ASN. Dalam pergaulan mereka dengan ASN lain sungguh kasihan melihatnya karena mereka malu dan rendah diri. Mereka sadar bahwa dirinya bukan ASN tapi dipaksa oleh kebijakan politik untuk berpura-pura sebagai ASN.

Gaji perangkat desa di Kabupaten Bogor jauh di bawah UMR yaitu Rp 1.000.000,00 per bulan yang diterimakan 6 bulan sekali. Padahal UMK/UMR untuk wilayah Kabupaten Bogor adalah sebesar Rp. 3.483.667,39,00. Di Kabupaten Demak Rp 1.750.000,00 per bulan. Di Kabupaten Boyolali Rp 1.710.000,00 per bulan dan untuk Sekretaris Desa non PNS sebesar Rp 2.000.000,00. Di Kabupaten Rembang Perangkat Desa memperoleh gaji pokok

sebanyak Rp 1.402.500 - Rp 1.540.000. Selain itu juga akan mendapatkan tunjangan sebanyak Rp 300 ribu. Sekretaris Desa memperoleh minimal Rp 1.785.000 dan maksimal Rp 1.960.000 sesuai jumlah penduduk desa masing-masing ditambah sebesar Rp 400.000,00. Di Kabupaten Malang Sekretaris Desa gajinya Rp 1.920.000,00 sedangkan perangkat desa lainnya sebesar Rp 1.440.000,00.

Dalam statusnya yang bukan ASN perangkat desa dituntut bekerja sebagaimana ASN. Mereka harus menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), Rencana Kerja (RK), Anggaran Pendapatan dan Belanja Des (APBDesa), laporan keuangan, laporan pemerintahan, laporan pertanggungjawaban, administrasi aset, administrasi pertanahan, administrasi perpajakan, dan lain-lain sesuai dengan standar birokrasi dan teknokrasi. Akibatnya mereka hanya sekedar melaksanakan perintah dan petunjuk. Dalam hal menyusun RK dan APBDesa perangkat desa sangat tergantung kepada Pendamping Desa, staf kecamatan, dan staf Dinas Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten.

Hubungan pemerintahan yang melahirkan korban pada pihak rakyat desa menciptakan kemiskinan di perdesaan yang tak pernah teratasi dengan tuntas sejak zaman penjajahan. Menurut Bank Dunia (The World Bank) kemiskinan di desa-desa di Indonesia masih cukup besar baik dalam nilai absolut maupun tingkat (rasio) kemiskinan (Laporan Indonesia Economic Quarterly Bank Dunia, September 2018, Jumat, 21/9/2018). Pada Maret 2018, sebenar 61,9% penduduk miskin tinggal di Desa dan tingkat kemiskinannya mencapai 13,2%. Tabel 1 adalah data kemiskinan mulai tahun 1970 sampai 2017.

Tabel 1

**Jumlah Penduduk Miskin, Persentase Penduduk Miskin
dan Garis Kemiskinan, 1970-2017**

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta Orang)			Persentase Penduduk Miskin			Garis Kemiskinan (Rp/Kapita/Bulan)	
	Kota	Desa	Kota + Desa	Kota	Desa	Kota + Desa	Kota	Desa
1970	n.a	n.a	70,00	n.a	n.a	60,00	n.a	n.a
1976	10,00	44,20	54,20	38,80	40,40	40,10	4 522	2 849
1978	8,30	38,90	47,20	30,80	33,40	33,30	4 969	2 981
1980	9,50	32,80	42,30	29,00	28,40	28,60	6 831	4 449
1981	9,30	31,30	40,60	28,10	26,50	26,90	9 777	5 877
1984	9,30	25,70	35,00	23,10	21,20	21,60	13 731	7 746
1987	9,70	20,30	30,00	20,10	16,10	17,40	17 381	10 294
1990	9,40	17,80	27,20	16,80	14,30	15,10	20 614	13 295
1993	8,70	17,20	25,90	13,40	13,80	13,70	27 905	18 244
1996	7,20	15,30	22,50	9,70	12,30	11,30	38 246	27 413
1996	9,42	24,59	34,01	13,39	19,78	17,47	42 032	31 366
1998	17,60	31,90	49,50	21,92	25,72	24,20	96 959	72 780
1999	15,64	32,33	47,97	19,41	26,03	23,43	92 409	74 272
2000	12,31	26,43	38,74	14,60	22,38	19,14	91 632	73 648
2001	8,60	29,27	37,87	9,79	24,84	18,41	100 011	80 382
2002	13,32	25,08	38,39	14,46	21,10	18,20	130 499	96 512
2003	12,26	25,08	37,34	13,57	20,23	17,42	138 803	105 888
2004	11,37	24,78	36,15	12,13	20,11	16,66	143 455	108 725
2005	12,40	22,70	35,10	11,68	19,98	15,97	165 565	117 365
2006	14,49	24,81	39,30	13,47	21,81	17,75	174 290	130 584
2007	13,56	23,61	37,17	12,52	20,37	16,58	187 942	146 837
2008	12,77	22,19	34,96	11,65	18,93	15,42	204 896	161 831
2009	11,91	20,62	32,53	10,72	17,35	14,15	222 123	179 835
2010	11,10	19,93	31,02	9,87	16,56	13,33	232 989	192 354
Maret 2011	11,05	18,97	30,02	9,23	15,72	12,49	253 016	213 395
September 2011	10,95	18,94	29,89	9,09	15,59	12,36	263 594	223 181

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta Orang)			Persentase Penduduk Miskin			Garis Kemiskinan (Rp/Kapita/Bulan)	
	Kota	Desa	Kota + Desa	Kota	Desa	Kota + Desa	Kota	Desa
Maret 2012	10,65	18,49	29,13	8,78	15,12	11,96	267 408	229 226
September 2012	10,51	18,09	28,59	8,60	14,70	11,66	277 382	240 441
Maret 2013	10,33	17,74	28,07	8,39	14,32	11,37	289 042	253 273
September 2013	10,63	17,92	28,55	8,52	14,42	11,47	308 826	275 779
Maret 2014	10,51	17,77	28,28	8,34	14,17	11,25	318 514	286 097
September 2014	10,36	17,37	27,73	8,16	13,76	10,96	326 853	296 681
Maret 2015	10,65	17,94	28,59	8,29	14,21	11,22	342 541	317 881
September 2015	10,62	17,89	28,51	8,22	14,09	11,13	356 378	333 034
Maret 2016	10,34	17,67	28,01	7,79	14,11	10,86	364 527	343 647
September 2016	10,49	17,28	27,76	7,73	13,96	10,70	372 114	350 420
Maret 2017	10,67	17,10	27,77	7,72	13,93	10,64	385 621	361 496
September 2017	10,27	16,31	26,58	7,26	13,47	10,12	400 995	370 910

Sumber: BPS 2018

Data tersebut menunjukkan bahwa kemiskinan di desa sejak tahun 1970 sampai sekarang (42 tahun) masih cukup tinggi. Kalau dilihat 10 tahun terakhir juga tidak banyak mengalami perubahan. Pada 2008 orang miskin di desa sebanyak 22,19 juta (18,93%). Pada 2017 orang miskin di desa sebanyak 16,31 juta orang (13,47%). Dilihat dari trendnya mulai tahun 2008 ke tahun 2017 (10 tahun) turun rata-rata per tahun 0,64% (18,93% - 13,47%). Jadi, orang miskin berkurang rata-rata per tahun tidak ada 1%. Kondisi ini sangat tidak logis mengingat negara kita yang kaya raya. Hal ini pasti ada yang salah urus terhadap masyarakat desa.

Jika dilihat dari ukuran kemiskinan, orang miskin di Indonesia ini bukan miskin tapi sangat melarat. Pada tahun 2017 sebanyak 16,31 adalah miskin. Orang ini disebut miskin karena hanya mempunyai pengeluaran untuk

makan, pakaian, dan berteduh senilai Rp 370,950,00 per bulan alias Rp 12.365,00 per hari. Angka Rp 370,950,00 per bulan alias Rp 12.365,00 per hari ini mempunyai arti bahwa orang yang pengeluarannya di atas Rp 370,950,00 per bulan alias Rp 12.365,00 per hari adalah orang tidak miskin. Misal, jika Badu pengeluarannya per bulan adalah Rp 400.000,00 pada tahun 2017 maka dia bukan orang miskin. Kalau per bulan Rp 370,950,00 maka per hari adalah Rp 12.365,00. Jadi, orang yang pengeluaran hariannya Rp 13.000,00 maka dia bukan orang miskin. Coba kita bayangkan orang dengan pengeluaran Rp 13.000,00 untuk makan, pakaian, dan berteduh bagaimana kualitas makanannya, kualitas pakaiannya, dan bentuk tempat berteduhnya. Tentu sangat tidak layak. Padahal menurut BPS orang ini tidak termasuk orang miskin. Bagaimana dengan orang dengan pengeluarannya per bulan Rp 370,950,00 atau per hari Rp 12.365,00. Orang yang disebut BPS miskin ini menurut saya bukan miskin tapi orang yang sangat melarat. Hidupnya sudah jauh dari standar hidup layak.

Ukuran orang miskin lebih masuk akal dan manusiawi menggunakan standar Bank Dunia yaitu \$2 US dihitung berdasarkan pendapatan per hari. Orang disebut miskin jika pendapatannya kurang dari \$2 US per hari. Dengan kurs Rp 14.800,00 per \$1 US maka \$2 US = Rp 29.600,00. Jadi, orang yang pendapatannya kurang dari Rp 29.600,00 per hari disebut miskin. Kalau pendapatannya per hari \$2 US atau Rp 29.600,00 tidak termasuk miskin. Ukuran ini lebih masuk akal karena orang yang pendapatannya per hari Rp 29.600,00 masih bisa membeli makanan, pakaian, dan tempat teduh yang layak.

Jika ukuran orang desa yang miskin tersebut menggunakan standar Bank Dunia maka jumlahnya

pada tahun 2017 menjadi $2,4 \times 16.310.000 = 39.144.000$ jiwa. Jumlah ini lebih banyak dengan jumlah penduduk Malaysia.

Sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 untuk mencapai tujuan negara yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa maka dibentuklah pemerintahan negara Indonesia. Jadi, instrumen untuk menyejahterakan dan mencerdaskan kehidupan bangsa adalah pemerintahan yaitu organ resmi negara. Fungsi utama pemerintahan adalah menyejahterakan rakyat melalui pemberian layanan publik kepada *citizens* (warga negara) berupa barang publik dan jasa publik. Berdasarkan mandat Konstitusi tersebut maka seharusnya Negara membentuk pemerintahan yang bisa menjangkau seluruh lapisan masyarakat sampai ke desa. Akan tetapi, Negara tidak membentuk pemerintahan sampai ke desa. Akibatnya Negara tidak memberi pelayanan publik kepada warga negara yang tinggal di desa.

Perlu diketahui model pemerintahan NKRI saat ini meniru model pemerintahan kolonial Hindia Belanda dengan sedikit perubahan. Sebagaimana pemerintah kolonial, NKRI tidak membentuk pemerintahan sampai di desa. Pada zaman kolonial pemerintahan terdiri atas pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah karesidenan, Pemerintah Kabupaten/Kota (*regentschapen/stadsgemeente*), pemerintah kawedanan (*district*), dan pemerintah asisten wedana (*onder district*). Di bawah asisten wedana tidak ada pemerintahan formal, yang ada adalah pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) dengan istilah Pemerintah Gementé Bumiputra/Pribumi (*Inlandsche Gemeente*). Pemerintah Gementé Bumiputra/Pribumi bukan pemerintahan resmi tapi korporasi atau *rechtspersoon* (badan hukum)

gemente pribumi desa yang dibentuk oleh Negara dengan ordonansi (IGO 1906 dan IGOB 1938). Berdasarkan pengaturan demikian, Negara tidak berurusan langsung dengan rakyat desa. Untuk berurusan dengan rakyat desa, Negara harus melalui kepala korporasi komunitasnya: lurah (kepala desa) sebagai perantara (*tussenpersoon/ broker* atau *intermediaries*). Di sini kepala desa berfungsi sebagai perantara (*tussenperson* atau *broker*) antara kepentingan rakyatnya dengan kepentingan Pemerintah Atasan dan sebaliknya. *Regent/Bupati* dan bawahannya tidak bisa berhubungan dengan rakyat desa. Untuk berhubungan dengan rakyat desa, *Regent/Bupati* dan bawahannya harus melalui kepala desa sebagai perantaranya (*tussenpersoon* atau *broker*). Sebaliknya, rakyat desa juga tidak bisa berhubungan langsung dengan Bupati. Semua kepentingan rakyat desa harus diserahkan dulu kepada kepala desa sebagai *brokernya*. Begitu juga Bupati. Semua kepentingan Pemerintah Kabupaten yang berhubungan dengan rakyat desa seperti penarikan pajak bumi, tugas wajib kerja, pelaksanaan pendidikan dasar, kredit tani, dan pelaksanaan lumbung padi, harus dengan perantara kepala desa melalui pejabat resminya: Asisten Wedana (Onghokham, 1975: 162-166).

Mirip dengan zaman kolonial, berdasarkan UU No. 23/2014 struktur organisasi pemerintahan terdiri atas Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Di bawah Kabupaten/Kota tidak ada pemerintahan formal, yang ada adalah pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) dengan istilah Pemerintahan Desa dan Pemerintahan Desa Adat. Pemerintahan Desa dan Pemerintahan Desa Adat bukan pemerintah formal tapi korporasi sosial-politik di Desa yang dibentuk oleh Negara dengan UU No. 6/2014. Sebagai

korporasi, Pemerintah Desa mempunyai yurisdiksi sendiri yang tidak bisa diintervensi langsung oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Berdasarkan pengaturan demikian, Negara tidak bisa berurusan langsung dengan rakyat desa. Untuk memberi pelayanan publik kepada rakyat desa, Negara harus melalui kepala korporasinya (kepala desa) sebagai *tussenpersoon* atau *broker*. Kepala desa adalah kepala badan hukum semi otonom yang mewakili masyarakat desa. Ia bukan bawahan bupati/walikota. Ia sama-sama kepala badan hukum menurut undang-undang. Bupati/walikota adalah kepala badan hukum pemerintah lokal/daerah otonom sedangkan kepala desa adalah kepala badan hukum sosial-politik desa. Oleh karena itu, bupati/walikota tidak bisa memberi perintah langsung kepada kepala desa untuk melaksanakan tugas bupati/walikota karena bukan aparatur bawahannya. Kepala desa bisa menolak perintah bupati jika materi perintahnya tidak sesuai dengan UU No. 6/2014.

Masalah menjadi rumit karena status badan hukum desa bukan badan hukum pemerintahan daerah otonom (*local self-government*) sebagaimana kabupaten/kota. Hal ini berbeda dengan provinsi dan kabupaten/kota yang sama-sama badan hukum daerah otonom. Oleh karena itu, provinsi dan kabupaten/kota menyelenggarakan urusan pemerintahan yang segaris/linear. Tidak demikian dengan Pemerintah Desa. Urusan pemerintahan yang diselenggarakan Pemerintah Desa tidak segaris atau berbeda dengan urusan pemerintahan yang diselenggarakan Kabupaten/Kota dan Provinsi. Pemerintah Desa tidak mengurus pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan dan kawasan permukiman, dan seterusnya. Pemerintah Desa hanya mengatur dan mengurus urusan asal-usul

dan urusan skala lokal. Akibatnya pelayanan publik bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan dan kawasan permukiman, dan seterusnya tidak diurus oleh Pemerintah Desa karena Pemerintah Desa tidak mempunyai kewenangan mengurusnya. Karena tidak mengurus bidang-bidang tersebut maka Pemerintah Desa tidak mempunyai dinas pendidikan, dinas kesehatan, dinas pengairan, dan seterusnya sebagai pelaksana urusan pemerintahan yang linear dengan urusan pemerintahan yang diselenggarakan kabupaten/kota. Pemerintah Desa hanya mempunyai kepala desa dan perangkat desa sebagai organ korporasi sosial-politik. Sementara itu, Pemerintah Kabupaten/Kota tidak bisa masuk langsung ke Desa karena terhalang oleh status desa sebagai badan hukum (korporasi). Ia bukan *local self-government*, bukan *local state-government*, bukan OPD (organisasi perangkat daerah) kabupaten/kota, dan bukan subordinat Pemerintah Kabupaten/Kota. Pemerintah Desa adalah korporasi sosial-politik semi otonom di bawah Pemerintah Kabupaten/Kota yang mempunyai yurisdiksi dan sistem kerja sendiri.

Pemerintah Desa mempunyai mekanisme sendiri dan berdiri sendiri. Ia mempunyai lembaga-lembaga mirip lembaga-lembaga Kabupaten/Kota: 1) kepala desa mirip dengan bupati/walikota; 2) BPD mirip dengan DPRD; 3) Peraturan Desa (Perdes) mirip dengan Peraturan Daerah (Perda); 4) APBDesa mirip dengan APBD; 5) Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Desa mirip dengan RPJM Kabupaten/Kota; dan 6) Rencana Kerja (RK) Desa mirip dengan RK Kabupaten/Kota. Kebijakan umum dibuat dalam bentuk Perdes yang dibuat oleh Kepala Desa dan BPD. Perdes dioperasionalkan dengan Peraturan Kepala Desa. Pemerintah Desa harus membuat

Perdes tentang RPJM. RPJM dibuatkan lagi Perdes tentang RK dan APBDesa tiap tahun. Akan tetapi, program yang dibuat dalam RPJM, RK, dan APBDesa hanya legitimasi atas kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah pusat melalui Peraturan Menteri. Semua kebijakan tersebut hanya berputar-putar pada kegiatan sehari-hari pemerintahan desa: 1) menarik pajak bumi dan bangunan; 2) membangun infrastruktur; 3) menjadi perantara permohonan surat-surat resmi ke pemerintah atasan; 4) memobilisasi perempuan ikut PKK dan Posyandu; 5) memobilisasi anggota BPD, ketua RT, ketua RW, dan anggota LPM mengikuti rapat desa membuat Perdes dan lain-lain; 6) memobilisasi warga desa untuk kerja wajib/gotong royong (*heerendiensten*), dan 7) melaksanakan tugas pemerintah atasan. Ketujuh kegiatan pemerintahan sehari-hari tersebut didanai Dana Desa (DD) dan Alokasi Dana Desa (ADD) dengan jumlah sangat besar (miliaran).

Penggunaan DD dan ADD tersebut saat ini bermasalah karena banyak dikorupsi dan disalahgunakan oleh kepala desa dan pemangku kepentingan. Hal ini terjadi karena Pemerintah Desa yang hanya korporasi komunitas diurus oleh kepala desa, perangkat desa, anggota BPD, dan lembaga kemasyarakatan warisan Jepang dan Orde Baru. Lembaga ini tidak mempunyai kapasitas mengelola DD dan ADD karena sumber daya manusianya tidak kompeten. Kepala desa diisi dengan cara pemilihan langsung dari warga desa yang rendah pendidikannya sedangkan perangkat desa diisi dengan cara seleksi dan pengangkatan yang tidak berdasarkan UU No. 5/2014 tentang ASN. Perangkat desa terdiri atas sekretaris desa, kepala-kepala urusan, kepala dusun, dan staf teknis. Semuanya staf dengan kompetensinya sangat rendah karena direkrut tidak berdasarkan standar ASN tapi

berdasarkan standar komunitas sehingga tidak mampu melaksanakan program yang birokratis dan teknokratis. Kedua, Pemerintah Desa tidak mengurus urusan-urusan pemerintahan yang jelas. Akibatnya, Pemerintah Desa tidak membuat penganggaran berdasarkan rumus *money follow functions*. Pemerintah Desa tidak mempunyai fungsi-fungsi pemerintahan yaitu urusan-urusan pelayanan publik yang harus dilaksanakan. Oleh karena itu, Pemerintah Desa menjadi bingung sendiri ketika harus membuat program dengan uang yang sangat besar.

Untuk mengatasi ketidakmampuan dan kebingungannya, Pemerintah memberi tenaga pendamping. Lalu agar DD dan ADD tidak dikorupsi maka Pemerintah menugaskan Inspektorat (Kabupaten/Kota/Provinsi/Pusat), kepolisian, dan Komando Teritorial Militer untuk mengawasi. Cara mengatasi masalah dengan cara asal-asalan tersebut tentu tidak mengatasi masalah karena masalahnya terletak pada status desa yang tidak jelas jenis kelaminnya, kompetensi dan profesionalitas kepala desa dan perangkatnya, kewenangan yang tidak segaris dengan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota, statusnya sebagai badan hukum yang malah menjadi penghalang Pemerintah Kabupaten/Kota memberikan pelayanan publik langsung kepada rakyat desa, tiadanya urusan pemerintahan dasar yang dimiliki oleh pemerintah desa, dan tiadanya lembaga pelaksana urusan pemerintahan yang memberikan pelayanan barang dan/atau jasa publik kepada warga desa sesuai dengan kepentingan dan kebutuhannya.

Dana Desa dan ADD yang sangat besar tersebut akan bernasib sama dengan dana Bantuan Desa (Bandes) dan dana IDT (Inpres Desa Tertinggal) zaman Orde Baru. Perlu diketahui bahwa Pemerintah pada Pelita I (1969-

1974) telah menyalurkan dana desa sebesar Rp 100.000,00 dan berakhir pada 1999 sebesar Rp 10.000.000,00 setiap tahun. Kemudian pada 1995-1998 Pemerintah juga menyalurkan dana desa IDT sebesar Rp 20.000.000,00 untuk desa miskin. Semuanya menguap tanpa hasil atau tidak berdampak kepada peningkatan kesejahteraan warga desa. Kebijakan Dana Desa dan ADD inipun tampaknya bernasib sama. Rakyat desa tetap tidak bisa sejahtera karena penggunaan Dana Desa tidak ditujukan untuk memberi pelayanan publik dasar kepada warga negara yang tinggal di desa.

Dalam kondisi Pemerintah Desa yang tidak kompeten dan bingung sendiri, Pemerintah Kabupaten/Kota tidak bisa berbuat banyak karena terhalang oleh status Pemerintah Desa sebagai badan hukum semi otonom yang mempunyai yurisdiksi sendiri. Pemerintah Kabupaten/Kota hanya bisa mengurus dirinya sendiri yang tidak bersentuhan langsung dengan kepentingan warga desa. Pemerintah Kabupaten/Kota hanya bisa menitipkan SD pada tiap desa, menempatkan bidan desa untuk melayani beberapa desa, mendirikan Puskesmas untuk melayani beberapa desa, mendirikan SMP untuk melayani beberapa desa, dan membangun infrastruktur (jalan, jembatan, dan bangunan irigasi) dalam yurisdiksinya. Pemerintah Kabupaten tidak bisa memberikan pelayanan publik langsung kepada warga desa berupa infrastruktur fasilitas umum dan sosial, infrastruktur ekonomi (sarana dan prasarana ekonomi, dukungan permodalan, akses pemasaran, dan dukungan produksi dan sumber daya), sanitasi, air bersih, sampah, transportasi publik, air petani/irigasi, pemberdayaan masyarakat, dan pelayanan perlindungan (rasa tenteram, tertib, dan aman). Kalau akan memberi pelayanan barang dan jasa publik tersebut

Pemerintah Kabupaten/Kota harus bernegosiasi dengan kepala badan hukumnya (kepala desa).

Kondisi desa tersebut sama dengan kondisi desa pada zaman Belanda sebagaimana dijelaskan oleh Joeniarto SH, pakar hukum tata negara Universitas Gadjah Mada. Joeniarto (1967: 66) menjelaskan bahwa kebijakan pemerintah Hindia Belanda dalam menyelenggarakan Pemerintahan Desa sebagaimana diatur dalam IGO 1906 dan IGOB 1938 hanya untuk keuntungan bangsa Belanda saja. Dengan cara menyelenggarakan pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) maka penguasa yang berbangsa Belanda tidak perlu memberikan pelayanan publik kepada rakyat desa dengan cara menggaji pengurusnya dan membiayai pelayanan publik untuk menyejahterakan penduduk desa. Penguasa hanya mengawasi saja. Penguasa tidak mengurus rakyat desa. Masyarakat desa disuruh mengurus dirinya sendiri bermodalkan tanah komunal warisan Kerajaan Mataram dan kebijakan tanam paksa. Meskipun tidak mengeluarkan ongkos banyak tapi Penguasa tetap bisa mencengkeram penduduk desa dan tanahnya untuk kepentingan politik dan ekonomi bangsa Belanda. Model ini yaitu Penguasa tidak mau mengurus rakyat desa dengan menggaji pengurusnya sesuai dengan standar ASN dan memberikan pelayanan publik dasar kepada penduduk desa diteruskan sampai sekarang di bawah UU No. 6/2014.

Gambaran pelayanan publik dapat dilihat pada hasil penelitian lapangan di Desa Loireng, Kecamatan Sayung, Kabupaten Demak, Jawa Tengah ³⁴. Desa Loireng terletak di Kecamatan Sayung, Kabupaten Demak, Provinsi Jawa Tengah. Posisinya berada pada 15 Km di sebelah

³⁴ Penelitian ini telah dimuat dalam Jurnal Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (AsIAN), Vol 5 No 2, 2017.

timur kota Semarang. Dengan mengikuti jalan negara Semarang-Demak Km 14, Desa Loireng berada di sebelah kanan jalan. Sebagai tanda masuk ke Desa Loireng adalah gapura dengan tulisan besar SAYUNG TURI. Dari gapura ini masuk menyusuri jalan kurang lebih 1,2 Km.

Pengurus desa terdiri atas kepala desa, sekretaris desa, lima kepala urusan, dan empat kepala dusun. Kepala desa baru dijabat oleh Nur Hariri yang terpilih pada 2017. Sekretaris desa dijabat oleh Ahmadi yang sudah menjabat sejak 1983. Ia diangkat sebagai PNS berdasarkan UU No. 32/2004. Kepala urusan terdiri atas kepala urusan pembangunan dan kesejahteraan rakyat yang dijabat oleh Hambali dengan staf Rahmat; kepala urusan pemerintahan yang dijabat oleh Munif dengan staf Lely Rahmawati; kepala urusan keuangan yang dijabat oleh Sokip dengan staf Sanwar. Kepala urusan adalah unsur staf yang berada di bawah sekretaris desa. Selain kepala urusan juga terdapat staf teknis yaitu Jogogoyo, Ulu-ulu, dan Modin. Jogoboyo adalah staf yang mengurus keamanan desa, dijabat oleh Nurudzolam; Ulu-ulu adalah staf yang mengurus pengairan desa, dijabat oleh Budiono dan Anwar Sadat. Modin adalah staf yang mengurus nikah-rujuk-cerai, dijabat oleh A. Hakim. Staf teknis di bawah sekretaris desa. Pejabat lainnya adalah kepala dusun. Kepala dusun adalah pejabat kewilayahan yaitu pejabat yang memimpin wilayah sebagai bagian wilayah desa. Ia bertanggung jawab kepada kepala desa. Karena Desa Loireng mempunyai empat dusun maka kepala dusunnya ada empat: Kepala Dusun Loireng Kulon yang dijabat oleh Masruroh, Kepala Dusun Loireng Tengah yang dijabat oleh Muhariroh, Kepala Dusun Loireng Wetan yang dijabat oleh Ngaliman, dan Kepala Dusun Onggorawe yang dijabat oleh Abdul Ghoni. Semua kepala

urusan dan kepala dusun statusnya bukan Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagaimana diatur dalam UU No. 5/2014. Meskipun bukan ASN tapi mereka menggunakan seragam dan atribut ASN. Mereka juga bukan pekerja/buruh sebagaimana diatur dalam UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan. Jadi, status kepegawaiannya tidak jelas: bukan ASN dan bukan pekerja/buruh. Oleh karena itu, jika terjadi perselisihan kepegawaian/ketenagakerjaan mereka tidak bisa menggunakan UU No. 5/2014 atau UU No. 13/2003 untuk melindungi hak-haknya.

Kepala desa dan perangkat desa tidak mendapat gaji dari pemerintah karena bukan ASN. Sebagai gantinya mereka mendapatkan tanah bengkok dengan hak garap. Artinya selama menjabat mereka dapat menggarap sawah bengkoknya. Jika sudah tidak menjabat mereka tidak bisa lagi menggarap sawahnya. Kepala desa mendapatkan sawah bengkok 24 bau (1 bau = 0,6 hektar). Sekretaris desa mendapatkan sawah bengkok 12 bau. Perangkat desa mendapatkan sawah bengkok 2,5 bau. Sawah bengkok adalah sawah komunal bekas tanah lungguh zaman Mataram Islam yang diatur ulang oleh Penjajah Belanda. Di bawah kebijakan tanam paksa, *cultuur stelsel* (1830-1870) semua tanah di desa dijadikan tanah komunal (De Kat Angelino, 1931). Dengan menjadikan tanah desa sebagai tanah komunal maka pemerintah dapat dengan mudah mengatur tanah desa untuk kepentingan tanam paksa pada zaman *cultuur stelsel* dan penyewaan tanah kepada pemodal swasta pada masa liberalisme (1871-1942). Penggajian kepala desa dan perangkat desa model kolonial tersebut masih digunakan menggaji kepala desa dan perangkat desa sampai sekarang.

Selain mendapatkan gaji berupa tanah bengkok kepala desa dan perangkat desa juga mendapat pendapatan tetap

dari Pemerintah Kabupaten Demak per bulan dari sumber ADD (Alokasi Dana Desa). Kepala desa mendapat Rp 2.500.000, sekretaris desa tidak mendapatkan karena ia PNS (kalau di desa lain yang non PNS mendapatkan Rp 1.750.000), dan perangkat desa mendapat Rp 1.250.000. Ketua RT dan ketua RW juga mendapat biaya operasional per bulan Rp 150.000.

Kantor dan Balai Desa terletak di bagian timur desa. Kantor Desa adalah tempat resmi kepala desa, sekretaris desa, dan perangkat desa berkantor dan memberikan pelayanan publik kepada warga desa. Kantor Desa resminya mulai buka pukul 08.00 dan tutup pukul 13.00 mulai Senin sampai dengan Jumat. Sabtu dan Ahad tutup. Akan tetapi, kantor desa buka pukul 09.00 dan tutup pukul 12.00. Adapun Balai Desa adalah tempat pertemuan warga desa membahas masalah pembangunan dan pelayanan publik desa seperti Musyawarah Desa membahas rencana pembangunan jangka menengah dan rencana pembangunan tahunan, rapat BPD membahas Peraturan Desa, dan pertemuan warga desa lainnya.

Perangkat desa yang setiap hari berkantor di Kantor Desa adalah sekretaris desa sedangkan kepala desa dan perangkat desa lainnya tidak demikian. Setiap Senin dan Jumat kepala desa dan semua perangkat desa hadir di Kantor Desa. Akan tetapi, Selasa sampai dengan Jumat tidak semua perangkat desa hadir. Pada hari-hari tersebut perangkat desa hadir dengan cara piket: per hari empat orang. Sekretaris desa hadir setiap hari karena berstatus ASN (PNS) sedangkan kepala desa pada Selasa sampai Jumat lebih banyak absen daripada hadir. Warga desa yang berurusan dengan tanda tangan kepala desa harus meninggalkan surat/dokumen yang diajukan di Kantor Desa untuk diambil pada keesokan harinya.

Kegiatan utama pemerintah desa adalah menarik pajak bumi dan bangunan (PBB). Kabupaten menyerahkan data pembayar PBB melalui Camat Sayung. Camat Sayung menyerahkan data tersebut kepada Kepala Desa Loireng. Kegiatan lainnya adalah melayani warga desa yang memerlukan surat pengantar. Warga desa yang mengajukan KTP dan KK tidak bisa dilayani final di Kantor Desa tapi dibuatkan surat pengantar oleh sekretaris desa yang ditandatangani oleh kepala desa. Sebelum datang ke Kantor Desa, pemohon harus mendatangi rumah ketua RT untuk minta tanda tangan. Di sini pemohon bisa langsung ketemu dengan ketua RT dan bisa tidak ketemu karena ketua RT tidak mempunyai jadwal pelayanan. Pemohon umumnya datang malam hari atau hari Ahad karena pada siang hari di luar Ahad ketua RT bekerja di sawah atau di pabrik di kota Semarang. Kalau bisa ketemu langsung dengan ketua RT permohonan langsung dilayani. Akan tetapi, kalau ketua RT tidak berada di rumah, anggota keluarganya minta surat ditinggal di rumahnya. Jika demikian, maka surat pengantar tersebut baru bisa diambil esok harinya. Setelah selesai berurusan dengan ketua RT, pemohon mendatangi rumah ketua RW. Di sini juga prosedurnya juga sama dengan berurusan dengan ketua RT. Setelah selesai berurusan dengan ketua RW baik pada hari yang sama atau pada esok harinya, pemohon mendatangi Kantor Desa. Di Kantor Desa pemohon diterima oleh perangkat desa dan Sekretaris Desa. Sekretaris Desa membuatkan surat pengantar resmi dan memberi nomor surat. Jika pada saat itu kepala desa berada di Kantor Desa maka pada saat itu juga surat bisa ditanda tangani kepala desa. Akan tetapi, yang banyak terjadi adalah kepala desa tidak berada di tempat. Oleh karena itu, surat pengantar

resmi tersebut harus ditinggal dan baru esok harinya diterima pemohon. Setelah mendapat tanda tangan kepala desa, pemohon mendatangi Kantor Kecamatan. Di sini pun surat hanya diterima dan dicatat di buku agenda. Pemohon disuruh pulang dan seminggu atau dua minggu diminta datang untuk difoto (untuk KTP elektronik). Setelah difoto, KTP tidak langsung jadi. Pemohon disuruh pulang dan menunggu dua minggu. Petugas meneruskan data pemohon ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Demak. Nara sumber menceritakan bahwa warga yang belum memiliki KTP elektronik memerlukan waktu lama untuk mendapatkannya. Mulai mengajukan permohonan sampai keluar KTP dan KK-nya memerlukan waktu kurang lebih tiga bulan. Adapun untuk mengurus KK memerlukan waktu satu bulan karena cukup tanda tangan Camat.

Pemerintah desa juga memberikan pelayanan jual beli sawah. Warga desa yang menjual atau membeli tanah mendatangi Kantor Desa. Sekretaris desa dan kepala desa menyiapkan semua dokumen yang diperlukan. Di sini terjadi negosiasi antara kepala desa dengan penjual sawah/tanah untuk menentukan besarnya uang jasa pelayanan. Meskipun sudah ada Peraturan Bupati tentang jasa pelayanan penjualan tanah sebesar 1% dari harga jual tapi tidak dipatuhi kepala desa. Riilnya kepala desa minta antara 2% sampai dengan 2,5% dari harga jual. Uang jasa pelayanan ini dilegitimasi dengan istilah adat: uang *pologoro*. Istilah *pologoro* berasal dari praktik pemerintahan desa zaman penjajahan Belanda dimana pemerintah kolonial memberi izin kepada kepala desa untuk minta uang jasa pelayanan atas transaksi jual beli tanah. Di samping uang *pologoro*, pada zaman penjajahan kepala desa juga diberi izin minta uang *panyeksen*:

uang jasa sebagai saksi atas terjadinya transaksi hukum antarpara pihak di desa (Kartohadikoesoemo, 1984). Uang *penyeksen* masih diminta kepada warga desa yang mengadakan keramaian dalam acara menikahkan atau mengkhitankan anaknya. Warga yang mengadakan keramaian minta izin kepada kepala polisi melalui kepala desa. Kepala desa minta uang *penyeksen*.

Pemerintah desa juga merancang program pembangunan infrastruktur desa dengan biaya dari APBDesa dan swadaya masyarakat. APBDesa bersumber dari hasil penjualan tanah kas desa, alokasi dana desa (ADD) dari Kabupaten, dan Dana Desa dari APBN. Swadaya masyarakat berupa kerja wajib desa yang diuangkan dalam bentuk rupiah. Kerja wajib desa tersebut adalah kerja wajib negara warisan kebijakan pemerintah kolonial yang disebut *heerendiensten* (Angelino, 1931; Furnivall, 1916, 1956; Suroyo, 2000).

Pemerintah desa merupakan objek pelaku program dan/atau proyek pemerintah atasan: kecamatan, kabupaten, provinsi, dan pusat. Pemerintah Desa Loireng melaksanakan proyek keluarga berencana dari Kabupaten Demak, membantu kelancaran proyek Mbangun Desa dari Provinsi Jawa Tengah, dan membantu pelaksanaan program TNI Manunggal dari Kodam IV Diponegoro Jawa Tengah dan DIY. Semua program dan proyek tersebut direncanakan oleh pemerintah atasan tanpa melibatkan pemerintah desa. Pemerintah desa hanya melaksanakan atau membantu pelaksanaannya saja.

Pemerintah Desa Loireng tidak memberikan pelayanan pendidikan dasar kepada warganya. Di desa ini memang terdapat SD Negeri Loireng tapi bukan milik pemerintah desa. SD Negeri Loireng milik Kabupaten Demak di bawah Dinas Pendidikan Kabupaten.

Pemerintah Desa hanya memiliki Taman Kanak-Kanak (TK) yang gedungnya menempati salah satu ruang kelas SD. TK ini gaji guru dan biaya operasionalnya ditanggung oleh Pemerintah Desa dan wali murid.

Pemerintah Desa Loireng tidak memberikan pelayanan kesehatan kepada warga desa. Di desa ini terdapat Bidan Desa. Akan tetapi, ia bukan pegawai pemerintah desa. Ia pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten Demak yang ditugaskan di Desa Loireng. Ia di bawah pembinaan Kepala Puskesmas Kecamatan Sayung. Bidan Desa memberikan pelayanan kebidanan kepada warga desa di bawah tanggung jawab Dinas Kesehatan Kabupaten. Warga desa yang sakit dan yang memerlukan perawatan kesehatan datang ke Puskesmas Kecamatan Sayung milik Kabupaten Demak karena di sini tidak ada kantor Puskemas Pembantu.

Pemerintah Desa Loireng tidak memberikan pelayanan sosial-ekonomi kepada warga desa. Di desa ini tidak ada Koperasi Unit Desa (KUD) atau Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) sebaga lembaga ekonomi desa. Pemerintah desa tidak mengurus infrastruktur irigasi pertanian peninggalan zaman Belanda yang merupakan tulang punggung produksi pertanian. Infrastruktur irigasi pertanian peninggalan zaman Belanda tersebut sudah rusak parah dan dibiarkan terbelah tanpa ada pihak yang bertanggung jawab mengurus dan merawatnya: pemerintah kabupaten, provinsi, atau pusat. Kondisi sosial-ekonomi sektor pertanian Desa Loireng jatuh ke titik nadir karena infrastruktur irigasinya rusak parah ditambah masuknya air asin akibat air pasang laut Jawa. Sejak sepuluh terakhir air laut Jawa meninggi sehingga memasuki seluruh persawahan di Kecamatan Sayung bagian utara. Akibatnya, ratusan hektar sawah tidak

bisa ditanami padi. Banyak sawah yang *bero*. Sebagian sawah ditanami ikan nila, udang, dan bandeng. Akan tetapi, karena warga Desa Loireng tidak mempunyai pengalaman memelihara ikan maka hasilnya tidak maksimal. Menghadapi kondisi yang sangat merugikan petani tersebut pemerintah desa tidak berbuat apa-apa.

Pemerintah Desa Loireng juga tidak memberikan pelayanan bidang kesejahteraan masyarakat. Mata pencaharian warga sebagian besar adalah petani dan buruh tani, sebagian kecil pedagang kecil, beberapa orang mempunyai usaha kecil yaitu pembuatan tempe dan kerupuk, sebagian lagi buruh pabrik dan bangunan di kota Semarang, dan beberapa orang sebagai PNS. Pemerintah desa tidak memberikan pelayanan bidang sarana produksi pertanian: modal usaha, obat-obatan, bibit unggul, dan pupuk. Ia juga tidak mengurus kegiatan apapun kegiatan petani pasca panen seperti jaminan harga dasar, penyimpanan padi saat harga jatuh, dan pemasaran. Petani yang memiliki sawah kebingungan mengatasi masalah sulitnya air pada musim kemarau dan sulitnya membuang air pada musim hujan. Untuk membantu petani mengatasi masalah ini, pemerintah membentuk lembaga komunitas petani: Perkumpulan Petani Pengguna Air (P3A). P3A difungsikan sebagai wadah petani pengguna air untuk mengatur dan mengurus sendiri masalah pengairan untuk sawah anggotanya. Di sini tampak, pemerintah melempar tanggung jawab atas pelayanan pengairan kepada petani. Pemerintah menyerahkan urusan ini kepada petani sendiri atas nama pemberdayaan dan partisipasi masyarakat.

Di Desa Loireng terdapat lembaga kemasyarakatan yang dibentuk oleh masyarakat sendiri yaitu Jamaah Manaqib, Fatayat NU, Ranting NU, Ranting Muhammadiyah, dan

Majelis Taklim Salimah. Semua lembaga kemasyarakatan bentukan anggota masyarakat tersebut aktif melakukan kegiatan sesuai dengan kebutuhannya. Umumnya bergerak di bidang keagamaan. Di desa ini juga terdapat lembaga pendidikan yang didirikan oleh masyarakat yaitu PAUD dan SMP Islahiyah dan madrasah diniyah (sekolah agama Islam sore hari).

Di samping lembaga kemasyarakatan bentukan anggota masyarakat, di Desa Loireng juga terdapat lembaga kemasyarakatan bentukan Negara yaitu BPD (Badan Permusyawaratan Desa), LPMD (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa), RT (Rukun Tetangga), RW (Rukun Warga), PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga), P3A (Perkumpulan Petani Pengguna Air), dan Linmas (Perlindungan Masyarakat). Lembaga kemasyarakatan ini dibentuk oleh Negara berdasarkan Peraturan perundang-undangan. Lembaga-lembaga tersebut dijadikan alat negara untuk mencapai tujuan negara atas nama partisipasi rakyat. Lembaga-lembaga kemasyarakatan tersebut sebagian besar hanya papan nama dalam arti tidak ada kegiatannya. Lembaga yang sedikit berfungsi adalah BPD, RT, dan RW. BPD sedikit berfungsi saat dimobilisasi oleh kepala desa untuk mengesahkan RPJM, RK, dan APBDesa. Tanpa dimobilisasi BPD tidak melakukan kegiatan apa-apa. Dalam rapat, BPD hanya mengesahkan Peraturan Desa tentang RPJM Desa, RK Desa, dan APBDesa yang sudah disiapkan oleh kepala desa dan camat berdasarkan arahan dan atasannya. RT dan RW berfungsi saat membahas rencana pembangunan di RT dan RW-nya dan menandatangani surat-surat pengantar yang diajukan warga desa kepada kepala desa.

Dilihat dari perspektif *new public service*, negara gagal memberikan pelayanan publik di Desa Loireng. Dalam perspektif ini Negara wajib memberikan pelayanan publik kepada warga negara. Warga negara bukan *customer* dalam perspektif *new public management* tapi *citizens* dalam negara demokrasi. Warga negara di negara demokrasi wajib diberi pelayanan publik oleh negara tanpa dibedakan tempat tinggalnya, warna kulitnya, partai politiknya, organisasi sosialnya, agamanya, dan preferensi pribadi lainnya. Pemerintah wajib memberikan pelayanan publik kepada warga negara yang tinggal di desa secara adil, merata, tidak diskriminatif, jujur, dan akuntabel (Denhardt dan Denhardt, 2003). Jika dibandingkan dengan warga negara yang tinggal di wilayah Pemerintah Kota tampak negara melakukan diskriminasi. Warga negara yang tinggal di wilayah Pemerintah Kota tidak diwajibkan melakukan kerja wajib model *heerendiensten* zaman kolonial.

