

**PARADIGMA KEHIDUPAN BERDESA
DALAM PERSPEKTIF DUALISME HUKUM DAN REPUBLIK DESA¹**

ANOM SURYA PUTRA
Universitas Pamulang
opentrade2008@gmail.com

Abstract

Keywords: Dualism of Law, Village Republic, Village Law, Paradigm of Life

Abstrak

Dualisme hukum telah lama dicirikan oleh para teoritis dalam situasi ketegangan antara Desa dan Negara. Ketegangan ini terdapat pada beberapa level, namun pada setiap level kita menemukan pengakuan atas kewenangan Desa disatu sisi dan kebijakan desentralisasi disisi lain. Melalui diskursus hukum Republik Desa, para akademisi hukum telah memberikan banyak asupan data empiris untuk memastikan keberadaan otonomi Desa. Kini, melalui prinsip rekognisi dan subsidiaritas, UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan kewenangan bagi Desa untuk mengembangkan kualitas hidupnya. Sementara itu, kebijakan desentralisasi mempunyai banyak regulasi untuk melaksanakan administrasi Dana Desa secara lebih efisien. Gagasan utama dalam makalah ini adalah membangun suatu paradigma Berdesa melalui dualisme hukum dan diskursus Republik Desa. Sekaligus menyediakan prasyarat kelembagaan yang menjamin Desa sebagai lokus baru bagi paradigma kehidupan yang baru. Kerangka kerja hukum yang dibutuhkan adalah demokrasi deliberatif dan kepemimpinan kepala Desa. Musyawarah Desa akan menjadi arena untuk memutuskan suatu konsensus diantara warga Desa, dan disisi lain kepemimpinan kepala Desa akan terhubung dengan kelompok marjinal di wilayah Desa setempat.

Kata Kunci: Dualisme hukum, otonomi desa, hukum republik desa



I. Pendahuluan

Peraturan perundang-undangan tentang Desa tidak pernah lepas dari tarik menarik kepentingan untuk mengakui eksistensi dan otonomi "Republik Desa" (*dorpsrepublieken*).² Makna dari "Republik Desa" adalah pengakuan atas kondisi historis, sosiologis, dan antropologis bahwa Desa mempunyai kekuasaan otonomi-asli dalam mengatur sendiri pemerintahannya, aset komunal, tradisi dan hukum adat, dan hubungan sosial antara pemimpin Desa dan warga Desa.

Istilah "Republik Desa" (*dorpsrepublieken*) disebarluaskan oleh kalangan akademisi hukum yang bersifat sosiologis dan antropologis, seperti Cornelis van Vollenhoven dan Ter Haar pada penghujung abad XIX atau awal abad XX. Kalangan akademisi masa kolonial (Vollenhoven dan Ter Haar) bersikap kritis atas politik hukum yang berwatak liberal dari pemerintah kolonial Belanda.

Sebelum kedua akademisi itu menyebarkan kajian empirik dan preskriptif atas Desa di Nusantara, terdapat dokumen historis berjudul *Desawarnana* (perjalanan ke Desa) yang selanjutnya dikenal sebagai *Kakawin Nagarakretagama* karangan Mpu Prapanca. Dokumen historis era Kerajaan Majapahit itu telah menggambarkan secara puitis tentang perjalanan Hayam Wuruk (raja Majapahit abad XIV) ke Desa di seluruh wilayah kekuasaan Majapahit.³

Perjalanan elit kraton Majapahit ke Desa digambarkan sangat menghormati kedudukan Desa dalam mengatur sumber daya lokalnya. Hal ini menyumbangkan paradigma "Dualisme Hukum" yakni Desa mempunyai tata cara (tradisi, hukum adat) untuk mengatur dirinya sendiri dan menyumbangkan praktik kepemimpinan otentik dan demokrasi-asli (permusyawaratan) kepada negara. Prinsip dalam paradigma Dualisme Hukum itu dikenal dengan "*Desa Mawa Cara, Negara Mawa Tata*".⁴ Desa menyumbangkan diskursus pemerintahan kepada negara, bukan sebaliknya.