Kegagalan negara dalam memberikan pelayanan publik di Desa Loireng dapat dilihat dari lembaganya. Negara melalui UU No. 6/2014 tidak membentuk organ negara di Desa dengan fungsi memberikan pelayanan publik kepada warga negara yang tinggal di Desa. Negara hanya membentuk korporasi (badan hukum) sipil berbasis komunitas di Desa. Pemerintah Desa bukan organ negara formal karena kepala desanya bukan pejabat pemerintah (*government official*) dan perangkat desanya, kecuali sekretaris desa bukan aparatur sipil negara (ASN). Model ini disebut *state corporatism* yaitu pola negara totaliter mencapai tujuan negara dengan membentuk badan hukum sipil (korporasi) atas nama partisipasi rakyat (Schmitter, 1974). Di samping itu, pemerintah desa tidak dibentuk untuk menjalankan fungsi *public*

service. Hal ini terbukti dengan struktur organisasinya yang tidak dilengkapi dengan departemen atau dinas yang mengurus pelayanan publik dasar. Pemerintah desa tidak mempunyai dinas yang mengurus pelayanan publik dasar: pendidikan, kesehatan, kesejahteraan masyarakat, dan Trantibkam. Pemerintah desa hanya mempunyai staf sekretariat dan pejabat teknis yang tidak terkait dengan pelaksanaan urusan pelayanan publik dasar.

Karena pemerintah desa tidak membentuk organ pelaksana urusan pelayanan dasar, negara lalu membentuk lembaga kemasyarakatan sebagai penggantinya. Negara membentuk RT, RW, BPD, LPMD, PKK, P3A, Karang Taruna, dan Linmas. Semua lembaga kemasyarakatan ini dibentuk negara dengan tujuan membantu pemerintah desa menjalankan fungsinya. Tujuan tersebut sulit terwujud karena karakteristik asli lembaga kemasyarakatan basisnya adalah komunitas yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan anggotanya bukan berbasis otoritas negara untuk membantu tujuan negara (Hunt dan Horton, 1984). Dalam penelitian Philippe Schmitter (1974) model ini dipakai oleh negara-negara totaliter untuk mencapai tujuan negara agar tujuan dapat dicapai lebih efektif.

Karena dibentuk secara sepihak oleh negara maka berfungsi atau tidaknya lembaga kemasyarakatan tersebut tergantung pada mobilisasi dan kontrol negara. Di Desa Loireng, RT, RW, BPD, LPMD, PKK, P3A, Karang Taruna, dan Linmas tidak berfungsi sebagaimana keinginan pemerintah. Semua lembaga tersebut baru berfungsi dan berjalan ketika dimobilisasi dan dikontrol oleh kepala desa, camat, dan bupati. Hal ini berbeda dengan lembaga kemasyarakatan bentukan masyarakat sendiri seperti Muslimat NU, Jamaah Manaqib, Ranting NU, Ranting

Muhammadiyah, dan Majelis Taklim Salimah. Lembaga kemasyarakatan bentukan masyarakat ini berfungsi dengan baik dan tetap ajeg menjalankan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan anggotanya. Model pembentukan lembaga kemasyarakatan oleh negara untuk membantu pemerintah desa adalah meniru penjajah Jepang (1942-1945). Pada masa penjajahan Jepang untuk menyukseskan perang Pasifik atau Asia Timur Raya pemerintah membentuk *Tonarigumi* (RT), *Aza* (RW), *Heiho* (Hansip), *Keibodan* (Kamra), *Fujingakai* (PKK), dan *Seindendan* (Karang Taruna) (Aziz, 1954; Kurasawa, 1993). Pada zaman penjajahan Jepang semua lembaga kemasyarakatan yang dibentuk pemerintah tersebut berfungsi dengan baik karena dimobilisasi dan dikontrol dengan sangat ketat dan keras oleh pemerintah (Kurasawa, 1993, 2015).

Dilihat dari perspektif historis kegagalan pelayanan publik di Desa Loireng dan desa pada umumnya tidak lepas dari politik Desa sejak zaman penjajahan sampai sekarang. Politik desa sejak masa Hindia Belanda sampai sekarang (2017) tetap memposisikan pemerintah desa sebagai instrumen pemerintah pusat dengan tugas pokok menarik pajak bumi dan bangunan, perantara/agen kementerian menjalankan proyek-proyeknya, mengontrol penduduk, dan melaporkan data kependudukan, pertanahan, sosial ekonomi, dan sosial budaya kepada pemerintah atasan. Untuk kepentingan ini pemerintah pusat hanya menjadikan desa sebagai korporasi (badan hukum) bentukan negara berbasis komunitas asli, bukan sebagai organisasi pemerintah resmi.

Kebijakan tersebut asal-usulnya adalah kebijakan Raffles di bawah *Revenue Instruction* 1814 yang menjadikan kepala desa sebagai petugas penarik pajak bumi, *land rent* (Ball, 1982). Raffles memanfaatkan struktur kekuasaan di

desa warisan Kerjajaan Mataram Islam. Dalam struktur kekuasaan Mataram, kepala desa adalah kepala komunitas yang ditundukkan oleh kaki tangan Raja Mataram: adipati, wedono, dan demang. Kemudian Pemerintah Hindia Belanda di bawah *Regerings Reglemen* 1854 Pasal 71 menjadikan kepala desa sebagai *tussenpersoon* atau *broker*. Di bawah regulasi tersebut Pemerintah hanya menjadikan lembaga desa sebagai instrumen pusat untuk menarik pajak penduduk dan menguasai tanah desa untuk kepentingan tanam paksa (1830-1870) dan kepentingan pemodal swasta (1870-1905). Pada masa ini pemerintah tidak memberi pelayanan publik apapun kepada warga desa. Warga desa bahkan dibebani kerja wajib negara (*heerendiensten*) yang diperhalus dengan istilah gotong royong (Lombard, 2000: 84-89). Warga desa harus melakukan *heerendiensten* selama 71 hari dalam setahun yang terbagi atas tiga bentuk: 1) *heerendiensten* untuk desa; 2) *heerendiensten* untuk pemerintah atasan desa; dan 3) *heerendiensten* untuk perkebunan swasta (Suroyo, 2000).

Pada masa politik etis (1906-1942), Pemerintah mengatur Desa dengan IGO 1906 dan IGOB 1938. Di bawah *beleid* ini status Desa menjadi badan hukum (*rechtspersoon* atau korporasi) dengan fungsi utama menjaga keamanan dan ketertiban (*rust en orde*) dan pelaksana kebijakan Pemerintah Atasan. Kepala desa tetap dijadikan *tussenpersoon/broker*. Melalui kepala desa, Pemerintah memberikan pelayanan publik kepada warga desa dalam bentuk irigasi pertanian, layanan kesehatan, dan administrasi pertanahan (kadaster) melalui pemerintah kabupaten (*regentschap*) yang dilaksanakan oleh pemerintah *district* (kawedanan) dan *onderdistrict* (kecamatan) (Day, 1904; Furnivall, 1916, 1956).

Pada zaman pendudukan Jepang (1942-1945), pemerintah sama sekali tidak memberikan pelayanan publik. Pemerintah hanya memobilisasi dan mengontrol penduduk untuk kepentingan perang Asia Timur Raya (Kurasawa, 1993, 2015). Pada awal masa kemerdekaan sampai dengan jatuhnya regim Orde Lama (1945-1966), Pemerintah hanya meneruskan kebijakan masa Hindia Belanda: menarik pajak, membangun infrastruktur dengan cara kerja-wajib negara atau gotong-royong atau gugur-gunung (*heerendiensten*), dan mengesahkan surat-surat yang diajukan warga desa. Pada masa Orde Baru, Pemerintah tetap melestarikan model pemerintahan Hindia Belanda ditambah dengan program-program sektoral dari kementerian pusat. Program-program kementerian pusat yang dilaksanakan di Desa adalah program Bimbingan Massal (BIMAS), Intensifikasi Massal (INMAS), Intensifikasi Umum (INMUM), dan Intensifikasi Khusus (INSUS) dari Departemen Pertanian; program transmigrasi dan padat karya dari Departemen Transmigrasi dan Tenaga Kerja; program keluarga berencana (KB) dari Badan Koordinas Keluarga Berencana Nasional (BKKBN); program kesehatan masyarakat dari Departemen Kesehatan; program bebas buta aksara/angka dan wajib belajar dari Departemen Pendidikan dan Kebudayaan; dan program pelatihan keterampilan otomotif, penjahitan, dan kerajinan dari Departemen Sosial. Semua program pelayanan dari pusat tersebut perencanaannya tidak melibatkan pemerintahan desa. Pemerintah desa hanya dijadikan agen pelaksana kebijakan Pusat. Pada masa ini di bawah UU No. 5/1974, Pemerintah Pusat memberi kewenangan kepada Kabupaten untuk memberi pelayanan pendidikan dasar dan pra sekolah kepada warga desa. Adapun fungsi dan tugas pemerintah desa tak jauh berbeda dengan pemerintah zaman Hindia Belanda.

Pada masa Reformasi (1999) sampai sekarang (2017), Pemerintah Pusat tetap mendominasi pelayanan publik di desa dengan sedikit memberi peran kepada pemerintah kabupaten. Pemerintah pusat menyuruhlaksanakan program padat karya, bantuan beras kepada kelompok miskin desa yang dikenal dengan program Raskin, program bantuan langsung tunai, Alokasi Dana Desa (ADD) dari APBD Kabupaten, dan Dana Desa dari APBN. Sejalan dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, Pemerintah Pusat menyerahkan sebagian urusan kepada kabupaten. Pemerintah Kabupaten memberikan pelayanan pendidikan dasar dan pelayanan kesehatan kepada warga desa. Di samping itu, Pemerintah Kabupaten juga mengalokasikan dana desa dari DAU minimal 10% dari yang diterima kepada Desa. UU No. 6/2014 tidak menyerahkan urusan pemerintahan apapun kepada Desa. UU ini hanya memberi kewenangan kepada Desa untuk mengatur dan mengurus urusan asal-usul dan urusan skala lokal yang stelsel materiilnya tidak ada.

Kegagalan pelayanan publik dasar di Desa terletak pada lembaga desa. Lembaga desa bukan organisasi negara resmi dengan fungsi pemberian pelayanan publik kepada warga negara yang tinggal di desa tapi korporasi (badan hukum) komunitas bentukan Negara. Korporasi komunitas ini asal-usulnya adalah komunitas desa yang ditundukkan oleh kaki tangan penguasa Kerajaan Mataram Islam. Raffles menjadikan komunitas ini sebagai agen penarik pajak. Pemerintah Hindia Belanda kemudian menjadikannya sebagai korporasi gemente pribumi. Regim Orde Baru menjadikannya sebagai korporasi komunitas gaya perkotaan (struktur organisasinya diubah menjadi organisasi modern gaya perkotaan). Regim Reformasi sekarang menjadikannya sebagai korporasi komunitas

campuran: perdesaan dan perkotaan. Pembentukan korporasi komunitas oleh negara disebut *state corporatism* atau korporatisme negara oleh Philippe Schmitter (1974).

Warga negara yang tinggal di kota besar yang sudah tidak memiliki Pemerintah Desa lebih beruntung karena Pemerintah Kota dapat berhubungan langsung dengan *citizens* yang tinggal di wilayahnya. Semua wilayahnya adalah jurisdiksinya. Tidak ada wilayahnya yang menjadi jurisdiksi pemerintah desa. Karena tidak ada Pemerintah Desa maka pemerintah kota tidak perlu melakukan tawar-menawar dengan kepala korporasi sosial politik (kepala desa) di wilayahnya. Pemerintah kota bisa langsung mengesekusi kebijakan dan program untuk warga negara yang tinggal di wilayahnya sampai akar rumput tanpa terhalang oleh badan hukum sosial-politik (pemerintah desa) sebagaimana pemerintah kabupaten.

Bab
10**PEMERINTAHAN DESA, NAGARI,
GAMPONG, MARGA DAN
SEJENISNYA DALAM RANCANGAN
FOUNDING FATHERS DAN NORMA
UUD 1945 *JUNCTO* UUD NRI 1945**

Sebelum Indonesia merdeka Mohammad Yamin dalam Sidang BPUPKI 29 Mei 1945 berpidato bahwa kebijakan Belanda yang memerintah masyarakat desa secara tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) lebih memberi beban dan tugas daripada memberdayakannya. Belanda yang hanya mengakui keberadaan komunitas asli/pribumi (*inheems gemeenschappen*) yang dibiarkan mengatur dirinya sendiri sesuai dengan adat istiadat masing-masing (RR 1854 Pasal 71) dan membentuk Pemerintahan Gemente Bumiputra/Pribumi sebagai badan hukum (*rechtspersoon* atau korporasi) melalui IGO 1906 *juncto* IGOB 1938 tidak berdampak kepada peningkatan kapasitas lembaga yang mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat desa. Oleh karena itu, desa harus dibarui dan dirasionalkan sesuai dengan semangat zaman untuk dijadikan pemerintahan kaki. Mohammad Yamin (Sekretariat Negara; 1995: 22) dalam pidatonya 29 Mei 1945 menyampaikan susunan negara sebagai berikut.

- I. Negeri, desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibarui dengan jalan rasionalisme dan pembaruan zaman, dijadikan kaki susunan negara sebagai bagian bawah;
- II. Pemerintah Pusat dibentuk di sekeliling Kepala Negara, terbagi atas:
 - a. Wakil Kepala Negara;
 - b. Satu Kementerian sekeliling seorang Pemimpin Kementerian;
 - c. Pusat Parlemen Balai Perwakilan, yang terbagi atas Majelis dan Balai Perwakilan Rakyat.
- III. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintah Daerah untuk menjalankan Pemerintah Urusan Dalam, Pangreh Praja;
- IV. Negara Rakyat Indonesia menjalankan pembagian pekerjaan negara atas jalan desentralisasi dan dekonsentrasi.

Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibarui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pengreh Praja.

Pemikiran Muhamamd Yamin (Yamin, 1971: 230) disampaikan lagi pada Sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945 sebagai berikut.

Dengan ringkas, penjusunan negara yang tertudju kesebelah dalam, dapatlah saja gambarkan seperti berikut: Pemerintah dalam republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan Pemerintah paling bawah.

Pemerintah ini saja namai pemerintah bawahan.

Dan pemerintah Pusat akan terbentuk di kota negara, Ibu Negara Republik Indonesia. Itu saja namai pemerintah atasan dan pemerintah bawahan itu adalah pemerintahan daerah, jang boleh saja sebut pemerintah tengahan. Perkara desa barangkali tidak perlu saja bitjarakan di sini. Melainkan kita harapkan sadja, supaja sifatnja nanti diperbaharui atau disesuaikan dengan keperluan djaman baru. Baiklah djangan diadjukan dalam rapat ini atau dalam rapat Panitia, bagaimana desa harus diperbaiki, melainkan kita serahkan sadja kepada dewan Perwakilan, supaya mereka menjesuaikan desa pulau Djawa, negeri di Minangkabau, dan dusun-dusun jang lain, dengan pemerintahan tengahan atau dengan pemerintahan atasan dan djuga, supaja memenuhi kemauan djaman baru di tanah Indonesia kita ini. Tetapi jang perlu ditegaskan di sini, jaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, marga-marga dan lainnja tetaplah mendjadi kaki Pemerintah Republik Indonesia. Dan di tengah-tengah Pemerintah atasan dan bawahan, kita pusatkan pemerintah daerah. Tentang pemerintahan ini tidak perlu saja adakan uraian panjang lebar. Dalam pemerintah daerah itu supaja diadakan pemerintahan perantaraan antara pusat pemerintahan daerah dan desa-desa, dan soal ini hangat sekali dan tak dapatlah kita putuskan di dalam rapat ini dengan begitu sadja, karena banjaklah hal jang penting-penting untuk mengadakan susunan pemerintah daerah, dan untuk mengambil putusan, haruskalah diuraikan segala sifat daerah dengan seterang-terangnja. Apakah kita akan mempunyai daerah atau pemerintahan dengan desa jang uniform untuk seluruh Indonesia, ataukah jang bermatjam-matjam, seperti berupa marga, atau menurut sjarat daerah-daerah, sehingga akan bersifat pluriform, djuga

tak dapat kita tindjau dengan sepintas lalu, melainkan hendaklah pemerintah daerah kita susun di dalam suasana jang berlainan dari pada sekarang. Jang perlu buat kita sekarang jaitu memakai desa dan pemerintah daerah jang sudah ada di bawah pengawasan di tangan orang Indonesia, dan desa itu akan kita sesuaikan dengan Pemerintah Pusat.

Dalam forum yang sama, Soepomo pada 15 Juli 1945 (Yamin, 1971: 310) berpidato bahwa daerah-daerah *swapraja* (*zelfbesturende landschappen*) dan *volksgemeenschappen* atau *dorpgemeenschappen* seperti desa di Jawa, nagari di Minangkabu, marga di Palembang, huta dan kuria di Tapanuli, gampong di Aceh **dirubah menjadi daerah otonom istimewa kecil karena memiliki susunan asli.**

Tentang daerah, kita telah menyetudjui bentuk persetujuan, unie,: oleh karena itu di bawah pemerintah pusat, di bawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada *onderstaat*, akan tetapi hanya pemerintahan daerah, ditetapkan dalam undang-undang. Beginilah bunjinya Pasal 16: „, pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan ketjil dengan bentuk susunan pemerintahnja ditetapkan permusjawaratan dalam sistim pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah jang bersifat istimewa”. Djadi rantjangan Undang-undang dasar memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian seluruh daerah Indonesia dalam daerah-daerah jang besar, dan di dalam daerah besar itu ada lagi daerah-daerah jang ketjil-ketjil. Apakah arti “mengingat dasar permusjawaratan “? Artinja, bagaimanapun penetapan tentang bentuk pemerintahan daerah, tetapi harus berdasar atas permusjawaratan daerah. Djadi misalnja

akan ada djuga dewan permusjawaratan daerah. Lagi pula harus diingat hak asal-usul dalam daerah-daerah jang bersifat istimewa. Di papan daerah istimewa saja gambar dengan streep, dan ada djuga adanja sekarang keradjaan-keradjaan, kooti-kooti, baik di Djawa maupun di luar Djawa dan keradjaan-keradjaan dan daerah-daerah jang meskipun keradjaan, tetapi mempunyai status zelfbestuur. Ketjuali dari itu panitia mengingat kepada daerah-daerah ketjil jang mempunyai susunan aseli, jaitu Volksgemeinschaften-barang kali perkataan ini salah tetapi jang dimaksud jalah daerah-daerah ketjil-ketjil jang mempunyai susunan rakjat seperti misalnya di Djawa: desa, di Minangkabau: negeri, di Palembang: dusun, lagi pula daerah ketjil jang dinamakan marga, di tapanuli: huta, di Atjeh: kampong, semua daerah ketjil jang mempunyai susunan rakjat, daerah istimewa tadi, djadi daerah keradjaan (zelfbesturende landschappen), hendaknja dihormati dan diperhatikan susunanja jang aseli. Begitulah maksud Pasal 16.

Pada persidangan kedua Soepomo (Yamin, 1971: 409) menyampaikan gagasannya lagi sebagai berikut.

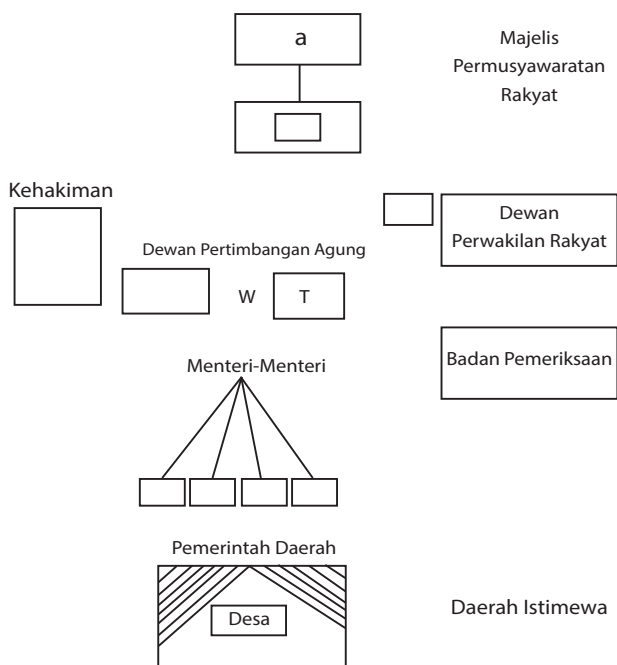
Di bawah Pemerintahan pusat ada Pemerintahan Daerah: Tentang Pemerintahan daerah, di sini hanya ada satu pasal, jang berbunji “Pemerintah daerah disusun dalam undang-undang”. Hanya sadja, dasar-dasar jang telah dipakai untuk negara itu djuga harus dipakai untuk Pemerintahan Daerah, artinja Pemerintahan daerah harus djuga bersifat permusjawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Daerah.

Dan adanja daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, Kooti-kooti, Sultanat-sultanat tetap ada dan dihormati susunannja jang aseli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara; djangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanja daerah. "*Zelfbeturende landschappen*", itu bukan negara, sebab hanya ada satu negara. Djadi, "*Zelfbeturende landschappen*", hanjalah daerah sadja, tetapi daerah istimewa jaitu jang memepunjai sifat istimewa. Djadi daerah-daerah istimewa itu suatu bagian dari Staat Indonesia, tetapi mempunyai sifat istimewa, mempunyai susunan aseli. Begitupun adanya, "*Zelfstandige gemeenschappen*" seperti desa, di Sumatera negeri (Minagkabau), marga (Palembang), jang dalam bahasa belanda disebut "*Inheemsche Rechtsgemeenschappen*". Susunannja aseli itu dihormati.

Dalam usulan ini status desa berada dalam Pemerintah Daerah. Kemudian dalam menyusun pemerintahan daerah harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa harus diperingati (diperhatikan pen.) juga. Daerah-daerah yang bersifat istimewa itu ialah: 1) daerah kerajaan (*Kooti*), baik di Jawa maupun di luar Jawa, daerah-daerah yang dalam bahasa Belanda dinamakan "*Zelfbesturende Landschappen*" dan 2) daerah-daerah yang mempunyai susunan asli, ialah *dorfgemeenschappen*, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli seperti desa di Jawa, *nagari* di Minangkabau, *dusun* dan *marga* di Palembang, *huta* dan *kuria* di Tapanuli, gampong di Aceh (Sekretariat Negara; 1995: 271-272).

Rancangan bentuk pemerintahan negara adalah sebagai berikut:

Gambar 1
Rancangan Bentuk Pemerintahan Negara Indonesia
dalam Sidang BPUPKI



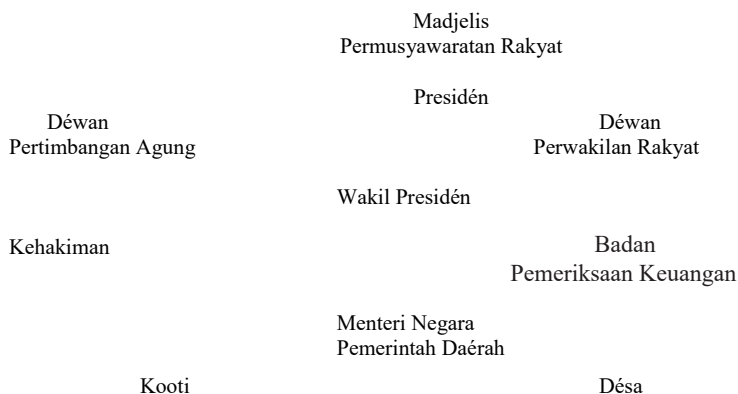
Sumber: Sekretariat Negara; 1995: 270

Kemudian dalam sidang pembahasan tentang susunan Pemerintah Indonesia pada sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 18 Agustus 1945 Soepomo (Kusuma, 2009: 477) menjelaskan sebagai berikut.

Tentang Pemerintah Daerah, di sini hanya ada satu pasal, yang berbunyi “Pemerintah Daerah disusun dalam undang-undang”. Hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk Pemerintah Daerah, artinya Pemerintah Daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Daerah. Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, Kooti-Kooti, Sultanat-Sultanat tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara; jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah “*Zelfbesturende Landschappen*”, hanyalah daerah saja, tetapi daerah istimewa yaitu yang mempunyai sifat istimewa. Jadi, daerah-daerah istimewa itu suatu bagian dari *Staat* Indonesia, tetapi mempunyai sifat istimewa, mempunyai susunan asli. Begitupun adanya “*Zelfstandige Gemeenschappen*” seperti desa, di Sumatera negeri (Minangkabau), marga (di Palembang), yang dalam bahasa Belanda disebut “*Inheemsche Rechtsgemeenschappen*”. Susunannya asli itu dihormati.

Secara skematis susunan Pemerintah Indonesia itu dituangkan dalam bagan sebagai berikut (Sekretariat Negara; 1995: 424-425).

Gambar 2
Rancangan Susunan Pemerintah Negara Indonesia
dalam Sidang PPKI



Sumber: Haji Muhammad Yamin, 1971: 409

Menurut skema di atas Desa masuk ke dalam pemerintahan daerah bersama dengan Kooti atau Daerah Swapraja. Di sini tampak bahwa Desa masuk dalam struktur pemerintahan daerah sejajar dengan *kooti* (istilah Jepang) atau *zelfbesturende landschappen* (istilah Belanda): daerah swapraja bekas kerajaan pribumi tradisional. Bagan tersebut menunjukkan bahwa desa dijadikan pemerintah bawahan sebagai bagian dari pemerintah daerah otonom di bawah pemerintahan tengah (konsepsi Yamin) sekaligus sebagai daerah yang mempunyai susunan asli sebagaimana *kooti* dan desa (konsepsi Soepomo). Bagan tersebut juga dapat ditafsirkan bahwa desa merupakan bagian dari pemerintahan daerah sebagai daerah kecil yang mempunyai susunan asli (konsepsi Soepomo) dan sebagai persekutuan hukum adat yang akan dibarui dengan jalan rasionalisme dan pembaruan zaman dan dijadikan kaki

susunan negara sebagai bagian bawah (konsepsi Yamin). Dengan melihat bagan tersebut sulit ditafsirkan bahwa desa akan dipertahankan sebagai korporasi komunitas adat (*adat rechtsgemeenschap*) atau lembaga sosial-politik yang dijadikan badan hukum (*inlandsche gemeente* atau *ku*) yang diberi tugas melaksanakan urusan pemerintahan sehingga menjadi unit pemerintahan palsu sebagaimana diatur dalam UU No. 5/1979 atau sebagai daerah otonom palsu sebagaimana diatur dalam UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* UU No. 6/2014. Bagan tersebut sama dengan konsepsi desa di bawah UU No. 22/1948 *juncto* UU No. 19/1965. Dalam kedua UU tersebut Desa adalah daerah otonom formal (*local self-government*) berbasis adat. Di sini adat bukan sebagai instrumen menyelenggarakan hukum adat tapi sebagai basis sosio kultural saja.

Pemikiran Muhammad Yamin dan Soepomo kemudian dituangkan dalam Pasal 18 UUD 1945 (dalam Rancangan UUD pada Pasal 16). Pasal 18 mengatur bahwa dalam Negara Indonesia dibentuk pemerintahan daerah yang terdiri atas daerah otonom besar dan daerah otonom kecil. Daerah otonom besar adalah provinsi. Provinsi terbagi atas daerah-daerah otonom yang lebih kecil. Daerah otonom ini baik yang kecil maupun yang besar ada yang reguler dan ada yang bersifat istimewa/asimetris. Semuanya diatur dengan undang-undang.

Pasal 18 UUD 1945 lalu ditindaklanjuti dengan UU No. 22/1948 dan UU No. 19/1965. UU No. 22/1948 merubah Pemerintahan Gementre Bumiputra/Pribumi (*inlandsche gemeente*) menjadi daerah otonom formal bernama Desa (Kota Kecil). Dengan diundangkannya UU No. 22/1948, Soepomo (2013: 81) menghendaki agar semua persekutuan hukum asli/adat (*inheems/*

adat rechtsgemeenschappen) atau kesatuan masyarakat hukum adat yang faktanya sudah rusak dan/atau hilang dikonversi menjadi daerah otonom formal istimewa kecil dengan nomenklatur Desa (Kota Kecil). Soepomo menulis sebagai berikut.

Menurut penjelasan Undang-undang Pokok tersebut daerah otonom yang terbawah, yaitu desa, marga, nagari, dan sebagainya dianggap sendi negara, dan sendi itu harus diperbaiki, segala-galanya diperkuat dan didinamisir supaya dengan begitu negara bisa mengalami kemajuan.

Maksud Undang-undang Pokok, sebagai diterangkan dalam Penjelasan resmi tersebut, ialah untuk menggabungkan desa satu dengan desa lain, oleh karena daerah desa yang sekarang ini dianggap belum cukup luasnya untuk dibentuk menjadi daerah desa yang otonom sebagai yang dikehendaki oleh Undang-undang Pokok ini. Maksud penggabungan tersebut hingga sekarang belum dijalankan, bahkan kedudukan hukum desa di Jawa hingga sekarang masih tetap dikuasai oleh Stsbl. 1906 No. 83 Jo. Stsbl. 1907 No. 212.

Founding fathers lain adalah Soetardjo Kartohadikoesoemo. Dia adalah anggota BPUPKI dan tokoh yang pada tahun 1936 menyampaikan Petisi Soetardjo. Petisi Soetardjo berisi usulan kepada Ratu Wilhelmina agar memberikan pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*) kepada bangsa Indonesia. Sesudah merdeka ketika menjadi anggota DPA (1948-1950) Soetardjo menyampikan usulan kepada Presiden untuk hati-hati mengatur Desa. Pada tahun 1953 Soetardjo Kartohadikoesoemo menulis buku berjudul “Desa”. Buku ini terdiri atas Bagian I sampai dengan Bagian V. Bagian

I sampai dengan Bagian IV menjelaskan tentang definisi Desa, sejarah Desa, sejarah pemerintahan desa, otonomi desa, dan rumah tangga desa. Pembahasannya eklektik: desa sebagai fakta sosiologis (*society/community*), sosial-budaya, organisasi birokratis, agen pemerintah Hindia Belanda, dan instrumen perantara negara (*tussenpersoon*). Oleh karena itu, uraiannya mengenai otonomi desa dan rumah tangga desa campur aduk antara desa sebagai fakta sosiologis (*society/community*) dan sebagai fakta agen pemerintah kolonial. Jika membaca Bagian I sampai dengan Bagian IV diperoleh kesan bahwa Soetardjo memuji dan hendak mengawetkan Desa sebagai lembaga masyarakat asli yang ideal dan penuh kebaikan. Akan tetapi, ketika membaca Bagian V semuanya sirna karena pada Bagian V Soetardjo merancang pembentukan Pemerintah Desa modern secara rinci.

Pada Bagian V Soetardjo Kartohadikoesoemo (1984: 374-476) merancang Desa sebagai daerah otonom tingkat III (*local self-government*) yang merupakan konversi Desa masa lampau menjadi Desa zaman baru di alam kemerdekaan yang modern yang dapat menyejahterakan rakyat. Desa dikonversi menjadi daerah otonom tingkat III dengan nomenklatur Kawedanan, bukan Kecamatan. Perlu diketahui bahwa Pemerintah sudah merencanakan akan menghapus pemerintah lokal administratif kawedanan. Pemerintah lokal administratif kecamatan dipertahankan tapi bukan sebagai pemerintah lokal administratif. Kecamatan akan dirubah menjadi pemerintah lokal otonom tingkat III. Berdasarkan rencana ini maka nomenklatur pemerintah lokal otonom tingkat III adalah “kecamatan”. Akan tetapi, Soetardjo menolak nama “kecamatan” karena menurutnya nama ini tidak disukai orang karena sejarahnya kecamatan berasal

dari kata “camat”. Camat adalah pejabat rendahan yang menarik pajak di desa-desa. Nomenklatur Kawedanan diusulkan karena berasal dari kata “wedana”, bahasa tinggi yang artinya “muka”. Jadi, wedana artinya pemuka. Kawedanan berarti daerah otonom tingkat III yang dipimpin oleh pemuka, bukan camat yang asalnya petugas penarik pajak. Soetardjo setuju Kawedanan asli dihapus tapi namanya tetap dipakai untuk menggantikan nama daerah tingkat III.

Struktur organisasi Pemerintah Desa modern sebagai Daerah Tingkat III adalah sebagai berikut.

1. Dewan Perwakilan Daerah.
2. Majelis Pemerintah Daerah.
3. Kepala Daerah, yaitu Wedana.

Pemerintah Desa model baru mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya baik yang sudah ada maupun yang berasal dari Pusat yang didesentralisasikan. Urusan-urusan tersebut terbagi dalam Lima Bagian.

I. BAGIAN UMUM

1. Membuat Peraturan perundang-undangan tingkat Desa, melaksanakan, dan mengawasi;
2. Melaksanakan tata usaha;
3. Mengurus keuangan;
4. Mengurus Dewan Perwakilan dan Majelis Daerah;
5. Mengurus pegawai;
6. Mengurus tanah Desa;
7. Mengurus penerangan;
8. Mengurus pengadilan adat.

II. BAGIAN KEAMANAN

1. Mengurus kejahatan dan pelanggaran umum;
2. Mengurus keamanan bidang politik;

3. Mengurus keamanan bidang ekonomi;
4. Mengurus keamaan sosial;
5. Melindungi kaum wanita;
6. Melindungi anak-anak dan pemuda;
7. Menjaga bahaya dan keamanan umum;

III. BAGIAN KEMAKMURAN

1. Mengurus pertanian;
2. Mengurus perhewanan;
3. Mengurus perikanan;
4. Mengurus pelayaran;
5. Mengurus perindustrian;
6. Mengurus perdagangan;
7. Mengurus transportasi perdesaan;
8. Mengurus pasar;
9. Mengurus bank desa;
10. Mengurus makanan dan pakaian rakyat.

IV. BAGIAN KESEJAHTERAAN

1. Mengurus sekolah dan kursus-kursus;
2. Mengurus pendidikan rakyat;
3. Mengurus kebudayaan;
4. Mengurus sekolah agama dan pesantren;
5. Mengurus masjid, langgar, dan gereja;
6. Mengurus kedudukan warga negara (KTP, KK, pernikahan, perceraian, rujuk, dan kematian);
7. Mengurus perawatan orang miskin dan anak piatu;
8. Mengurus perburuhan dan pemberantasan pengangguran;
9. Mengurus kebersihan umum, kebersihan rumah, dan kebersihan pekarangan;
10. Mengurus olah raga dan keprajuritan.

V. BAGIAN TEKNIK UMUM

1. Mengurus irigasi desa;
2. Mengurus jalan umum desa;
3. Mengurus gedung-gedung desa;
4. Mengurus pelabuhan desa;
5. Mengurus tambangan desa;
6. Mengurus kuburan umum desa;
7. Mengurus kesepadanan (*rooiwezen*) desa;
8. Mengurus tenaga listrik desa;
9. Mengurus “*assainering*” (mengeringkan tanah untuk membikin sehat tempat kediaman penduduk desa);
10. Mengurus air minum desa.

Mohammad Hatta (2014: 29-33) yang juga salah satu *founding fathers* dalam tulisannya yang berjudul “Kedaulatan Rakyat” mempertegas bahwa desa tidak disakralkan dan dipertahankan hak hidupnya sebagai *volksgemeenschappen* atau *adat rechtsgemeenschap* atau *inheems rechtsgemeenschap* sebagaimana aslinya tapi dikonversi menjadi daerah otonom. Perhatikan tulisannya yang dikutip di bawah!

Tetapi daerah atau golongan manakah yang akan memperoleh badan perwakilan? Hal ini masih dalam penyelidikan dan pertimbangan, belum ada keputusan sekarang. Yang kita ketahui sekarang ialah adanya daerah-daerah yang dalam pertingkatannya tersusun seperti berikut. 1. Desa; 2. Kecamatan; 3. Kabupaten dan Kota; 4. Karesidenan; dan 5. Provinsi.

Sekarang timbul pertanyaan; apakah semua lingkungan daerah itu sampai kelima tingkatnya akan mempunyai badan perwakilan rakyat? Sudah tentu tidak! Peningkatan

yang begitu banyak adanya warisan daripada sistem jajahan, yang menghendaki pertingkatan vertikal yang lengkap menurut ejaan susunan komando tentara. Dalam sistem jajahan, yang dipertimbangkan ialah perintah dan menyampaikan perintah itu dengan secepat-cepatnya kepada rakyat. Untuk itu, perlu ada pertingkatan yang agak banyak, supaya cepat terbagikan perintah dari atas ke bawah.

Pemerintahan yang berdasarkan kerakyatan harus mengurangkan pertingkatan yang begitu banyak. Buat sementara waktu, selagi kita mengatur dan memperkuat susunan negara kita, lingkungan yang ada itu: desa, kecamatan, kabupaten (dan kota), keresidenan dan provinsi, perlu diteruskan. Tetapi tidak semuanya harus mempunyai Badan Perwakilan Rakyat. Lingkungan yang terpenting untuk susunan rakyat dan untuk menegakkan susunan pemerintahan sendiri harus mempunyai *badan perwakilan*. Lingkungan yang selebihnya menjadi *badan koordinasi* saja.

Lingkungan yang terpenting bagi susunan rakyat ialah *desa* dan kabupaten dan *kota*. Ketiga-tiganya mempunyai badan perwakilan yang anggotanya dipilih oleh rakyat dalam daerahnya masing-masing. Badan perwakilan di desa boleh disebut Rapat Desa atau Balai Desa, badan perwakilan di kabupaten boleh disebut Dewan Kabupaten. Dan badan perwakilan di kota disebut Balai Kota. Hanya kota yang besar-besar saja, yang banyak mempunyai usaha sendiri dengan sifatnya yang tersendiri pula! Kota tempat kedudukan bupati menjadi ibu kota kabupaten dan termasuk ke dalam lingkungan kabupaten. Sebaliknya bupati yang tinggal dalam kota yang mempunyai pemerintahan sendiri dengan Balai Kotanya, harus pindah ke dalam kotanya sendiri.

Lingkungan sebagai *kecamatan* dan *residensi* dan *provinsi* adalah badan koordinasi, dan tidak mesti mempunyai badan perwakilan rakyat. Dewan perwakilan boleh ada padanya, tetapi bukan Dewan Perwakilan Rakyat, melainkan Dewan Perwakilan Daerah yang berada dalam lingkungannya. Dewan itu bersifat sebagai dewan perhubungan daerah, yang anggotanya diutus oleh daerah-daerah yang bernaung di bawahnya. Dalam Dewan Kecamatan misalnya, duduk utusan dari segala desa yang ada dalam lingkungan kecamatan itu. Tiap-tiap desa mengutus satu orang, ditunjuk oleh Balai Desa sendiri. Guna permusyawaratan Dewan Kecamatan itu ialah untuk merembuk kepentingan bersama yang ada antara berbagai desa dan mengkoordinir urusan kepentingan bersama. Permusyawaratan itu dipimpin oleh camat menurut jabatannya.

Demikian juga tentang Dewan Provinsi sebagai badan koordinasi! Masing-masing tempat permusyawaratan utusan daerah yang berada di bawahnya, untuk menyatukan atau memperhubungkan urusan kepentingan bersama antara berbagai daerah.

Tulisan Muhammad Hatta yang yang semula merupakan pidato di hadapan konferensi Pamong Praja di Solo pada 7 Februari 1946 dan disampaikan lagi dalam pengukuhan pemberian gelar Doctor Honoris Causa di Universitas Gajah Mada pada 27 November 1956 mendapat dukungan penuh dari Soetardjo. Soetardjo Kartohadikoesoemo menulis dalam majalah “Swatantra” edisi Maret 1957 menyatakan bahwa pendapat Muhammad Hatta perlu didukung dan segera diimplementasikan. Soetardjo memberi nama atas gagasan Hatta tersebut dengan istilah “Konsepsi Hatta”. Dengan demikian,

sangat jelas bahwa Soetardjo Kartohadikoesoemo sang pakar Desa ini tetap menghendaki Desa dijadikan daerah otonom sebagai pemerintahan modern.

Berdasarkan uraian di depan sangat jelas bahwa *founding fathers* menggagas dan merancang Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya dirubah menjadi pemerintah daerah modern, bukan mempertahankannya sebagai pemerintahan tradisional model *volksgemeenschappen* (komunitas rakyat) atau *adat rechtsgemeenschap* (badan hukum komunitas adat) atau *inheems rechtsgemeenschap* (badan hukum komunitas asli) atau Pemerintah Gementé bumi putra/pribumi. Pemerintahan daerah modern sebagaimana dirancang oleh *founding fathers* dan konsepsi UUD 1945 adalah pemerintahan lokal/daerah otonom formal, bukan pemerintahan gementé bumiputra/pribumi zaman Hindia Belanda atau pemerintahan *ku* zaman pendudukan Jepang. Gagasan dan rancangan *founding fathers* tersebut segaris dengan norma UUD 1945 sebagaimana dijelaskan pada Bab III. Agar tidak terputus dengan uraian Bab IX ini, maka uraian pada Bab III diulang lagi di bawah. UUD 1945 Pasal 18 berbunyi sebagai berikut.

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 dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Yang dimaksud daerah besar dan daerah kecil dalam Pasal tersebut adalah daerah otonom (*local self-government* atau *lokaal autonoom gouvernement* atau *lokaal*

zelfbestuur), bukan pemerintahan lokal administratif atau wilayah administrasi (*local state-government* atau *local administrative government*), bukan juga kesatuan masyarakat hukum adat (*adat rechtsgemeenschap*). Hal ini terlihat dari frasa “dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan”. Dasar permusyawaratan di sini maksudnya adalah adanya lembaga permusyawaratan atau lembaga perwakilan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintahan yang mempunyai lembaga permusyawaratan/perwakilan adalah pemerintahan daerah otonom (bukan pemerintahan lokal administratif dan bukan pemerintahan badan hukum sosial-politik rakyat). Pemerintahan lokal administratif tidak mempunyai lembaga permusyawaratan atau lembaga perwakilan.

Pasal 18 kemudian diberi Penjelasan yang dibuat oleh Soepomo sebagai berikut.

- I. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga.

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

Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

- II. Dalam terroir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala Peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Penjelasan angka I menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan sehingga tidak mempunyai negara bagian (*staat* atau *state*) dalam lingkungan negaranya. Dalam negara kesatuan Indonesia dibentuk pemerintahan daerah yang terbagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi akan terbagi atas daerah-daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah yang lebih kecil dibentuk badan perwakilan daerah.

Penjelasan angka II memberi informasi bahwa di Negara Indonesia terdapat 250³⁵ *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*. *Zelfbesturende landschappen* adalah daerah swapraja yaitu kesultanan-kesultanan/kerajaan-kerajaan yang dipimpin oleh Sultan/Raja pribumi yang semula adalah negara-negara merdeka lalu melakukan kontrak/perjanjian dengan Pemerintah Hindia Belanda mengakui kedaulatan Hindia Belanda. *Volksgemeenschappen* adalah komunitas hukum asli/pribumi di perdesaan yang diakui sebagai *rechtspersoon*/

³⁵ Usep Ranawidjaja (1955) menyebutkan bahwa jumlahnya bukan 250 tapi 278 (tahun 1942) kemudian menyusut tinggal 154 (tahun 1950).

korporasi atau badan hukum. Dalam rangka pembentukan daerah otonom, dua daerah ini (*zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*) dihormati susunan aslinya. Artinya dua daerah ini dijadikan daerah otonom tapi susunan aslinya tidak dirubah total. Susunan aslinya diperhatikan.

Pasal 18 kemudian diamandemen menjadi Pasal 18, 18A, 18B. Pasal 18, 18A, dan 18B ayat (1) mengatur pemerintahan daerah otonom reguler dan pemerintah daerah otonom non reguler/asimetris. Daerah otonom reguler terdiri atas pemerintahan daerah otonom provinsi dan kabupaten/kota. Adapun pemerintahan daerah non reguler/asimetris terdiri atas pemerintahan daerah otonom khusus dan pemerintahan daerah otonom istimewa. Adapun Pasal 18B ayat (2) mengatur, Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup. Kesatuan masyarakat hukum adat bukan Pemerintah Desa sebagaimana Desa yang diatur dalam UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* UU No. 6/2014. Desa dalam kontesks ini adalah organisasi sosial politik bentukan Negara, bukan *rechtsgemeenschappen* (*law communities*) sebagaimana dikemukakan oleh van Vollenhoven (1907) yaitu komunitas tempat hidup dan terselenggaranya hukum adat di Indonesia. *Rechtsgemeenschappen* merujuk kepada data komunitas, bukan merujuk kepada data organisasi sosial-politik bentukan Negara. *Rechtsgemeenschappen* mempunyai pengurus yang oleh Soepomo dan Ter Haar disebut susunan rakyat. Pengurus atau susunan rakyat ini pengurus komunitas bukan pengurus organisasi sosial-politik bentukan Negara sedangkan pengurus Desa yang diatur oleh UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* UU No. 6/2014 adalah pengurus

organisasi sosial-politik bentukan Negara, bukan pengurus komunitas atau rakyat desa.

Berdasarkan uraian di atas jelas bahwa rancangan *founding fathers* dan norma UUD 1945 tentang penataan Desa di alam kemerdekaan adalah *linear* dan konsisten. Desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya bekas *adat rechtsgemeenschap* dan bekas pemerintah gementepribumi/ bekas pemerintah *ku* dikonversi menjadi pemerintah lokal/daerah otonom formal (*local self-government* atau *lokaal autonoom gouvernement*). Penataan Desa mulai melenceng dari rancangan *founding fathers* dan norma UUD 1945 dimulai sejak regim Orde Baru berkuasa. Regim Orde Baru membelokkan rancangan *founding father* dan norma UUD 1945 yaitu Desa dikembalikan lagi sebagai organisasi sosial-politik bentukan Negara di bawah kontrol camat sebagaimana Pemerintah Gementepribumi zaman Hindia Belanda atau Pemerintah *Ku* zaman pendudukan Jepang. Kebijakan Orde Baru yang melenceng tersebut diteruskan sampai sekarang. Undang-undang penggantinya yaitu UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan UU No. 6/2014 mengatur Pemerintahan Desa sama dengan pengaturannya di bawah IGO 1906 *juncto* IGOB 1938 dan UU No. 5/1979. Statusnya sama: sebagai badan hukum sosial-politik bentukan Negara dengan undang-undang. Posisi hierarkinya sama: di bawah kontrol Camat. Struktur organisasi intinya sama: Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala Urusan, dan Kepala Dusun ditambah dengan lembaga korporatis bentukan Negara (RW, RT, PKK, Karang Taruna, LPM, P3A, Linmas, dan BPD). Fungsinya sama: sebagai *tussenpersoon* atau *broker* antara Pemerintah Atasan dengan rakyat desa. Tugas pokoknya sama: bukan memberikan pelayanan publik berupa pemberian *public goods* dasar (pendidikan,

kesehatan, dan kemakmuran) kepada warga negara yang tinggal di desa tapi menarik pajak bumi dan bangunan, menjaga keamanan dan keteriban, membuat laporan kependudukan kepada Pemerintah Atasan, membuat Surat Pengantar, pelaksana tugas Pemerintah Atasan, dan pelaksana teknis proyek Kementerian. Skema pendanaannya sama: alokasi dana APBN berupa Bandes dan IDT diganti nama menjadi Dana Desa dengan jumlah yang lebih besar. Cara kerjanya sama: Kepala desa dan perangkat desa memobilisasi penduduk atas nama partisipasi dengan nama indah gotong royong melalui lembaga korporatis bentukan Negara yaitu RW, RT, PKK, Karang Taruna, LPM, P3A, Linmas, dan BPD.

Terkait dengan dikembalikannya Desa sebagaimana pengaturannya di bawah IGO 1906 *juncto* IGOB 1938 Prof. Dr. Bagir Manan (2004:158-159) menjelaskan sebagai berikut.

Secara substansial UU No. 5 Tahun 1979 sepenuhnya mencerminkan stelsel dan pendekatan IGO dan IGOB yang memisahkan pemerintahan desa dari pemerintahan daerah lainnya. Semestinya, pemerintahan desa menjadi bagian integral pemerintahan daerah. Pemisahan ini dipengaruhi oleh pikiran mengenai “mempertahankan keaslian desa”. Suatu pendekatan yang keliru. Maksud pembentuk UUD mempertahankan pemerintahan desa bukanlah dalam semangat agar desa tetap asli menjalankan fungsi pemerintahan tradisional sebagai masyarakat hukum adat. Mempertahankan pemerintahan desa dimaksudkan untuk menjamin kehadiran satuan pemerintahan yang dekat dengan rakyat. Selain itu, desa sebagai satuan pemerintahan demokrasi dapat menjadi model pengembangan demokrasi seperti permusyawaratan, kolektivitas, kekeluargaan dan lain

sebagainya. Tetapi isi rumah tangga desa dan tata cara penyelenggaraannya harus diperbaharui sesuai dengan tuntutan baru masyarakat Indonesia yang maju dan modern.

Sebagaimana dikemukakan Bagir Manan tersebut mestinya desa tidak bisa terus-menerus dibiarkan di luar sistem pemerintahan daerah. Dalam kaitan ini Manan (2004: 110) menjelaskan sebagai berikut.

Semestinya, desa menjadi salah satu susunan daerah otonom. Hal ini sesuai dengan ketentuan UUD 1945 yang menyebutkan: “ ... dengan memandang dan mengingat ... hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Supomo, dalam Penjelasan Pasal 18 menerangkan: “Dalam teritori negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah ini mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Kehendak untuk menjadikan desa sebagai satu kesatuan daerah otonom yang terintegrasi dalam satu kesatuan pemerintahan daerah, nampak juga dari pandangan Muhammad Yamin di hadapan BPUPKI 29 Mei 1945 yang mengutarakan: “Nagari, desa, dan segala persekutuan hukum adat yang dibarui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan susunan negara sebagai bagian bawah”. Lebih lanjut Bagir Manan (2004: 191-192) menjelaskan sebagai berikut.

Desa adalah salah satu bentuk pemerintahan tingkat daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa itu. Karena itu susunan pemerintahan tingkat daerah tidak boleh terpisah dari susunan pemerintahan desa. Bahkan seharusnya pemerintahan desa adalah salah satu sendi susunan pemerintahan daerah. Tetapi sebagai satuan pemerintahan modern, susunan pemerintahan desa bukanlah desa tradisional. Karena desa tradisional seperti disebut dalam penjelasan Undang-undang No. 22 Tahun 1948 tidak mungkin mengemban fungsi pemerintahan modern. Harus diciptakan pemerintahan desa baru sebagai salah satu kesatuan susunan pemerintahan tingkat daerah.

Dengan demikian menjadi sangat jelas bahwa rancangan *founding fathers*, norma Konstitusi, dan pandangan pakar hukum tata negara terkemuka Indonesia (Prof. Dr. Bagir Manan, SH) adalah *linear* yaitu pemerintah desa masa lampau yang merujuk kepada *inheems rechtsgemeenschap* (Vollenhoven, 1907) dan pemerintah desa bentukan kolonial yang merujuk kepada Pemerintah Gementre Pribumi zaman Hindia Belanda (IGO 1906 *juncto* IGOB 1938) dan pemerintah *ku* zaman pendudukan Jepang (Osamu Seirei No. 27/1942) dikonversi menjadi daerah otonom formal modern dalam sistem pemerintahan daerah yang integral. Pemerintah Desa tidak terus-menerus dipertahankan sebagai model pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) di luar sistem pemerintahan daerah sebagaimana pengaturnanya pada zaman penjajahan Belanda dan Jepang. Pengaturan Pemerintahan Desa di bawah UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* PP No. 72/2005 *juncto* UU No. 6/2014 adalah

model pengaturan pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) sebagaimana pengaturannya pada zaman penjajahan Belanda dan Jepang tersebut. Pengaturan demikian jelas bertentangan dengan rancangan *founding fathers* dan norma Konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam, Lucien. (1924). *De Autonomie van het Indonesische Dorp*. Leiden: S.W. Melchior, Amersfoort.
- Adi Koesoemo, R.M.T. Tjokro. (1907) dalam *Tijdschrift voor het Binnenlandsch Bestuur, Twee-En-Dertigste Deel*, Batavia: G. Kolff & Co.
- Afadlal, dkk. (2008). *Runtuhnya Gampong di Aceh*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Agung, Subhan. (2017). *Pemerintahan Asli Masyarakat Adat. Studi Kepemimpinan Adat di Lembah Timur Ciamis*. Yogyakarta: Deepublish.
- Antlöv, Hans dan Sven Cederroth, (penyunting). (2001). *Kepemimpinan Jawa, Perintah Halus, Pemerintahan Otoriter*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Antlöv, Hans dan Yuwono, Pujo Semedi H. (2002). *Negara dalam Desa: Patronase Kepemimpinan Lokal*. Yogyakarta: LAPPERA.
- Angelino, A.D.A De Kat. (1931). *Colonial Policy*. Volume II. Netherlands: The Hague Martinus Nijhoof.
- Asrinaldi dan Yoserizal. (2013). Quasi Otonomi pada Pemerintahan Terendah Nagari Simarasok di Sumatera Barat dan Desa Ponjong di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Sosiohumaniora*, Volume 15 No. 2 Juli 2013: 178-193.

- Asia Pacific Forum. (2013). *The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. A Manual for National Human Rights Institutions*. New York: United Nations Human Rights Office of Human Rights of Commissioner.
- Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press.
- _____ (2010). *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- _____ (2015). *Gagasan Konstitusi Sosial. Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*. Jakarta: LP3ES .
- Aziz, M.A. (1955). *Japan's Colonialism and Indonesia*, Holland: Martinus Nijhoff, The Hague.
- Ball, John. (1982). *Indonesia Legal History 1602-1884*. Sydney: Oughtereshaw Press.
- Breman, Jan. (1982). The Village on Java and the Early-Colonial State, *The Journal of Peasant Studies*, page 189-240, London: Taylor & Francis.
- _____. (1983). *Penguasaan Tanah dan Tenaga Kerja Jawa di Masa Kolonial*. Jakarta: LP3ES.
- _____. (2014). *Keuntungan Kolonial dari Kerja Paksa, Sistem Priangan Dari Tanam Paksa Kopi di Jawa, 1720-1870*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Day, Clive. (1904). *The Policy and Administration of The Dutch in Java*. London: Macmillan.
- Denhardt, Janet Vinzant dan Denhardt, Robert B. (2003). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe, Inc.

- Eko, Sutoro, dkk. (2014). *Desa Membangun Indonesia*. Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD).
- Furnivall, J.S. (1916). *Netherlands India A Study of Plural Economy*, Amsterdam: B.M. Israel BV.
- _____. (1956). *Colonial Policy and Practice. A Comparative Study of Burma and Netherlands India*. USA: New York University Press.
- Haar, B. Ter. *et.al*. (2011). *Asas-Asas dan Tatahan Hukum Adat*. Bandung: Mandar Maju.
- Haar, B. Ter. (2013). *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat* (Diterjemahkan dari Beginselen Stelsel van her Adatrecht oleh K. Ng. Soebakti Poesponoto). Jakarta: Balai Pustaka.
- Hatta, Muhammad. (2014). *Kedaulatan Rakyat, Otonomi dan Demokrasi*. Bantul: Kreasi Wacana.
- Holleman, J.F. ed. (1981). *van Vollenhoven on Indonesian Adat Law*. Netherlands: The Hague-Martinus Nijhoff.
- Hüskan, Frans. (1998). *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman: Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa 1830-1980*. Jakarta: Grasindo.
- Horton, Paul B. dan Hunt, Chesteer L. (1984). *Sociology*. Tokyo: McGraw-Hill.
- ILO. (2003). *ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169)*: Geneva: ILO Press.
- Joeniarto. (1967). *Pemerintahan Lokal (Asas Negara Kesatuan Dengan Otonomi Yang Seluas-luasnya dan Perkembangan Serta Pokok-Pokok Pemerintahan Lokal)*. Yogyakarta: Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada Yogyakarta.

- Kartodirdjo, Sartono. (1984). *Pemberontakan Petani Banten 1888*. Jakarta: Pusaka Jaya.
- Kartodirdjo, Sartono dan Suryo, Djoko. (1991). *Sejarah Perkebunan di Indonesia Kajian Sosial Ekonomi*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Kemal, Iskandar. (2009). *Pemerintahan Nagari Minangkabau dan Perkembangannya. Tinjauan tentang Kerapatan Adat Nagari*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- King, D. Y. (1982). Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime, or Bureaucratic Authoritarian Regime: What Difference Does it Make? In Anderson, B & Kahin, A. (eds) *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project.
- Klaveren, J.J. van. (1977). *Sistem Kolonial Belanda di Indonesia* (Terjemahan dari *The Dutch Colonial System in The East Indies*). Jakarta: Badan Pendidikan dan Latihan Departemen Dalam Negeri.
- Koentjaraningrat (ed). (1960). *Village in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kurasawa, Aiko. (1993). *Mobilisasi dan Kontrol, Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945*. Jakarta: Grasindo.
- _____. (2015). *Kuasa Jepang di Jawa. Perubahan Sosial di Pedesaan 1942-1945*. Depok: Komunitas Bambu
- Kusuma, RM. A.B. (2009). *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Edisi Revisi. Jakarta: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

- Lombard, Denys. (2000). *Nusa Jawa: Silang Budaya. Warisan Kerajaan-Kerajaan Konsentris*. Jilid 3. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- MacIntyre, Andrew. (1994). *Organising Interests: Corporatism in Indonesian Politics. Working Paper No.43 August 1994*. Perth Western Australia: Asia Research Centre, Murdoch University.
- Manan, Bagir. (1994). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- _____. (2004). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum UII.
- Maschab, Mashuri. (2013). *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*. Yogyakarta: PolGov.
- Moertono, Soemarsaid. (2009). *State and Statecraft in Old Java. A Study of the Later Mataram Period, 16th to 19th Century*. Jakarta-Kuala Lumpur: Equinox Publishing.
- Money, J.W.B. (1985). *Java or How to Manage a Colony*. Singapore: Oxford University Press.
- Muttalib, A.A dan Khan, Akbar Ali. (1983). *Theory of Local Government*. New Delhi: Starling Publisher Private Limited.
- Ndraha, Taliziduhu. (2005). *Kybernology Beberapa Konstruksi Utama*. Jakarta: Ciraro Credentia.
- Niel, Robert van. (2003). *Sistem Tanam Paksa di Jawa*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Norton, Alan. (1997). *International Handbook of Local and Regional Government*. UK: Edward Elgar.
- Nurcholis, Hanif. (2017a). *Pemerintah Desa: Unit Pemerintahan Semu dalam Sistem Pemerintahan NKRI*. Jakarta: Bee Media.

- _____. (2017b). Pelayanan Publik di Desa. *Jurnal Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara*. Volume 5, No. 2 Tahun 2017.
- Onghokham. (1975). *The Residency of Madiun Priyayi and Peasant in The Nineteenth Century*. USA: Yale University.
- Paulus, B. P. (1979). *Garis Besar Hukum Tata Negara Hindia Belanda*. Bandung: Alumni.
- Pranoto, Suhartono W. (2010). *Jawa (Bandit-Bandit Pedesaan) Studi Historis 1850-1942*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Ranggawidjaja, Rosjidi. (2013). "Pasal 18B ayat (2)", dalam Abdurahman, Ali et al (ed), *Satu Dasawarsa Perubahan UUD 1945*. Bandung: Fakultas Hukum Unpad-PSKN FH Unpad.
- Ranawidjaja, Usep. (1955). *Swapraja Sekarang dan di Hari Kemudian*, Jakarta: Djambatan.
- Rondinelly, Dennis dan Cheema G. Shabir, ed. (1983). *Decentralization and Development, Policy Implementation in Development Countries*. London: Sage.
- Schmitter, Philippe C. (1974). "Still the Century of Corporatism?" *The Review of Politics*, Vol. 36, No. 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World (Jan., 1974), pp. 85-131. UK: Cambridge University Press for the University of Notre Dame du lac.
- Sekretariat Negara RI. (1995). *Risalah Sidang-sidang BPUPKI dan PPKI 28 Mei - 22 Agustus 1945*, Jakarta: Setneg.

- Syafrudin, H. A., & Na'a, S. (2010). *Republik Desa Pergumulan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa*. Bandung: Alumni.
- Soemardjan, Selo (2001). Menyongsong Otonomi Daerah, Mengenal Budaya Lokal, Membangun Integrasi Bangsa. *Jurnal Antropologi Indonesia* 65, 2001.
- Soepomo, R. (2013). *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Suacana, I Wayan Gede. (2013). *Transformasi Demokrasi dan Otonomi Desa*. Surabaya: Revka Petra Media.
- Sujamto. (1993). *Cakrawala Otonomi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Suroyo, A.M. Djulianti. (2000). *Eksplorasi Kolonial Abad XIX*. Yogyakarta: Yayasan untuk Indonesia.
- Stoker, Gerry. (1991). *The Politics of Local Government*. London: McMillan.
- Surianingrat, Bayu. (1980). *Desa dan Kelurahan Menurut UU Nomor 5 Tahun 1979*. Jakarta: Tanpa Nama Penerbit.
- _____. (1981). *Wewenang, Tugas, dan Tanggung Jawab Camat*. Jakarta-Surabaya: Patco.
- _____. (1992). *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Tjondronegoro, Soediono M.P. (1984). *Social Organization and Planned Development in Rural Java*, Singapore: Oxford University Press.
- Tingai, Marta. (2018). *Kualitas Pelayanan Publik Bidang Kesehatan (Studi Kasus Desa Malinau Hilir Kecamatan Malinau Kota)*. Jakarta: Program Pascasarjana Universitas Terbuka, tidak diterbitkan.

- Unang Soenardjo. (1984). *Tinjauan Singkat: Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Bandung: Tarsito.
- Utrecht, E. dan Djindang, Saleh. (1995). *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Dijk, R. van. (2006). *Pengantar Hukum Adat Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Vollenhoven, Cornelis van. (1907). Law Areas (June, 1907) dalam Holleman, J.F. ed (1981). *Het Adatrecht van Nederlandsch-Indië (van Vollenhoven on Indonesian Adat Law)*. Netherlands: The Hague-Martinus Nijhoff.
- _____. (1981). *Orientasi Dalam Hukum Adat Indonesia*. Jakarta: Djambatan dan Inkultra Foundation Inc.
- _____. (1917). Central and East Java, With Madura (October, 1917) dalam Holleman, J.F. ed (1981). *Het Adatrecht van Nederlandsch-Indië (van Vollenhoven on Indonesian Adat Law)*. Netherlands: The Hague-Martinus Nijhoff.
- _____. (2013). *Orang Indonesia dan Tanahnya*. Bogor: Sajogyo Institute, STPN Press.
- Wasistiono, Sadu dan Polyando, Petrus. (2017). *Politik Desentralisasi di Indonesia*. Bandung: IPDN Press.
- Widjaja, H. A. W. (2003). *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- United Nations. (1961). *The United Nations of Public Administration*. New York: UN Publisher.
- _____. (1962). *Decentralization for National and Local Development*. New York: The United Nations.
- Yamin, Muhammad. (1971). *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid 1*. Jakarta: Siguntang.

Zakaria, Yando R. (2000). *Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Regim Orde Baru*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).

Peraturan Perundangan:

Undang-Undang Dasar 1945 (Sebelum Amandemen)

Undang-Undang Dasar 1945 (Sesudah Amandemen)

Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Tugas-tugas Pemerintahan Pusat dalam Bidang Pemerintahan Umum, Perbantuan Pegawai Negeri dan Penyerahan Keuangannya, Kepada Pemerintah Daerah

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja

Undang-undang Nomor 6 Tahun 1966 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

- Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua
- Undang-undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- TAP MPR RI No. IV Tahun 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa
- Zelfbestuursregelen 1938
- Inlandsche Gemeente Ordonnantie 1906
- Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten 1938
- Lembaran Negara 1906 No. 83 sebagaimana diubah dan diperbaharui dengan Lembaran Negara 1910 No. 1913, No. 235, 1919, No. 217, dan 1933, No. 485 tentang Peraturan Penguasaan, Keperluan Rumah Tangga, dan Sebagainya di Jawa dan Madura

Lembaran Negara 1907 No. 212 sebagaimana diubah dan diperbaharui dengan Lembaran Negara 1912 No. 67 dan 1913 No. 712 tentang Memilih dan Memberhentikan untuk Sementara, Melepas Kepala Desa di Jawa dan Madura

Osamu Seirei No. 27 Tahun 1942 tentang Pemerintahan Daerah

Osamu Seirei No. 7 Tahun 1944 tentang Pemilihan dan Pemecatan *Kutyoo*.

Reglemen Bumi Putera Yang Dibarui 1848, 1926, 1941

Putusan MK No. 31/PUU-V/2007

LAMPIRAN-LAMPIRAN

LAMPIRAN 1

Inlandsche Gemeente Ordonnantie 1906

**Ordonnantie van 3 Februari 1906 St. No. 83, tot
vaststelling van regelen omtrent het beheer en andere
huishoudelijke belangen der Inlandsche gemeenten in de
Gouvernementslanden op Java en Madoera.**

IN NAAM DER KONINGIN!

**DE GOUVERNEUR-GENERAAL VAN NEDERLANDSCH-
INDIË.**

DEN RAAD VAN NEDERLANDSCH INDIË

GEHOORD:

ALLEN, DIE DEZE ZULLEN ZIEN OF HOOREN

LEZEN, SALUUT!

DOET TE WETEN:

Dat Hij, het noodig achtend regelen vast te stellen omtrent
het beheer en andere huishoudelijke belangen der Inlandsche
gemeenten in de Gouvernementslanden op Java en Madoera;

Lettende op de artikelen 20, 29, 31, 33, en 71 van het
Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-
Indië;

Heeft goedgevondenden en verstaan:

Eerstelijk: vast te stellen de volgende regelen omtrent het beheer en andere huishoudelijke belangen der Inlandsche gemeenten in de Gouvernementslanden op Java en Madoera.

EERSTE AFDEELING

Van De Organisatie En Inkomsten Van Het,, Desa of ,,
Gemeentebestuur”.

Artikel 1

Het beheer over de Inlandsche gemeenten wordt uitgeoefend door een desa-“ of „gemeentehoofd,” bijgestaan door enkele daartoe aangewezen personen, te zamen met evenbedoeld hoofd uitmakend het „desa-“ of „gemeentebestuur.”

Bb. No. 6576. „In verband met werd het uiteen practisch oogpuntwenschelijk geacht, gelijk bij artikel 1 der Inlandsche Gemeente-Ordonnantie heeft plaats gevonden, duidelijk in het licht te stellen, dat het desabestuur wordt uitgemaakt door het dorpshoofd, tezamen met enkele tot zijn bijstand aangewezen personen, met dien verstande nochtans dat- zooals uit de Tweede afdeeling der verordening blijkt – het gemeentehoofd in dat college eene overwegende positie inneemt en hij het is, die bij alle aangelegenheden beslist, weshalve in het algemeen ook hij de aansprakelijkheid draagt voor den goeden gang van zaken, het beheer en de huishoudelijke belangen der gemeente betreffend, voor zooveel de bemoeienis daarmede niet tevens of uitsluitend aan anderen is opgedragen.

In den regel fungeren de overige leden van het gemeentebestuur meer als raadslieden en inzonderheid als desahoofd, in een woord als zijne helpers, en bij dezen bestaanden toestand, zij het ook dat de verhouding van het dorpshoofd tot de overige bestuurders in de verschillende streken van Java en Madoera niet steeds geheel dezelfde is, de laatsten bijv. In West-Java over het geheel meer op den achtergrond treden, sluit de onderwerpelijke ordonnantie aan”.

Artikel 2

- (1) De regelen omtrent de verkiezing van desahoofden en de goedkeuring dier verkiezing door het Hoofd van gewestelijk bestuur worden, met inachtneming van het bepaalde bij artikel 71 van het Reglement op het beleid der Regeering voor Nederlandsch Indië, bij algemeene verordening vastgesteld.
- (2) De verdere samenstelling van het desabestuur wordt bepaald door het Hoofd van gewestelijk bestuur.
- (3) De wijze van aanstelling en ontslag der leden van het desabestuur, buiten het desahoofd, blijft aan het plaatselijk gebruik overgelaten.

Bb. No.6576. Alinea 1 van dit artikel vormt, met betrekking tot de daarbij vermelde voorzieningen, den overgang tusschen de toekenning der bij artikel 71, alinea 2, van het Regeeringsreglement omschreven algemeene bevoegdheid en de eigenlijk regeling van de wijze van hun schorsing en ontslag.

Waar het Regeeringsreglement in artikel 71 spreekt van „Hoofd van gewestelijk bestuur” gekozen in verband met de mogelijkheid van het instellen van gewestelijke raden.

Na de beeindiging der ingevolge het Regeeringsbesluit van 24 Juli 1888 no. 8, ingestelde onderzoekingen naar de verplichte diensten der Inlandsche bevolking in de Gouvernementslanden op Java en Madoera, werden door de Hoofden van gewestelijk bestuur o.m allerwegen regelingen uitgevaardigd nopens de samenstelling van het dorpbestuur.

Alinea 2 van het onderwerpelijik artikel sanctionneert die regelingen en machtigt ook voor het vervolg het Hoofd van gewestelijk bestuur daartoe behoudens het bepaalde bij de derde alinea.

Artikel 3

De inkomsten, door de gemeente aan het ambt van desahoofd en aan de overige bedieningen in het desabestuur verbonden, hetzij in den vorm van ambtelijk grondbezit, hetzij in dien van dienstverrichtingen als anderszins, worden, voor

zoover dit mogelijk en in het belang der bevolking wenschelijk bestuur gestelde voorschriften door de zorg van het Hoofd van plaatselijk bestuur in overleg met de bevolking geregeld.

Bb. No.6576. „In den geest van artikel 2 van dien Leidraad, (tot regeling van het ambtelijk grondbezit van het desabestuur in de Gouvernementslanden op Java en Madoera, Bijblad No. 5558) met uitbreiding evenwel ook tot andere inkomsten dan die uit ambtelijk grondbezit, is bij het onderwerpelijk artikel der Gemeente-ordonnantie aan het Plaatselijk Bestuur opgedragen de zorg, om in overleg met de bevolking dienaangaande in de desa orde en regelmaat te brengen, voor zoovel mogelijk en in haar belang wenschelijk.

Het laatste als voorbehoud ter voorkoming van onnoodige inmenging of van de invoering van plaatselijk regelingen, welke naleving in verband met den aard van het onderwerp of de krachten van het beschikbaar Bestuurspersoneel aan behoorlijk toezicht ontsnapt, zoodat de bemoeienis van het Administratief Gezag in werkelijkheid van geen nut zou zijn.

Door den last, om bij die plaatselijk voorzieningen rekening te houden o.m met door „ het Hoofd van gewestelijk bestuur gestelde voorschriften en beperkingen”, zal ook in deze een wettelijk steunpunt worden verleend aan reeds bestaande of toekomstige gewestelijk verordeningen omtrent het onderwerp in quaestie”.

TWEEDE AFDEELING

Van Het Beheer Der Gemeente En Hare Vertegenwoordiging In Rechten.

Artikel 4

Onverminderd hetgeen bij den 2^{den} titel van het Inlandsch Reglement is bepaald omtrent de taak van het desahoofd, is dat hoofd in het algemeen aansprakelijk voor den goeden gang van zaken, het beheer en de huishoudelijke belangen der gemeente betreffend, voor zoovel de bemoeienis daarmede niet tevens of uitsluitend aan anderen is opgedragen.

Bb. No. 6576, „ De algemeene aansprakelijkheid van het desahoofd voor den goeden gang van zaken in de gemeente is bij dit artikel in den meest uitgestrekten zin in beginsel uitgesproken.

In beginsel, daar het – evenals bij artikel 183 der Nederlandsche Gemeentewet Burgemeesters en Wethouders wegens het dagelijksch bestuur der gemeente aan verantwoordelijkheid onderworpen zijn – in deze slechts een administratief principe geldt, dat trouwens steeds is aangenomen en in toepassing gebracht.

Het voorbehoud aan het slot, omtrent bemoeienissen, welke tevens of uitsluitend aan anderen zijn opgedragen, heeft bijv. betrekking op het bestaan van regelingen, waarbij de zorg voor de waterverdeeling als anderszins is toevertrouwd aan speciale lichamen of personen in de desa”.

Artikel 5

Het desahoofd zorgt voor een richtig beheer van de instellingen, de geldmiddelen en de eigendommen en andere bezittingen der gemeente, overeenkomstig de daaromtrent door het Hoofd van gewestelijk bestuur gestelde regelen, en is in het algemeen verplicht tot vergoeding der schade, middelijk of onmiddelijk door zijne kwade trouw of nalatigheid aan de gemeente toegebracht.

Bb. No. 6576. „Aan het dorpshoofd is bij artikel 5 der Ordinnantie bepaaldelijk opgedragen de zorg voor een richtig beheer van de instellingen, de geldmiddelen en de eigendommen en andere bezittingen der gemeente, derhalve in de ruimste beteekenis voor het „vermogen” der gemeente en gemeentelijk „instellingen”, eene uitdrukking, waarmede, gelijk uit het zinverband reeds valt op te maken, niet bedoeld zijn de plaatselijke volksgebruiken, welker stelselmatige bestending eene niet bedoelde aanmoediging van het den Javaan reeds te zeer elgen conservatisme zou wezen, doch de in den vorm van desaloemboengs als anderszins bestaande credietlichamen en dergelijke instellingen.

Uitsluitend echter, voor zoover deze van gemeentelijken aard zijn. Naast de evenbedoelde toch zijn in de desa andere instellingen denkbaar, op bijzonderen, bijv. op godsdienstigen, grondslag (wakaps en dergelijke), waarmede het desahoofd als zoodanig geen bemoeienis heeft”.

„Zijn bij artikel 226 der Nederlandsche Gemeentewet Burgemeesters en Wethouders persoonlijk aansprakelijk gesteld voor de op eigen gezag door hen bevolen uitgaven, in meerdere mate nog behoort die stelregel te gelden voor het dorpshoofd hier te lande, dat, door geene plaatselijke begroting gebonden en uit den aard van zijn ambt slechts in geringe mate aan het toezicht zijner desagenooten onderwopen, onvoorwaardelijk verplicht behhort te zijn tot vergoeding der schade, middellijke of onmiddelijk door zijne kwade trouw of nalatigheid aan haar toegebracht.

In verband met hetgeen is opgemerkt omtrent het ontstaan van gemeentefondsen en vooral met het oog op de vorming van „desaloemboengs” of andere gemeentelijke credietinstellingen, is eene wettelijke bepaling van die strekking urgent, voor verschillende streken reeds onmisbaar te noemen”.

„Hoezzer voorts, luidens de bewoordingen van artikel 4 der Inlandsche Gemeente-ordonnantie, de uitoefening van het beheer der gemeentelijke aangelegenheden gedelegeerd kan worden aan anderen dan het desahoofd, neemt dit niet weg dat, krachtens de besliste bepaling dienaangaande in het volgend artikel, ook dan het dorpshoofd met zijne bezittingen verantwoordelijk blijft voor geleden schade, indien hij nalatig blijkt te zijn geweest in het hem bij dat artikel opgedragen algemeen toezicht op het beheer.”

Artikel 6

- (1) Bij de uitoefening zijner bediening raadpleegt het desahoofd zooveel mogelijk de overige leden van het desabestuur.
- (2) Omtrent aangelegenheden van gewichtigen aard wordt door het desahoofd geene beslissing genomen dan na berradslaging in eene vergadering, tot welke, behalve de leden van het desabestuur, de tot het kiezen van een desahoofd gerechtigden benevens de overige daarvoor in aanmerking komende ingezetenen worden opgeroepen, een en ander met inachtneming van het plaatselijk gebruik.
- (3) Wanneer de bovengenoemde gewichtige aangelegenheden de zuiver plaatselijke belangen van een gehucht of van de hoofdvestiging alleen betreffen, worden tot de beraadslaging in de bedoelde vergadering slechts opgeroepen de kiesgerechtigden en andere personen, welke volgens het plaatselijk gebruik bij die gelegenheid

daarvoor in aanmerking komen.

- (4) Beslissingen van den in het tweede lid bedoelden aard kunnen, voor zoover zij met de wet of met het algemeen belang strijden, bij een met redenen omkleed besluit door het Hoofd van gewestelijk bestuur, na ingewonnen advies van den Regent of van het hoogste Inlandsch bestuurshoofd van anderen rang, te allen tijde worden vernietigd. (gew.bij St. 1910 – 591.)

Bb. No. 6576 „De strekking der in dit artikel vervatte voorschriften is meer van instructieven dan van organiseerenden aard.

Dat het desahoofd bij de uitoefening zijner bediening zooveel modelijk de overige leden van het gemeentebestuur raadpleegt, is een logisch gevolg van de bij artikel 1 aan die personen toegekende verhouding tot den eerstgenoemde.

In meerdere of mindere mate is zoodanig overleg reeds overal gebruikelijk, evenals ook de bepaling in alinea 2, dat „omtrent aangelegenheden van gewichtigen aard door het desabestuur geene beslissing (wordt) genomen dan na beraadslaging in een vergadering, tot welke, behalve de leden van dat bestuur, worden opgeroepen de tot het kiezen van een desahoofd gerechtigden, benevens de overige daatvoor in aanmerking komende ingezetenen”, feitelijk niets nieuws behelst voor desa's, welker hoofd zijn taak volgens de inheemsche instellingen en gewoonten vervult.

Als meest elementaire eisch ten aanzien van de samenwerking tusschen het desahoofd en zijne mede-bestuurders en van de raadpleging der ingezetenen, waar het geldt de belangen der gemeenschap, zou in eene verordening als deze het voorschrift bezwaarlijk gemist kunnen worden, temeer wijl het in algemeenen zin daarmede analoog voorschrift in het Inlandsch Reglement (artikel 35) zeer vaag is gesteld en het niet overbodig is te doen uitkomen dat, hoezeer ook na beeradslaging met de ingezetenen, de beslissing – behoudens in de nader aan te duiden gevallen – uitgaat van het dorpschoofd.

Dat de dwingende kracht gering is neemt bovendien niet weg, dat in de hand van een belangstellend Bestuur van de bepalingen wel degelijk eene nuttige aansporing kan uitgaan, om bij het algemeen beheer der desa zooveel doenlijk in gemeenschappelijk overleg te handelen”.

Bb. No. 7525. „Ik teeken hierbij ten slotte aan, dat in de gevallen, waarin uwerzijds gebruik wordt gemaakt van de bij het aan artikel 6 der Inlandsche Gemeente-ordonnantie toegevoegd vierde lid aan de Hoofden van gewestelijk bestuur toegekende bevoegdheid tot vernietiging van desabeslissingen van den daarbij bedoelden aard, op de toezending aan dit Departement van een afschrift van het betreffelijk besluit ten zeerste wordt prijs gesteld”.

Artikel 7

Het desabestuur draagt zorg voor de instandhouding en de Bruikbaarheid, overeenkomstig de daaromtrent gegeven voorschriften, van de gemeentelijke openbare werken , als: wegen, met daarin gelegen bruggen en duikers, gebouwen, pleinen, marktterreinen, waterleidingen, waterreservoirs.

Bb. No. 6576. „Naast artikel 5, meer in het bijzonder de zaken betreffend, welke als het „vermogen” der gemeente zijn aan te merken: hare gelden, gronden enz, behoort als uitvloeisel mede van de algemeene opdracht in artikel 4, uitdrukkelijk melding te worden gemaakt van de zorg voor de instandhouding en de bruikbaarheid der gemeentelijke openbare werken, ten deele in meer uitgebreide beteekenis mede een factor van het desavermogen althans gelijk bevoelingswerken als anderszins, in zeer directen zin tot de vruchten daarvan bijdragend.

Wijl echter naar algemeen gebruik die bemoeienis wordt verdeeld onder de laden van het dorpsbestuur, kwam het eigenaardig voor ook in de ordonnantie niet alleen het, desahoofd maar het geheele desabestuur voor de onderwerpelijke taak aan te wijzen, wat in dit geval, waarbij de verantwoordelijkheid uit den aard der zaak slechts administratief beteekenis heeft, zonder tot privaatrechtelijke gevolgen te leiden, aan geen bezwaar onderhevig kan zijn.

Uit de redactie van het artikel blijkt verder, dat de daarin gegeven opsomming van bepaalde werken slechts een enuntiatief en geen limitatief karakter draagt”.

Artikel 8

- (1) Het desahoofd vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte.
- (2) Bij de in de eerste alinea van artikel 11 sub c bedoelde schriftelijke machtiging kan, wanneer twijfel bestaat, of de vertegenwoordiging in rechte van de gemeente door haar hoofd in haar belang is, het Hoofd van plaatselijk bestuur een persoon aanwijzen, die hem als vertegenwoordiger vervangt.
- (3) De in de vorige alinea bedoelde aanwijzing kan niet geschieden dan nadat het gevoelen is ingewonnen van den Regent of het hoogste Inlandsch bestuurshoofd van anderen rang en nadat het Hoofd van plaatselijk bestuur zich heeft overtuigd, dat de meerderheid van de tot het kiezen van een desahoofd gerechtigde ingezetenen der gemeente met de voorgenomen handeling instemt en zich met de keuze van den vervanger kan vereenigen.
- (4) Dagvaardingen en alle andere exploiten zullen gedaan worden aan den persoon of ter woonplaats van het desahoofd. De persoon, met het uitbrengen van de exploiten belast, geeft van deze verrichting kennis aan het Hoofd van plaatselijk bestuur. (gew. bij St. 1913. No. 235.)

Bb. No. 6576. „Bij artikel 8 wordt de vertegenwoordiging der gemeente in rechten geregeld, een artikel, dat vooral voor de hooger bedoelde desacrediatinstellingen ¹⁾ van het hoogste belang is.

Deze credietinstellingen toch voeren geen onafhankelijk bestaan doch zijn in den grond der zaak niet anders dan openbaringen der gemeentezorg.

Het bedrijf is eene gemeentezaak, zoodat deze lichamen geen eigen rechtspersoonlijkheid behoeven doch met die der gemeente kan worden volstaan. In verband daarmede is het ook niet de commissie van beheer maar de gemeente, die in rechten tegenover de achterstallige debiteuren als eischeres optreedt, en is het eveneens de gemeente, die ingeval van schade wegens kwade trouw of nalatigheid de schuldigen in gebreke kan stellen.

Gelijk bij de eerste twee alinea's van voornoemd artikel is bepaald, ligt het in de rede, dat het dorpshoofd de gemeente in rechten vertegenwoordigt en exploiten aan zijn persoon of te zijner woonplaats woorden gedaan; met het oog echter op het niet denkbeeldig geval, dat de desa tegen misbruiken van haar eigen hoofd moet worden beschermd, is bij de derde alinea eene voorziening getroffen in dier voege. Dat bij rechtsgedingen van de gemeente tegen haar hoofd het Hoofd van plaatselijk bestuur een der ingezetenen aanwijst, die de gemeente alsdan in rechten vertegenwoordigt". ¹⁾ Zit ad art.2.

Artikel 9

- (1) Ingeval van ontstentenis van het desahoofd, berusten diens bevoegdheden en verplichtingen, bij den persoon, die krachtens de dienaangaande gestelde bepalingen dan wel, bij gemis daarvan krachtens plaatselijk gebruik belast is met de tijdelijke vervulling van vermeld ambt of met de tijdelijke waarneming van de daaraan verbonden werkzaamheden.
- (2) Het bepaalde der vorige alinea geldt mede voor dengene, die ingeval van wettige verhindering het desahoofd in de vervulling van diens functiën vervangt, met dien verstande nochtans dat de vertegenwoordiging der gemeente in en buiten rechten alsdan geschiedt door een, zoo noodig, door het Hoofd van plaatselijk bestuur daartoe aan te wijzen persoon, waartoe hetzij bedoelde tijdelijke vervanger, hetzij een ander ingezetene der gemeente kan worden gekozen. (gew. bij St. 1910 no. 591 en 1913 no. 235)

Bb. No. 6576. „Ten aanzien van de vertegenwoordiging der gemeente in rechten is in alinea 2 eene bijzondere regeling getroffen, ter voorkoming dat de tijdelijke vervanger van eene korte afwezigheid of van ziekte van het desahoofd gebruik zou maken om b.v de eene of andere overeenkomst aan te gaan. Het kan echter noodig zijn, dat bij langere defungeering van het desahoofd b.v bij schorsing of afwezigheid voor langeren tijd (bedevaart enz.) ook die bevoegdheid door een vervanger wordt uitgeoefend".

DERDE AFDEELING

Vande Eigendommen En Bezittingen Der Gemeente En Het Installen Van Rechtsvorderingen Namens De Gemeente.

Artikel 10

Behoudens het bepaalde bij het Koninlijk besluit van 11 April 1885 No. 22 (Indisch Staatsblad No. 102), en de onder letter *b* van artikel 11 dezer ordonnantie toegelaten uitzonderingen, is het vervreemden of het voor schuld verbinden van gemeentelijken grond verboden.

Bb. No. 6576. „ Ofschoon de benaming gemeentelijke grond” in de administratiefrechtelijke terminologie nieuw is schijnt eene definitie in wettelijken zin overbodig. Die woorden toch duiden voldoende aan dat, voor de toepassing der onderwerpelijke ordonnantie en bepaaldelijk met betrekking tot het in artikel 10 vervat verbod, onder „gemeentelijken grond” niet zijn te verstaan de in territorialen zin mede tot het desagebied te rekenen individueel bezeten gronden dar Inlandche bevolking noch het binnen dat gebied gelegen vrij Staatsdomein, doch alleen die gronden, welker bezit in vermogensrechtelijken zin bij de gemeente berust: in de eerste plaats de bouwgronden welke in dat geval verkeerren, hetzij dat, in aandeelen van meerderen of minderen omvang gesplitst, die velden in gebruik zijn bijde krachtens de gemeentelijke instellingen daatoe in aanmerking komende personen, hetzij dat zij – zooals de sawah titisara,-srana,-tamoe enz., welke in de residentiën Cheribon, Pasoeroean en andere op min of meer beteekenende schaal worden aangetroffen - ten gemeenen nutte worden verhuurd of op andere wijze geëxploiteerd”.