² Soetandyo Wignjosoebroto, "Mempersoalkan Empat Syarat Pengakuan Eksistensi Hukum Adat," : <https://soetandyo.wordpress.com/2010/08/03/mempersoalkan-empat-syarat-pengakuan-eksistensi-hukum-adat/>, diakses pada tanggal 1 Juli 2017.

³ Mpu Prapanca, *Kakawin Nagarakertagama*, diterjemahkan oleh Damaika et.al., (Yogyakarta: Narasi, 2016).

⁴ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode, dan Masalah* (Jakarta: Perkumpulan HUMA, 2002), hlm. 283.



Kondisi pengaturan negara atas Desa pada masa kolonial dan pasca kolonial mengalami pasang surut (diskontinuitas) dan belum menampakkan hubungan yang final untuk meletakkan Republik Desa dan Dualisme Hukum dalam kerangka kerja hukum (*legal framework*) secara tepat. Pasca terbitnya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, sebagian diskursus Republik Desa dan Dualisme diadopsi sebagai rumusan yuridis. Desa berkedudukan di kabupaten/kota, namun bukan berarti Desa berada dibawah struktur pemerintahan kabupaten/kota.⁵ Titik kompromi terletak pada kewenangan Desa yang terdiri dari kewenangan asli (kewenangan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa) dan kewenangan penugasan dari pemerintah/pemerintah daerah ke Desa.⁶

Implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa) tidak begitu lancar untuk meletakkan Republik Desa dan Dualisme Hukum dalam arena kehidupan sehari-hari. Peraturan pelaksanaan UU Desa seperti PP No. 43/2014 yang direvisi dengan PP No. 47/2015 masih memperlihatkan kendali negara atas perencanaan pembangunan Desa. Begitupula halnya pengaturan tentang Desa melalui PP No. 60/2014 yang direvisi menjadi PP No. 22/2015 tentang Dana Desa, telah mereduksi keuangan Desa semata-mata tertuju pada Dana Desa yang dikendalikan ketat oleh berbagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) tentang administrasi keuangan Desa yang rumit.

Retorika kebijakan implementasi UU Desa berlangsung dalam alam pikir positivisme-yuridis dan disertai kontrol pusat yang ketat atas Desa. Paradigma kehidupan (*paradigm of life*) Desa yang diwarnai oleh gotong royong, solidaritas, kemampuan mengatur dan memerintah dirinya sendiri (*zelf-bestuurende; self-governing community; local self-government*) mengalami kontestasi dengan paradigma sistem (*paradigm of system*) kekuasaan aparatus supra-Desa dan Dana Desa yang serba mendisiplinkan Desa --melalui berbagai dokumen, pelaporan, matriks, tabel, aplikasi komputer, sampai dengan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dari supra-Desa (pemerintah kabupaten/kota).

Diskontinuitas pengaturan atas Desa membuka aras kajian alternatif untuk menyumbangkan paradigma kehidupan yang relevan bagi Indonesia. Desentralisasi

⁵ Pasal 5 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, "Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota."

⁶ Pasal 19 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.



dan otonomi daerah sudah mengalami kondisi stagnan sebagai penyumbang paradigma kehidupan. Ini disebabkan oleh praktik pemilihan kepala daerah yang diwarnai politik identitas (isu perbedaan agama dan keyakinan politis), korupsi oleh elit lokal, dan pemekaran daerah yang belum tentu menjamin kesejahteraan bagi penduduk lokal maupun Desa di wilayahnya.