„Dewijze van beschikking over de gemeentelijke gronden is in beginsel aan de beslissing der desagemeenschap voorbehouden. Of de tot eenig oogmerk buiten de verdeeling gehouden gronden meer of minder uitgestrekt zullen zijn, welke personen in het overig gedeelte van den gemeentelijken grond deelgerechtigd zullen wezen en in welke mate zij daarvoor in aanmerking komen, of het genot van die gebruiksandeelen voor de betrokkenen van korteren of langeren duur zal zijn, en, in verband daarband daarmede, decommunale grond periodiek dan wel slechts onder bepaalde

omstandigheden of niet meer zal worden verdeeld, staat, zonder dat zulks aan inmenging van Bestuurswege is gebonden, uitsluitend ter beoordeeling der gemeente.

In al die gevallen berust het bezitsrecht bij de gemeente en oefenen de houders op hun aandeel niets anders dan een gebruiksrecht uit; een recht dat, hoewel steeds van persoonlijken aard, naar gelang van den vorm, dien het plaatselijk heeft aangenomen, een meer of minder uitgebreide strekking heeft, en de practische beteekenis van het gemeentelijk bezitsrecht meer of minder beperkt.

Is vervreemding dier gebruiksaandeelen door de houders daarvan om den aard van het door dezen daarop uitgeoefend recht steeds uitgesloten, bij artikel 10 der onderwerpelijke verordening is, behoudens een tweefal uitzonderingen, aan de gemeente mede de bevoegdheid ontzegd om de hierbedoelde gronden te vervreemden of voor schuld te verbinden”.

„Aan het bezwaar, dat eene te streng doorvoering van dit beginsel ernstige belemmeringen zou kunnen opleveren tegen de totstandbrenging van nuttige verbeteringen in de desa immers juist in den verkoop van gemeentelijken grond het middel daartoe gelegen zou kunnen zijn, komt de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie intusschen in zoover tegemoet dat, krachtens het bepaalde bij artikel 12, alinea 1, sub a, met toestemming van de meerderheid der kiesgerechtigde ingezetenen het gemeentelijk bezitsrecht op grond aan den lande kan worden afgestaan”.

„Ligt het bijv. In de bedoeling der gemeente, tot afronding of meerdere toegankelijkheid van het desa areaal een stuk grond met eene naburige gemeente te ruilen, de weg daartoe zal aan beide blijven openstaan, door wederkeerig het bezitsrecht op de betrokken stukken grond prijs te geven in overleg met het Bestuur, waarna de onlangs genomen beslissing, luidens welke de Regeering, evenzeer als tot de verleening van een der in het Burgerlijk Wetboek omschreven zakelijke rechtstitels, zich bevoegd acht tot afstand van vrij domein met het Inlandsch bezitsrecht, de gelegenheid aanbiedt om over en weer aan de beide desa's met dien titel de geabandonneerde en daarmede tot vrij Staatsdomein geworden grond af te staan.

Dezelfde gedragslijn zal aan de Inlandsche gemeente de mogelijkheid verschaffen, om tot vermeerdering van hare bezittingen van anderen aard of voor welke doeleinden ook ten behoeve van derden eenig stuk grond van het

daarop door haar uitgeoefend bezitsrecht te ontdoen, evenals ten aanzien van niet-Inlanders oor individueel als voor gemeentelijk grondbezit steeds de gebruikelijke oplossing is geweest, zoodat het onderwerpelijk verbod in zoover geene innovatie behelst, doch eenvoudig eene meer uitgebreide toepassing eener bestaande regeling”.

Artikel 11

- (1) Zonder voorafgaande schriftelijke machtiging van het hoofd van plaatselijk bestuur mogen door de gemeente:
 - a. geen geldleeningen worden aangegaan;
 - b. geen overeenkomsten onder een bezwarenden titel worden aangegaan, ten doel hebbende het verkrijgen van grond, het vervreemden of voor schuld verbinden van krachtens overdracht verkregen grond, dan wel het verkrijgen, het vervreemden of voor schuld verbinden van gebouwen en andere onroerende zaken dan grond;
 - c. geen rechtsgedingen, hetzij in eersten aanleg, hetzij in hooger beroep of cassatie worden gevoerd, noch berust worden in tegen de gemeente ingestelde rechtsvorderingen of in tegen haar gewezen vonnissen wanneer daartegen nog een rechtsmiddel openstaat. (gew. Bij St. 1913 no.235.)
- (2) De krachtens alinea 1 vereischte machtiging wordt niet verleend, dan nadat het gevoelen is ingewonnen van den Regent of het hoogste Inlandsch bestuurshoofd van anderen rang, en nadat het Hoofd van plaatselijk bestuur zich heeft overtuigd, dat de meerderheid van de tot het kiezen van een desahoofd gerechtigde ingezetenen der gemeente met devoorgenomen handeling instemt.
- (3) Ingeval van weigering der machtiging geeft het Hoofd van plaatselijk bestuur hiervan tevens kennis aan het Hoofd van gewestelijk bestuur.

Bb. No. 6576. „ Wat alinea 1, sub b betreft, waarbij o. M. Onder bepaalde voorwaarden eene uitzondering is toegelaten of het in artikel 10 vervat verbod. tot het vervreemden of het verbinden voor schuld van gemeentelijken grond, dient er of gewezen te worden, dat al moet in principe vervreemding van gemeentelijken grond in het algemeen worden verboden, daarop toch, met het oog op de toestanden, die mogelijk tengevolge van de werking van het landbouwcrediet zich kunnen ontwikkelen, eene uitzondering dient te worden toegelaten ten opzichte van die gronden, welke door overdracht zijn verkregen. Indien toch de desaloemboeng zich meer en meer ontwikkelt tot een gemeentelijke credietinstelling, kan het in het voordeel van dere zijn, een gedeelte van haar kapitaal in grond te beleggen, waarmede die gronden dus in het bezit der gemeente komen. Eveneens kan het dan echter in het belang dier instelling en dus ook van de gemeenten zijn, naderhand zich weder weder van die gronden te ontdoen of deze voor schuld te verbieden, waartoe alsdan venzeer mogelijkheid moet bestaan”.

Artikel 12

- (1) De toestemming van de meerderheid der tot het kiezen van een desahoofd gerechtigde ingezetenen der gemeente wordt vereischt:
 - a. Tot afstand aan den Lande van het gemeentelijk bezitsrecht op grond;
 - b. Tot verhuring of ingebruikgeving aan Inlanders door of namens de gemeente van aan haar toebehoorende grond;
 - c. Tot verhuring of ingebruikgeving van gebouwen en andere aan de gemeente toebehoorende onroerende zaken dan grond.
- (2) Het Hoofd van gewestelijk bestuur bepaalt, zoo noodig, aan welke beperkingen de beschikking over de gelmiddelen en over de andere roerende zaken der gemeente onder worpen zal zijn.
- (3) Overeenkomsten, als bedoeld bij alinea 1 sub b en c, mogen niet worden aangegaan voor langer dan vijf jaren. (gew. Bij St. 1910 no. 591)

Bb. No. 6576. „Het behoeft nauwelijks te worden opgemerkt, dat het te dier zake onder *b* der alinea van artikel 12 bepaalde, hetwelk met betrekking tot andere aan de gemeente toebehoorende onroerende zaken dan grond onder *c* dier alinea is herhaald, uitsluitend betrekking heeft op verhuring of ingebruikgeving d o o r o f n a m e s d e g e m e e n t e, op overeenkomsten waarbij de gemeente, als zoodanig optreedt als contracteerende partij met betrekking tot gronden of andere onroerende zaken, over welke genot zij de vrije beschikking heeft Derhalve niet op de dagelijks in de Inlandsche maatschappij zich voordoende gevallen, waarbij de houder van een aandeel in den gemeentelijken grond met verhuur of ingebruikgeving van dat aandeel het genot daarvan voor zeker tijdsverloop afstaat aan derden, welke overeenkomsten, evenals te voren, buiten bemoelenis der gemeente kunnen worden aangegaan, voor zooveel de plaatselijke gewoonten dienaangaande geene bijzondere regels stellen.

Op deze laatste transactiën heeft betrekking artikel 13 in hoofdzaak het verbod inhoudend, dat het gebruik van den grond bij die overeenkomsten in geen geval mag worden overgedragen voor langer tijdsverloop dan den duur van den termijn, voor welken de betrokkene nog houder zal zijn van het aandeel in de communale velden, eene bepaling, welke met het oog op herhaaldelijk voorkomende misbruiken dienaangaande niet mocht ontbreken”

Bb. no. 7525. „De practijk heeft voorts de noodzakelijkheid aan het licht gesteld eener verduidelijking van het ter zijde in de eerste plaats bedoeld voorschrift in dien zin, dat de bewoordingen daarvan boven twijfel stellen, dat deze bepaling betrekking heeft uitsluitend op tervrije beschikking van de gemeente staande door haar als zoodanig te verhuren of in gebruik te geven gronden en niet – gelijk hier en daar vermeend werd – op overeenkomstig de desastellingen met gebruiksrechten bezwaarde aandeele in de gemeentelijke gronden, uit welke onjuiste opvatting was afgeleid, dat ook bij verhuur tusschen Inlanders onderling van zoodanige aandeele de voor eerstbedoelde rechtshandelingen der desa voorgeschreven toestemming der meerderheid van de kiesgerechtigden vereischt zou zijn.

De voor verhuring of ingebruikgeving aan Inlanders door de desa zelve in aanmerking komende gronden zijn dus de niet bij de gogols volgens de desainstellingen in gebruik zijnde gemeentelijke velden, welke krachtens eene wettige desabeslissing of uit anderen hoofde buiten de verdeeling zijn gehouden om ten gemeenen nutte verhuurd of op andere wijze geëxploiteerd te worden”.

Artikel 13

- (1) Gebruikers van aandeelen in gemeentelijk bezeten grond, apanagehouders daaronder begrepen, mogen voor niet langer dan den duur van de uitoefening van dat gebruik hunne aandeelen aan Inlanders verhuren of op anderen voet het genot daarvan aan Inlanders afstaan.
- (2) Overeenkomsten, als in devorige alinea bedoeld, brengen geene wijziging in de publiekrechtelijke verhouding van den verhuurder of ingebruikgever tot den Staat of gemeente, onverminderd de bevoegdheid van partijen om nopens de vervulling der uit die verhouding voortvloeiende verplichtingen onderling schikkingen te treffen.
- (3) Wijziging in de uitgestrektheid van de gebruiksaandeelen in den gemeentelijk bezeten grond of in den duur van het genot dier aandeelen, kan slechts geschieden met instemming van drie vierde gedeelte der gezamenlijke deelgerechtigden in het gebruik van den grond der gemeente of van het gehucht met zelfstandig bouwgrondgebied. (gew. Bij St. 1910 no. 591).

Bb. No. 6576. „Spoliatie van gemeentegronden, zooals vooral in de residentie Kedoe met medeweten van het Bestuur op zoo uitgebreide schaal heeft plaats gevonden, doch ook elders in verschillenden vorm is geconstateerd, kan - in de algemeene beschouwingen werd het reeds opgemerkt - slechts worden gestuit door stellige wetsbepalingen, waarbij beslist wordt aangewezen de grens der bevoegdheid van de ingezetenen, niet het minst van het dorpsbestuur, ten opzichte van de door hen gebruikte communale gronden, apanagevelden daaronder begrepen.

In de behoefte aan zoodanige bepalingen is getracht voorziening te brengen door het onderwerpelijk artikel, in alinea 1 verklaring behelzende dat verhuring of ingebruikgeving aan Inlanders van het genot van aandeelen in gemeentelijk bezeten grond voor niet langer kan geschieden dan voor den duur van dat genot.

In alinea 2 is voorts het beginsel uitgedrukt, dat door overeenkomsten als de hoogerbedoelde geene wijziging wordt gebracht in de betrekkingen van publiekrechtelijken aard van den gene, van wien de overdracht uitgaat, tot den Staat en de gemeente (wat betreft dienstplichtigheid, landrente plichtigheid enz.) onverminderd de vrijheid van partijen om nopens de vervulling dier verplichtingen onderling schikkingen te treffen.

In dezen stelregel ligt de krachtigste waarborg dat, ondanks hetgeen omtrent het gebruik van den grond wordt overeengekomen, het desaverband en de gemeentelijke instellingen intact zullen blijven".

Bb. No. 7525. „Ofschoon de Inlandsche Gemeente-ordonnantie in geen deele beoogde verandering te brengen in de te voren geldende gewoonten nopens de wijze van verdeeling van het gebruik der gemeentelijke velden onder de gezamenlijke gogols der desa, hebben nochtans te dien aanzien hare bepalingen in de toepassing tot minder gewenschte gevolgen geleid.

Kon vroeger – zooals bekend – in de desa's met gemeentelijk grondbezit ieder mannelijk werkbaar ingezetene, hoofd van een gezin, uit hoofde van zijne publiekrechtelijke verhouding tot de desa, als zoodanig aanspraak maken op toewijzing van een gebruiksandeel in den gemeentelijken grond, in die regeling is inmiddels in tal van streken verandering gekomen, in dien zin, dat uitbreiding van het aantal gebruiksandeelen met daarmede gepaard gaande wijziging in de hoegrootheid dier aandeelen thans niet meer is toegelaten, m.a.w. dat de kring der deelgerechtigden als gesloten is te beschouwen, zoodat de begrippen heerendienstplichtige" (kiesgerechtigde) en „gebruiksgerechtigde" in vele desa's elkaar niet meer volkomendekken.

Vermoedelijk onder den invloed van de bepalingen der Inlandsche Gemeente – ordonnantie, schijnt men hier en daar de aan bedoelde voorschriften geheel vreemde opvatting te huldigen dat zoodanige sluiting van der kring, der deelgerechtigden als een toestand moet worden aangemerkt, waaraan met toepassing van de bepalingen van artikel 12 dier verordening *) door de meerderheid van de kiesgerechtigde ingezetenen der desa te allen tijde een eind zou kunnen worden gemaakt.

Het geval heeft zich voorgedaan, dat langs dien weg getracht is in eenen reeds sedert jaren bestaande staat van zaken plotseling een algeheel ommekeer te brengen, waardoor uitteraard onrust en ontevredenheid in de betrokken desa verwekt werd.

Ter bevordering nu van de rechtszekerheid van het gebruik van aandeelen in het gemeentelijk grondbezit, bepaalt het aan artikel 13 toegevoegd derde lid, dat tegen den wil van meer dan $\frac{1}{4}$ gedeelte der gezamenlijke deelgerechtigden in het gebruik van den grond der gemeente of van het gehucht met zelfstandig bouw grondgebied, geen wijziging mag plaats vinden in de uitgestrektheid hunner gebruiksaandeelen of in den duur van het genot dier aandeelen, eene inmenging van den hooger en Wetgever waartoe, hoezeer het hierbij betreft individueele belangen, onmiddellijk voortspruitende uit eene huishoudelijke regeling der desa, het voorbehoud aan het slot van het tweede lid van artikel 71 van het Regeeringsreglement geacht kan worden volle vrijheid te laten”.

¹⁾ Dat in deze niet art. 12 doch het 2e lid van art. 6 toepasselijk was, behoeft nauwelijks opmerking.

Artikel 14

- (1) Handelingen, verricht, of overeenkomsten, aangegaan in strijd met het bij of krachtens de voorafgaande artikelen dez ar afdeeling bepaalde, zijn van rechtswege nietig.
- (2) Geene tergvordering is toegeleten van hetgeen ingevolge eene handeling of overeenkomst, als in de vorige alinea bedoeld, door of namens de wederpartij is betaald of verstrekt, noch eenige andere rechtsoordering naar aanleiding van zoodanige handeling of overeenkomst.

Artikel 15

(Vervallen Bij St. 1910 no. 591).

VIERDE AFDEELING

Van De Vordering Van Gemeentediensten Ananderege
Meente Lijke Heffingen.

Artikel 16

- (1) Het desahoofd is bevoegd om – met inachtneming der plaatselijke gebruiken en van de door het hoofd van gewestelijk bestuur gestelde regelen tot beperking dier heffingen binnen billijke grenzen – in verband met het bepaalde bij de artikelen 3, 4, en 7 de ingezetenen der desa te doen oproepen tot het presteeren van gemeentedien.
- (2) Waar van bestuurswege anderen met het dagelijksch beheer en de zorg voor de instand houding van gemeentelijke werken zijn belast, kan de bij de vorige alinea omschreven bevoegdheid, voor zoover noodig, aan die instellingen of personen worden overgedragen.

Artikel 17

Regelingen ter voorziening in gemeentelijke behoeften van den bij alinea 1 van het vorig artikel bedoelden of anderen aard, anders dan door het vorderen van bij beurtwisseling door de gezamenlijke dienstplichtige ingezetenen van de desa of het gehucht te verrichten persoonlijke diensten, mogen – voor zooveel zij niet door het bestuur zijn bevolen – niet in toepassing worden gebracht dan na verkregen toestemming der meerderheid van de tot het kiezen van een desahoofd gerechtigde ingezetenen der gemeente.

Bb. No. 6576. „De bedoeling van dit artikel is, langzamerhand een vasten stelregel ingang, te doen vinden voor het treffen der talrijke schikkingen van den daarbij aangeduiden aard: aanwijzing van bepaalde lieden voor zekere categoriën van diensten, hetzij als vervangers der eigenlijke dienstplichtigen, hetzij bij wijke van verdeeling van arbeid: levering van een onderling overeengekomen hoeveelheid padi of betaling van zekere geldsom in stede van de aan het dorpsbestuur verschuldigde persoonlijke diensten; overdracht van den bouw van een gemeentelijk wachthuis, van een brug of ander werk van dien aard aan een of meer personen tegen afstand voor zekeren tijd van het gebruik van communale sawahvelden, en dergelijke.

Terwijl thans willekeur van het desahoofd of enkele op den voorgrond tredende ingezetenen in niet geringe mate daarbij den doorslag geeft, ligt het in het streven der onderwerpelijke bepaling ter zake eene vaste gedragslijn wettelijk te doen bekrachtigen, als richtsnoer tevens voor het Bestuur, waar dit aanleiding vindt met de bevolking in overleg te treden omtrent de toepassing van zoodanige regelingen, welke het vraagstuk der gemeente diensten in meer en meer een rol zullen spelen”.

SLOTBEPALINGEN

Artikel 18

Het Hoofd van gewestelijk bestuur regelt de wijze, waarop moet blijken van de bij de artikelen 11, 12, 13, en 17 bedoelde instemming en van de bij het tweede lid van artikel 6 vermeld beslissingen. (gew. Bij. St. 1910 No. 591.)

Artikel 19

Onder Inlanders worden in deze ordonnantie niet verstaan de met hen gelijkgestelde personen.

Artikel 20

- (1) Deze ordonnantie kan worden aangehaald onder den titel: „Inlandsche Gemeente- ordonnantie”.
- (2) Zij is allen van toepassing op java en Madoera, met uitzondering der residentiën Soerakarta en Djokjakarta en van de particuliere landerijen bewesten en beoosten de Tjimanoek.

Ten tweede: Deze ordonantie treedt in werking op 1 Maart 1906.

En opdat niemand hiervan onwetendheid voorwende, zal deze in het Staatsblad van Nederlandsch-Indië geplaatst en, voor zooveel noodig, in de Inlandsche en Chineesche talen aangeplakt worden.

Gelast en beveelt voorts, dat alle hooge en lage Colleges en Ambtenaren, Officieren en Justicieren, ieder voor zooveel hem aangaat, aan de stipte naleving dezer de hand zullen houden, zonder oogluiking of aanzien der persoons.

Gedaan te Buitenzorg, den 3den Februari 1906.

J. B. VAN HEUTSZ.

De wde Algemeene Secretaris,
DE GROOT.

Uitgegeven den achtsten

Februari 1906

De wde Algemeene Secretaris,
DE GROOT.

LAMPIRAN 2**Terjemah Inlandsche Gemeente Ordonnantie 1906**

Peraturan 3 Februari 1906 Lembaran Negara No. 83,
*untuk menetapkan aturan-aturan tentang pengelolaan dan
kepentingan rumah tangga lain dari masyarakat pribumi di
tanah-tanah pemerintah di Jawa dan Madura*

**ATAS NAMA RATU
GUBERNUR JENDERAL HINDIA BELANDA**

**Mendengar Dewan Hindia Belanda
Kepada Semua Yang Melihat, Mendengar Atau Membaca,
Mohon Menyebarluaskan**

Bahwa Beliau memandang perlu untuk menetapkan aturan-aturan tentang pengelolaan dan kepentingan rumah tangga lain dari masyarakat pribumi di tanah-tanah pemerintah di Jawa dan Madura.

Memperhatikan Pasal 20, 29, 31, 33 dan 71 dari Peraturan tentang Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda.

Memahami dan menyetujui:

Pertama: menetapkan aturan-aturan berikut ini tentang pengelolaan dan kepentingan rumah tangga lain dari masyarakat pribumi di tanah-tanah pemerintah di Jawa dan Madura (suatu penjelasan resmi tentang Peraturan ini dan perubahan yang terjadi dalam Lembaran Negara 1910 Nomor 591 diberikan dalam surat edaran Direktur Pemerintahan tanggal 24 November 1906 dan 17 Februari 1911, *Bijblad* Nomor 6576 dan 7525. Dalam berkas-berkas ini dibubuhkan catatan yang dimuat dalam pasal-pasal ini).

BAGIAN PERTAMA

Tentang Organisasi dan Penghasilan

“Pemerintah Desa” dan “Pemerintah Masyarakat”

Pasal 1

Pengaturan atas masyarakat pribumi dilakukan oleh kepala desa atau kepala masyarakat yang dibantu oleh beberapa orang yang ditunjuk untuk itu, bersama-sama dengan kepala desa membentuk pemerintahan desa atau pemerintahan komunitas.

Bijblad Nomor 6576: “Sehubungan dengan yang dianggap perlu dari sudut pandang praktis dalam Pasal 1 Peraturan Masyarakat Pribumi, untuk menjelaskan bahwa pemerintah desa dibentuk oleh kepala desa bersama beberapa orang yang ditunjuk untuk membantunya namun dengan pengertian bahwa (seperti yang terbukti dari bagian dua Peraturan itu) pimpinan masyarakat dalam lembaga ini menempati posisi yang menentukan dan dia yang dalam persoalan ini memutuskan, selain pada umumnya juga dia harus menerima tanggung jawab bagi kondisi yang baik sejauh menyangkut kepentingan rumah tangga masyarakat, selama campur tangannya dengan salah satu cara tidak dilimpahkan kepada pihak lain.

Biasanya para anggota dari pemerintahan masyarakat lainnya lebih bertindak sebagai penasehat dan khususnya sebagai pelaksana perintah kepala desa, pendeknya sebagai pembantunya dan dalam kondisi yang ada ini, hubungan antara kepala desa dan pengurus lain di berbagai daerah di Jawa dan Madura tidak seluruhnya sama. Khususnya di Jawa Barat peran mereka lebih kecil, sesuai dengan rencana Peraturan ini.

Pasal 2

- (1) Aturan-aturan mengenai pemilihan kepala desa dan persetujuan bagi Peraturan ini oleh kepala pemerintah wilayah (residen) dengan mempertimbangkan ketentuan dalam Pasal 71 Peraturan tentang Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda, ditetapkan dalam Peraturan umum:

- (2) Struktur lebih lanjut dari pemerintah desa ditentukan oleh kepala pemerintah wilayah (residen);
- (3) Cara pengangkatan dan pemberhentian aparat desa di luar kepala desa tetap diserahkan kepada kebiasaan lokal.

Dalam *Bijblad* Nomor 6576, ayat 1 dari pasal ini sehubungan dengan tindakan yang disebutkan, menjadi peralihan antara pemberian kewenangan umum yang tertera dalam Pasal 71 ayat 2 dari Peraturan Pemerintah dan pengaturan tentang cara pemilihan kepala desa dan penghukuman serta pemecatannya.

Bila Peraturan Pemerintah itu dalam Pasal 71 menyebut tentang “kekuasaan wilayah”, di sini diusulkan ungkapan “kepala pemerintah wilayah” dipilih sehubungan dengan kemungkinan pembentukan dewan wilayah. Setelah berakhirnya penelitian yang dilakukan menurut keputusan pemerintah tanggal 24 Juli 1888 Nomor 8 tentang kerja wajib penduduk pribumi di Jawa dan Madura, oleh berbagai pemerintah wilayah Peraturan dikeluarkan mengenai susunan pemerintah desa. Ayat 2 dari pasal tersebut memuat aturan-aturan dan juga untuk pelaksanaannya, memberikan kewenangan kepada kepala pemerintah wilayah untuk itu selain juga aturan-aturan dalam ayat 3.

Pasal 3

Penghasilan yang oleh masyarakat diberikan kepada kepala desa dan kepala pemerintah daerah diatur bersama penduduk.

Bijblad Nomor 6576: “Sesuai dengan Pasal 2 Pedoman untuk mengatur kepemilikan tanah jabatan oleh pemerintah desa di tanah-tanah pemerintah di Jawa dan Madura (*Bijblad* Nomor 5558), dengan diperluas juga bagi penghasilan lain di samping tanah jabatan ini, dalam rancangan pasal Peraturan Komunal diserahkan kepada kepala pemerintah daerah perhatian untuk menegakkan ketertiban dan keteraturan di desa bersama dengan penduduk, sejauh mungkin dan dipertimbangkan menurut kepentingannya.

Hal ini sebagai syarat untuk mencegah campur tangan yang tidak perlu atau untuk melaksanakan aturan-aturan lokal, yang kepatuhannya

sehubungan dengan sifat rencana atau kekuatan aparat yang ada lolos dari pengawasan umum, sehingga campur tangan kekuasaan administrasi benar-benar tidak bermanfaat. Melalui perintah untuk memperhitungkan lewat tindakan lokal itu dengan aturan-aturan dan pembatasan yang diterapkan oleh kepala pemerintah wilayah, juga dalam hal ini sebuah titik tumpu resmi diberikan kepada Peraturan yang ada atau di masa depan mengenai rencana yang dipersoalkan.

BAGIAN KEDUA

Tentang Pengaturan Masyarakat dan Hak-hak Yang Ada Sekarang

Pasal 4

Tanpa mengurangi apa yang ditetapkan dalam Pasal 2 Peraturan Hindia mengenai tugas kepala desa, kepala desa pada umumnya tetap bertanggung jawab bagi kondisi yang baik yang menyangkut pengelolaan dan kepentingan rumah tangga masyarakat, sejauh campur tangannya tidak diserahkan kepada pihak lain.

Dalam Bijblad Nomor 6576, "tanggung jawab umum kepala desa bagi kondisi yang baik dalam masyarakat pada pasal ini disampaikan dalam arti paling luas. Pada prinsipnya, karena (seperti dalam Pasal 83 UU Kotapraja Belanda, walikota dan eksekutif karena pemerintahan sehari-hari di kota itu tunduk pada tanggung jawab ini) dalam hal ini hanya berlaku prinsip administratif yakni Peraturan ini bisa diterima dan diterapkan.

Persyaratan pada bagian akhir mengenai campur tangan, yang bisa dilimpahkan kepada pihak lain, khususnya berkaitan dengan keberadaan aturan-aturan di mana Peraturan tentang pembagian air dan bidang lain dipercayakan kepada lembaga khusus atau orang-orang di desa.

Pasal 5

Kepala desa harus memperhatikan pengelolaan lembaga, sarana keuangan dan hak milik serta harta lain, sesuai dengan aturan-aturan yang ditetapkan oleh kepala pemerintah

daerah (residen) tentang hal itu, dan sebenarnya wajib untuk mengganti kerugian apakah langsung atau tidak langsung yang ditimbulkan akibat kecerobohan atau pengabaianya kepada masyarakat.

Bijblad 6576: "Kepada kepala desa diserahkan secara khusus menurut Pasal 5 dari Peraturan ini perhatian bagi pengelolaan lembaga, sarana keuangan dan hak milik serta harta lain dari masyarakat, kecuali dalam arti paling luas demi "kekayaan" masyarakat dan lembaga-lembaga komunal, suatu ungkapan yang seperti terbukti dari ikatan itu tidak dimaksudkan sebagai kebiasaan lokal, yang pelaksanaannya secara rutin tidak memerlukan dorongan dari orang Jawa untuk menunjukkan sifat konservatifnya, melainkan lembaga-lembaga dalam bentuk lumbung desa seperti juga badan kredit yang lain.

Tetapi semua itu sejauh menyangkut sifat komunal. Di samping apa yang dimaksudkan di atas, di desa lembaga-lembaga lain juga ada, khususnya di bidang agama (wakaf dan lain-lain) di mana kepala desa tidak ikut campur. Jika dalam Pasal 226 UU Kotapraja Hindia, walikota dan eksekutif bertanggung jawab secara pribadi bagi pengeluaran yang diperintahkan oleh mereka atas dasar kekuasaan yang ada, dalam aspek lain aturan ini perlu diberlakukan bagi kepala desa di negeri ini, yang karena tanpa anggaran lokal dan sifat jabatannya, dalam ukuran sangat kecil tunduk pada pengawasan warga desa, tanpa syarat wajib mengganti kerugian yang ditimbulkan baik langsung maupun tidak langsung karena kecerobohan dan kelalaiannya kepadanya.

Sehubungan dengan apa yang disampaikan mengenai munculnya dana komunal, dan terutama dengan memperhatikan pembentukan lumbung desa atau lembaga kredit yang lain, suatu ketentuan sah dianggap mendesak yang tidak bisa dihindari bagi berbagai daerah. Selanjutnya menurut kata-kata dalam Pasal 4 dari Peraturan Masyarakat Pribumi, pelaksanaan pengaturan persoalan masyarakat bisa diserahkan kepada pihak lain selain kepala desa. Hal ini tidak bisa membantah bahwa berdasarkan ketentuan yang diputuskan sehubungan dengan ini dalam pasal berikutnya, juga kepala desa bersama aparatnya bertanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan apabila dia terbukti lalai dalam pengawasan umum yang diserahkan kepadanya dalam pasal ini atas pengaturan itu.

Pasal 6

- (1) Dalam pelaksanaan tugas-tugasnya, sejauh mungkin kepala desa harus berunding dengan anggota pemerintahan desa lainnya.
- (2) Tentang persoalan yang sifatnya penting oleh kepala desa tidak boleh ada keputusan yang bisa diambil kecuali setelah pembicaraan dalam sebuah rapat selain anggota aparat desa, mereka yang berwenang untuk memilih kepala desa, penduduk yang dipertimbangkan untuk itu dipanggil dengan mempertimbangkan kebiasaan lokal.
- (3) Ketika persoalan penting di atas hanya menyangkut kepentingan lokal murni dari suatu dusun atau pemukiman, untuk musyawarah dalam rapat dimaksud hanya perlu dipanggil mereka yang mempunyai hak pilih, yang menurut kebiasaan lokal bisa dipertimbangkan untuk ini.
- (4) Keputusan yang bersifat seperti yang dimaksud dalam ayat 2 di atas, sejauh bertentangan dengan UU atau kepentingan umum, dengan keputusan yang dilengkapi dengan alasan oleh kepala pemerintah wilayah, setelah mendengar pendapat bupati atau kepala pemerintahan pribumi tertinggi dengan pangkat lain, setiap saat bisa dibatalkan (diubah dengan Lembaran Negara 1910 Nomor 591).

Menurut *Bijblad* Nomor 6576, tujuan dari aturan-aturan yang dimuat dalam pasal ini lebih bersifat instruktif daripada organisatoris. Kepala desa dalam melaksanakan wewenangnya sejauh mungkin harus mendengar pendapat para anggota aparat pemerintahan desa lainnya, sebagai dampak logis dari hubungan yang dimiliki oleh orang-orang ini seperti yang dimaksud dalam Pasal 1 dengan kepala desa.

Sedikit banyak kesepakatan merupakan hal yang biasa di mana-mana, seperti juga ketentuan dalam ayat dua di mana “dalam persoalan yang begitu penting tidak ada keputusan yang boleh diambil oleh pemerintah desa kecuali setelah bermusyawarah dalam suatu rapat di mana selain anggota aparat dipanggil juga mereka yang berhak untuk memilih kepala desa, di samping

penduduk lain yang dipertimbangkan untuk itu”, ternyata tidak ada sesuatu yang baru bagi desa, yang pimpinannya menurut lembaga dan kebiasaan pribumi harus melaksanakan tugasnya.

Sebagai tuntutan paling mendasar sehubungan dengan hubungan kepala desa dan sesama aparat desa serta musyawarah penduduk yang menyangkut kepentingan masyarakat, dalam sebuah Peraturan seperti yang ditetapkan dalam ketentuan ini terutama ketentuan yang sama dalam arti umum dalam Peraturan Hindia (Pasal 35) ditetapkan sangat kabur dan tidak berlebihan bila mengatakan bahwa meskipun juga setelah bermusyawarah dengan penduduk, keputusan (kecuali dalam kasus yang telah ditunjukkan lebih lanjut) muncul dari kepala desa.

Kekuatan penekan sangat kecil. Kecuali itu tidak bisa dibantah bahwa di tangan aparat terkait dari ketentuan ini bias muncul kekuatan yang besar untuk bertindak dalam mengatur desa melalui musyawarah yang memadai.

Dalam *Bijblad* Nomor 7525, dengan ini akhirnya saya mencatat bahwa dalam kasus-kasus ketika kami memanfaatkan ayat 4 yang ditambahkan pada Pasal 6 IOG, wewenang kepala pemerintah wilayah untuk membatalkan keputusan desa bersifat seperti yang dimaksudkan. Pengiriman segera tembusan keputusan ini kepada kepala departemen akan sangat dihargai.

Pasal 7

Pemerintah desa harus memperhatikan perawatan dan penggunaan proyek-proyek umum bersama seperti jalan, jembatan yang ada di atasnya dan parit, bangunan, lapangan, pasar, saluran air dan penampungan air, sesuai dengan aturan-aturan yang dikeluarkan untuk itu.

Dalam *Bijblad* Nomor 6576, dalam Pasal 5 lebih khusus lagi yang menyangkut aset-aset ini, yang bisa dinyatakan sebagai “kekayaan” bersama; dana, tanah dan sebagainya, perlu juga disebutkan dalam Pasal 4 dari perintah umum tentang perhatian untuk merawat dan menggunakan proyek umum bersama, sebagian dalam arti lebih luas juga menjadi faktor kekayaan desa, setidaknya seperti proyek pengairan dalam arti umum yang bisa memberikan sumbangan bagi hasilnya.

Sementara menurut kebijakan umum campur tangan ini terbagi di antara anggota pengurus desa, juga yang menarik dalam Peraturan ini bukan hanya

kepala desa melainkan seluruh anggota pengurus desa yang ditunjuk untuk mengurus hal ini; apa yang dalam hal ini Tanggung jawabnya hanya bersifat administratif, tanpa mengarah pada dampak-dampak hukum perdata, bisa diterima.

Dari redaksi pasal ini selanjutnya terbukti bahwa kumpulan proyek yang dimaksudkan hanya bersifat penegasan dan tidak mengandung sifat pembatasan.

Pasal 8

- (1) Kepala desa mewakili masyarakat di dalam dan di luar desa secara hukum
- (2) Dalam kewenangan tertulis seperti yang dimaksud pada ayat 1 Pasal 11 sub c, ketika keraguan muncul apakah perwakilan oleh kepala desa atas masyarakat benar-benar demi kepentingannya, kepala pemerintah daerah bisa menunjuk seseorang untuk menggantikannya sebagai wakil.
- (3) Penunjukkan seperti yang dimaksud dalam ayat sebelumnya tidak bisa dilakukan kecuali setelah meminta pendapat bupati atau kepala pemerintahan pribumi tertinggi dengan pangkat lain, atau setelah kepala pemerintah daerah yakin bahwa mayoritas anggota masyarakat yang mempunyai kewenangan untuk memilih kepala desa sepakat dengan tindakan tersebut dan bisa menyetujui pemilihan wakilnya.
- (4) Pembuatan keputusan atau penunjukkan lain akan dilakukan kepada orang itu atau di rumah kepala desa. Orang yang disertai untuk menyebarkan keputusan ini harus memberitahukan aktivitasnya kepada kepala pemerintah daerah (diubah dengan Lembaran Negara Tahun 1913 Nomor 235).

Dalam *Bijblad* Nomor 6576, perwakilan masyarakat secara hukum diatur, suatu pasal yang terutama sangat penting bagi lembaga kredit desa yang dimaksud. Lembaga kredit ini tidak mempunyai keberadaan yang otonom tetapi dalam dasar kasus itu, tidak berbeda dengan bukti dari perhatian masyarakat.

Usaha ini merupakan usaha komunal, sehingga lembaga ini tidak memerlukan status badan hukum khusus tetapi cukup dengan keberadaan komunitas itu. Dalam kapasitas ini bukan komisi melainkan masyarakat yang tampil sebagai penagih terhadap debitur yang menunggak dan masyarakat, apabila sebagai akibat penyelewengan kepercayaan atau kelalaian, bisa menyeret terdakwa secara hukum.

Seperti yang ditetapkan pada dua ayat pertama dari pasal di atas, tujuannya adalah kepala desa mewakili masyarakat secara hukum dan membuat penunjukkan kepada orang itu atau tempat tinggalnya; tetapi dalam kasus yang tidak terduga, bahwa desa harus dilindungi terhadap pelanggaran oleh kepala desanya sendiri, pada ayat 3 suatu tindakan harus diambil dalam arti bahwa dalam gugatan masyarakat terhadap kepala desanya sendiri, kepala pemerintah daerah menunjuk salah seorang warga yang akan mewakili masyarakat secara hukum.

Pasal 9

- (1) Apabila terjadi kekosongan kepala desa, kewajiban dan kewenangannya diserahkan kepada seseorang yang berdasarkan ketentuan yang diajukan, atau bila tidak ada berdasarkan kebiasaan setempat, disertai untuk memenuhi jabatan tersebut atau dengan menjalankan aktivitas sementara yang terkait dengannya.
- (2) Ketentuan di atas juga berlaku bagi mereka yang akan menggantikan kepala desa dalam menjalankan fungsinya jika terjadi berhalangan resmi, namun dalam arti dengan pengertian bahwa perwakilan masyarakat di dalam dan di luar hukum hanya bisa dilakukan oleh seseorang yang ditunjuk oleh kepala pemerintah daerah untuk itu di mana apakah pengganti sementara yang dimaksud atau warga lain dari masyarakat, bisa dipilih (diubah dengan Lembaran Negara 1910 Nomor 591 dan Lembaran Negara 1913 Nomor 235).

Dalam *Bijblad* Nomor 6576, sehubungan dengan perwakilan masyarakat dalam hukum, dalam ayat 2 suatu aturan khusus dibuat untuk mencegah agar pengganti sementara, dengan ketidakhadiran sementara atau sakitnya

kepala desa, tidak memanfaatkan wewenang untuk membuat kesepakatan lain. Tetapi diperlukan agar dengan tidak berfungsinya kepala desa, apakah karena penghukuman atau ketidakhadiran dalam jangka waktu lama (naik haji dan sebagainya), juga wewenang ini dijalankan oleh penggantinya.

BAGIAN KETIGA

Tentang Hak Milik dan Kekayaan Masyarakat dan Pengajuan Gugatan Hukum Atas Nama Masyarakat

Pasal 10

Kecuali ketentuan dalam Keputusan Raja tanggal 11 April 1885 Nomor 22 (Lembaran Negara Nomor 102) dan perkecualian yang dibuat dalam ayat b Pasal 11 dalam Peraturan ini, pengalihan hak atau penjaminan tanah komunal bagi hutang dilarang keras.

Dalam *Bijblad* Nomor 6576, meskipun penyebutan “tanah komunal” dalam arti administratif merupakan sesuatu yang baru, tampaknya suatu definisi dalam arti hukum sangat berlebihan. Kata-kata ini menunjukkan dengan jelas bahwa bagi penerapan Peraturan dan ketentuan ini sehubungan dengan larangan yang dimuat dalam Pasal 10, yang dimaksud “tanah komunal” bukan berarti tanah-tanah yang dimiliki individu dalam wilayah desa secara territorial dari penduduk pribumi, juga bukan tanah Negara bebas yang terletak dalam wilayah ini, tetapi hanya tanah-tanah yang kepemilikannya dikuasai oleh komunal dalam arti kekayaan hukum. Pertama-tama tanah garapan yang berada dalam kondisi ini, kecuali bahwa luasnya dibagi dalam andil, yang penggunaannya dilakukan oleh orang-orang yang dipertimbangkan untuk itu berdasarkan lembaga komunal, atau yang disewakan demi kepentingan umum (seperti tanah titisara, srana dan sebagainya yang dijumpai di Karesidenan Cirebon, Pasuruan dan tempat lain dalam ukuran besar) atau dieksploitasi dengan cara lain.

Cara penguasaan tanah komunal pada prinsipnya tergantung pada keputusan masyarakat desa. Apakah tanah-tanah yang dibagi untuk kepentingan ini cukup luas, orang mana yang ditunjuk menjadi pemegang hak tanah komunal ini di bagian lain dan dalam ukuran apa dipertimbangkan

untuk itu, apakah hak menikmati andil pakai ini berlangsung dalam jangka waktu lama atau sebentar, dan sehubungan dengan ini tanah komunal secara periodik tidak lagi dibagi kecuali menurut ketentuan tertentu, tanpa campur tangan pemerintah, semuanya tergantung pada pendapat masyarakat.

Dalam semua kasus ini hak kepemilikan tetap ada pada masyarakat dan para pemegang andil hanya menjalankan haknya sebagai pakai; suatu hak yang meskipun bersifat individu, sesuai dengan ukuran bentuknya yang diterima menurut kebiasaan lokal, dipertimbangkan luasnya, dan membatasi nilai praktis dari hak kepemilikan bersama. Jika pengalihan andil pakai ini oleh pemegangnya mengecualikan sifat dari hak yang dijalankan di atasnya, dengan dua pengecualian, juga wewenang untuk mengalihkan hak atas tanah itu tidak ada pada masyarakat atau juga mengikatnya sebagai jaminan hutang.

Pada keberatan yang bisa menimbulkan hambatan serius bagi pelaksanaan ketentuan ini terhadap perbaikan yang dilakukan di desa dengan sarana yang hanya ditemukan dari penjualan tanah komunal, IGO menyampaikan bahwa berdasarkan ketentuan dalam Pasal 12 ayat 1 sub a, dengan persetujuan mayoritas penduduk pemegang hak pilih, hak kepemilikan atas tanah bisa dilepaskan kepada Negara.

Jika tujuannya adalah untuk menukarkan tanah desa, dengan maksud menyatukan lahan desa atau memberikan lebih banyak akses, dengan masyarakat sekitarnya, jalan untuk itu tetap terbuka. Oleh kedua pihak hak kepemilikan atas tanah itu dilepaskan dalam kesepakatan dengan pemerintah. Setelah itu keputusan yang diambil dalam hal ini, yang menurut bunyinya pemerintah merasa berwenang melepaskan tanah bebas dengan hak kepemilikan pribumi untuk memberikan salah satu hak paten yang tertera dalam KUH Perdata, menawarkan kesempatan kepada kedua desa dengan sebutan hak ini untuk melepaskan tanah yang telah mereka tinggalkan dan dijadikan sebagai tanah bebas milik Negara.

Pedoman serupa membuka peluang bagi masyarakat pribumi untuk menambah kekayaannya dalam arti demikian atau bagi tujuan itu demi kepentingan pihak ketiga sebidang tanah dengan hak kepemilikan yang dijalankan olehnya akan dilepaskan, seperti juga sehubungan dengan orang non-pribumi baik demi kepentingan kepemilikan tanah individu maupun komunal solusi serupa diajukan sehingga larangan ini tidak memuat unsur inovatif tetapi merupakan penerapan lebih luas dari aturan yang ada.

Pasal 11

- (1) Tanpa aturan tertulis sebelumnya dari kepala pemerintah daerah, oleh masyarakat
 - a. Tidak ada pinjaman uang yang bisa dilakukan
 - b. Tidak ada kesepakatan dengan syarat yang memberatkan bisa dibuat, yang bertujuan untuk mendapatkan tanah, mengalihkan hak atau membuat hutang dengan jaminan tanah yang diperoleh berdasarkan pelimpahan; pengalihan hak atau penjaminan hutang atas barang-barang tidak bergerak dan bangunan selain tanah.
 - c. Tidak ada proses hukum apakah dalam tingkat pertama atau tingkat lanjut atau kasasi yang dijalankan, atau diserahkan terhadap tuntutan hukum yang diajukan terhadap masyarakat atau dalam vonis yang ditujukan terhadapnya ketika masih ada sarana hukum yang terbuka untuk itu (diubah dengan Lembaran Negara 1913 Nomor 235).
- (2) Wewenang yang diminta berdasarkan ayat 1 tidak diberikan kecuali setelah pendapat dari bupati atau kepala pemerintahan pribumi tertinggi dengan pangkat yang sama diminta dan setelah kepala pemerintahan daerah yakin bahwa mayoritas dari warga masyarakat pemegang hak pilih bagi kepala desa setuju dengan tindakan tersebut.
- (3) Jika terjadi penolakan ijin, kepala daerah harus segera memberitahukan kepada kepala pemerintahan wilayah.

Dalam *Bijblad* Nomor 6576, dalam ayat 1 sub b di mana dengan persyaratan tertentu suatu perkecualian dibuat atas larangan yang dimuat dalam Pasal 10 untuk mengalihkan hak atau menjaminkan tanah komunal bagi hutang, harus ditunjukkan bahwa pada prinsipnya penjaminan tanah komunal dilarang, tetapi dengan memperhatikan kondisi yang mungkin muncul sebagai akibat perkembangan dari penerapan lembaga kredit pertanian, bisa juga suatu perkecualian bisa dibuat sehubungan dengan tanah-tanah yang diperoleh lewat pengalihan hak. Toh apabila lumbung desa semakin

berkembang menjadi lembaga kredit komunal, demi keuntungannya, sebagian dari modalnya akan ditanamkan dalam bentuk tanah di mana tanah-tanah itu tetap menjadi milik komunal. Begitu juga demi kepentingan lembaga ini dan begitu juga kepentingan masyarakat, tanah-tanah ini kembali akan dilepas atau dijaminakan untuk hutang, dengan kemungkinan yang terbuka untuk itu.

Pasal 12

- (1) Persetujuan dari mayoritas warga masyarakat yang berhak memilih kepala desa diminta:
 - a. Untuk menyerahkan hak kepemilikan bersama atas tanah kepada Negara
 - b. Untuk menyerahkan atau memberikan hak pakai kepada orang pribumi atas nama masyarakat atas tanah yang termasuk milik komunal
 - c. Untuk menyewakan atau menyerahkan penggunaan bangunan dan barang-barang tidak bergerak lain yang menjadi milik masyarakat kecuali tanah.
- (2) Kepala pemerintah wilayah sejauh diperlukan menetapkan atas syarat apa kewenangan diberlakukan pada sarana keuangan dan benda bergerak lain dari masyarakat.
- (3) Kesepakatan seperti yang dimaksud dalam ayat 1 sub b dan c tidak bisa dibuat selama lebih dari lima tahun (diubah dengan Lembaran Negara 1910 nomor 591).

Dalam Bijblad nomor 5676, hampir tidak perlu dinyatakan bahwa apa yang ditetapkan dalam sub b dari ayat ini Pasal 12, yang menyangkut benda tidak bergerak milik masyarakat selain tanah seperti yang diulang pada sub c ayat ini, hanya berkenaan dengan persewaan atau penggunaan oleh atau atas nama masyarakat, atas kesepakatan di mana masyarakat yang bertindak sebagai pihak yang membuat kontrak, sehubungan dengan tanah atau benda lain yang tidak bergerak, yang mereka miliki haknya secara bebas. Selain itu bukan atas kasus lain yang muncul pada masyarakat pribumi di mana pemegang andil atas tanah komunal dengan persewaan atau pelimpahan penggunaan atas andil ini melepaskan hak pakainya kepada pihak ketiga untuk jangka waktu tertentu yang kesepakatannya seperti sebelumnya bisa dibuat tanpa campur tangan masyarakat, sejauh tidak ada aturan khusus dalam kebiasaan lokal.

Atas transaksi terakhir ini, Pasal 13 terutama yang memuat larangan bahwa penggunaan tanah melalui kesepakatan tidak bisa dilimpahkan melebihi jangka waktu masa berlakunya, di mana yang bersangkutan tetap masih menjadi pemegang andil atas tanah komunal, suatu ketentuan yang dengan memperhatikan pelanggaran yang masih berulang kali muncul tetap harus ada tentang ini.

Dalam *Bijblad* Nomor 7525, selanjutnya kenyataan mengungkapkan kebutuhan bagi penjelasan aturan yang dimaksud pertama-tama dari sisi ini, dalam arti bahwa kata-katanya menunjukkan dengan jelas ketentuan ini hanya berkaitan dengan kepemilikan atas tanah yang disewakan atau digunakan oleh masyarakat dan bukan andil yang dibebani dengan hak pakai menurut kebiasaan desa (seperti yang di sana-sini diduga) atas tanah komunal. Dari pandangan yang salah ini juga bisa diduga bahwa dalam persewaan di antara sesama orang pribumi atas andil, persetujuan mayoritas yang dibutuhkan bagi tindakan hukum oleh desa dari para pemegang hak pilih masih diperlukan.

Tanah-tanah yang dipertimbangkan atau disewakan kepada orang pribumi oleh desa dengan demikian adalah lahan komunal yang tidak digunakan oleh gogol menurut kebiasaan desa, yang berdasarkan pada kesepakatan desa yang sah atau faktor lain tetap diluar pembagian untuk bisa tetap disewakan atau dieksploitasi dengan cara lain demi kepentingan komunal.

Pasal 13

- (1) Para pengguna andil atas tanah yang dimiliki secara komunal, termasuk para pemegang tanah apanage, selama tidak melebihi masa pemberlakuan penggunaannya, andil disewakan kepada orang pribumi atau atas dasar lain diserahkan penggunaannya atas dasar lain.
- (2) Kesepakatan yang dimaksud dalam ayat sebelumnya tidak membawa perubahan dalam hubungan hukum penyewa atau pemakai dengan Negara atau masyarakat, tanpa mengurangi kewenangan dari pihak-pihak itu untuk membuat kesepakatan mengenai dilaksanakannya kewajiban yang muncul dari hubungan ini.

- (3) Perubahan dalam perluasan andil pakai pada tanah yang dimiliki secara komunal atau pada lama pemanfaatannya, hanya bisa dilakukan dengan persetujuan tiga perempat bagian dari pemegang hak komunal dalam penggunaan tanah komunal atau dusun dengan tanah garapan yang otonom (diubah dengan Lembaran Negara 1910 nomor 591).

Dalam *Bijblad* Nomor 6576, penjarahan tanah-tanah komunal secara besar-besaran dengan sepengetahuan pemerintah seperti yang terjadi di Karesidenan Kedu, tetapi juga di tempat lain dalam berbagai bentuk, dalam tinjauan umum telah disampaikan, hanya bisa ditanggulangi dengan ketentuan hukum yang tegas, di mana keputusan dibuat mengenai batas wewenang dari penduduk, tanpa dari pemerintah desa sedikitpun, sehubungan dengan tanah-tanah komunal yang digunakan oleh mereka termasuk tanah *apanage*.

Dicoba untuk memenuhi kebutuhan bagi ketentuan demikian melalui pasal tersebut yang dalam ayat 1 memuat penjelasan bahwa persewaan atau penggunaan pada orang pribumi untuk menikmati andil atas tanah yang dimiliki secara komunal bisa berlangsung tidak lebih daripada masa kenikmatannya itu. Pada ayat 2 selanjutnya ditegaskan prinsip bahwa melalui kesepakatan seperti yang dimaksud di atas, tidak boleh ada perubahan yang terjadi tidak ada perubahan dalam hubungan hak perdata apapun yang muncul dari peralihan itu dengan Negara atau masyarakat (sejauh menyangkut kewajiban dinas, kewajiban pajak dan sebagainya) tanpa mengurangi kewenangan pihak-pihak untuk membuat saling kesepakatan tentang dipenuhinya kewajiban ini.

Dalam aturan ini terdapat jaminan bahwa meskipun apapun yang disepakati dalam penggunaan tanah, ikatan desa dan lembaga komunal masih tetap utuh.

Dalam *Bijblad* Nomor 7525, meskipun IGO tidak membawa perubahan seperti yang dimaksud dalam kebiasaan yang berlaku, mengenai cara pembagian penggunaan tanah komunal di antara gogol desa, namun sehubungan dengan ini ketentuan bagi pemberlakuan mengarah pada dampak-dampak yang kurang diinginkan.

Jika dahulu seperti yang diketahui, di desa dengan kepemilikan tanah komunal, setiap penduduk pria yang bisa bekerja, kepala keluarga, terutama hubungan hukum perdata dengan desa, bisa mengajukan tuntutan atas

penggunaan andil pakai pada tanah komunal, dalam aturan ini sementara itu di sejumlah daerah perubahan terjadi, dalam arti bahwa perluasan jumlah andil pakai dengan perubahan yang menyertainya dalam luas andil kini tidak lagi terjadi, yakni lingkungan pemegang hak dianggap sebagai tertutup sehingga pemahaman mengenai “pekerja wajib” (pemegang hak pilih) dan “pemegang hak pakai” di banyak desa tidak lagi saling sesuai.

Diduga di bawah pengaruh ketentuan dari Peraturan IGO, di sana-sini tampak bahwa pandangan yang berbeda dengan Peraturan yang dimaksud masih dianut, sehingga penutupan lingkungan pemegang hak dinyatakan sebagai suatu kondisi, di mana dengan penerapan ketentuan dalam Pasal 12 (di sini bukan Pasal 12 melainkan ayat 2 Pasal 6 yang berlaku, hampir tidak perlu ditegaskan lagi) dari Peraturan ini oleh mayoritas penduduk desa pemegang hak pilih bisa diakhiri selamanya.

Kejadian muncul bahwa sepanjang jalan ini dicoba untuk menciptakan suatu perubahan dalam kondisi yang ada sejak bertahun-tahun, di mana memang keresahan dan kekecewaan muncul di desa ini. Untuk mendorong kepastian hukum mengenai penggunaan andil dalam kepemilikan tanah komunal, ayat 3 yang dilampirkan pada Pasal 13 menetapkan bahwa terhadap keinginan lebih dari $\frac{1}{4}$ bagian pemegang hak milik bersama dalam pembagian tanah komunal atau dusun dengan lahan pertanian otonom, tidak ada perubahan yang terjadi dalam luas andil pakai atau pada lama dinikmatinya andil ini, suatu campur tangan dari lembaga legislatif meskipun menyangkut kepentingan individu, segera muncul dari aturan rumah tangga desa, persyaratan pada akhir ayat 2 Pasal 71 dari Peraturan Pemerintah bisa dianggap memberikan kebebasan sepenuhnya.

Pasal 14

- (1) Tindakan yang dilakukan atau kesepakatan yang dibuat yang bertentangan dengan ketentuan pada atau berdasarkan pasal-pasal dari bagian ini dibatalkan demi hukum.
- (2) Tidak ada penagihan kembali yang diijinkan dari apa yang dibayarkan atau diberikan menurut tindakan atau kesepakatan yang dimaksud dalam ayat sebelumnya oleh atau atas nama kedua pihak, maupun tuntutan hukum lainnya dengan adanya tindakan atau kesepakatan demikian.

Pasal 15

(dibatalkan dengan Lembaran Negara 1910 Nomor 591)

BAGIAN KEEMPAT**Tentang Permintaan Kerja Komunal dan
Pungutan Komunal Lain****Pasal 16**

- (1) Kepala desa berwenang dengan mempertimbangkan kebiasaan lokal dan aturan-aturan yang ditetapkan oleh kepala pemerintah wilayah untuk membatasi pungutan dalam batas-batas yang adil, sehubungan dengan ketentuan pada Pasal 3, 4 dan 7 untuk memanggil penduduk desa dalam melaksanakan kerja wajib komunal.
- (2) Bila dari pihak pemerintah orang lain dibebani dengan pengawasan atau pengelolaan sehari-hari untuk merawat objek-objek umum komunal, wewenang yang tertulis pada ayat sebelumnya sejauh diperlukan akan dilimpahkan kepada lembaga atau orang ini.

Pasal 17

Aturan-aturan untuk memenuhi kebutuhan komunal yang bersifat seperti yang dimaksud pada ayat 1 atau yang bersifat lain selain dengan menuntut penduduk pekerja wajib komunal desa atau dusun secara bergantian untuk melakukan kerja wajib, sejauh tidak diperintahkan oleh pemerintah, tidak bisa diberlakukan kecuali setelah mendapatkan persetujuan dari mayoritas warga masyarakat yang berhak memilih kepala desa.

Dalam *Bijblad* Nomor 6576, tujuan dari pasal ini adalah perlahan-lahan memberikan akses permanen untuk mengambil sejumlah keputusan yang bersifat penunjukkan; penunjukkan orang tertentu bagi kategori kerja tertentu, apakah sebagai pengganti pekerja wajib atau dengan cara pembagian kerja: penyeteroran sejumlah padi yang saling disepakati atau pembayaran sejumlah uang tertentu sebagai pengganti kerja wajib yang dibebankan kepada aparat

desa; pelimpahan bangunan rumah jaga masyarakat, jembatan atau proyek lain kepada orang-orang dengan pelepasan waktu penggunaan tanah sawah komunal dan sebagainya.

Sementara kini kewenangan kepala desa atau beberapa orang penduduk yang tampil telah memberikan dorongan, usaha dari ketentuan tersebut adalah untuk memberikan pedoman tetap sebagai arah bagi pemerintah, di mana alasan juga diberikan untuk membuat kesepakatan dengan penduduk mengenai penerapan aturan demikian yang akan memainkan semakin banyak peran dalam pengaturan kerja komunal.

ATURAN PENUTUP

Pasal 18

Kepala pemerintah wilayah mengatur cara bagaimana harus membuktikan persetujuan yang dimaksud dalam Pasal 11, 12, 13 dan 17 dan keputusan yang disebut pada Pasal 2 ayat 6 (diubah dengan Lembaran Negara 1910 Nomor 591).

Pasal 19

Yang dimaksud dengan orang pribumi dalam Peraturan ini, tidak termasuk mereka yang dipersamakan dengannya.

Pasal 20

- (1) Peraturan ini bisa disebut dengan judul “Peraturan Masyarakat Pribumi” (IGO).
- (2) Mereka hanya berlaku di Jawa dan Madura dengan perkecualian Karesidenan Yogyakarta dan Karesidenan Surakarta dan tanah-tanah partikelir di sebelah barat dan timur Sungai Cimanuk.

Kedua: Peraturan ini mulai berlaku sejak tanggal 1 Maret 1906 Agar tidak seorangpun merasa pura-pura tidak tahu, Peraturan ini akan dimuat dalam Lembaran Negara Hindia Belanda dan sejauh diperlukan akan ditempelkan dalam bahasa Cina dan pribumi.

Dibuat di Buitenzorg, 3 Pebruari 1906

J.B. van Heutsz

Penjabat Sekretaris Umum

De Groot

Diterbitkan tanggal 8 Pebruari 1906

Penjabat Sekretaris Umum

De Groot

LAMPIRAN 3
Inlandsche Gemeente Ordonnantie
Buitengewesten 1938

STAATSBLAD
VAN
NEDERLANDSCH-INDIË

1938 No. 490 INLANDSCHE GEMEENTEN.
BUITENGEWESTEN. Algemeene bepalingen betreffende
de regeling en het bestuur van de huishouding der
Inlandsche gemeenten in de Buitengewesten („Inlandsche
gemeente-ordonnantie Buitengewesten”).

IN NAAM DER KONINGIN!
DE GOUVERNEUR – GENERAAL VAN
NEDERLANDSCH-INDIË

Allen, Die Deze Zullen Zien Of Hooren Lezen, Salut !
Doet Te Weten:

Dat Hij, algemeene bepalingen willende vaststellen
betreffende de regeling en het bestuur van de huishouding der
Inlandsche gemeenten in de Buitengewesten;

Den Raad van Nederlandsch-Indië gehoord en in
overeenstemming met den Volksraad;

Heeft goedgevonden en verstaan:

Ten eerste: In te trekken:

- a) de ordonnantie van 27 September 1918 (Staatsblad No. 677), tot vaststelling van bepalingen met betrekking tot de regeling van de huishoudelijke belangen der Inlandsche gemeenten in het gewest Sumatra's Westkust;
- b) de ordonnantie van 26 Juli 1919 (Staatsblad No. 453), tot vaststelling van regelen omtrent het beheer en andere

huishoudelijke belangen der Inlandsche gemeenten in het gewest Banka en Onderhoorigheden;

- c) de ordonnantie van 12 December 1919 (Staatsblad No. 814), tot vaststelling van bepalingen met betrekking tot de regeling van de huishoudelijke belangen der Inlandsche gemeenten in het gewest Palembang;
- d) de ordonnantie van 26 Augustus 1922 (Staatsblad No. 564), tot vaststelling van de bepalingen met betrekking tot de regeling van de huishoudelijke belangen der Inlandsche gemeenten in het gewest Lampongsche Districten;
- e) de ordonnantie van 21 September 1923 (Staatsblad No. 469), tot vaststelling van bepalingen met betrekking tot het bestuur der Inlandsche gemeenten in het gewest Tapanoeli;
- f) de ordonnantie van 21 September 1923 (Staatsblad No. 471), tot vaststelling van bepalingen met betrekking tot het bestuur der Inlandsche gemeenten in het gewest Amboina;
- g) de ordonnantie van 21 Februari 1924 (Staatsblad No. 75), tot vaststelling van bepalingen met betrekking tot het bestuur der Inlandsche gemeenten in het gewest Belitoeng;
- h) de ordonnantie van 11 Juni 1924 (Staatsblad No. 275), tot vaststelling van bepalingen met betrekking tot het bestuur der Inlandsche gemeenten in het gewest Zuideren Oosterafdeeling van Borneo;
- i) de ordonnantie van 12 Januari 1931 (Staatsblad No. 6), tot vaststelling van nieuwe bepalingen betreffende de regeling en het bestuur van de huishouding der Inlandsche gemeenten in het gewest Benkoelen;
- j) de ordonnantie van 30 Maart 1931 (Staatsblad No. 138), tot vaststelling van bepalingen betreffende de regeling en het bestuur van de huishouding der Inlandsche gemeenten in de Minahasa (gewest Manado);
- k) de ordonnantie van 1 Mei 1929 (Staatsblad No. 100), houdende een regeling aangaande de bevoegdheid van de Inlandsche gemeenten in de Buitengewesten om onder

het daarbij te bepalen toezicht belastingen te heffen; grenzen op de overtrading van hare verordeningen straf te stellen;

- l) de ordonnantie van 1 Mei 1929 (Staatsblad No. 101), houdende een regeling aangaande de bevoegdheid van de Inlandsche gemeenten in de Buitengewesten om binnen de daarbij te bepalen grenzen op de overtreding van hare verordeningen straf te stellen;
- m) de leden 2 en 3 van artikel 3, de woorden „zoo noodig met afwijking van de bepalingen van de voor het betrokken gebiedsdeel geldende Inlandsche gemeente-ordonnantie” van lid 2 van artikel 5 en de woorden „zoo noodig met afwijking van de bepalingen van de voor het betrokken gebiedsdeel of de betrokken gebiedsdeelen geldende Inlandsche gemeente-ordonnantie(s)” van lid 3 van artikel 5 van de ordonnantie 21 December 1931 (Staatsblad No. 507), zooals deze ordonnanties sedert zijn gewijzigd en aangevuld.

Ten tweede: Vast te stellen de volgende:

ALGEMEENE BEPALINGEN
Betreffende De Regeling En Het Bestuur Van De
Huishouding
Der Inlandsche Gemeenten In De Buitengewesten.
Eerste Afdeling

Artikel 1

- (1) De Inlandsche gemeente is een Inlandsch rechtspersoon, welke wordt vertegenwoordigd door haar hoofd. Dagvaardigingen en alle andere exploiten zullen gedaan worden aan het Hoofd van plaatselijk bestuur, dat voor onverwijlde kennisgeving aan het gemeentehoofd zorg draagt.
- (2) De inrichting en de bevoegdheden van de gemeente en de samenstelling van het gemeentebestuur en van

andere organen der gemeente worden, behoudens het voorkomende in artikel 8, zooveel mogelijk overgelaten aan het adatrecht.

- (3) Het gemeentehoofd is, onverminderd zijn adatrechtelijke aansprakelijkheid, voor den goeden gang van zaken verantwoordelijk tegenover den Resident en de hem ten deze vertegenwoordigende bestuursambtenaren.
- (4) Daar waar niet één waardigheidsbekleeder als het eigenlijke hoofd der Inlancsche gemeente is aan te merken, wordt hetgeen in deze ordonnantie omtrent het gemeentehoofd is bepaald, geacht betrekking te hebben op het voor hem in de plaats tredende hoofdengezag.

Artikel 2

- (1) De Resident kan, met inachtneming van het adatrecht, regelen vaststellen omtrent de verkiezing of aanwijzing en het ontslag van het gemeentehoofd en van lagere hoofden, zoomede omtrent de vervanging bij belet, afwezigheid of ontstentenis van het gemeentehoofd en den af te leggen ambtseed.
- (2) De Verkiezing of aanwijzing van het gemeentehoofd behoeft de goedkeuring van den Resident, die, bij goedkeuring, den betrokkene van een bewijs van erkenning voorziet.
- (3) De Resident kan, met inachtneming van het adatrecht, aanwijzingen geven ten aanzien van de voordeelen aan de verschillende bedieningen in het gemeentebestuur verbonden, welke alsdan bindend zijn.

Artikel 3

De gemeente is bevoegd regelingen te maken nopens onderwerpen, welke haar huishouding betreffen, waaronder begrepen de vordering van gemeentendiensten en de afkooprechtbaarstelling daarvan, zulks met inachtneming van het adatrecht en voor zoover de vordering van gemeentendiensten en de afkoopbaarstelling daarvan betreft van de door den Resident gestelde regelen.

Artikel 4

- (1) De gemeente is bevoegd tot het heffen van belastingen, doch de gemeenten, voor welke de tweede afdeeling van deze ordonnantie niet geldt, alleen voorzover zulks, ter beoordeeling van den Resident, noodig is om te voorzien in de uitgaven voor het gemeentebestuur en het volksonderwijs.
- (2) De desbetreffende regelingen van de gemeenten, als laatstelijk bedoeld in lid 1, worden niet uitgevoerd, dan nadat zij zijn goedgekeurd door den Gouverneur, die voor de goedkeuring als eisch stelt, dat vooraf overleg is gepleegd met die gemeentegenooten, die daarvoor naar plaatselijke opvatting in aanmerking komen. Door het Hoofd van plaatselijk bestuur wordt van deze regelingen aanteekening gehouden in een speciaal daarvoor bestemd register, een en ander volgens aanwijzingen van den Resident.
- (3) Bij wanbetaling kan, na voorafgaande aanmaning, de belasting, met inachtneming van het adatrecht, door het gemeentehoofd worden verhaald op de daarvoor in aanmerking komende bezittingen van den schuldenaar, op de voor hem minst bezwarende wijze, met dien verstande, dat de inbeslagneming zich niet mag uitstrekken tot goederen, welke volstrekt noodzakelijk zijn voor het levensonderhoud en voor het bedrijf van betrokkenen.

Artikel 5

- (1) De bevoegdheden en verplichtingen van de verschillende organen van het gemeentebestuur worden zooveel mogelijk bepaald door het adatrecht, behoudens wanner deze ordonnantie of andere verordeningen bedoeld in artikel 128 (3) van de Indische Staatsregeling de medewerking vorderen van of bevoegdheid toekennen aan een daarbij aangewezen orgaan van het gemeentebestuur.

- (2) De verhouding van de Inlandsche gemeente tot samenstellende deelen wordt beheerscht door het adatrecht.

Artikel 6

- (1) Beslissingen van de Inlandsche gemeente, welke met de van hooger gezag uitgegane verordeningen, het adatrecht of het algemeen belang in strijd zijn, kunnen door den Resident worden vernietigd bij een met redenen omkleed besluit, hetwelk voorzoveel noodig de gevolgen der vernietiging regelt.
- (2) De in het eerste lid bedoelde besluiten moeten worden bekend gemaakt op een door den Gouverneur te bepalen wijze.

Tweede afdeling

Artikel 7

De bepalingen van deze afdeling gelden voor die gemeenten, welke met haar instemming door den Gouverneur daartoe worden aangewezen.

Artikel 8

- (1) Het bestuur van de op den voet van artikel 7 aangewezen gemeenten wordt gevoerd door het gemeentehoofd en een Inlandschen gemeenteraad.
- (2) Het gemeentehoofd is voorzitter en tevens lid van den Inlandschen gemeenteraad. Hij heeft de dagelijksche leiding en is belast met de uitvoering van de raadsbeslissingen.
- (3) De verdere samenstelling van den Inlandschen gemeenteraad geschiedt op grond van door den raad vast te stellen en door den Resident goed te keuren regelen. De eerste samenstelling van den raad geschiedt door het gemeentebestuur in overleg met die gemeentegenooten

die daarvoor naar plaatselijke opvatting in aanmerking komen, met inachtneming van mogelijke aanwijzingen van den Resident.

- (4) De Resident kan, na overleg met den raad, een maximum voor het aantal leden van den raad vaststellen.
- (5) Eenmaal per jaar registreert het Hoofd van plaatselijk bestuur de samenstelling van den raad, volgens door den Resident te geven voorschriften.

Artikel 9

- (1) De vergaderingen van den Inlandschen gemeenteraad worden in het openbaar gehouden.
- (2) Het gemeentehofd draagt zorg, dat de onderwerpen, welke op de vergadering behandeld zullen worden, volgens plaatselijk gebruik vooraf tijdig aan de bevolking worden bekend gemaakt.
- (3) De totstandkoming van raadsbeslissingen – waaronder te verstaan regelingen en besluiten – en haar bekendmaking geschieden overeenkomstig het adatrecht.

Artikel 10

- (1) Beslissingen van den raad hebben rechtskracht na registratie door het Hoofd van plaatselijk bestuur, dat hiertoe overgaat, indien hij de overtuiging heeft gekregen, dat de beslissing geldig tot stand is gekomen.
- (2) De Resident geeft administratieve voorschriften voor de registratie van raadsbeslissingen.
- (3) De geregistreeerde inhoud, alsmede de geregistreeerde dagteekening, gelden in rechten.

Artikel 11

Met betrekking tot aangelegenheden de Inlandsche gemeenten betreffende wordt, indien deze gelegen zijn binnen het ressort van een groepsgemeenschap of van een in artikel 2 van het Decentralisatiebesluit bedoelden plaatselijken raad,

geen gemeenteraad zijnde, in alle gevallen waarin de Resident dit noodig oordeelt, het college van gecommitteerden of de raad van het betrokken gebied gehoord.

Artikel 12

- (1) De heffing van belasting geschiedt op grond van door den raad vast te stellen verordeningen.
- (2) Verwijzing in deze verordeningen naar adatrechtelijke heffingen is verboden.

Artikel 13

- (1) De raad is bevoegd op overtreding van zijn verordeningen straf te stellen in den vorm van hechtenis van ten hoogste 3 dagen of geldboete van ten hoogste f 10.-, met of zonder verbeurdverklaring van bepaalde den overtreder toebehoorende goederen, welke door het strafbare feit zijn verkregen, dan wel waarmede het strafbare feit gepleegd is.
- (2) In gebiedsdeelen waar de bevolking is gelaten in het genot harer eigene rechtspleging is de in het vorig lid voorkomende bepaling omtrent de strafmaat niet van toepassing, doch wordt de strafmaat bepaald door het adatrecht.
- (3) De feiten, strafbaar ingevolge de in dit artikel bedoelde verordeningen worden beschouwd als overtreding.

Artikel 14

- (1) Belastingverordeningen, zoomede verordeningen welke strafbepalingen inhouden, behoeven de goedkeuring van den Resident, die in geval de Inlandsche gemeente is gelegen in een ressort als in artikel 11 bedoeld, verplicht is het college van gecommitteerden van den groepsgemeenschapsraad dan wel den plaatselijken raad vooraf te hooren.

- (2) De in het eerste lid bedoelde verordeningen worden door de zorg van den Resident afgekondigd door plaatsing in het publicatieblad der Inlandsche gemeenten. Deze afkondiging is de eenige voorwaarde der verbindbaarheid.
- (3) Deze verordeningen treden in werking met ingang van den dertigsten dag na dien der dagteekening van het publicatieblad, waarin zij aijn opgenomen, tenzij in de verordening anders is bepaald. De Voorzitter van den raad draagt zorg, dat de verordeningen zoo spoedig mogelijk binnen de gemeente worden bekend gemaakt.

Artikel 15

- (1) De raad is verplicht om vóór de vaststelling van dé in artikel 8, lid 3 vereischte regelen en van de in het vorig artikel bedoelde verordeningen, die gemeentegenooten, die daarvoor naar plaatselijke opvatting in aanmerking komen, in volksvergaderingen in de gelegenheid te stellen terzake van hun meening te doen blijken.
- (2) Overigens zijn op deze verordeningen van toepassing de in deze ordonantie gegeven voorschriften betreffende regelingen en beslissingen van den raad.

Artikel 16

- (1) Alle gelden van de gemeente worden gestort in een kas.
- (2) Het beheer der gemeentelijke geldmiddelen geschiedt volgens aanwijzingen van den Resident.

Artikel 17

- (1) Jaarlijks, in het laatste kwartaal, stelt de raad voor het vogende dienstjaar een begrooting vast, welke is ingericht volgens aanwijzingen van den Resident. In den loop van een dienstjaar kunnen door den raad begrootingswijzigingen worden opgesteld.
- (2) De begrooting en begrootingswijzigingen behoeven om te werken de goedkeuring van den Resident dan wel een door den Gooouverneur aan te wijzen gezaghebbende; in

geval van weigering gesciedt zulks bij een met redenen omkleed besluit.

- (3) Vermenging van uitgaven en inkomsten is verboden; alle uitgaven moeten ten laste en alle inkomsten ten bate van de begrooting worden gebraeht.
- (4) Het dienstjaar loopt van 1 Januari tot en met 31 December.
- (5) Volgens aanwijzingen van den Resident wordt, zoo noodig, jaarlijks een begrootingsrekening opgemaakt.

Artikel 18

Deze bepalingen kunnen worden aangehaald onder den title „Inlandsche gemeente-ordonnantie Buitengewesten”.

Ten derde: Te bepalen het volgende:

Deze ordonnantie treedt in werking op een door den Gouverneur-Generaal te bepalen tijdstip.

En opdat niemand hiervan onwetendheid voorwende, zal deze in het Staatsblad van Nederlandsch-Indië worden geplaatst.

Gedaan te Batavia, den 3den
September 1938

A. W. L. TJARDA VAN
STARKENBORGH

De Algemeene Secretaris,
J. M. KIVERON.

Uitgegeven den zestienden September 1938

De Algemeene Secretaris,
J. M. KIVERON.

(Besluit van den Gouverneur-Generaal van 3 September 1938
No. 30)

LAMPIRAN 4

**Terjemah Inlandsche Gemeente Ordonnantie
Buitengewesten 1938**

LEMBARAN NEGARA HINDIA BELANDA

**1938 No. 490 GEMENTE PRIBUMI LUAR JAWA. Ketentuan
Umum Mengenai Pengaturan dan Pemerintahan Rumah
Tangga Gemente Pribumi di Luar Jawa (Organisasi
Gemente Pribumi Luar Jawa).**

**ATAS NAMA RATU
GUBERNUR JENDERAL HINDIA BELANDA
Kepada Semua Yang Melihat, Mendengar, Membaca,
Mohon Menyebarluaskan**

Bahwa Beliau ingin menetapkan ketentuan umum mengenai Peraturan dan pemerintahan rumah tangga masyarakat pribumi di luar Jawa;
Mendengar Dewan Hindia Belanda dan bersepakat dengan *Volksraad*;

Memahami dan menyetujui:

Pertama: memahami dan menyetujui

- a. Peraturan tanggal 27 September 1918 (Lembaran Negara Nomor 677) untuk menetapkan ketentuan sehubungan dengan Peraturan kepentingan rumah tangga masyarakat pribumi di wilayah Pantai Barat Sumatra;
- b. Peraturan tanggal 26 Juli 1919 (Lembaran Negara Nomor 453) untuk menetapkan aturan-aturan tentang pengelolaan dan kepentingan rumah tangga masyarakat pribumi lainnya di wilayah Bangka dan Sekitarnya;
- c. Peraturan tanggal 12 Desember 1919 (Lembaran Negara Nomor 814) untuk menetapkan ketentuan sehubungan dengan Peraturan kepentingan rumah tangga masyarakat pribumi di wilayah Palembang.

- d. Peraturan tanggal 26 Agustus 1922 (Lembaran Negara Nomor 564) untuk menetapkan ketentuan sehubungan dengan Peraturan kepentingan rumah tangga masyarakat pribumi di wilayah Distrik Lampung.
- e. Peraturan 21 September 1923 (Lembaran Negara Nomor 469) untuk menetapkan ketentuan sehubungan dengan pemerintahan masyarakat pribumi di wilayah Tapanuli.
- f. Peraturan tanggal 21 September 1923 (Lembaran Negara Nomor 471) untuk menetapkan ketentuan sehubungan dengan pemerintahan masyarakat pribumi di wilayah Ambon.
- g. Peraturan 231 Pebruari 1924 (Lembaran Negara Nomor 75) untuk menetapkan ketentuan sehubungan dengan pemerintahan masyarakat pribumi di wilayah Belitung.
- h. Peraturan tanggal 11 Juni 1924 (Lembaran Negara Nomor 275) untuk menetapkan ketentuan sehubungan dengan pemerintahan masyarakat pribumi di wilayah Borneo Selatan dan Timur.
- i. Peraturan tanggal 12 Januari 1931 (Lembaran Negara Nomor 6) untuk menetapkan ketentuan baru mengenai Peraturan dan pemerintahan rumah tangga masyarakat pribumi di wilayah Bengkulu.
- j. Peraturan tanggal 30 Maret 1931 (Lembaran Negara Nomor 138) untuk menetapkan ketentuan mengenai Peraturan dan pemerintahan rumah tangga masyarakat pribumi di Minahasa (wilayah Manado).
- k. Peraturan tanggal 1 Mei 1929 (Lembaran Negara Nomor 100) memuat suatu Peraturan mengenai kewenangan masyarakat pribumi di luar Jawa untuk memungut pajak di bawah pengawasan yang telah ditetapkan.
- l. Peraturan tanggal 1 Mei 1929 (Lembaran Negara Nomor 101) memuat Peraturan mengenai kewenangan masyarakat pribumi di luar Jawa untuk menjatuhkan hukuman dalam batas-batas yang ditetapkan atas pelanggaran Peraturannya.

- m. Ayat 2 dan 3 dari Pasal 3, kata-kata “jika perlu dengan menyimpang dari ketentuan dalam Peraturan masyarakat pribumi yang berlaku bagi bagian daerah terkait” dari ayat 2 Pasal 5 dan kata-kata “jika perlu dengan menyimpang dari ketentuan Peraturan masyarakat pribumi yang berlaku bagi daerah terkait atau bagian daerah terkait” dari ayat 3 Pasal 5 Peraturan tanggal 21 Desember 1931 (Lembaran Negara Nomor 507), seperti yang diubah dan dilengkapi lebih lanjut.

Kedua: menetapkan berikut ini

KETENTUAN UMUM
Mengenai Peraturan dan Pemerintahan Rumah Tangga
Gemente Pribumi di Luar Jawa
Bagian Pertama

Pasal 1

- (1) Gemente pribumi merupakan suatu lembaga hukum pribumi yang diwakili oleh pimpinannya. Pembuatan semua keputusan lain akan diserahkan kepada kepala pemerintah daerah, yang harus memperhatikan pemberituannya segera kepada kepala masyarakat itu.
- (2) Struktur dan kewenangan masyarakat dan lembaga pemerintahan masyarakat dan organ lain dalam masyarakat selain apa yang muncul dalam Pasal 8 sejauh mungkin diserahkan kepada hukum adat.
- (3) Kepala komunitas tanpa mengurangi tanggung jawab hak adatnya, bagi pelaksanaan tugas bertanggung jawab terhadap residen dan aparat pemerintah yang mewakilinya.
- (4) Karena bila tidak ada seorang pemangku jabatan yang dinyatakan sebagai kepala masyarakat pribumi, dalam Peraturan ini apa yang ditetapkan tentang kepala masyarakat dianggap berkaitan dengan kekuasaan para kepala yang menggantikannya.

Pasal 2

- (1) Residen dengan mempertimbangkan hukum adat menetapkan aturan-aturan tentang pemilihan atau penunjukan dan pemecatan kepala masyarakat dan para kepala rendahan, seperti juga tentang penggantian bila beralangan, tidak ada atau tidak hadirnya kepala pemerintahan dan sumpah jabatan yang diambilnya.
- (2) Pemilihan atau penunjukan kepala masyarakat memerlukan persetujuan residen, yang melalui persetujuannya akan melengkapi yang bersangkutan dengan bukti pengakuan.
- (3) Residen, dengan mempertimbangkan hukum adat, memberikan petunjuk sehubungan dengan keuntungan pada berbagai pelayanan yang terkait dalam pemerintahan masyarakat, yang kemudian bersifat mengikat.

Pasal 3

Masyarakat berwenang membuat aturan-aturan tentang hal-hal yang menyangkut rumah tangganya, termasuk tuntutan kerja komunal dan penebusan kerja, dengan memperhitungkan hukum adat dan sejauh menyangkut penuntutan kerja komunal dan penebusannya dari aturan-aturan yang ditetapkan oleh residen.

Pasal 4

- (1) Masyarakat berwenang untuk memungut pajak, tetapi masyarakat yang tidak memberlakukan bagian kedua Peraturan ini hanya sejauh menyangkutnya menurut pendapat residen, perlu untuk melengkapi pengeluaran bagi pemerintahan masyarakat dan pendidikan rakyat.
- (2) Aturan-aturan yang terkait dari masyarakat seperti yang terakhir dimaksud dalam ayat 1, tidak dijalankan kecuali setelah disetujui oleh gubernur, yang bagi persetujuannya menetapkan persyaratan bahwa sebelumnya kesepakatan harus dibuat dengan anggota masyarakat yang untuk ini dipertimbangkan menurut penilaian lokal. Oleh kepala

pemerintah daerah, catatan dibuat tentang aturan-aturan ini dalam sebuah daftar yang khusus disediakan untuk itu, menurut petunjuk residen.

- (3) Dalam penunggakan pembayaran, setelah peringatan sebelumnya, pajak dengan mempertimbangkan hukum adat dipungut oleh kepala masyarakat di tanah penunggak yang dipertimbangkan untuk itu dengan cara yang tidak memberatkan baginya, dengan pengertian bahwa penyitaan tidak akan mencakup barang-barang yang langsung diperlukan bagi kebutuhan hidup dan bagi usaha yang bersangkutan.

Pasal 5

- (1) Kewenangan dan kewajiban dari berbagai organ pemerintahan masyarakat sejauh mungkin ditentukan oleh hukum adat, kecuali ketika Peraturan atau ketentuan lain yang dimaksud dalam Pasal 128 ayat 3 dari UU Negara Hindia menuntut kerjasama dari atau kewenangan yang diberikan kepada organ yang ditunjuk dari pemerintah komunitas.
- (2) Hubungan gemente pribumi dengan bagian-bagian yang membentuknya diatur dengan hukum adat.

Pasal 6

- (1) Keputusan gemente pribumi yang bertentangan dengan Peraturan yang berasal dari lembaga lebih tinggi, hukum adat atau kepentingan umum, bisa dibatalkan oleh residen melalui surat keputusan yang dilengkapi dengan alasan, yang sejauh diperlukan mengatur dampak-dampak pembatalan itu.
- (2) Keputusan-keputusan yang dimaksud dalam ayat pertama diumumkan dengan cara yang ditetapkan oleh gubernur.

Bagian Kedua

Pasal 7

Ketentuan bagian ini berlaku bagi komunitas yang atas persetujuannya ditunjuk oleh gubernur untuk itu.

Pasal 8

- (1) Pemerintahan komunitas yang ditunjuk atas dasar Pasal 7 dijalankan oleh kepala komunitas dan dewan masyarakat pribumi.
- (2) Kepala komunitas menjadi ketua sekaligus anggota dari dewan masyarakat pribumi. Dia memegang kepemimpinan sehari-hari dan disertai untuk melaksanakan keputusan dewan.
- (3) Struktur lebih lanjut dari dewan gemente pribumi dilakukan atas dasar aturan-aturan yang ditetapkan oleh dewan dan disetujui oleh residen. Pembentukan pertama dewan dilakukan oleh pengurus komunitas melalui kesepakatan dengan anggota masyarakat yang untuk itu dipertimbangkan menurut pandangan lokal dengan memperhatikan petunjuk dari residen.
- (4) Residen setelah bersepakat dengan dewan, bisa menetapkan maksimal bagi jumlah anggota dewan.
- (5) Sekali per tahun kepala pemerintahan daerah mendaftarkan susunan dewan menurut aturan-aturan yang diberikan oleh residen.

Pasal 9

- (1) Pertemuan-pertemuan dari dewan masyarakat pribumi diadakan secara terbuka.
- (2) Kepala komunitas memperhatikan agar semua agenda yang dibicarakan dalam pertemuan bisa disampaikan kepada penduduk tepat waktu menurut kebiasaan lokal.
- (3) Munculnya keputusan dewan, termasuk aturan-aturan dan keputusan, dan pengumumannya dilakukan menurut hukum adat.

Pasal 10

- (1) Keputusan dewan memiliki kekuatan hukum setelah didaftar oleh kepala pemerintahan daerah, yang untuk ini dilakukan apabila dia telah merasa yakin bahwa keputusan ini berlaku.
- (2) Residen memberikan aturan-aturan administratif bagi pendaftaran keputusan dewan.
- (3) Isi yang terdaftar seperti juga tanggal pendaftaran berlaku secara sah.

Pasal 11

Sehubungan dengan persoalan yang menyangkut gementa pribumi, apabila terletak dalam daerah ikatan kelompok atau dewan daerah yang dimaksud dalam Pasal 2 dari Keputusan Desentralisasi, tidak ada dewan komunitas yang terlibat dalam semua kasus ketika residen memandangnya perlu, setelah mendengar pendapat lembaga utusan atau dewan daerah terkait.

Pasal 12

- (1) Pencabutan keputusan berlangsung atas dasar Peraturan yang ditetapkan oleh dewan.
- (2) Penunjukkan dalam Peraturan ini pada rujukan hukum adat dilarang.

Pasal 13

- (1) Dewan berwenang menjatuhkan hukuman atas pelanggaran Peraturannya dalam bentuk kurungan maksimal tiga hari atau denda uang maksimal f 10, dengan atau tanpa pernyataan disita dari barang-barang tertentu yang termasuk milik pelanggar, yang diperoleh lewat tindakan pidana, di samping tindakan pidana yang dilakukan.
- (2) Di bagian daerah tempat penduduk masih melaksanakan proses hukumnya sendiri, ketentuan yang muncul dalam ayat sebelumnya tentang ukuran hukuman tidak berlaku tetapi ukuran hukuman akan ditentukan oleh hukum adat.

- (3) Kenyataan pidana menurut Peraturan yang dimaksud dalam pasal ini dianggap sebagai pelanggaran.

Pasal 14

- (1) Peraturan pajak, seperti juga Peraturan yang memuat ketentuan pidana, memerlukan persetujuan residen, yang jika gemente pribumi terletak di daerah seperti yang dimaksud dalam Pasal 11, wajib untuk mendengar lembaga utusan dari dewan komunitas kelompok di samping dewan lokal sebelumnya.
- (2) Peraturan yang dimaksud dalam ayat 1 diumumkan melalui pengawasan residen dengan pencantuman dalam lembar publikasi masyarakat pribumi. Pengumuman ini menjadi satu-satunya syarat pemberlakuannya.
- (3) Peraturan ini diberlakukan sejak hari ke-30 setelah pencantumannya dalam lembar publikasi, yang dimuat apakah dalam Peraturan atau ditetapkan lain. Ketua dewan memperhatikan agar Peraturan itu secepat mungkin diumumkan di masyarakat.

Pasal 15

- (1) Dewan wajib untuk menetapkan aturan-aturan yang dituntut dalam Pasal 8 ayat 3 dan Peraturan yang dimaksud dalam ayat sebelumnya, yang dipertimbangkan untuk itu menurut pandangan lokal, menempatkan anggota masyarakat dalam rapat rakyat agar bisa diberi kesempatan menyampaikan pandangannya.
- (2) Selain itu, pada Peraturan ini berlaku aturan-aturan yang dimuat dalam Peraturan itu mengenai Peraturan dan keputusan dewan.

Pasal 16

- (1) Semua dana masyarakat disetorkan kepada satu kas.
- (2) Pengelolaan sarana keuangan masyarakat dilakukan menurut petunjuk residen.

Pasal 17

- (1) Setiap tahun pada kuartal terakhir, dewan menetapkan suatu anggaran bagi tahun dinas berikutnya yang disusun menurut petunjuk residen. Selama satu tahun dinas ini, oleh dewan perubahan anggaran dilakukan.
- (2) Anggaran dan perubahan anggaran memerlukan persetujuan residen agar bisa diberlakukan kecuali seorang pejabat penguasa yang ditunjuk oleh gubernur; jika terjadi penolakan, hal ini harus dilakukan dengan keputusan yang dilengkapi alasan.
- (3) Percampuran pengeluaran dan pendapatan dilarang; semua pengeluaran harus dibebankan pada dan semua pemasukan disetorkan ke anggaran.
- (4) Tahun dinas berlangsung dari 1 Januari sampai dengan 31 Desember.
- (5) Menurut petunjuk residen, jika diperlukan setiap tahun perhitungan anggaran dibuat.

Pasal 18

Ketentuan ini disebut dengan judul “Peraturan Gementé Pribumi Luar Jawa”.

Ketiga: menetapkan sebagai berikut. Peraturan ini mulai berlaku sejak waktu yang ditetapkan oleh Gubernur Jenderal. Dan agar tidak seorangpun yang merasa pura-pura tidak tahu, Peraturan ini akan dimuat dalam Lembaran Negara Hindia Belanda.

Dibuat di Batavia, 3 September 1938

A.W.L. TJARDA VAN STARKENBORGH

Sekretaris Umum

J.M. Kiveron

Diterbitkan, 16 September 1938

Sekretaris Umum

J.M. Kiveron

Dasar: Surat Keputusan Gubernur Jenderal
tanggal 3 September 1938 No. 30

LAMPIRAN 5

LEMBARAN NEGARA 1906 No. 83 Setelah Diubah dan Ditambah Pada Lembaran Negara 1910 No. 1913. No. 235.1919. No. 217 dan 1933 No. 485.

DESA Peraturan Penguasaan Keperluan Rumah Tangga dan Sebagainya di Jawa dan Madura.

BAGIAN PERTAMA.

Tentang Peraturan dan Penghasilan Pemerintah Desa,

Pasal 1

Penguasaan desa dijalankan oleh kepala desa, dibantu oleh beberapa orang yang ditunjuk olehnya, mereka bersama-sama menjadi "pemerintah desa".

Pasal 2

- (1) Peraturan tentang pemilihan kepala desa dan mengesahkan pemilihan itu oleh Kepala-Karesidenan, akan ditetapkan dalam undang-undang umum dengan mengingat kepada Pasal 71 I.S.
- (2) Susunan pemerintah desa itu lebih lanjut akan ditetapkan oleh Kepala Karesidenan. Tentang mengangkat/melepas anggota-anggota pemerintah desa, kecuali kepala desa diserahkan kepada adat kebiasaan pada tempat itu.

Pasal 3

Perolehan-perolehan yang dibayar oleh desa kepada kepala desa dan kepada pangkat-pangkat yang lain diatur oleh Bupati dengan mufakat penduduk Bumiputra. Maka perolehan-perolehan itu berlain-lain macamnya, baik dengan rupa hak-usaha tanah-bengkok, maupun dengan menjalankan pekerjaan dan sebagainya, seberapa boleh hal ini dapat

dijalankan dan perlu untuk keperluan penduduk Bumiputra dengan mengingat peraturan-peraturan tentang hal tersebut, yang telah ditetapkan oleh Bupati.

BAGIAN KEDUA

Tentang Penguasaan Desa dan Yang Menjadi Wakil Mutlak Dalam Hak-haknya

Pasal 4

Dengan tiada mengurangi apa yang tersebut tentang kewajiban kepala desa dalam bagian kedua dari “undang2 atas kepolisian, perkara hukum dan penuntutan hukum bagi Bumiputra, dan sesamanya ditanah Jawa dan Madura, yang diutamakan Reglemen Bumiputra, (*“Inlandsch Reglement”*), maka kepala desa itu menanggung dalam sekalian hal-hal tentang jalannya sekalian perkara tentang pemegangan dan tentang keperluan rumah tangga desa, yang tiada masuk kekuasaan pegawai lain, baik bagian sama sekali.

Pasal 5

Kepala desa menjaga supaya pemegang-pemegang perbukuan-perbukuan, uang dan hak-hak milik dan kepunyaan desa lainnya dijalankan dengan sepatutnya, memuat Peraturan tentang hal itu yang telah ditetapkan oleh kepala Karesidenan, dan dalam hal apa juga diwajibkanlah ia mengganti kerugian yang jatuh pada desa terjadi karena kejahatan atau kealpaannya.

Pasal 6

- (1) Dalam menjalankan pekerjaannya maka seboleholehnya kepala desa meminta pertimbangan anggota-anggota pemerintah desanya yang lain-lain.
- (2) Tentang perkara-perkara yang terpenting oleh kepala desa tidak diambil keputusan, sebelum ia bermufakat dahulu dalam suatu persidangan pemerintah-desa, dan sekalian

penduduk yang mempunyai hak memilih kepala desa serta penduduk lain-lain yang dipandang patut turut bermufakat segala sesuatu ini dengan mengingat kebiasaan di tempat itu.

- (3) Bilamana perkara tentang hal yang tersebut di atas cuma mengenal keperluan-keperluan buat dukuh atau desa besar saja, maka yang dipanggil buat menghadiri persidangan tadi hanya orang-orang yang mempunyai hak memilih dan orang-orang lain, yang menurut kebiasaan ditempat itu terang patut juga turut bermufakat.

Pasal 7

Pemerintah desa harus menjaga baik-baik mengenai pemakaian dan pemeliharaan pekerjaan-pekerjaan desa, menurut Peraturan yang ditentukan untuk itu, seperti: jalan-jalan, jembatan-jembatan, dan saluran-saluran air, rumah-rumah, tanah-tanah, lapang, pasar-pasar dan tempat penyimpanan air.

Pasal 8

- (1) Kepala desa mewakili desa dalam dan di luar hukum.
- (2) Bilamana perwakilan desa oleh Kepala desa itu disanksikan, Bupati dapat menunjuk orang lain sebagai wakil desa dengan surat kuasa.
- (3) Penunjukan yang termaksud pada ayat kedua di atas, tidak akan dijalankan sebelum mendengar pertimbangan Bupati dan mendapat permufakatan bagian terbanyak dari penduduk desa yang berhak memilih.
- (4) Surat-surat dakwa dan surat-surat lain diberitahukan kepada kepala desa atau ketempat kediamannya pegawai yang diwajibkan untuk itu, harus melaporkan kejadian tersebut kepada Bupati.

Pasal 9

- (1) Bilamana kepala desa tidak ada, maka kekuasaan dan kewajiban dipegang oleh seorang pejabat yang menurut

ketentuan tentang hal itu menjadi wakilnya buat sementara waktu, atau bila tidak ada Peraturan menurut kebiasaan setempat (L.N.1910; 1913; 235).

- (2) Hal tersebut pada ayat 1 berlaku juga untuk pejabat yang mengganti kepala desa, bilamana kepala desa berhalangan dengan alasan yang sah, akan tetapi kekuasaan akan menjadi wakil desa dalam dan luar hukum, oleh Bupati dapat diserahkan kepada orang menjadi wakil kepala desa ataupun kepada orang lain dari desa itu.

BAGIAN KETIGA

Tentang Hak Milik dan Kepunyaan Desa dan Soal Mengajukan Pendakwaan Kepengadilan Atas Nama Desa

Pasal 10

Kecuali yang tersebut pada L.N. No. 102 dan yang tersebut pada huruf b pada Pasal 11 dari Peraturan ini, maka dilarang melepaskan atau menggadaikan tanah-tanah desa.

Pasal 11

- (1) Tidak dengan surat kuasa dari Bupati, desa dilarang
 - a. meminjam uang.
 - b. membuat perjanjian yang memberatkan hak desa, dengan maksud akan mendapat tanah, melepaskan atau menggadaikan tanah, yang telah diberikan kepada desa, atau akan mendapat, melepaskan atau menggadaikan rumah-rumah dan barang yang tidak bergerak yang lain dari pada tanah.
 - c. mengadakan pendakwaan baik pada tingkat yang pertama atau yang lebih tinggi atau minta menghapuskan keputusan hakim dalam sesuatu perkara pendakwaan atas desa menerima keputusan hakim tadi bilamana masih ternyata ada dalam hukum yang lain (L.N. 1913; 235).

- (2) Surat kuasa tersebut dalam ayat 1 dapat diberikan setelah mendengar pertimbangan Bupati atau pejabat lain yang lebih tinggi dan mendapat persetujuan bagian terbanyak dari penduduk desa yang berhak memilih.
- (3) Bilamana Bupati tidak memberi surat kuasa, maka hendaklah diberitahukan kepada Kepala Karesidenan

Pasal 12

- (1) Pemufakatan dari bagian terbanyak penduduk desa yang mempunyai hak pilih diharuskan ada dalam hal-hal:
 - a. Menyerahkan tanah desa kepada Negara;
 - b. Menyewakan atau memberikan tanah kepunyaan desa kepada penduduk (bumiputra) oleh atau atas nama desa (L.N. 1910 NO. 591).
 - c. Menyewakan atau memberikan rumah-rumah dan barang-barang tidak bergerak kepunyaan desa lain daripada tanah.
- (2) Kepala Karesidenan menentukan, jika perlu, batas-batas kekuasaan desa atas pemakaian uang kas desa atau barang-barang yang tidak bergerak.
- (3) Perjanjian tersebut pada ayat 1 sub b dan c tidak boleh lebih lama dari lima tahun.

Pasal 13

- (1) Orang-orang yang mempunyai hak memakai bagian-bagian tanah desa juga orang-orang yang memegang tanah bengkok (*apana-gehouders*) tidak boleh menyewakan, menyerahkan haknya memakai tanah itu kepada orang lain (bumiputra) lebih lama dari waktu "hak pakai"nya atas bagian tanah itu.
- (2) Perjanjian tersebut pada ayat di atas, tidak mengubah perhubungan hukum umum (*publiek rechtelijk verhouding*) antara si penyewa dan pemegang tanah dan Negara atau desa.

- (3) Perobahan besarnya dan lamanya memakai bagian-bagian tanah desa, diadakan dengan mendapat persetujuan tiga perempat banyaknya penduduk yang mendapat bagian dari tanah desa atau dari tanah pedukuhan, yang mempunyai tanah peladangan.

Pasal 14

- (1) Perbuatan atau perjanjian, yang melanggar atau tidak memenuhi syarat² yang telah ditentukan, akan batal menurut hukum.
- (2) Kerugian yang timbul sebagai akibat perjanjian termasuk dalam ayat pertama tidak bisa diminta ganti kerugian.

Pasal 15

Dicabut oleh Lembaran Negara 1910 Nomor. 591.

BAGIAN KEEMPAT

Hal Rodi dan Pungutuan Desa Yang Lain-lain

Pasal 16

- (1) Kepala desa diberi kekuatan, berhubungan dengan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan pada Pasal 3, 4, dan 7 untuk memanggil penduduk desa untuk menjalankan rodi desa dengan memperhatikan kebiasaan setempat dan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh Kepala Karesidenan untuk menjaga, supaya banyaknya rodi tidak melampaui batas.
- (2) Kalau penguasaan dan penjagaan atas pekerjaan desa itu diserahkan kepada orang lain, maka kekuasaan tersebut apabila perlu dapat diserahkan oleh pemerintah kepada badan-badan orang lain itu.

Pasal 17

Ketentuan dalam ayat 1 dari pasal terulang di atas tidak boleh dijalankan sebelum mendapat persetujuan bagian

terbanyak dari penduduk desa yang mempunyai hak pilih, kecuali kerja rodi yang dilakukan oleh penduduk desa berganti-berganti, kalau tidak atas pemerintah yang lebih tinggi.

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 18

Kepala Karesidenan mengatur tentang ketentuan-ketentuan tentang permufakatan yang dimaksud pada Pasal 11, 12, 13 dan 17, dan keputusan-keputusan tersebut pada ayat kedua dari Pasal 6 (L.N. 1910 No. 591).

Pasal 19

Dalam Peraturan ini maka dengan perkataan Bumiputra tiada dimaksudkan orang-orang yang disamakan dengan dia.

Pasal 20

- (1) Peraturan ini dinamakan "Peraturan Desa".
- (2) Peraturan ini berlaku di Jawa dan Madura, kecuali Karesidenan Surakarta dan Yogyakarta dan di tanah-tanah partikelir, sebelah barat dan timur Cimanuk.

Kedua; Peraturan ini mulai berlaku pada tanggal 1 Maret 1906 (bumiputra) oleh atau atas nama desa (L.N. 1910 No. 591).

LAMPIRAN 6

LEMBARAN NEGARA **1907 No. 212 Setelah Diubah dan Ditambah Pada Lembaran Negara 1912 No. 67 dan 1973 No. 712.**

Peraturan **Memilih dan Memberhentikan untuk Sementara, Melepas Kepala Desa di Jawa dan Madura.**

Pasal 1

- (1) Apabila pangkat seseorang Kepala Desa harus dipenuhi, maka dalam waktu satu bulan hendaklah diadakan kumpulan akan memilih Kepala Desa yang baru.
Yang mengadakan kumpulan itu yaitu Kontrolir atau Aspiran-Kontrolir dengan bermufakat dengan Kepala Distrik. Waktu akan berkumpul itu hendaklah secepat-lekasnya diberitahukan kepada penduduk desa yang berhak memilih (pemilihan).
- (2) Yang berhak memilih menurut Peraturan ini, yaitu:
 - a. Penduduk desa yang berodi (*heerendienst*), dan anggota-anggota pemerintah desa.
 - b. Kepala-kepala Desa yang berhenti dengan hormat dan masuk penduduk desa itu serta guru-guru agama, pegawai masjid dan penunggu tempat keramat, yang diakui oleh Residen.
- (3) Waktu satu bulan yang tersebut pada ayat pertama tadi, tidak boleh di lampau, kalau tidak karena sebab-sebab itu harus dicantumkan dalam proses-proses perbal yang dimaksud pada Pasal 7 dari Peraturan ini.

Pasal 2

- (1) Kumpulan akan memilih itu hendaklah diadakan dalam daerah desa itu sendiri dihadiri oleh komisi yang diangkat oleh Kepala Keresidenan buat tiap-tiap onderdistrik anggota komisi itu sekurang-kurangnya hendaklah dua orang (L.N. 1912/367).
- (2) Komisi pemilihan berhak mengadakan kumpulan itu diluar jajahan dengan itu asal hal itu tidak mendatangkan keberatan yang besar bagi si pemilih-si pemilih dan karena sebab-sebab yang penting sekali. Sebab-sebab dan nama tempat kumpulan serta jaraknya dari tempat kumpulan kebatas desa tadi yang sedekat-dekatnya hendaklah disebutkan didalam proses perbal yang dimaksud di atas.

Pasal 3

- (1) Komisi menjaga supaya yang turut memilih hanyalah seorang yang tersebut pada ayat kedua dari Pasal 1 dan tidak dipecat dari hak memilih atau keputusan hakim.
- (2) Orang-orang yang berhak memilih supaya memilih sendiri, jadi tidak boleh diwakilkan.
- (3) Pemilihan itu dianggap batal, apabila yang datang kurang dari $\frac{2}{3}$ dari pada jumlah orang-orang yang berhak memilih; sesudah itu supaya segera diadakan kumpulan pemilihan yang baru menurut syarat-syarat yang tersebut dalam Peraturan ini, kecuali keputusan $\frac{2}{3}$ dari pada yang berhak memilih tsb. (jadi tidak perlu $\frac{2}{3}$ jumlah pemilih datang kekumpulan kedua itu).

Pasal 4

- (1) Sebelum pemilihan itu dimulai maka Peraturan susunan pemerintah desa dan ketentuan yang ditentukan oleh penduduk desa buat pangkat kepala desa dan pangkat pegawai-pegawai yang baik dengan sawah jabatan, baik dengan jalan kerja dan lain-lainnya diperingatkan kepada yang hadir.

- (2) Peraturan yang diberitahukan, seperti tersebut dalam ayat yang pertama, harus ditulis dalam proses perbal, demikian juga surat keterangan pemilihan, menurut ketentuan-ketentuannya yang telah ditetapkan oleh Kepala karesidenan.

Pasal 5

- (1) Orang-orang tidak boleh dipilih menjadi kepala desa yaitu:
 1. perempuan.
 2. orang-orang yang belum dewasa
 3. kepala desa dan pegawai negeri yang dilepas tidak dengan hormat.
 4. Orang-orang yang kehilangan haknya akan memegang pekerjaan umum menurut ketentuan hakim, yakni jika pada waktu memilih itu masa kehilangan haknya yang telah ditentukan itu belum lampau.
- (2) Suara yang jatuh di atas mereka yang tidak boleh dipilih menurut ayat pertama di atas, dipandang betul.
- (3) Suara-suara yang batal itu dan sebab-sebabnya pembatalan itu, harus dituliskan didalam proses perbal pemilihan
- (4) Sebelum pemilihan dijalankan, maka harus diperingatkan dahulu kepala, pemilihan, yang tersebut pada ayat pertama dan kedua dari pada pasal ini.

Pasal 6

- (1) Yang terpilih pada pemilihan, yaitu barang siapa yang memperoleh suara terbanyak, asal banyaknya suara yang diperoleh itu kurang dari pada seperlima jumlah penduduk desa yang berhak memilih.
- (2) Apabila dua atau beberapa orang mendapat suara sama banyaknya, dan tidak ada seorangpun yang memperoleh suara dari pada jumlah suara yang diperoleh mereka itu, maka yang dipandang terpilih, yaitu siapa yang menurut

pertimbangan komisi dipandang lebih cakap untuk menjalankan pekerjaan Kepala Desa.

- (3) Kalau tidak seorangpun mendapa suara seperlima dari pada jumlah penduduk desa yang berhak memilih, maka pemilihan itu diulang sekali lagi pada kumpulan itu juga. Dan apabila pemilihan ini juga tidak berhasil, maka harus diadakan kumpulan pemilihan sekali lagi dalam waktu yang ditentukan menurut Pasal 1. Syarat yang tertulis pada ayat ketiga dari pada Pasal 3 tidak dilakukan untuk kumpulan kedua.

Pasal 7

- (1) Daripada salah satu yang dilakukan pada kumpulan pemilihan itu hendaklah dibuat proses perbal menurut contoh yang ditetapkan oleh Direktur Pemerintahan Dalam Negeri.
- (2) Proses perbal ini harus dikirimkan kepada Kepala Karesidenan dalam empat belas hari sesudah kumpulan itu diadakan (L.N. 1912 No. 567)

Pasal 8

Selambat-lambatnya sebulan sesudah menerima proses perbal tentang pemilihan itu, hendaklah ditetapkan oleh Kepala Karesidenan keputusannya. Hanyalah dalam hal-hal yang berikut dibawah ini saja pemilihan itu bisa dibatalkannya:

1. apabila nyata, bahwa syarat-syarat Peraturan ini tidak diturut dengan sepatutnya pada pemilihan itu dan karena itu keputusan pemilihan itu lain daripada keputusan, kalau kiranya pemilihan itu dilakukan menurut syarat-syarat Peraturan ini.
2. jika menurut pikiran Kepala Karesidenan orang yang terpilih itu tidak patut dijadikan kepala desa, sebab kelakuannya tidak baik atau penjudi, mengisap candu, atau peminum keras (pemabuk), atau badannya, atau sebab dapat hukuman daripada hukuman itu, sebab hal umum yang penting, sehingga ia dipandang tidak patut menjadi kepala desa.

Pasal 9

- (1) Apabila suatu pemilihan dibatalkan, maka hendaklah disebutkan oleh Kepala Karesidenan sebab-sebab pembatalan itu. Maka dengan segera diperintihkannya mengadakan pemilihan sekali lagi; sebelum pemilihan yang kemudian ini dijalankan, hendaklah dibacakan dahulu sebab-sebab penolakan Kepala Karesidenan tadi.
- (2) Pada pemilihan ini mesti juga dipakai syarat-syarat yang ditentukan dalam Peraturan ini, akan tetapi suara-suara yang jatuh atas nama orang, yang dibatalkan pemilihannya menurut ayat 2 daripada Pasal 8 tadi, tiada dimasukkan hitungan, jadi tidak ada harganya. Hal ini juga harus diberitahukan seterang-terangnya kepada pemilihan-pemilihan dimulai.

Pasal 10

- (1) Apabila pemilihan seorang diakui sah oleh Kepala Karesidenan maka diberikanlah oleh pembesar ini sepucuk surat keterangan sahnya pemilihan itu kepada yang terpilih, lalu hal itu diberitahukan kepada penduduk desa. Surat keterangan itu tertulis dengan kertas biasa, aturan-aturan surat itu menurut contoh yang ditetapkan oleh Direktur Pemerintahan Dalam Negeri.
- (2) Jikalau surat keterangan yang tersebut pada ayat 1 tadi telah disampaikan kepada orang yang terpilih, oleh kepala distrik atau oleh orang lain atas namanya, maka mulailah orang itu menjadi kepala desa.

Pasal 11

- (1) Atas permintaan kepala-negeri dan setelah mendengar pertimbangan Bupati maka bolehlah pula Kepala Karesidenan mewakilkan pekerjaan kepala desa untuk sementara kepada orang lain, yakni:
 - a. jikalau dua kumpulan pemilihan yang berturut-turut tiada seorangpun yang memperoleh suara seperti yang tersebut pada ayat 1 daripada Pasal 6.

- b. jikalau pada dua kumpulan pemilihan yang berturut-turut yang terpilih orang-orang yang tidak boleh menjadi kepala desa, karena sebab-sebab yang tersebut pada ayat 2 daripada Pasal 9.
 - c. jikalau penduduk desa yang berhak memilih, tidak peduli akan haknya dan bersama-sama tidak mau memilih.
 - d. jikalau diantara yang tersebut pada Pasal 5 tidak seorangpun mau dipilih.
- (2) Selanjutnya satu tahun sesudah pekerjaan itu diwakilkan oleh Kepala Karesidenan, hendaklah diadakan kumpulan pemilihan baru, baik atas permintaan penduduk desa itu, baik atas perintah kepala negeri.

Pasal 12

- (1) Berhentinya kepala desa itu hendaklah dengan surat keputusan Kepala Karesidenan. Dalam surat keputusan itu supaya disebutkan sebab-sebabnya, maka ia berhenti; dan supaya dinyatakan dalam surat keputusan itu bahwa Bupati dan kepala negeri telah didengar pertimbangannya.
- (2) Keputusan ini diberitahukan di desa dengan selekas-lekasnya kalau boleh dengan memberikan salinan surat berhenti itu di atas kertas biasa kepada kepala desa itu.

Pasal 13

- (1) Berhentinya itu dipandang dengan hormat, kecuali kalau menurut pertimbangan Kepala Karesidenan, kepala desa itu besar sekali kesalahannya, baik tentang kelakuannya, maupun melalaikan kewajibannya atau karena perbuatan yang tidak pantas.
- (2) Pada surat berhenti itu, supaya disebutkan berapa tahun lamanya kepala desa itu telah bekerja sebagai kepala desa.

Pasal 14

- (1) Jikalau seorang kepala desa harus dituntut dimuka Landraad atau hakim yang lebih tinggi, maka kepala desa itu diberhentikan untuk sementara oleh Kepala Karesidenan, kecuali kalau ia patut dilepas dari pekerjaan negeri. Lamanya ia diberhentikan untuk sementara sampai ada keputusan hakim tentang pekerjaannya, sehingga bolehlah Kepala Karesidenan mengambil keputusan yang lebih.
- (2) Kalau seorang kepala desa diberhentikan untuk sementara baik karena sebab-sebab yang tersebut pada ayat di atas maupun karena sebab-sebab lain, demikian juga kalau pangkat kepala desa terbuka karena kepala desa meninggal atau berhenti sementara ditunjuk oleh Kepala Negeri dengan bermufakat dengan Bupati, seorang yang akan melakukan pekerjaan itu, sedapat mungkin dengan memperhatikan adat-istiadat setempat.

Pasal 15

- (1) Dalam laporan yang harus dibuat oleh Kepala Karesidenan tiap-tiap tahun, harus diterangkan, berapa banyaknya pemilihan kepala desa yang disyahkan, dan berapa yang dibatalkan, berapa kepala desa yang diberhentikan untuk sementara atau yang dilepas sama sekali, dan berapa pangkat itu yang diwakilinya menurut ayat 1 dari Pasal 11.
- (2) Lain daripada itu harus dimuat dalam laporan itu seberapa perlu dengan lanjutannya bagaimana kejadian syarat-syarat dalam Peraturan ini.

Pasal 16

- (1) Peraturan ini berlaku atas segala desa di Jawa dan Madura, yang tidak dikecualikan pada ayat ketiga daripada Pasal 71 I.S. (1a). sebelum Peraturan ini boleh dijalankan pada tanah-tanah partikelir yang telah menjadi tanah pemerintah kembali, maka kepala-kepala desa di

tanah-tanah yang tersebut itu boleh diangkat oleh Kepala Karesidenan dengan tidak dipilih seperti tersebut pada Pasal 1 (L.N. 1913 No. 712).

- (2) Kepala desa perdikan dan desa-desa yang sengaja diwajibkan akan menjadi kuburan raja-raja. Bupati-bupati dan tempat-tempat lain yang dimuliakan oleh penduduk-penduduk, diangkat dan diberhentikan untuk sementara dan dilepas oleh Kepala Karesidenan dengan atas permintaan kepala negeri dan sudah mendengar pertimbangan Bupati. Ini semuanya dijalankan dengan sedapat mungkin memperhatikan angkatan menurut keturunan dan kalau didesa itu tidak terdapat kepala desa yang dipilih oleh penduduknya.
- (3) Bila desa yang dimaksud pada ayat 2 di atas, ada terdapat kepala desa yang dipilih, maka syarat-syarat Peraturan mengenai desa-desa itu juga. Dan jika pada suatu desa tak ada orang yang kena rodi, maka adat negerilah memutuskan siapa yang patut turut memilih.
- (4) Kepala desa yang diangkat oleh Kepala Karesidenan, diberi surat angkatan di atas kertas biasa menurut contoh yang ditentukan oleh direktur Pemerintahan Dalam Negeri.

Pasal 17

Dimana-mana dalam Peraturan ini tersebut kata “Bupati” maka untuk afdeling-afdeling yang mempunyai “Patih memerintah sendiri saja” atau jika kepala pemerintahan yang setinggi-tingginya kepala distrik dimaksud pula Patih dan kepala distrik.

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 1907.

LAMPIRAN 7**OSAMU SEIREI No. 7 TAHUN 1944****Tentang Pemilihan dan Pemecatan Kutyoo.****Pasal 1**

Yang dimaksud dengan Kutyoo dalam undang-undang ini ialah Kepala Ku yang diangkat dengan jalan pemilihan menurut Peraturan dahulu.

Pasal 2

Jika perlu diadakan pemilihan Kutyoo, maka Guntyoo harus menentukan tanggal pemilihan itu serta memberitahukan hal itu kepada semua pemilih, selambat-lambatnya 20 hari sebelumnya tanggal pemilihan itu.

Pasal 3

Barang siapa memeriksa syarat untuk dipilih menjadi Kutyoo menurut Peraturan dahulu boleh memajukan permintaan-permintaan untuk menjadi calon Kutyoo kepada Guntyoo selambat-lambatnya 7 hari sebelum tanggal pemilihan itu.

Pasal 4

Jika Guntyoo menerima permintaan-permintaan yang dimaksud Pasal 3, maka ia mengesahkan calon-calon Kutyoo dari antara mereka yang memajukan permintaan itu serta harus memberitahukan nama-nama calon yang disahkan itu kepada semua pemilih selambat-lambatnya 1 hari sebelum tanggal pemilihan itu.

Pasal 5

Semua pemilihan buat orang yang lain dari pada buat calon yang disahkan menurut Pasal 4 tidak berlaku.

Pasal 6

Lamanya jabatan Kutyoo ialah 4 tahun, terhitung mulai pada tanggal waktu pemilihan itu disahkan oleh syuucookan tetapi ia boleh diangkat lagi.

Terhadap orang yang memegang jabatan Kutyoo pada waktu undang-undang ini dijalankan maka lamanya jabatan yang ditetapkan pada ayat di atas terhitung mulai pada hari undang-undang ini mulai berlaku.

Pasal 7

Kutyoo yang tidak adil atau kurang baik ataupun tidak patut untuk menjalankan usaha pemerintahan Balatentara boleh dipecat oleh Sutyookan sesudah didengarnya pertimbangan Kutyoo yang bersangkutan.

Pasal 8

Selain dari pada aturan yang ditetapkan dalam undang-undang ini, maka tentang pemilihan dan pemecatan Kutyoo masih berlaku Peraturan dahulu.

Aturan tambahan.

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal 1, bulan 3 tahun Syoowa 19 (2604 atau 1944).

SAIKO SIKIKAN.

LAMPIRAN 8**Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang
Pemerintahan Desa****UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 5 TAHUN 1979****TENTANG****PEMERINTAHAN DESA
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

Menimbang:

- a. bahwa UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa praja (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 84), tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dan karenanya perlu diganti;
- b. bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia maka kedudukan Pemerintahan Desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat Pemerintahan Desa agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi Desa yang makin meluas dan efektif;
- c. bahwa berhubungan dengan itu, dipandang perlu segera mengatur bentuk dan susunan Pemerintahan Desa dalam suatu undang-undang yang dapat memberikan arah perkembangan dan kemajuan masyarakat yang berazaskan Demokrasi Pancasila sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945;

Mengingat:

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara;
3. UU Nomor 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan tidak berlakunya berbagai UU dan Peraturan Pemerintah Pengganti UU(Lembaran Negara Tahun 1969 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2901);
4. UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037);

Dengan persetujuan:

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA,

MEMUTUSKAN:

Menetapkan:

UNDANG-UNDANG TENTANG PEMERINTAHAN DESA

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

- a. Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- b. Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat, yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri;
- c. Dusun adalah bagian wilayah dalam Desa yang merupakan lingkungan kerja pelaksanaan pemerintahan Desa;
- d. Lingkungan adalah bagian wilayah dalam Kelurahan yang merupakan lingkungan kerja pelaksanaan pemerintahan Kelurahan;
- e. Pemerintah, Pemerintah Daerah, Kepala Daerah, Peraturan Daerah, Kecamatan, Pemerintahan Umum, Pemerintahan Daerah, dan Pejabat yang berwenang, adalah pengertian-pengertian menurut ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah;
- f. Pembentukan Desa dan Kelurahan adalah tindakan mengadakan Desa dan Kelurahan baru di luar wilayah Desa-desa dan Kelurahan-kelurahan yang telah ada;
- g. Pemecahan Desa dan Kelurahan adalah tindakan mengadakan Desa dan Kelurahan baru di dalam wilayah Desa dan Kelurahan;
- h. Penyatuan Desa dan Kelurahan adalah penggabungan dua Desa dan Kelurahan atau lebih menjadi satu Desa dan Kelurahan baru;
- i. Penghapusan Desa dan Kelurahan adalah tindakan meniadakan Desa dan Kelurahan yang ada.

BAB II
DESA
Bagian Pertama
Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan, dan Penghapusan
Desa

Pasal 2

- (1) Desa dibentuk dengan memperhatikan syarat-syarat luas wilayah, jumlah penduduk dan syarat-syarat lain yang akan ditentukan lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.
- (2) Pembentukan nama, batas, kewenangan, hak dan kewajiban Desa ditetapkan dan diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (3) Ketentuan tentang pemecahan, penyatuan dan penghapusan Desa diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.
- (4) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (2), baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Bagian Kedua
Pemerintah Desa

Pasal 3

- (1) Pemerintah Desa terdiri atas:
 - a. Kepala Desa;
 - b. Lembaga Musyawarah Desa.
- (2) Pemerintah Desa dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh Perangkat Desa.
- (3) Perangkat Desa terdiri atas:
 - a. Sekretariat Desa;
 - b. Kepala-kepala Dusun.

- (4) Susunan organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa dan Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (5) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (4) baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Bagian Ketiga Kepala Desa

Paragraf Satu Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian

Pasal 4

Yang dapat dipilih menjadi Kepala Desa adalah penduduk Desa Warga negara Indonesia yang:

- a. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. setia dan taat kepada Pancasila dan UUD 1945;
- c. berkelakuan baik, jujur, adil, cerdas, dan berwibawa;
- d. tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam sesuatu kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, seperti G.30.S/PKI dan atau kegiatan-kegiatan organisasi terlarang lainnya;
- e. tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan Keputusan Pengadilan yang mempunyai kekuatan pasti;
- f. tidak sedang menjalankan pidana penjara atau kurungan berdasarkan Keputusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan pasti, karena tindak pidana yang dikenakan ancaman pidana sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun;

- g. terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal tetap di Desa yang bersangkutan sekurang-kurangnya selama 2 (dua) tahun terakhir dengan tidak terputus-putus, kecuali bagi putera Desa yang berada di luar Desa yang bersangkutan;
- h. sekurang-kurangnya telah berumur 25 (dua puluh lima) tahun dan setinggi-tingginya 60 (enam puluh) tahun;
- i. sehat jasmani dan rohani;
- j. sekurang-kurangnya berijazah Sekolah Lanjutan Pertama atau yang berpengetahuan/berpengalaman yang sederajat dengan itu.

Pasal 5

- (1) Kepala Desa dipilih secara langsung, umum, bebas dan rahasia oleh penduduk Desa Warga negara Indonesia yang telah berumur sekurang-kurangnya 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin.
- (2) Syarat-syarat lain mengenai pemilih serta tata cara pencalonan dan pemilihan Kepala Desa diatur dengan Peraturan Daerah, sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (3) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (2), baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Pasal 6

Kepala Desa diangkat oleh Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dari calon yang terpilih.

Pasal 7

Masa jabatan Kepala Desa adalah 8 (delapan) tahun terhitung sejak tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Pasal 8

- (1) Sebelum memangku jabatannya Kepala Desa bersumpah menurut agamanya atau berjanji dengan sungguh-sungguh dan dilantik oleh pejabat yang berwenang mengangkat atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.

- (2) Susunan kata-kata sumpah/janji yang dimaksud ayat (1) adalah sebagai berikut:

“Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya untuk diangkat menjadi Kepala Desa, langsung atau tidak langsung dengan nama atau dalih apapun, tidak memberikan atau menjanjikan atau akan memberikan sesuatu kepada siapapun juga.

Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatan ini, tidak sekali-kali akan menerima langsung atau tidak langsung dari siapapun juga sesuatu janji atau pemberian.

Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya sebagai Kepala Desa dengan sebaik-baiknya dan sejujur-juurnya, bahwa saya akan taat dan akan mempertahankan Pancasila sebagai dasar dan ideologi Negara, bahwa saya senantiasa akan menegakkan Undang-Undang Dasar 1945 dan segala Peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi Negara Republik Indonesia.

Saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memegang rahasia sesuatu yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus saya rahasiakan. Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya dalam menjalankan jabatan atau pekerjaan saya, senantiasa akan lebih mengutamakan kepentingan Negara, Daerah dan Desa daripada kepentingan saya sendiri, seseorang atau sesuatu golongan dan akan menjunjung tinggi kehormatan Negara, Pemerintah, Daerah dan Desa.

Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya akan berusaha sekuat tenaga membantu memajukan kesejahteraan masyarakat pada umumnya dan masyarakat Desa pada khususnya, akan setia kepada Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

- (3) Tata cara pengambilan sumpah/janji dan pelantikan Kepala Desa sebagaimana dimaksud ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Pasal 9

Kepala Desa berhenti atau diberhentikan oleh pejabat yang berwenang mengangkat karena:

- a. meninggal dunia;
- b. atas permintaan sendiri;
- c. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik Kepala Desa yang baru;
- d. tidak lagi memenuhi syarat yang dimaksud dalam Pasal 4 undang-undang ini;
- e. melanggar sumpah/janji yang dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) undang-undang ini;
- f. melanggar larangan bagi Kepala Desa yang dimaksud dalam Pasal 13 undang-undang ini;
- g. sebab-sebab lain.

Paragraf Dua

Hak, Wewenang, dan Kewajiban

Pasal 10

- (1) Kepala Desa menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan Pemerintahan Desa yaitu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan Desa, urusan

pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan Peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong-royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan Desa.

- (2) Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan Pemerintahan Desa yang dimaksud dalam ayat (1), Kepala Desa:
 - a. bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui Camat;
 - b. memberikan keterangan pertanggungjawaban tersebut kepada Lembaga Musyawarah Desa.

Pasal 11

- (1) Kedudukan dan kedudukan keuangan Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala-kepala Urusan dan Kepala-kepala Dusun diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (2) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (1) baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Pasal 12

- (1) Kepala Desa mewakili Desanya di dalam dan di luar Pengadilan.
- (2) Apabila dipandang perlu Kepala Desa dapat menunjuk seorang kuasa atau lebih untuk mewakilinya.

Pasal 13

Kepala Desa dilarang melakukan kegiatan-kegiatan atau melalaikan tindakan yang menjadi kewajibannya, yang merugikan kepentingan Negara, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat Desa.

Bagian Keempat Sekretariat Desa

Pasal 14

Sekretariat Desa adalah unsur staf yang membantu Kepala Desa dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pimpinan pemerintahan Desa.

Pasal 15

- (1) Sekretariat Desa terdiri atas:
 - a. Sekretaris Desa;
 - b. Kepala-kepala Urusan.
- (2) Sekretaris Desa diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II setelah mendengar pertimbangan Camat atas usul Kepala Desa sesudah mendengar pertimbangan Lembaga Musyawarah Desa.
- (3) Apabila Kepala Desa berhalangan maka Sekretaris Desa menjalankan tugas dan wewenang Kepala Desa sehari-hari.
- (4) Kepala-kepala Urusan diangkat dan diberhentikan oleh Camat atas nama Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II atas usul Kepala Desa.
- (5) Syarat-syarat pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Desa dan Kepala-kepala Urusan diatur dalam Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Bagian Kelima Dusun

Pasal 16

- (1) Untuk memperlancar jalannya Pemerintahan Desa dalam Desa dibentuk Dusun yang dikepalai oleh Kepala Dusun sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

- (2) Kepala Dusun adalah unsur pelaksana tugas Kepala Desa dengan wilayah kerja tertentu.
- (3) Kepala Dusun diangkat dan diberhentikan oleh Camat atas nama Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II atas usul Kepala Desa.
- (4) Syarat-syarat pengangkatan dan pemberhentian Kepala Dusun diatur dalam Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Bagian Keenam **Lembaga Musyawarah Desa**

Pasal 17

- (1) Lembaga Musyawarah Desa adalah lembaga permusyawaratan/permufakatan yang keanggotaannya terdiri atas Kepala-kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-lembaga Kemasyarakatan dan Pemuka-pemuka Masyarakat di Desa yang bersangkutan.
- (2) Kepala Desa karena jabatannya menjadi Ketua Lembaga Musyawarah Desa.
- (3) Sekretaris Desa karena jabatannya menjadi Sekretaris Lembaga Musyawarah Desa.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai Lembaga Musyawarah Desa ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (5) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (4), baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Bagian Ketujuh Keputusan Desa

Pasal 18

Kepala Desa menetapkan Keputusan Desa setelah dimusyawarahkan/dimufakatkan dengan Lembaga Musyawarah Desa.

Pasal 19

Keputusan Desa dan Keputusan Kepala Desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan Peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 20

- (1) Ketentuan lebih lanjut tentang Keputusan Desa diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (2) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (1), baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Bagian Kedelapan Sumber Pendapatan, Kekayaan dan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa

Pasal 21

- (1) Sumber pendapatan Desa adalah:
 - a. Pendapatan asli Desa sendiri yang terdiri dari:
 - hasil tanah-tanah Kas Desa;
 - hasil dari swadaya dan partisipasi masyarakat Desa;
 - hasil dari gotong-royong masyarakat;
 - lain-lain hasil dari usaha Desa yang sah.
 - b. Pendapatan yang berasal dari pemberian Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang terdiri dari:

- sumbangan dan bantuan Pemerintah;
- sumbangan dan bantuan Pemerintah Daerah;
- sebagian dari pajak dan retribusi Daerah yang diberikan kepada Desa.

c. Lain-lain pendapatan yang sah.

- (2) Setiap tahun Kepala Desa menetapkan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa setelah dimusyawarahkan/dimufakatkan dengan Lembaga Musyawarah Desa.
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang sumber pendapatan dan kekayaan Desa, pengurusan dan pengawasannya beserta penyusunan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (4) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (3), baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

BAB III KELURAHAN

Bagian Pertama

Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan, dan Penghapusan Kelurahan

Pasal 22

- (1) Dalam Ibukota Negara, Ibukota Provinsi, Ibukota Kabupaten, Kotamadya, Kota Administratif dan Kota-kota lain yang akan ditentukan lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri, dapat dibentuk Kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf b.
- (2) Kelurahan yang dimaksud dalam ayat (1), dibentuk dengan memperhatikan syarat-syarat luas wilayah,

jumlah penduduk dan syarat-syarat lain yang akan ditentukan lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

- (3) Pembentukan, nama dan batas Kelurahan diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (4) Ketentuan tentang pemecahan, penyatuan, dan penghapusan Kelurahan diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.
- (5) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (3), baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Bagian Kedua Pemerintah Kelurahan

Pasal 23

- (1) Pemerintah Kelurahan terdiri dari Kepala Kelurahan dan Perangkat Kelurahan.
- (2) Perangkat Kelurahan terdiri dari Sekretariat Kelurahan dan Kepala-kepala lingkungan.
- (3) Susunan organisasi dan tata kerja Pemerintah Kelurahan yang dimaksud dalam ayat (1), diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (4) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (3), baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Bagian Ketiga Kepala Kelurahan

Pasal 24

- (1) Kepala Kelurahan adalah penyelenggara dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan,

pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan Umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan Peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- (2) Kepala Kelurahan adalah Pegawai Negeri yang diangkat oleh Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II/Walikota atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dengan memperhatikan syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan tentang kepegawaian sesuai dengan Peraturan perundang-undangan yang berlaku dan syarat-syarat yang dimaksud dalam Pasal 4 kecuali huruf g undang-undang ini.

Pasal 25

- (1) Sebelum memegang jabatannya Kepala Kelurahan bersumpah menurut agamanya atau berjanji dengan sungguh-sungguh dan dilantik oleh pejabat yang berwenang mengangkat atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.

- (2) Susunan kata-kata sumpah/janji yang dimaksud ayat (1) adalah sebagai berikut:

“Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya untuk diangkat, menjadi Kepala Kelurahan, langsung atau tidak langsung dengan nama atau dalih apapun, tidak memberikan atau menjanjikan atau akan memberikan sesuatu kepada siapapun juga.

Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatan ini, tidak sekali-kali akan menerima langsung ataupun tidak langsung dari siapapun juga sesuatu janji atau pemberian. Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya sebagai Kepala Kelurahan dengan sebaik-baiknya dan sejujur-juurnya, bahwa saya akan taat dan akan mempertahankan Pancasila sebagai

dasar dan ideologi Negara, bahwa saya senantiasa akan menegakkan Undang-Undang Dasar 1945 dan segala Peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi Negara Republik Indonesia.

Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya akan memegang rahasia sesuatu yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus saya rahasiakan. Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya dalam menjalankan jabatan atau pekerjaan saya, senantiasa akan lebih mengutamakan kepentingan Negara, Daerah dan Kelurahan daripada kepentingan saya sendiri, seseorang atau sesuatu golongan dan akan menjunjung tinggi kehormatan Negara, Pemerintah, Daerah, dan Kelurahan.

Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya akan berusaha sekuat tenaga membantu memajukan kesejahteraan masyarakat pada umumnya dan masyarakat Kelurahan pada khususnya, akan setia kepada Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

- (3) Tata cara pengambilan sumpah/janji dan pelantikan Kepala Kelurahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Pasal 26

Kepala Kelurahan berhenti atau diberhentikan oleh pejabat yang berwenang mengangkat karena:

- a. meninggal dunia;
- b. atas permintaan sendiri;
- c. tidak lagi memenuhi syarat yang dimaksud dalam Pasal 4 kecuali huruf g undang-undang ini;
- d. melanggar sumpah/janji yang dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2) undang-undang ini;
- e. melanggar larangan bagi Kepala Kelurahan yang dimaksud dalam Pasal 28 undang-undang ini;
- f. sebab-sebab lain.

Pasal 27

Dalam menjalankan tugas dan wewenang pimpinan pemerintahan Kelurahan, Kepala Kelurahan bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui Camat.

Pasal 28

Kepala Kelurahan dilarang melakukan kegiatan-kegiatan atau melalaikan tindakan yang menjadi kewajibannya, yang merugikan kepentingan Negara, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat Kelurahan.

**Bagian Keempat
Sekretariat Kelurahan****Pasal 29**

Sekretariat Kelurahan adalah unsur staf yang membantu Kepala Kelurahan dalam menjalankan tugas dan wewenang pimpinan pemerintahan Kelurahan.

Pasal 30

- (1) Sekretariat Kelurahan terdiri atas Sekretaris Kelurahan dan Kepala-kepala Urusan.
- (2) Sekretaris Kelurahan dan Kepala-kepala Urusan adalah Pegawai Negeri yang diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota Madya Kepala Daerah Tingkat II/ Walikota atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dengan memperhatikan syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan tentang kepegawaian sesuai dengan Peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Apabila Kepala Kelurahan berhalangan maka Sekretaris Kelurahan menjalankan tugas dan wewenang Kepala Kelurahan sehari-hari.

Bagian Kelima Lingkungan

Pasal 31

- (1) Untuk memperlancar jalannya pemerintahan Kelurahan di dalam Kelurahan dapat dibentuk Lingkungan yang dikepalai oleh kepala Lingkungan sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (2) Kepala Lingkungan adalah unsur pelaksana tugas Kepala Kelurahan dengan wilayah kerja tertentu.
- (3) Kepala Lingkungan adalah Pegawai Negeri yang diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, dengan memperhatikan syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan kepegawaian sesuai dengan Peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB IV

KERJASAMA DAN PENYELESAIAN PERSELISIHAN

Pasal 32

- (1) Kerjasama antar Desa, antar Kelurahan dan antara Desa dengan Kelurahan diatur oleh pejabat tingkat atas yang bersangkutan.
- (2) Perselisihan antar Desa, antar Kelurahan dan antara Desa dengan Kelurahan penyelesaiannya diatur oleh pejabat tingkat atas yang bersangkutan.

BAB V

PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Bagian Pertama

Pembinaan

Pasal 33

Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II/Walikota melaksanakan pembinaan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan pemerintahan Kelurahan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya baik mengenai urusan rumah tangga Desanya maupun mengenai urusan pemerintahan umum.

Bagian Kedua

Pengawasan

Pasal 34

- (1) Dengan Peraturan Daerah ditentukan bahwa Keputusan Desa mengenai hal-hal tertentu, baru berlaku sesudah ada pengesahan dari Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II.
- (2) Keputusan Desa dan Keputusan Kepala Desa yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan Peraturan perundang-undangan lainnya dibatalkan oleh Bupati/Walikota Madya Kepala Daerah Tingkat II.
- (3) Pengawasan umum terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan pemerintahan Kelurahan dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II.
- (4) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan ayat (1), (2) dan (3) diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

BAB VI

ATURAN PERALIHAN

Pasal 35

- (1) Desa atau yang disebut dengan nama lainnya yang setingkat dengan Desa yang sudah ada pada saat mulai berlakunya undang-undang ini dinyatakan sebagai Desa menurut Pasal 1 huruf a.
- (2) Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berada di Ibukota Negara, Ibukota Provinsi, Ibukota Kabupaten, Kotamadya, Kota Administratif, dan Kota-kota lainnya yang tidak termasuk dalam ketentuan yang dimaksud dalam ayat (1) dinyatakan sebagai Kelurahan menurut Pasal 1 huruf b.

Pasal 36

- (1) Kepala Desa, Kepala Kelurahan atau yang disebut dengan nama lainnya dan perangkatnya yang ada pada saat berlakunya undang-undang ini tetap menjalankan tugasnya kecuali ditentukan lain berdasarkan undang-undang ini.
- (2) Lembaga Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lainnya yang sudah ada pada saat berlakunya undang-undang ini, dinyatakan sebagai Lembaga Musyawarah Desa menurut Pasal 17.

Pasal 37

Segala Peraturan perundang-undangan yang ada, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini, tetap berlaku selama belum dicabut atau diganti berdasarkan undang-undang ini.

BAB VII

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 38

Hal-hal yang belum diatur dan segala sesuatu yang timbul sebagai akibat dilaksanakannya undang-undang ini diatur lebih lanjut dengan Peraturan perundang-undangan.

Pasal 39

Pada saat mulai berlakunya undang-undang ini tidak berlaku lagi:

- a. Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa praja (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2779);
- b. Segala ketentuan yang bertentangan dan atau tidak sesuai dengan undang-undang ini.

Pasal 40

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar supaya setiap orang mengetahuinya memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan Di Jakarta,
Pada Tanggal 1 Desember 1979
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
Ttd.
SOEHARTO

Ditetapkan Di Jakarta,
Pada Tanggal 1 Desember 1979
MENTERI/SEKRETARIS NEGARA REPUBLIK INDONESIA,
Ttd.
SUDHARMONO, SH

**PENJELASAN
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 5 TAHUN 1979**

TENTANG

**PEMERINTAHAN DESA
PASAL DEMI PASAL**

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Syarat-syarat pembentukan, pemecahan, penyatuan dan penghapusan Desa dalam undang-undang ini akan ditentukan lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri, sedang pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Daerah yang baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Peraturan Menteri Dalam Negeri dimaksud ditetapkan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. faktor manusia/jumlah penduduk, faktor alam, faktor letak dan faktor sosial budaya termasuk adat istiadat;
- b. faktor-faktor objektif lainnya seperti penguasaan wilayah, keseimbangan antara organisasi dan luas wilayah dan pelayanan;
- c. dan lain sebagainya.

Pasal 3

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Pedoman Menteri Dalam Negeri mengenai susunan organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. kedudukan, tugas dan fungsi Kepala Desa;
- b. susunan organisasi;
- c. tata kerja;
- d. dan lain sebagainya; dengan mengindahkan adat istiadat yang berkembang dan berlaku setempat.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 4

Yang dimaksud dengan penduduk Desa Warga Negara Indonesia adalah warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di Desa yang bersangkutan dan memenuhi syarat-syarat untuk dipilih. Pengertian kegiatan terlarang adalah perbuatan-perbuatan yang dilarang menurut Peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti kegiatan G.30.S/PKI dengan organisasi massanya dan kegiatan-kegiatan organisasi terlarang lainnya.

Yang dimaksud dengan putra Desa dalam undang-undang ini adalah mereka yang lahir di Desa dari orang tua yang terdaftar sebagai penduduk desa yang bersangkutan atau mereka yang lahir di luar Desa dan kemudian pernah menjadi penduduk Desa yang bersangkutan sehingga betul-betul mengenal Desa tersebut.

Undang-undang ini menetapkan sekurang-kurangnya umur 25 (dua puluh lima) tahun yang dapat dipilih menjadi Kepala Desa, dengan pertimbangan bahwa dalam usia inilah pada umumnya orang dipandang sudah mantap kedewasaannya.

Yang dimaksud dengan sehat jasmani dan rohani adalah sehat jasmani dan rohaninya yang menurut penilaian mampu melaksanakan tugas-tugas dan pekerjaan sebagai Kepala Desa dengan baik.

Pasal 5

Ayat (1)

Dalam rangka pemilihan Kepala Desa yang dimaksud dengan azas:

a. Langsung

Pemilih mempunyai hak suara langsung memberikan suaranya menurut hati nuraninya tanpa perantara dan tanpa tingkatan.

b. Umum

Pada dasarnya semua penduduk Desa Warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan sekurang-kurangnya telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin, berhak memilih dalam pemilihan Kepala Desa.

Jadi pemilihan bersifat umum berarti pemilihan yang berlaku menyeluruh bagi semua penduduk Desa Warga negara Indonesia menurut persyaratan tertentu tersebut di atas.

c. Bebas

Pemilih dalam menggunakan haknya dijamin keamanannya untuk menetapkan pilihannya sendiri tanpa adanya pengaruh, tekanan atau pada siapapun, dan dengan apapun.

d. Rahasia

Pemilih dijamin oleh Peraturan perundang-undangan bahwa suara yang diberikan dalam pemilihan tidak diketahui oleh siapapun dan dengan jalan apapun.

Ayat (2)

Pedoman Menteri Dalam Negeri mengenai tata cara pemilihan Kepala Desa mengatur hal-hal sebagai berikut:

a. lowongan Kepala Desa;

b. panitia pemilihan;

- c. pencalonan;
- d. pelaksanaan pemilihan;
- e. pengesahan, pengangkatan, dan pelantikan Kepala Desa;
- f. dan lain sebagainya;

Pasal 6

Pengertian atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I adalah dimaksudkan bahwa pada hakikatnya pengangkatan Kepala Desa merupakan wewenang Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1.

Yang dimaksud dengan calon terpilih ialah calon yang terpilih, dengan suara terbanyak dengan memperhatikan persyaratan dan tata cara pemilihan yang diatur dengan Peraturan Daerah, sesuai Pedoman yang dimaksud Pasal 5 ayat (2) undang-undang ini.

Pasal 7

Penetapan masa jabatan 8 (delapan) tahun adalah berdasarkan pertimbangan bahwa tenggang waktu tersebut dipandang cukup lama bagi seorang Kepala Desa untuk dapat menyelenggarakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya dengan baik.

Dipandang dari segi kelestarian pekerjaan waktu yang 8 (delapan) tahun itu cukup untuk memberikan jaminan terhindarnya perombakan-perombakan kebijaksanaan sebagai akibat dari penggantian-penggantian Kepala-kepala Desa. Ketentuan pembatasan untuk dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya adalah dengan maksud untuk menghindarkan kemungkinan menurunnya kegairahan dalam menyelenggarakan pemerintahan di Desa.

Pasal 8

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Pedoman Menteri Dalam Negeri mengenai tata cara pengambilan sumpah/janji dan pelantikan Kepala Desa mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. tata cara pelantikan;
- b. urutan acara pelantikan;
- c. pengukuhan sumpah;
- d. dan lain sebagainya.

Pasal 9

Yang dimaksud dengan sebab-sebab lain ialah perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan/Peraturan perundang-undangan yang berlaku dan atau norma-norma yang hidup dan berkembang dalam kehidupan masyarakat Desa setempat.

Pasal 10

Ayat (1)

Dalam rangka menumbuhkan dan mengembangkan jiwa gotong-royong masyarakat Desa, Kepala Desa antara lain melakukan usaha pemantapan koordinasi melalui Lembaga Sosial Desa, Rukun Tetangga, Rukun Warga, dan Lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya yang ada di Desa.

Dalam rangka pelaksanaan tugasnya Kepala Desa di bidang ketentraman dan ketertiban dapat mendamaikan perselisihan-perselisihan yang terjadi di Desa. Pertanggungjawaban Kepala Desa kepada Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II meliputi pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan

dan urusan pembantuan maupun urusan-urusan rumah tangga Desa.

Setelah Kepala Desa memberikan pertanggungjawaban kepada Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II, selanjutnya menyampaikan keterangan pertanggungjawaban kepada Lembaga Musyawarah Desa.

Ayat (2)

Keterangan pertanggungjawaban Kepala Desa kepada Lembaga Musyawarah Desa, dapat dijadikan pegangan pejabat yang berwenang mengangkat dalam mengambil tindakan-tindakan kebijaksanaan, antara lain dalam rangka pemberian penghargaan dana tanda kesetiaan, maupun pelaksanaan sebagaimana dimaksud Pasal dan lain sebagainya.

Pasal 11

Ayat (1)

Pedoman Menteri Dalam Negeri mengenai kedudukan dan Kedudukan Keuangan Kepala Desa, Kepala-kepala Urusan dan Kepala-kepala Dusun mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. kedudukan;
- b. penghasilan dan pembebanan anggaran;
- c. dan lain sebagainya.

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 12

Cukup jelas

Pasal 13

Larangan bagi Kepala Desa melakukan kegiatan-kegiatan atau melalaikan tindakan yang menjadi kewajibannya yang merugikan kepentingan Negara, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat Desa adalah dimaksudkan untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan yang melanggar kepentingan umum, khususnya untuk kepentingan Desa itu sendiri.

Pasal 14

Cukup jelas.

Pasal 15**Ayat (1)**

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Berdasarkan pertimbangan bahwa Sekretaris Desa sebagai Kepala Sekretariat adalah lebih banyak mengetahui urusan-urusan Pemerintahan Desa dibandingkan dengan Perangkat Desa lainnya, maka dalam hal Kepala Desa berhalangan menjalankan tugasnya, Sekretaris Desa ditetapkan untuk mewakilinya.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Pedoman Menteri Dalam Negeri tentang syarat-syarat pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Desa dan Kepala-kepala Urusan mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. syarat-syarat calon;
- b. tata cara pengangkatan;
- c. pemberhentian;
- d. dan lain sebagainya.

Pasal 16

Ayat (1)

Pedoman Menteri Dalam Negeri mengenai pembentukan Dusun dalam Desa ditetapkan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. faktor manusia/jumlah penduduk, faktor alam, faktor letak dan faktor sosial budaya termasuk adat istiadat;
- b. faktor-faktor objektif lainnya seperti penguasaan wilayah, keseimbangan antara organisasi dan luas wilayah, dan pelayanan;
- c. dan lain sebagainya.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Pedoman Menteri Dalam Negeri tentang syarat-syarat pengangkatan dan pemberhentian Kepala-kepala Dusun mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. syarat-syarat calon;
- b. tata cara pengangkatan dan pemberhentian;
- c. dan lain sebagainya.

Pasal 17

Ayat (1)

Pembentukan Lembaga Musyawarah Desa dan keanggotaannya dimusyawarahkan/dimufakatkan oleh Kepala Desa dengan pemuka-pemuka masyarakat di Desa yang bersangkutan.

Yang dimaksud dengan pemuka-pemuka masyarakat ialah pemuka-pemuka masyarakat yang diambil antara lain dari kalangan Adat, Agama, kekuatan Sosial Politik dan golongan Profesi yang bertempat tinggal

di Desa dengan memperhatikan ketentuan Peraturan perundang-undangan yang berlaku, antara lain Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 dalam rangka menyalurkan perwujudan Demokrasi Pancasila secara nyata dengan memperhatikan pula perkembangan dan keadaan setempat.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Pedoman Menteri Dalam Negeri mengenai Lembaga Musyawarah Desa mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. pembentukan;
- b. kedudukan;
- c. fungsi, tugas dan kewajiban;
- d. hak dan kewenangan;
- e. dan lain sebagainya.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 18

Yang dimaksud dengan musyawarah/mufakat adalah musyawarah yang menghasilkan mufakat.

Pasal 19

Keputusan Desa ialah semua Keputusan-keputusan yang telah ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dimusyawarahkan/ dimufatkan dengan Lembaga Musyawarah Desa serta telah mendapat pengesahan dari Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II. Keputusan Kepala Desa ialah semua keputusan yang merupakan pelaksanaan dari Keputusan Desa dan kebijaksanaan Kepala Desa yang menyangkut pemerintahan dan pembangunan di Desa

sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum maupun Peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 20

Ayat (1)

Pedoman Menteri Dalam Negeri mengenai keputusan Desa mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. syarat-syarat dan tata cara pengambilan keputusan;
- b. tata cara pengesahan;
- c. dan lain sebagainya.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 21

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan kekayaan Desa adalah segala kekayaan dan sumber penghasilan bagi Desa yang bersangkutan, misalnya tanah kas Desa, pemandian umum, objek rekreasi dan lain sebagainya.

Swadaya masyarakat ialah kemampuan dari suatu kelompok masyarakat dengan kesadaran dan inisiatif sendiri mengadakan ikhtiar ke arah pemenuhan kebutuhan jangka pendek maupun jangka panjang yang dirasakan dalam kelompok masyarakat itu. Usaha-usaha lain yang sah dimaksud sebagai rumusan umum untuk memungkinkan Desa menciptakan usaha-usaha baru dalam batas yang ditentukan oleh Peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di dalamnya dapat dimasukkan usaha-usaha Desa seperti pasar Desa, usaha pembakaran kapur, genteng dan batu bata, peternakan, perikanan, dan lain-lain.

Begitu juga pungutan-pungutan Desa yang telah ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dimusyawarahkan/dimufakatkan dengan Lembaga

Musyawarah Desa dan telah mendapat pengesahan dari Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II. Sumbangan-sumbangan dari Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah, dicantumkan agar dimungkinkan Desa menerima sumbangan-sumbangan tersebut untuk dimasukkan dalam Anggaran (Bantuan Inpres, Bantuan Khusus Presiden dan lain-lain Instansi).

Dari retribusi Daerah diberikan atas objek-objek Pemerintah Daerah yang letaknya dalam Desa yang bersangkutan (pemandian umum, objek rekreasi, objek pariwisata, dan lain-lain).

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Pedoman Menteri Dalam Negeri mengenai anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. perincian pembagian Anggaran;
- b. penetapan dan pengesahan Anggaran;
- c. pelaksanaan tata usaha Keuangan;
- d. perubahan Anggaran;
- e. perhitungan;
- f. pengawasan;
- g. dan lain sebagainya.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 22

Yang dimaksud dengan Kota-kota lain ialah Desa yang telah menunjukkan ciri-ciri kehidupan perkotaan.

Syarat-syarat pembentukan, pemecahan, penyatuan dan penghapusan Kelurahan dalam UU ini akan ditentukan lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri, sedang pekerjaannya diatur dengan Peraturan Daerah yang baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Peraturan Menteri Dalam Negeri dimaksud ditetapkan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. faktor manusia/jumlah penduduk, faktor alam, faktor letak dan faktor sosial budaya termasuk adat istiadat;
- b. faktor-faktor objektif lainnya seperti penguasaan wilayah, keseimbangan antara organisasi dan luas wilayah dan pelayanan;
- c. dan lain sebagainya.

Pasal 23

Ayat (1)

Kepala Kelurahan biasa disebut Lurah.

Ayat (2)

Jika dalam Kelurahan tidak dibentuk Lingkungan karena pertimbangan lain maka Perangkat Kelurahan adalah Sekretariat Kelurahan.

Ayat (3)

Pedoman Menteri Dalam Negeri mengenai susunan organisasi dan tata kerja Kelurahan mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. kedudukan, tugas dan fungsi Kepala Kelurahan;
- b. susunan organisasi dan tata kerja;
- c. dan sebagainya.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 24

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan Walikota adalah pejabat yang berwenang mengangkat Kepala Kelurahan atas nama Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Pasal 25**Ayat (1)**

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Pedoman Menteri Dalam Negeri mengenai tata cara pengambilan sumpah/janji dan pelantikan Kepala Kelurahan mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. upacara pelantikan;
- b. urutan acara pelantikan;
- c. pengukuhan sumpah;
- d. dan lain sebagainya.

Pasal 26

Cukup jelas.

Pasal 27

Dalam menjalankan tugas dan wewenang pimpinan pemerintahan Kelurahan, Kepala Kelurahan perlu memperhatikan keadaan masyarakat.

Pasal 28

Larangan bagi Kepala Kelurahan melakukan kegiatan-kegiatan atau melalaikan tindakan yang menjadi kewajibannya yang merugikan kepentingan Negara, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat adalah dimaksudkan untuk menghindarkan penyimpangan-penyimpangan yang merugikan kepentingan umum, khususnya kepentingan Kelurahan itu sendiri.

Pasal 29

Cukup jelas.

Pasal 30

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Lihat penjelasan Pasal 24 ayat (2)

Pasal 31

Ayat (1)

Pedoman Menteri Dalam Negeri mengenai pembentukan Lingkungan dalam Kelurahan mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. faktor manusia/jumlah penduduk, faktor alam, faktor letak dan faktor sosial budaya termasuk adat istiadat;
- b. faktor-faktor objektif lainnya seperti penguasaan wilayah, keseimbangan antara organisasi dan luas wilayah, dan pelayanan;
- c. dan lain sebagainya.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Lihat penjelasan Pasal 24 ayat (2).

Pasal 32

Ayat (1)

kerjasama yang diatur oleh pejabat tingkat atas yang bersangkutan adalah kerjasama yang mengakibatkan beban bagi masyarakat Desa dan Kelurahan yang bersangkutan.

Ayat (2)

Sudah sewajarnya bahwa pejabat tingkat atas yang bersangkutan bertindak dan mengambil keputusan untuk mengatasi perselisihan yang timbul antar Desa, antar Kelurahan dan antar Desa dengan Kelurahan yang berada di bawah pengawasannya.

Perselisihan itu dapat terjadi antara:

- a. Desa/Kelurahan dengan Desa/Kelurahan dalam satu wilayah Kecamatan;
- b. Desa/Kelurahan dengan Desa/Kelurahan lainnya yang tidak termasuk di dalam satu wilayah Kecamatan;
- c. Desa/Kelurahan dengan Desa/Kelurahan lainnya yang tidak termasuk di dalam satu wilayah Daerah Tingkat II;
- d. Desa/Kelurahan dengan Desa/Kelurahan lainnya yang tidak termasuk di dalam satu wilayah Daerah Tingkat I.

Perselisihan yang dimaksud dalam huruf a diputuskan oleh Camat, huruf b oleh Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II, huruf c oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, dan huruf d oleh Menteri Dalam Negeri. Perselisihan yang dimaksud dalam pasal ini sudah tentu hanya perselisihan mengenai pemerintahan, jadi yang bersifat hukum publik, sebab perselisihan yang bersifat hukum perdata sudah jelas menjadi wewenang pengadilan.

Pasal 33

Cukup jelas.

Pasal 34

Ayat (1)

Pada pokoknya Keputusan Desa yang untuk berlakunya memerlukan pengesahan dari Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II adalah yang:

- a. menetapkan ketentuan-ketentuan yang bersifat mengatur;
- b. menetapkan segala sesuatu yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa, misalnya penjualan, pelepasan, dan penukaran kekayaan Desa;

- c. menetapkan segala sesuatu yang memberatkan beban Keuangan Desa.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Pengawasan umum adalah suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap segala kegiatan pemerintahan untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan dengan baik. Pengawasan umum terhadap Pemerintahan Desa dan pemerintahan Kelurahan dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri, Gubernur Kepala Daerah tingkat I, Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II termasuk Walikota di Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Walikota dan Camat sebagai Wakil Pemerintah di Daerah yang bersangkutan.

Pasal 35

Ketentuan-ketentuan dalam ayat (1) dan (2) pasal ini dilaksanakan secara bertahap mengingat banyaknya perbedaan-perbedaan kualitatif yang terdapat pada Desa-desa di seluruh wilayah Indonesia, seperti Desa di Jawa, dan Bali, Kampung di Kalimantan dan lain sebagainya, sehingga tidaklah mungkin dalam waktu yang singkat diperoleh keseragaman.

Pasal 36

Ayat (1)

Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjaga agar jangan sampai terjadi kekosongan penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Kelurahan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 37

Pasal ini dimaksudkan untuk menghindarkan adanya kekosongan Peraturan perundang-undangan, khususnya mengenai Pemerintahan Desa dan Kelurahan.

Pasal 38

Cukup jelas.

Pasal 39

Cukup jelas.

Pasal 40

Cukup jelas.

PENUTUP

UUD 1945 *juncto* UUD NRI 1945 tidak mengatur pemerintahan desa (dan nama lain). UUD 1945 hanya mengatur pemerintah lokal otonom yang terdiri atas pemerintah lokal otonom besar dan pemerintah lokal otonom kecil. UUD NRI 1945 juga tidak mengatur pemerintahan desa (dan nama lain). UUD NRI 1945 hanya mengatur pemerintah lokal otonom provinsi, pemerintah lokal otonom kabupaten/kota, pemerintah lokal otonom yang bersifat khusus, dan pemerintah lokal otonom yang bersifat istimewa. Di samping itu, UUD NRI 1945 memberi mandat kepada Negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup, penyelenggaraannya sesuai dengan prinsip masyarakat beradab dan sesuai dengan prinsip-prinsip NKRI. Dengan demikian, Pemerintah Desa khususnya yang diatur dalam Pasal 1 – 95 UU No. 6/2014 adalah inkonstitusional karena bertentangan dengan UUD 1945 *juncto* UUD NRI 1945. Pemerintah Desa yang diatur dalam Pasal 1 – 95 bukan pemerintah lokal otonom tapi korporasi sosial-politik bentukan Negara dengan undang-undang. Desa Adat sebagaimana diatur dalam Pasal 96 – 111 UU No. 6/2014 juga inkonstitusional karena bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2). Norma Pasal 18B ayat (2) adalah Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum

adat sepanjang masih hidup, penyelenggaraannya sesuai dengan prinsip masyarakat beradab dan sesuai dengan prinsip-prinsip NKRI. Akan tetapi, Pasal 96 – 111 UU No. 6/2014 menata dan membuat norma atributif baru kepada Desa Adat. Mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat bukan menata dan membuat norma atributif baru kepada Desa Adat.

Pemerintah Desa yang diatur di bawah UU No. 6/2014 adalah kelanjutan Pemerintah Gementé Pribumi masa kolonial Belanda di bawah pengaturan IGO 1906 *juncto* IGOB 1938, pemerintahan *ku* masa pendudukan Jepang di bawah Osamu Seirei No. 27/1942, dan pemerintahan desa di bawah pengaturan UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* PP No. 72/2005. Organisasi yang dibentuk Negara melalui UU No. 6/2014 ini bukanlah pemerintahan komunitas rakyat (*volksgemeenschappen*) atau pemerintahan kesatuan masyarakat hukum adat (*adat rechtsgemeenschap*) tapi komunitas perdesaan yang dinegarakan dalam model *state coporatisme* yaitu pembentukan lembaga komunitas oleh Negara sebagai korporasi/*rechtspersoon* (badan hukum). Lembaga komunitas bentukan Negara sebagai korporasi tersebut asal-usulnya adalah *inlandsche gemeenten* yang oleh *Regeringsreglement* 1854 Pasal 71 diberi kebebasan untuk mengurus urusan dalamnya sesuai dengan adat istiadat setempat. Lembaga ini lalu dijadikan organisasi sosial-politik melalui pengaturan IGO 1906 *juncto* IGOB 1938 tentang Pemerintahan Gementé Pribumi. Pemerintahan Gementé Pribumi (*Inlandsche Gemeente*) adalah lembaga komunitas di desa yang dinegarakan di bawah kontrol pejabat pamong praja *Onderdistrict-Hoofd* (Asisten Wedana atau Camat), *District-Hoofd* (Wedana), Dewan Kabupaten (*Regentschapraad*), dan Residen. Status

Pemerintahan Gemente Pribumi bukan pemerintahan resmi tapi hanya badan hukum sosial-politik bentukan Negara dengan Ordonansi. Model pemerintahan demikian disebut pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) karena Pemerintah Pusat tidak langsung memerintah penduduk desa melalui pejabat pemerintah dan aparatur birokrasinya tapi melalui kepala komunitas (kepala desa) dan aparaturnya yang dinegarakan sebagai perantara (*tussenpersoon* atau *mediator*). Sesuai dengan penjelasan Schmitter (1974) model ini disebut pemerintahan korporatisme negara (*state corporatism*). Mekanisme kerjanya bukan dengan membentuk organ subordinat sebagai pelaksana urusan pemerintahan berupa pemberian *public goods* (barang-barang publik termasuk jasa-jasa publik) yang dibutuhkan rakyat desa tapi dengan memobilisasi dan mengontrol penduduk desa (Kurasawa 1993, 2015) melalui sub-sub korporasi yang dibentuk Negara di bawah kontrol bupati dan perangkat daerah (camat dan OPD). Pemerintah Desa tidak memberikan *public services* tingkat dasar melalui organ-organ negara yang dibentuk untuk tujuan ini.

Pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) sebagaimana diatur dalam IGO 1906 *juncto* IGOB 1938 *juncto* UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* PP No. 72/2005 *juncto* UU No. 6/2014 adalah **inkonstitusional** karena bertentangan dengan Pasal 18 UUD 1945 dan Penjelasannya dan juga bertentangan dengan Pasal 18, 18B, dan 18B UUD NRI 1945. Pasal 18 UUD 1945 dan Penjelasannya hanya mengatur daerah otonom besar dan daerah otonom kecil dan mengarahkan “*zelfbesturende landschappen*” menjadi daerah otonom besar yang bersifat istimewa karena mempunyai susunan asli dan “*volksgemeenschappen*” menjadi daerah otonom

kecil yang bersifat istimewa karena mempunyai susunan yang asli. Pasal 18, 18B, dan 18C UUD NRI 1945 hanya mengatur daerah otonom provinsi dan kabupaten/kota, daerah otonom khusus, daerah otonom istimewa, dan kesatuan masyarakat hukum adat yang harus diakui dan dihormati oleh Negara. Kesatuan masyarakat hukum adat (*adat rechtsgemeenschappen* atau *indigenous peoples*) bukan Desa, Nagari, Marga, Gampong, dan sejenisnya yang diatur dalam Undang-Undang (IGO 1906 *juncto* IGOB 1938 *juncto* UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* PP No. 72/2005 *juncto* UU No. 6/2014) tapi komunitas hukum yang dibentuk oleh anggota komunitasnya sendiri berdasarkan hukum adat (bukan hukum tata negara).

Model pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuure gebied*) tidak ditujukan sebagai instrumen negara untuk menyejahterakan rakyat tapi lebih ditujukan sebagai pemerintahan perantara antara Pemerintahan Atasan dengan rakyat desa (*tussenpersoon* atau *mediator*). Tugas pokoknya bukan memberi pelayanan publik berupa pemberian *public goods* kepada rakyat desa tapi hanya menarik pajak bumi dan bangunan, memberi Surat Pengantar, dan melaksanakan tugas dari Pemerintah Atasan dengan mobilisasi penduduk melalui lembaga-lembaga korporatis bentukan Negara (BPD, RT, RW, LMD, LPM, P3A, PKK, POSYANDU, DASA WISMA, Karang Taruna, dan Linmas). Pemerintahan model ini sama dan sebangun dengan Pemerintahan *Ku* zaman pendudukan Jepang.

Ketika pemerintahan desa (atau nama lain) sebagai pemerintahan tidak langsung difungsikan sebagai instrumen Negara untuk menyejahterakan rakyat sebagaimana dimandatkan oleh UU No. 6/2014 maka

ia tidak mempunyai kapasitas untuk tujuan ini. Desain, struktur, fungsi, tugas, mekanisme kerja, dan sumber daya pemerintahan tidak langsung tidak mendukung fungsi ini. Desain dan struktur organisasinya berbentuk birokrasi sederhana yang terdiri atas 5 staf dan 2 pelaksana teknis ditambah dengan kepala-kepala sub desa. Struktur organisasinya tidak dilengkapi dengan unit pelaksana pelayanan publik tingkat dasar: pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan. Status kepegawaian kepala desa dan perangkat desa tidak jelas: kepala desa bukan pejabat negara/pemerintah dan perangkat desanya bukan aparatur sipil negara (ASN).

UUD NRI 1945 Pasal 18B ayat (2) bukan norma pengaturan tentang pemerintahan gemente pribumi atau pemerintahan *ku* buatan kolonial (di bawah IGO 1906 *juncto* IGOB 1938 dan Osamu Seirei No. 27/1942) dan pemerintahan desa di bawah UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* PP No. 72/2005 tapi norma pengaturan tentang kesatuan masyarakat hukum adat. Kesatuan masyarakat hukum adat bukan pemerintahan pemerintahan gemente pribumi zaman Hindia Belanda, pemerintahan *ku* zaman Jepang, atau pemerintahan desa zaman Orde Baru sampai sekarang tapi masyarakat organik yang terikat dan mematuhi hukum adat. Struktur organisasi, fungsi, tugas, dan mekanisme kerja kesatuan masyarakat adat tidak dibentuk oleh Negara dengan undang-undang tapi dibentuk oleh masyarakat adat sendiri berdasarkan hukum adat yang tidak tertulis. Lembaga yang dibentuk oleh kesatuan masyarakat hukum adat ditujukan untuk memenuhi kebutuhannya sendiri, bukan ditujukan untuk melaksanakan tugas Negara. Susunan pengurusnya adalah sebagai instrumen untuk melaksanakan hukum adat, bukan sebagai instrumen Negara untuk melaksanakan tugas Negara.

Desa Adat sebagaimana diatur dalam Pasal 96-111 bukan pengakuan Negara terhadap kesatuan masyarakat hukum adat tapi Negara membentuk lembaga adat dengan undang-undang. Mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat adalah tindakan melakukan pengakuan dan penghormatan atas entitas kesatuan masyarakat hukum adat atau *tribal and indigenous poeples* apa adanya. Tindakan tersebut berupa mengakui dan menghormati apa adanya terhadap susunan pengurus, struktur organisasi, kewenangan, fungsi, tugas, mekanisme kerja, tanah adat, benda-benda adat, gaya hidup, mata pencaharian, ritual, gaya berpakaian, kebudayaan, peradilan adat, dan kepercayaan/sistem religi. Negara tidak campur tangan terhadap lembaga kesatuan masyarakat hukum adat tersebut. Negara hanya mengakui dan menghormati lalu memfasilitasi kesatuan masyarakat hukum mengembangkan diri sesuai dengan dinamika dan tingkat kebudayaannya.

Founding fathers dan UUD 1945 tidak berkehendak mengawetkan dan mempertahankan pemerintahan desa tradisional ala *adat rechtsgemeenschappen* dan/atau pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) buatan kolonial di bawah IGO 1906 *juncto* IGOB 1938 yang disebut Pemerintah Gemente Pribumi atau pemerintahan *ku* zaman penjajah Jepang. *Founding fathers* dan UUD 1945 menghendaki pemerintahan tradisional ala *adat rechtsgemeenschappen* zaman Majapahit dan Mataram atau pemerintahan gemeente bumiputra/pribumi zaman Hindia Belanda atau pemerintahan *ku* zaman Jepang dirubah menjadi daerah otonom dalam sistem pemerintahan daerah NKRI. Dengan demikian, *founding fathers* dan UUD 1945 *juncto* UUD NRI 1945 menghendaki pemerintahan desa di alam kemerdekaan

dimasukkan ke dalam sistem pemerintahan daerah formal, bukan diletakkan di luar sistem dalam model pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuured gebied*) sebagaimana diatur dalam IGO 1906 *juncto* IGOB 1938, UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, PP No. 72/2005, dan UU No. 6/2014.

Pemerintahan desa modern di alam kemerdekaan telah dirancang oleh *founding fathers*. *Founding fathers* yang merancang pemerintahan desa modern adalah Muhammad Yamin, Soepomo, Muhammad Hatta, dan Soetardjo Kartohadikoesoemo. Muhammad Yamin merancang desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya sebagai persekutuan hukum adat dirasionalisasi dan diperbaharui sesuai dengan semangat zaman untuk dijadikan pemerintahan bawahan formal atau pemerintahan kaki. Soepomo merancang desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya yang masih sebagai persekutuan hukum adat dimasukkan ke dalam sistem pemerintahan formal sebagai daerah otonomi kecil yang bersifat istimewa karena mempunyai susunan (struktur organisasi) asli. Muhammad Hatta merancang desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya dijadikan daerah otonom terbawah bersama dengan kotapraja dan kabupaten. Soetardjo Kartohadikoesoemo merancang desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya yang masih sebagai persekutuan hukum adat dijadikan bagian dari daerah otonom tingkat III. Keempat anggota *founding fathers* menghendaki semua persekutuan hukum adat atau kesatuan masyarakat hukum adat zaman kolonial dirubah menjadi daerah otonom formal sehingga menjadi bagian integral dari sistem pemerintahan daerah. Tidak satupun dari mereka yang menghendaki desa, nagari, gampong, marga, dan sejenisnya dikembalikan sebagai

adat rechtsgemeenschappen atau sebagai pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd gebied*) sebagaimana pemerintahan *gemeente* bumiputra yang diatur di bawah IGO 1906 *juncto* IGOB 1938 zaman Hindia Belanda atau pemerintahan *ku* zaman Jepang di bawah Osamu Seirei No. 27/1942.

Melihat masyarakat desa yang miskin, menderita, dan sengsara saat ini saya berandai-andai untuk menghibur diri. Seandainya rancangan Muhammad Yamin dan Soepomo yang disampaikan pada Sidang BPUPKI sebelum Indonesia merdeka dan rancangan Soetardjo Kartohadikoesoemo serta rancangan Muhammad Hatta setelah merdeka dan norma UUD 1945 Pasal 18, UU No. 22/1948 dan UU No. 19/1965 diimplementasikan, tidak dipotong oleh UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 *juncto* UU No. 6/2014 mungkin bangsa Indonesia sudah melihat masyarakat desa yang adil dan makmur sebagaimana cita-cita didirikannya Republik Indonesia ini. Sayang gagasan *founding fathers* yang cemerlang, modern, dan sangat maju tersebut dicampakkan oleh regim Orde Baru dan regim Reformasi yang didukung oleh sosiolog, antropolog, ahli pemerintahan, ahli administrasi publik, dan ahli hukum tata negara konservatif serta LSM penganut mazhab romantisme masa lalu dan atavisme.

Seandainya gagasan Prof. Muhammad Yamin, Prof. R. Soepomo, Dr. Soetardjo Kartohadikoesoemo, dan Dr. Muhammad Hatta tersebut tidak dipotong oleh Regim Orde Baru dan regim Reformasi mungkin rakyat desa sudah menikmati pemerintahan kaki atau pemerintahan daerah otonom kecil istimewa seperti masyarakat desa Filipina yang menikmati pemerintahan Barangay atau masyarakat desa India yang menikmati pemerintahan

Panchayati Raj. Dengan pemerintahan kaki yang benar-benar pemerintahan, bukan organisasi pemerintahan bayang-bayang (*quasi government organization*) sebagaimana dikemukakan oleh Rosjidi Ranggawidjaja (2013), atau kuasi pemerintah lokal otonom (*quasi local self-government*) sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Dr. Sadu Wasistiono (2017), atau pemerintahan palsu (*pseudo government*) sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Dr. Hanif Nurcholis (2014, 2017) masyarakat desa sudah menikmati pelayanan pendidikan dasar dan menengah, kesehatan, irigasi pertanian modern, transportasi perdesaan, administrasi kependudukan dan perizinan publik yang selesai di tempat (bukan dilempar ke kecamatan dan OPD lain), jalan desa yang beraspal, penerangan jalan, industri pengolahan hasil bumi, air bersih, administrasi pertanahan modern, dan aliran listrik.

Penulis memberi saran kepada Pemerintah dan DPR untuk merestrukturisasi Pemerintahan Desa sesuai dengan UUD 1945, UUD NRI 1945, dan TAP MPR No. IV/2000³⁶. Untuk keperluan ini perlu dilakukan penelitian mendalam atas semua desa di Indonesia. Setelah diteliti, Desa kemudian diklasifikasi menjadi tiga kelompok: 1) sebagai kesatuan masyarakat hukum adat (*adat rechtsgemeenschappen*) yang memang masih hidup; 2) sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang sudah tidak hidup dalam praktik tapi belum benar-benar mati

³⁶ Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap provinsi, kabupaten/kota, desa/nagari/marga, dan sebagainya.

sehingga masih dapat dihidupkan kembali; 3) sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang sudah benar-benar mati sebagaimana dikemukakan Jimly Asshiddiqie (2006). Kepada Desa yang masuk kelompok pertama Pemerintah mengakui, rekognisi (Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945). Kepada Desa yang masuk kelompok kedua, Pemerintah melakukan jajak pendapat kepada komunitas ini untuk menentukan sikap (*self determination*) sebagaimana direkomendasikan Konvensi ILO No. 169 Tahun 1989 dan Deklarasi PBB Tentang *The Rights of Indigenous Peoples* Tahun 2007: apakah kembali sebagai *adat rechtsgemeenschap* atau meninggalkannya untuk membentuk sistem kemasyarakatan baru berdasarkan Peraturan perundang-undangan Negara. Jika jawabannya kembali ke *adat rechtsgemeenschap* maka Negara merevitalisasi dengan cara membubarkan lembaganya yang telah terlanjur dibentuk Negara dengan UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* UU No. PP No. 72/2014 *juncto* UU No. 6/2014. Negara lalu menyerahkan kembali kepada kesatuan masyarakat hukum tersebut untuk menghidupkan kembali lembaga aslinya sebagai *inheems rechtsgemeenschappen* atau *adat rechtsgemeenschappen*. Setelah lembaganya pulih sebagai lembaga komunitas asli langkah berikutnya adalah Negara mengakui, rekognisi dan menghormati (Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945). Akan tetapi, jika jawabannya menolak untuk kembali ke *adat rechtsgemeenschap* maka Negara memfasilitasi transisi menuju ke desa model baru dan memasukkan desa ini (atau nama lain) ke dalam kelompok desa kategori ketiga.

Dalam hal mengembalikan desa ke otonomi aslinya, Prof. Dr. Selo Soemardjan sebagai *keynote address* dalam Simposium dan Lokakarya Internasional Mengawali

Abad ke-21: Menyongsong Otonomi Daerah, Mengenal Budaya Lokal, Membangun Integrasi Bangsa di Kampus Universitas Hasanuddin, Makassar, 1-4 Agustus 2000 menjelaskan bahwa desa telah berkembang menjadi kota, desa dekat dari kota, desa agak dekat dari kota, desa jauh dari kota, dan *tribe* (suku kecil). Hanya desa yang masyarakatnya dalam bentuk *tribe* (suku kecil) yang masih mempunyai otonomi asli. Desa yang sudah menjadi kota, desa dekat dari kota, desa agak dekat dari kota, dan desa jauh dari kota tidak mempunyai otonomi asli lagi. Berdasarkan fakta tersebut Prof. Selo Soemardjan memberi saran sebagai berikut.

Desa yang harus dipulihkan otonomi aslinya adalah desa di luar kota, baik kota besar, sedang dan kecil yang secara resmi sudah ditetapkan menjadi kotamadya. Jadi, yang perlu dijadikan sasaran survei adalah masyarakat di desa-desa dan masyarakat yang berbentuk *tribe*. Survei ini pada pokoknya adalah untuk mengungkapkan secara empiris (menurut keadaan yang nyata) bagaimana bentuk dan sifat adat sebelum tahun 1979 dibandingkan dengan sekarang, yaitu sesudah tahun 1979. Setelah selesai survei, maka atas dasar hasilnya tiap-tiap desa dipersilahkan memilih sendiri melalui rapat rembug desa, (sesudah dihidupkan kembali) unsur-unsur mana dari adat sebelum dan sesudah tahun 1979 hendak dipakai.

Kepada desa yang masuk kelompok ketiga Pemerintah membuat dua kebijakan: 1) desa yang sudah urban dan berada di sekitar ibu kota kabupaten/kota dimasukkan ke dalam sistem administrasi Pemerintah Kabupaten/Kota dan 2) desa yang masih berciri rural dan masih menjunjung tinggi adat istiadat dan ritual adat tapi tidak

terikat dan tunduk kepada hukum adatnya baik dengan penggabungan (sesuai dengan jumlah penduduknya) atau berdiri sendiri dijadikan daerah otonom kecil berbasiskan adat sebagai daerah otonom asimetris (Pidato Yamin dan Soepomo di BPUPKI 1945, Pasal 18 dan Penjelasannya UUD 1945, Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945, dan TAP MPR No. IV/2000). Menjadikan Desa sebagai daerah otonom asimetris sebagaimana rekomendasi MPR tersebut merupakan langkah yang benar dan strategis dalam penataan pemerintahan daerah modern ke depan karena memberikan kepastian hukum atas status Desa dan merupakan realisasi gagasan *founding fathers* yang visioner tersebut.

Konsekuensinya, Pasal 1-95 UU No. 6/2014 yang mengatur Pemerintahan Desa yang asal-usulnya dibentuk oleh Pemerintah kolonial dan dihidupkan kembali oleh regim Soeharto dicabut karena bertentangan dengan Pasal 18 dan Penjelasannya UUD 1945 dan bertentangan dengan Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI 1945. Adapun Pasal 96-110 UU No. 6/2014 yang mengatur Desa Adat bisa dipertahankan dengan pengertian mengakui dan menghormati bukan mengkorporasikan masyarakat adat atau masyarakat tradisional atau masyarakat yang menjunjung tinggi adat istiadat dengan cara menata, mengatur, dan memberi kewenangan atributif tapi mengakui dan menghormati apa adanya terhadap kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945. Kemudian, Desa bentukan regim Soeharto yang dikenal dengan desa birokrasi atau desa dinas atau desa administrasi dilikuidasi. Jika masyarakatnya sudah berkembang menjadi masyarakat urban dan wilayahnya berimpit dengan ibukota kabupaten/kota maka bekas desa administrasi ini dimasukkan ke

dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota. Statusnya bukan sebagai kelurahan tapi sebagai komunitas saja dan organisasi negara yang bernama kelurahan warisan regim Orde Baru sebagai instrumen dekonsentrasi terbawah yang berfungsi untuk mengontrol rakyat desa melalui kepala desanya juga dilikuidasi karena sudah tidak cocok dengan organisasi pemerintahan daerah modern. Perlu diketahui bahwa organisasi pemerintahan daerah modern tidak mengenal organ negara di bawah pemerintah lokal otonom yang bersifat pemerintahan seperti kecamatan dan kelurahan di Indonesia. Di seluruh dunia di bawah *county*, *municipal*, *town*, *township*, dan *special district* adalah organ-organ pemerintah lokal otonom yang memberikan pelayanan publik kepada komunitas. Bagi bekas desa administrasi atau desa dinas yang berada di luar ibu kota kabupaten/kota yang masih bericiri rural dan kental dengan adat istiadatnya dirubah menjadi daerah otonom kecil istimewa/asimetris berbasis adat sebagaimana dimanatkan oleh Pasal 18 dan Penjelasannya UUD 1945 (sebelum amandemen) dan Pasal 18 B ayat (1) UUD NRI 1945 (Pasca Amandemen), dan TAP MPR No. IV/2000. Kedudukan daerah otonom kecil istimewa/asimetris ini bukan di bawah kabupaten/kota tapi berdiri sendiri sebagaimana daerah otonom kabupaten/kota. Ia adalah daerah otonom kecil istimewa karena susunan aslinya yang sejajar dengan daerah kabupaten/kota. Dasar konstitusionalnya adalah Pasal 18B ayat (1): daerah otonom istimewa, bukan Pasal 18B ayat (2) tentang Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat.

Fungsi Pemerintah Desa sebagai daerah otonom kecil istimewa/asimetris adalah menyejahterakan rakyat desa, bukan lagi sebagai *tussenpersoon* atau *broker* antara

Pemerintah dengan rakyat desa melalui kepala desanya. Tugasnya adalah memberikan pelayanan publik dasar perdesaan. Struktur-dalamnya sama dengan struktur-dalam kabupaten/kota yaitu terdiri atas Dewan (*Council*) dan Eksekutif hanya lebih kecil sesuai dengan jumlah penduduknya. Tugas pokok Pemerintah Desa sebagai daerah otonom kecil istimewa/asimetris mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang bersifat perdesaan yang didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat dan yang diajukan oleh Pemerintah Desa kepada Pemerintah Pusat dengan cara rekognisi atau *acknowledge by law*.

Sebagaimana rancangan Soetardjo Kartohadikoesoemo (1952, 1984) untuk dapat menyejahterakan rakyat desa Pemerintah Desa membentuk kantor-kantor pelayanan publik yang memberikan barang-barang dan jasa-jasa publik kepada rakyat desa sebagai berikut.

I. KANTOR PELAYANAN UMUM

1. Membuat Peraturan Perundang-undangan tingkat Desa, melaksanakan, dan mengawasi;
2. Malaksanakan tata usaha;
3. Mengurus keuangan;
4. Mengurus Dewan Perwakilan Desa;
5. Mengurus pegawai;
6. Mengurus tanah Desa;
7. Mengurus penerangan; dan
8. Mengurus pengadilan adat, upacara adat, dan lembaga adat.

II. KANTOR PELAKSANA URUSAN KEAMANAN

1. Mengurus kejahatan dan pelanggaran umum;
2. Mengurus keamanan bidang politik;
3. Mengurus keamanan bidang ekonomi;

4. Mengurus keamaan sosial;
5. Melindungi kaum wanita;
6. Melindungi anak-anak dan pemuda; dan
7. Menjaga bahaya dan keamanan umum;

III. KANTOR PELAKSANA URUSAN KEMAKMURAN

1. Mengurus pertanian;
2. Mengurus perhewanan;
3. Mengurus perikanan;
4. Mengurus pelayaran;
5. Mengurus perindustrian;
6. Mengurus perdagangan;
7. Mengurus transportasi perdesaan;
8. Mengurus pasar;
9. Mengurus bank desa;. dan
10. Mengurus makanan dan pakaian rakyat.

IV. KANTOR PELAKSANA URUSAN KESEJAHTERAAN

1. Mengurus sekolah dan kursus-kursus;
2. Mengurus pendidikan rakyat;
3. Mengurus kebudayaan;
4. Mengurus sekolah agama dan pesantren;
5. Mengurus masjid, langgar, dan gereja;
6. Mengurus kedudukan warga negara (KTP, KK, pernikahan, perceraian, rujuk, dan kematian);
7. Mengurus perawatan orang miskin dan anak piatu;
8. Mengurus perburuhan dan pemberantasan pengangguran;
9. Mengurus kebersihan umum, kebersihan rumah, dan kebersihan pekarangan; dan
10. Mengurus olah raga dan keprajuritan.

V. KANTOR PELAKSANA URUSAN TEKNIK UMUM

1. Mengurus irigasi desa;
2. Mengurus jalan umum desa;
3. Mengurus gedung-gedung desa;
4. Mengurus dermaga/pelabuhan desa;
5. Mengurus tambangan desa;
6. Mengurus kuburan umum desa;
7. Mengurus kesepadanan (*rooiwezen*);
8. Mengurus tenaga listrik desa;
9. Mengurus “*assainering*” (mengeringkan tanah untuk membikin sehat tempat kediaman penduduk desa); dan
10. Mengurus air minum desa.

GLOSARIUM

Adat rechtsgemeenschappen : Komunitas hukum adat (adat = adat; *rechtsgemeenschap* = komunitas hukum) yang kemudian dibakukan menjadi kesatuan masyarakat hukum adat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. *Rechtsgemeenschap* adalah istilah yang ditemukan Cornelis van Vollenhoven. Soepomo kemudian menambahkan kata “adat” di depannya sehingga menjadi *adat rechtsgemeenschap* yang diterjemahkan menjadi persekutuan hukum adat (adat = adat; *rechts* = hukum; *gemeenschap* = persekutuan). Persekutuan di sini disamaartikan dengan masyarakat.

Adatrecht kringen

: L i n g k u n g a n / w i l a y a h beroperasinya hukum adat. Cornelis van Vollenhoven mengidentifikasi adanya 19 lingkungan/wilayah tempat beroperasinya hukum adat di Indonesia. Ia menjelaskan bahwa hukum adat beroperasi pada *rechtsgemeenschap* (komunitas yang terikat dan mematuhi hukum adat) yang mempunyai tanah dengan hak pertuanan (*beschikkingsrecht*) pada 19 lingkungan/wilayah (*adatrecht kringen*).

Dalam penjelasannya tentang hukum adat di Indonesia tiga konsep (*rechtsgemeenschap*, *beschikkingsrecht*, *adatrecht kringen*) merupakan satu kesatuan. *Adatrecht kringen* mempunyai bagian-bagian yang lebih kecil yang disebut kukupan hukum adat (*recht gouw*).

Aza

: Organisasi di desa di bawah kepala desa yang dibentuk oleh penjajah Jepang. Saat ini organisasi ini disebut RW (Rukun Warga).

- Beschikingsrecht* : Hak pertuanan atas tanah pusaka/purba komunitas adat sebagai tempat hidup dan melangsungkan kehidupan komunalnya. Tanah dengan hak pertunanan ini saat ini disebut dengan tanah ulayat.
- Binnenlands bestuur* : *Binnenlands* = dalam negeri; *bestuur* = pemerintahan. Dalam sistem pemerintahan Hindia Belanda dibentuk *departement van binnenlands bestuur* (departemen pemerintahan dalam negeri). Departemen Pemerintahan Dalam Negeri ini menyelenggarakan pemerintahan sentralisasi yang diselenggarakan oleh pejabat di bawah Gubernur Jenderal yaitu Gubernur, Residen, Asisten Residen, *Controleur*, *Regent* (Bupati), *District Hoofd* (Wedana), dan *Onder District Hoofd* (Asisten Wedana atau Camat). Pemerintahan sentralisasi oleh departemen pemerintahan dalam negeri ini disebut pemerintahan pangreh praja (sebelum kemerdekaan) atau pemerintahan pamong praja (setelah kemerdekaan).

- Binnenlands Bestuur Corps* : Korp pemerintahan pangreh praja (istilah sebelum kemerdekaan) atau korp pemerintahan pamong praja (setelah kemerdekaan) yaitu korp pegawai departemen pemerintahan dalam negeri yang menyelenggarakan pemerintahan sentralisasi. *Binnenlands bestuur corps* terdiri atas korp pangreh praja Eropa (*Europe Binnenlands Bestuur Corps*) dan korp pangreh praja pribumi (*Inlandsche Binnenlands Bestuur Corps*). Korp pangreh praja Eropa mulai dari Gubernur, Residen, Asisten Residen, *Controleur* (semuanya orang Belanda/ Eropa) sedangkan korp pangreh praja pribumi mulai dari Bupati, Wedana, sampai Asisten Wedana atau Camat (semuanya orang pribumi).
- Council* : Dewan yaitu lembaga pada pemerintah lokal otonom yang menyelenggarakan pemerintahan lokal. Di Indonesia *council* diterjemahkan menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

- Cultuurstelsel* : Kebijakan yang dibuat oleh Gubernur Jenderal Johannes van den Bosch pada 1830 yang mewajibkan Desa menyisihkan sebagian tanahnya untuk ditanami komoditi ekspor khususnya kopi, nila, teh, dan tebu. *Cultuurstelsel* disebut sebagai sistem tanam paksa.
- District* : Wilayah administratif di bawah *regentschap* (kabupaten). Sampai dengan tahun 1970 wilayah ini disebut kawedanan.
- Dorpgemeenschappen* : Komunitas desa (*dorp* = desa; *gemeenschappen* = komunitas).

Gemeenschap

: *Gemeenschap* = komunitas. Dalam pembahasannya tentang hukum adat yang dipatuhi oleh komunitas adat di Indonesia van Vollenhoven menggunakan istilah *gemeenschap* merujuk pada fakta komunitas yang terikat dan mematuhi hukum adat. Tampaknya van Vollenhoven mengacu pada konsep yang ditemukan Tonies tentang *gemeinschaft* (komunitas paguyuban) yang dibedakan dengan *gesellschaft* (komunitas patembayan) di atas. Akan tetapi, dalam hal ini van Vollenhoven lebih spesifik pada komunitas yang terikat dan mematuhi hukum adat bukan *gemeinschaft* dalam arti umum sebagaimana dimaksud oleh Tonies.

Gemeinschaft

: Komunitas paguyuban yaitu komunitas yang umumnya di perdesaan yang merupakan masyarakat organik yang saling mengenal dan mempraktikkan kerjasama untuk mencapai tujuan bersama dan menyelesaikan masalah yang dihadapi secara bersama (komunal).

- Gesellschaft* : Komunitas patembayan yaitu komunitas yang umumnya di perkotaan yang merupakan masyarakat mekanik yang bekerja atas dasar kepentingan yang fungsional.
- Indigenous peoples and tribal peoples* : Masyarakat asli dan suku-suku asli yaitu masyarakat yang masih terikat dan mematuhi hukum adatnya. Umumnya mereka merupakan suku-suku kecil yang tinggal di pedalaman.
- Indirect bestuurd gebied* : Pemerintahan tidak langsung. Pemerintah Hindia Belanda menyelenggarakan pemerintahan dengan dua model: 1) pemerintahan langsung (*direct bestuurd*) dan 2) pemerintahan tidak langsung (*indirect bestuurd*). Pemerintahan langsung diselenggarakan oleh korps pemerintahan dalam negeri (*binnenlands bestuur corp*) sedangkan pemerintahan tidak langsung diselenggarakan oleh *zelfbesturende landschappen* (kesultanan/kerajaan pribumi) dan *volksgemeenschappen* (komunitas pribumi di desa, nagari, gampong, marga, dan lain-lain).

- Inheems rechtsgemeenschap* : Komunitas hukum asli/pribumi (*inheems* = asli/pribumi; *rechtsgemeenschap* = komunitas hukum).
- Inlandsche Gemeente* : Gemente Pribumi atau Haminte Pribumiyaitukomunitaspribumi (desa, nagari, gampong, marga, dan lain-lain) yang kepalanya dijadikan perantara untuk menjembatani kepentingan pemerintah dengan rakyat desa. Gemente Pribumi dibentuk oleh pemerintah kolonial di bawah IGO 1906 dengan Peraturan pelaksanaannya (Staatsblad No. 83 Tahun 1906 tentang Rumah Tangga Desa dan Staatsblad No. 212 Tahun 1907 tentang Pemilihan Kepala Desa). Gemente Pribumi inilah cikal bakal pemerintahan desa sebagaimana yang kita kenal sekarang.
- Inlandsche Gemeente Ordonnantie* : Ordonansi tentang pemerintah gemente pribumi untuk Jawa dan Madura. Ordonansi adalah Peraturan perundang-undangan setingkat Peraturan Pemerintah pada zaman Hindia Belanda dan setingkat undang-undang pada zaman merdeka.

<i>Inlandsche Gemeente</i>	:	Ordonansi tentang pemerintah gemente pribumi untuk luar Jawa dan Madura
<i>Ordonnantie</i>		
<i>Buitengewesten</i>		
<i>Land rent (Land rente)</i>	:	Kebijakan tentang pajak atas tanah yang dibuat oleh Raffles pada tahun 1814 sebagai ganti upeti. Petani penggarap tidak lagi ditarik upeti tapi ditarik pajak atas tanah yang digarapnya.
<i>Local self-government</i>	:	Salah satu bentuk pemerintah lokal yaitu pemerintah lokal yang mempunyai wewenang mengatur dan mengurus urusan lokalnya secara otonom.
<i>Mayor</i>	:	Kepala eksekutif pemerintah lokal. Di Indonesia <i>mayor</i> diterjemahkan menjadi Kepala Daerah (Bupati = <i>County Mayor</i> ; Walikota = <i>City Mayor</i>).

Mengakui dan menghormati

: Istilah normatif yang terdapat pada Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Mengakui (*recognize*) dan menghormati (*respect*) artinya Negara membuat kebijakan yang mengakui dan menghormati keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat apa adanya yang mencakup lembaga, hukum adat yang dipatuhi, adat istiadat, budaya, kepercayaan, harta bendanya baik materiil maupun immateriil, tata cara berpakaian, tanah komunalnya, dan ritual-ritualnya.

Onder district

: Wilayah administratif di bawah *district* (kawedanan). Sampai dengan tahun 2000 wilayah ini disebut kecamatan. Saat ini nomenklatur kecamatan masih dipakai tapi statusnya berbeda. Kecamatan saat ini bukan wilayah administratif atau pemerintah lokal administratif (*local state-government*) tapi organisasi perangkat daerah kabupaten/kota (OPD).

- Organisasi pemerintahan bayang-bayang (*quasi government organization*) :
- Pemerintah lokal otonom kuasi (*quasi local self-government*) :
- Pemerintahan semu/palsu (*pseudo government*) :
- Istilah yang dipakai oleh Rosjidi Ranggawidjaja, ahli hukum tata negara Universitas Padjadjaran atas Pemerintah Desa di bawah UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* UU NO. 6/2014.
- Istilah yang dipakai oleh Prof. Dr. Sadu Wasistiono, profesor pemerintahan dari Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) atas Pemerintah Desa di bawah UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* UU NO. 6/2014.
- Istilah yang dipakai oleh Prof. Dr. Hanif Nurcholis, profesor bidang pemerintahan daerah dari Universitas Terbuka atas Pemerintah Desa di bawah UU No. 5/1979 *juncto* UU No. 22/1999 *juncto* UU No. 32/2004 *juncto* UU NO. 6/2014.

- Rechtsgemeenschappen* : Istilah ini ada yang menerjemahkan ke dalam bahasa Inggris *jural communities* dan *law communities*. Arti harfiahnya adalah komunitas hukum (*rechts* = hukum, *gemeenschappen* = komunitas). Konsep ini ditemukan oleh Cornelis van Vollenhoven (1907). *Rechtsgemeenschappen* merujuk kepada fakta komunitas-komunitas pribumi di Indonesia yang terikat dan mematahi hukum adat (*adatrecht*). *Rechtsgemeenschappen* mempunyai tanah yang disebut *beschikkingsrecht* (tanah dengan hak pertuanan atau tanah ulayat) sebagai tempat penghidupannya dan terdapat pada 19 lingkungan/wilayah hukum adat (*adatrecht kringen*).
- Rechtspersoon* : Badan hukum atau korporasi.
- Regeling en bestuur* : *Regeling* = mengatur; *bestuur* = mengurus. Yaitu kewenangan-kewenangan pemerintah lokal otonom untuk membuat kebijakan pengaturan yang bersifat umum dalam bentuk Peraturan Daerah dan membuat kebijakan pengurusan yang bersifat konkrit dalam bentuk program dan kegiatan konkrit.

<i>Regentschap</i>	:	Nomenklatur kabupaten pada zaman Hindia Belanda.
<i>Regentschap Ordonnantie</i>	:	Ordonansi tentang pemerintah kabupaten
<i>Regeringsreglement</i> (RR)	:	Peraturan dasar penyelenggaraan pemerintahan Hindia Belanda semacam Undang-Undang Dasar (UUD) atau Konstitusi di negara merdeka.
<i>Rust en orde</i>	:	Tenang dan tekendali, yaitu asas pemerintahan untuk menegakkan keamanan, ketertiban, dan ketenteraman masyarakat.
<i>Self determination</i>	:	Hak untuk menentukan nasib sendiri bagi kesatuan masyarakat hukum adat (<i>adat rechtsgemeenschap</i> atau <i>indigenous and tribal poeples</i>): apakah menyelenggarakan tata kelola masyarakatnya berdasarkan hukum adatnya atau mengikuti Peraturan perundang-undangan yang dibuat Negara.
<i>Self-governing community</i>	:	Komunitas yang mengatur dirinya sendiri secara otonom. Contohnya adalah masyarakat Baduy-Dalam di Provinsi Banten.
<i>Staatsblad</i>	:	Lembaran Negara.

- State corporatism* : Korporatisme negara yaitu kebijakan Negara membuat badan hukum sosial-politik sipil yang digunakan sebagai instrumen melaksanakan kebijakan politik dan ekonominya.
- Subsidiarity* : Salah satu asas dalam penyelenggaraan pemerintah lokal otonom yang menganut prinsip bahwa urusan pemerintahan jika lebih efektif dan efisien diselenggarakan di tingkat bawah janganlah diselenggarakan pada tingkat yang lebih atas.
- Tonarigumi* : Organisasi di desa di bawah *Aza* yang dibentuk oleh penjajah Jepang. Saat ini organisasi ini disebut RT (Rukun Tetangga).
- Tussenpersoon* : *Tussenpersoon* = perantara. Status pemerintah gemente pribumi sebagai perantara antara pemerintah atasan dengan rakyat desa.

Volksgemeenschap : Komunitas rakyat (*volks* = rakyat; *gemeenschap* = komunitas). Istilah ini disampaikan oleh Soepomo dalam Sidang BUPKI sebelum kemerdekaan dan ditulis dalam Penjelasan 18 UUD 1945 yang disamaartikan dengan istilah *dorpgemeenschappen*, *inheems rechtsgemeenschap*, dan *adat rechtsgemeenschappen* yang semuanya merujuk kepada konsep *rechtsgemeenschap* yang ditemukan oleh van Vollenhoven yaitu komunitas yang terikat dan mematuhi hukum adat, hidup dalam tanah *beschikkingsrecht*, dan terdapat dalam 19 *adatrecht kringen* (lingkaran hukum adat).

*Zelfbesturende
landschap*

: *Zelfbesturende* = berperintahan sendiri; *landschap* = wilayah/daerah yaitu wilayah/daerah kesultanan/kerajaan pribumi yang berpemerintahan sendiri. Pada zaman Hindia Belanda terdapat 278 kesultanan/kerajaan pribumi yang berpemerintahan sendiri. Sampai dengan tahun 1950-an daerah ini dikenal dengan istilah daerah swaparaja. Sebelum kedatangan VOC daerah ini adalah negara merdeka. Akan tetapi, setelah kedatangan VOC negara-negara ini ditundukkan lalu diikat dengan perjanjian/akte politik.

Zelfbestuursregelen

: Peraturan pemerintah tentang daerah swaparaja.

INDEKS

A

Aceh 28, 39, 40, 114, 136, 206, 208, 229, 238.
Acknowledge By Law 18, 370.
Adatrecht Kringen 10, 11, 77, 78, 79, 83, 121, 378, 388, 391.
Adat Rechtsgemeenschappen 2, 77, 79, 80, 92, 98, 99, 103, 121, 138, 213, 364, 366, 369, 370, 377, 391.
Amandemen 11, 20, 21, 42, 90, 92, 101, 223, 237.
Aza xlvii, 75, 102, 111, 155, 197, 378, 390.
Azatyoo xlvii, 76.

B

Baduy-Dalam 115, 116, 117, 148, 389.
Baduy-Luar 117, 148.
Bekel 30, 45, 46, 48, 80.
Beschikkingsrecht 2, 7, 10, 77, 78, 79, 93, 121, 129, 133, 378, 379, 388, 391.
Binnenlands Bestuur 22, 379, 380, 383.
Binnenlands Bestuur Corps 380.
Boschbeheer 35.
Boschbescherming 35.
Buraku xlvii, 76.
Burgemeester 73, 245, 246.

C

Commissie Pilihan 51, 52.

Community xiii, xxi, 1, 2, 3, 4, 6, 8, 12, 13, 66, 67, 102, 112, 124, 125, 135, 136, 138, 140, 141, 214, 389.

Council 13, 59, 126, 138, 374, 380.

Created By Law 14, 17, 18.

Cultuurdienst 54, 113.

Cultuurstelsel xli, 54, 381.

Cultuurdiensten 54.

D

Demang 46, 47, 48, 198.

Desa Adat xi, xxiv, 3, 4, 21, 40, 42, 92, 103, 111, 116, 117, 119, 120, 129, 130, 133, 140, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 179, 361, 362, 366, 372.

District Hoofd xlii, xliii, xlvi, 74, 362, 379.

E

Ecosystem 5.

Eenheidsstaat 87, 221.

F

Fujing kai 76, 103, 111, 155, 197.

G

Gampong xiii, xxiv, xxix, xli, xlii, li, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 40, 45, 57, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 87, 89, 90, 91, 92, 99, 114, 117, 120, 121, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 165, 206, 208, 224, 229, 367, 383, 384.

Gemeinschaft 1, 382.

Gemente Bumiputra xlii, xlv, xlvii, l, li, liii, liv, lvi, 3, 68, 75, 110, 132, 155, 178, 203, 212, 220.

Gemente Pribumi vi, vii, xxix, xlvi, 3, 10, 12, 23, 24, 35, 37, 38, 56, 57, 58, 60, 73, 74, 75, 78, 92, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 179, 200, 224, 227, 291, 293, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 362, 363, 365, 366, 384, 385, 390.

Genealogical Groupings 10, 11.

Goodfather 47.

Gotong Royong xxviii, xliv, xlvii, liii, 5, 25, 26, 32, 34, 36, 55, 70, 116, 156, 158, 159, 162, 165, 166, 182, 198, 199, 225, 326, 329, 332, 347.

H

Haminte Pribumi 3, 106, 384.

Heerendienst Repartietie 35.

Heiho 76, 103, 111, 155, 197.

Heerendiensten xlvi, xlvii, lii, 4, 37, 53, 55, 70, 182, 191, 195, 198, 199.

Hindia Belanda vi, ix, xiv, xx, xxix, xxx, xxxv, xli, xlii, 1, li, liv, 8, 9, 11, 22, 25, 28, 30, 41, 46, 53, 57, 58, 59, 60, 69, 73, 78, 88, 89, 95, 97, 99, 105, 113, 114, 157, 172, 178, 185, 197, 198, 199, 200, 214, 220, 222, 224, 227, 234, 263, 264, 280, 293, 301, 365, 366, 368, 379, 383, 384, 389, 392.

Honorarium xiv, 167, 173.

Hukum Adat xi, xii, xx, xxx, xxxiii, xlviii, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 21, 22, 24, 25, 29, 32, 34, 37, 40, 43, 58, 59, 60, 62, 63, 65, 68, 70, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 86, 88, 90, 91, 92, 93, 98, 103, 107, 108, 109, 112, 113, 114, 116, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 140, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 204, 211, 212, 213, 221, 223, 225, 226, 231, 235, 236, 295, 296, 297, 298, 299, 361, 362, 364, 365, 366, 367, 369, 370, 372, 373, 373, 377, 378, 382, 383, 386, 388, 389, 391.

Hukum Positif xxi, 32, 35, 37, 59, 103, 105, 112, 113, 114, 130, 131.

I

IGO xx, xxix, xli, xlvi, 1, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 22, 23, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 43, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 68, 69, 73, 77, 78, 80, 81, 83, 99, 103, 106, 107, 108, 109, 120, 131, 132, 133, 134, 136, 154, 155, 179, 185, 198, 203, 224, 225, 227, 273, 277, 278, 280, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 384.

IGOB xx, xxix, xli, xlvi, 1, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 22, 38, 43, 68, 73, 77, 78, 81, 83, 99, 103, 107, 108, 109, 120, 132, 133, 134, 136, 154, 155, 179, 185, 198, 203, 224, 225, 227, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368.

Indigenous Peoples 14, 15, 91, 103, 122, 125, 126, 129, 136, 230.

Inheems 2, 15, 77, 78, 92, 98, 99, 113, 114, 115, 122, 203, 208, 210, 212, 217, 220, 227, 247, 370, 384.

Inlandsche Gemeenten 24, 56, 57, 58, 73, 105, 241, 242, 283, 284, 285, 289, 291, 362.

Intermediaries 72, 179.

J

Jaro 45, 46, 48, 115, 116.

Juru Tulis xlvi, 75, 76.

K

Kabupaten xv, xx, xxiv, xxv, xxvi, xxix, xliii, xlv, xlvii, 1, liii, lv, lvi, 8, 13, 31, 36, 41, 43, 44, 54, 65, 67, 74, 90, 113, 115, 119, 129, 133, 143, 145, 146, 147, 148, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 167, 168, 169, 172, 173, 174, 178, 179, 180, 181, 183, 184, 185, 188, 189, 190, 191, 192, 198, 199, 200, 201, 217, 218, 223, 333, 340, 361, 362, 364, 367, 369, 371, 372, 373, 381, 386, 389.

Karesidenan xlix, l, 64, 65, 74, 178, 217, 272, 277, 280, 303, 304, 307, 308, 309, 313, 314, 315, 216, 317, 318.

Kawedanan xliii, xlv, xlix, l, 36, 37, 46, 54, 65, 74, 113, 157, 158, 178, 198, 214, 215, 381.

Kawula 47, 78.

Kecamatan xxvi, xlii, xliii, xlv, xlvii, xlix, l, liv, 37, 41, 43, 54, 63, 65, 73, 74, 110, 113, 148, 157, 158, 160, 161, 163, 174, 185, 190, 191, 192, 198, 214, 217, 218, 219, 235, 323, 357, 369, 373, 386.

Keibodan 76, 111, 197.

Kepala Desa vi, xi, xvii, xlii, xliii, xlv, xlv, li, lii, liii, lv, 5, 17, 25, 26, 27, 31, 32, 37, 38, 46, 50, 51, 52, 53, 56, 58, 60, 62, 63, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 81, 82, 102, 104, 105, 106, 108, 140, 150, 151, 157, 158, 159, 161, 162, 163, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 194, 195, 196, 197, 198, 201, 224, 225, 239, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 274, 275, 279, 280, 303, 304, 305, 306, 308, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 339, 340, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 363, 365, 373, 374, 378, 384.

Kolegial 31.

Komunal xlv, xlv, li, 6, 53, 55, 116, 157, 171, 185, 187, 265, 267, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 296, 379, 382, 386.

Kotamadya l, 333, 340, 371.

Kutyoo xlvii, 38, 62, 65, 75, 76, 239, 319, 320.

Kyai 46.

L

Land Rente 50, 385.

Law Area 10, 11, 78, 79.

Local Government 2, 12, 18, 34, 39, 43, 44, 138.

Local Self-Government xv, xviii, xxi, xlviii, 12, 13, 14, 15, 18, 102, 112, 135, 138, 140, 141, 180, 181, 214, 224, 369, 385, 387.

Lumbung Desa 5, 28, 33, 35, 72, 267.

M

Mandor xlvii, 75, 76.

Marga xli, xlii, li, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 24, 45, 57, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 96, 98, 99, 114, 117, 120, 121, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 165, 205, 206, 207, 208, 210, 213, 220, 222, 224, 226, 364, 367, 369, 383, 384.

Minangkabau xxxiii, 19, 28, 30, 87, 88, 96, 113, 136, 205, 207, 208, 210, 222, 226, 232.

N

Nagari xiii, xxiv, xxix, xxxii, xxxiii, xli, xlii, li, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 19, 20, 21, 22, 24, 41, 45, 57, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 87, 89, 90, 91, 92, 96, 98, 99, 106, 113, 114, 117, 120, 121, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 165, 206, 208, 213, 220, 224, 226, 229, 232, 364, 367, 369, 383, 384.

Ngabehi 46.

O

Onder District xlii, xliii, xlvi, 54, 63, 74, 110, 178, 379, 386.

Oppenheim 32, 33.

Orde Baru vi, ix, xviii, xxiv, xlix, li, liv, lv, lvii, 41, 76, 80, 92, 102, 103, 110, 111, 114, 132, 136, 138, 155, 156, 158, 159, 182, 183, 199, 200, 224, 237, 365, 368, 373.

Orde Lama ix, xviii, 46, 157, 199.

Ordonansi xxix, xli, xlvi, 23, 25, 30, 37, 38, 62, 63, 64, 65, 78, 82, 83, 84, 98, 106, 107, 109, 114, 120, 121, 131, 136, 138, 179, 363, 384, 385, 389.

Otonomi xiii, 4, 17, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 57, 63, 65, 68, 69, 70, 71, 103, 109, 119, 135, 200, 214, 229, 231, 233, 235, 236, 238, 367, 369, 370, 371.

P

Pancendiensten 54.

Pemerintah Kolonial xlv, 37, 55, 65, 66, 67, 69, 70, 74, 75, 113, 178, 190, 191, 214, 372, 384.

Penatus 47, 48.

Partikelir 28, 30, 70, 72, 280, 309, 317.

Punggawa 46, 167.

R

Rechtsgemeenschap xlviii, lvi, 7, 8, 21, 22, 43, 69, 76, 77, 82, 83, 86, 90, 113, 114, 115, 122, 127, 131, 136, 137, 212, 217, 220, 221, 224, 227, 370, 377, 378, 384, 389, 391.

Rechtsgemeenschappen 2, 7, 10, 11, 40, 43, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 87, 91, 92, 93, 98, 99, 103, 121, 122, 123, 124, 125, 132, 135, 136, 137, 138, 140, 141, 208, 210, 213, 221, 223, 364, 366, 369, 370, 377, 388, 391.

Recht gouw 10, 378.

Regentschap 8, 31, 74, 198, 362, 381.

Rekognisi 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 370, 374.

S

Seinendan 76, 111, 155.

Self-Governing Community xiii, xxi, 4, 8, 12, 102, 112, 135, 136, 138, 140, 141, 389.

Society xv, 1, 2, 3, 4, 6, 65, 126, 171, 214.

Staatsblad 35, 54, 58, 62, 63, 105, 106, 107, 251, 260, 283, 284, 285, 292, 384, 389.

Stadsgemeente 31, 73, 178.

State Corporatism 102, 111, 112, 140, 147, 155, 195, 201, 363.

Streek 87, 221.

Swapraja xxxi, xxxii, li, 9, 30, 86, 88, 89, 90, 95, 97, 99, 100, 206, 211, 222, 234, 392.

Syi 65.

Syu 65.

T

Tanah Apanage 276, 277.

Tanah Bangkok xv, xlv, xlv, li, lii, 16, 187, 303, 307.

Tanah Desa lii, 5, 16, 24, 28, 53, 168, 187, 198, 215, 273, 306, 307, 308, 374.

Tanah Lungguh 30, 167, 187.

Tanah Pecatu 16.

Tanah Titisara 16, 272.

Tanah Ulayat xlv, 7, 15, 93, 129, 130, 133, 379, 388.

Territorial Genealogical Groupings 10, 11.

Territorial Grouping Without Genealogical Communities 10, 11.

Terup 47, 48.

Tonarigumi xlvii, 75, 102, 111, 155, 197, 390.

Transmigrasi 15, 16, 17, 199.

Tumenggung 46, 48.

U

Ulu-Ulu xlvii, 72, 186.

Upeti 47, 48, 50, 68, 69, 157, 159, 385.

V

Voc xx, 8, 9, 28, 41, 49, 88, 95, 97, 105, 156, 392.

Volksgemeenschappen xxxi, 19, 20, 86, 88, 89, 90, 95,
96, 97, 99, 100, 101, 102, 122, 206, 217, 220, 222, 223,
226, 362, 363, 383.

Volksraad 32, 33, 283, 293.

Voluntary Corporate Associations 10, 11.

Vorstenlanden 30.

W

Walikota xxvii, 1, 17, 73, 167, 180, 181, 266, 267, 326,
330, 331, 335, 337, 338, 339, 347, 348, 351, 353, 354,
357, 358, 385.

Z

Zelfbesturende landschappen xxix, xxxii, li, 19, 20, 86,
88, 89, 90, 95, 97, 99, 100, 101, 102, 206, 207, 208,
210, 211, 222, 223, 226, 363.

Zelfbesturende Landschap 9, 97, 392.

Zending Protestan 29, 31.

TENTANG PENULIS



Prof. Dr. Hanif Nurcholis, M.Si. adalah anak pasangan H. Nurcholis dan Hj. Rochmah yang lahir pada 2 Februari 1959 di Demak, Jawa Tengah. Ia menyelesaikan pendidikan SDN di Demak, Madrasah Diniyah dan Madrasah Tsanawiyah Pondok Pesantren Futuhiyyah di Mranggen, Demak; SMP Islam Badan Wakaf Sultan Agung II di Semarang; dan SPGN di Demak.

Pada 1990, ia menyelesaikan S1 Program Studi Administrasi Negara FISIP Universitas Terbuka. Pada 1990-1991, ia mengikuti program Akta IV di IKIP Negeri Semarang. Pada 1992, almamaternya mengangkatnya sebagai dosen tetap pada Jurusan Ilmu Administrasi FISIP. Pada 2000, ia menyelesaikan S2 Program Studi Ilmu Administrasi di Universitas Indonesia. Pada 2010, ia menyelesaikan program doktor ilmu sosial dan ilmu politik di Universitas Padjadjaran.

Pada 2015, pemerintah mengangkatnya sebagai guru besar tetap pada FHSIP UT bidang ilmu administrasi pemerintahan daerah. Di FISIP dan PPS, ia mengampu mata kuliah Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Desa, Filsafat Pemerintahan, serta Pembangunan Masyarakat Desa dan Kota. Pengalaman di luar jabatan fungsionalnya adalah ketua Program Studi Administrasi Negara dua periode (1994-1996 dan 2001-2003) serta ketua Persiapan Program Magister Administrasi Publik (S2) FISIP UT (2003-2004).

Ia juga dosen pada STIA LAN dan penguji promovendus doktor pada Program Doktor FISIP Universitas Diponegoro, Program Doktor FIA Universitas Brawijaya, Program Doktor Institut Pemerintahan Dalam Negeri, dan Universitas Pendidikan Indonesia. Ia telah menghasilkan beberapa buku antarlain *Teori dan Praktik: Pemerintahan dan Otonomi Daerah* diterbitkan oleh Gramedia Widiasarana Indonesia (2005; 2007); *Perencanaan Pembangunan Partisipatif Pemerintah Daerah* diterbitkan oleh Gramedia Widiasarana Indonesia (2009); *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa* diterbitkan oleh Penerbit Erlangga (2011); *Pembangunan Masyarakat Desa dan Kota* diterbitkan oleh Penerbit UT (2016); *Pemerintah Desa: Unit Pemerintahan Semu dalam Sistem Pemerintahan NKRI* diterbitkan oleh Bee Media (2017), dan *Administrasi Pemerintahan Daerah*, diterbitkan oleh Penerbit UT (2019). Ia juga menulis makalah ilmiah di jurnal nasional dan internasional serta makalah lepas di berbagai media. Di samping itu, ia juga menulis buku pelajaran untuk SD, SMP, dan SMA.

Dalam hal profesi akademik untuk kepemimpinan publik, ia merupakan anggota tim pengembang sistem *monitoring* dan evaluasi otonomi daerah Ditjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, anggota tim penyusun RPP Kewenangan Gubernur, narasumber ahli pada Panitia Khusus DPR RUU Desa, dan narasumber penyusunan RPP Desa Kementerian Dalam Negeri. Di samping itu, ia pernah menjadi Staf Khusus Menteri Dalam Negeri (2004-2009), dan Ketua Umum Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (AsIAN) masa bakti 2016-2019.

e-mail: hanif@ecampus.ut.ac.id atau nurcholishanif23@gmail.com.

Dari sepuluh bab buku yang di tulis Prof. Hanif, sebagian besar berisi kritik terhadap konsep berpikir yang sudah mapan. Pemikiran beliau dapat dikatagorikan sebagai anti *mainstream*.

Prof.Dr. Sadu Wasistiono, M.Si
(Guru Besar Institut Pemerintahan Dalam Negeri)

Saya berharap buku ini dapat menjadi bahan bagi para mahasiswa, dosen, para sarjana peminat studi perdesaan dan sistem pemerintahan daerah pada umumnya, dan para penentu kebijakan pemerintah daerah dan pembangunan daerah pada umumnya. Isinya dapat dijadikan bahan yang mengajak pembacanya berpikir '*out-of-the-box*' dari kerangkeng kebijakan umum yang berlaku dewasa ini.

Prof.Dr. Jimly Asshiddiqe, SH
(Pendiri Mahkamah Konstitusi dan Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia)

Buku di hadapan Anda yang mendeskripsikan dan menganalisis satuan-satuan pemerintahan asli sangatlah penting. Baik secara ilmiah maupun praktik, setiap pembaharuan memerlukan pengetahuan dan informasi yang mendalam mengenai objek yang akan diperbaharui atau akan diubah.

Prof.Dr. Bagir Manan
(Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran dan Mantan Ketua Mahkamah Agung)