Tulisan ini hendak menunjukkan bahwa Desa menyumbangkan paradigma kehidupan (*paradigm of life*) berupa paradigma "Hidup Berdesa". Hidup Berdesa dikembangkan dari kajian ilmu pemerintahan dari Sutoro Eko yang mengenalkan istilah Berdesa sebagai hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara di Desa.⁷ Hal ini selanjutnya dikaji melalui referensi historis tentang "Republik Desa" (*Dorpsrepublieken*) dan paradigma Dualisme Hukum. Salah satu tantangannya terletak pada disiplin teoritik hukum yang belum mapan untuk mengadaptasi dan mengembangkan diskursus "Republik Desa" dan Dualisme Hukum ("*Desa Mawa Cara, Negara Mawa Tata*") --yang kaya dengan praktik hidup bersama dan digali dari Desa itu sendiri.

A.1. Rumusan Masalah

Uraian historis, diskursus, dan paradigma hukum menunjukkan bahwa Desa berpotensi menjadi lokus penyumbang paradigma hidup Berdesa untuk Indonesia. Masalah yang dihadapi dalam merumuskan paradigma kehidupan tersebut dalam relasi Desa dan Negara adalah:

1. Bagaimana paradigma hidup Berdesa untuk Indonesia dirumuskan melalui paradigma Dualisme Hukum dan diskursus Republik Desa?
2. Apa prasyarat kelembagaan yang menjamin Desa sebagai lokus baru yang menyumbangkan paradigma hidup Berdesa untuk Indonesia?

A.2. Tujuan

Tulisan ini ditujukan secara umum untuk menyumbangkan gagasan Ilmu Hukum terhadap paradigma kehidupan, sedangkan secara khusus tulisan ini bertujuan untuk:

1. mengembangkan disiplin ilmu hukum berbasis diskursus Republik Desa dan paradigma Dualisme Hukum untuk mengkonstruksikan paradigma hidup Berdesa.

⁷ Sutoro Eko, et. al., *Desa Membangun Indonesia*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FPPD, 2014).

2. memberikan rekomendasi kelembagaan berbasis diskursus Republik Desa dan paradigma Dualisme Hukum untuk menjamin keberlangsungan paradigma hidup Berdesa.

II. Metode Penelitian

Penulisan gagasan dalam makalah ini menggunakan metode penelitian sekunder yang bersifat kualitatif. Data penelitian bersumber dari hasil kajian lembaga yang spesifik menangani urusan Desa, baik dari kalangan pemerintah maupun *non-government organization*, dan kunjungan lapang/Desa yang pernah dilakukan oleh penulis.

Analisa terhadap data dilakukan berdasarkan koeksistensi Ilmu Hukum (*jurisprudence*) dan Ilmu Hukum (*legal science*), melalui langkah sebagai berikut:

- a. paradigma Dualisme Hukum (*Desa Mawa Cara, Negara Mawa Tata*) difungsikan untuk menggali secara paradigmatis karakter ilmu hukum yang komunikatif dan empati terhadap hubungan Desa dan Negara. Dualisme Hukum mempelajari pertautan kehidupan kenegaraan yang ditangani aparatus negara dan kehidupan Desa yang diurus secara otonom oleh Desa. Desa sebagai badan hukum mempunyai potensi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusannya, dengan tetap berkomunikasi dengan aparatus negara (*supra-Desa*).
- b. diskursus Republik Desa difungsikan untuk mendalami dan kritis terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang eksistensi dan otonomi-asli Desa. Van Vollenhoven, Ter Haar, dan Robert Wade⁸ menegaskan kondisi sosiologis bahwa Desa bukanlah sumber masalah bagi negara, tapi Desa mempunyai potensi untuk mengelola sumber daya bersama (*common pool resources*) untuk kepentingan kolektif.
- c. keseluruhan analisis menghasilkan rekomendasi kelembagaan baik bersifat preskriptif maupun sosiologis.

III. Hasil dan Pembahasan

Paradigma Dualisme Hukum diuraikan Soetandyo Wignjosoebroto untuk menjelaskan "*Desa Mawa Cara, Negara Mawa Tata*" dalam perspektif sosio-legal. Sebelum menguraikan Dualisme Hukum, pilihan atas perspektif sosio-legal dipilih

⁸ Robert Wade, *Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India* (San Fransisco, California: Institute for Contemporary Studies, 1994).



dalam tulisan ini karena karakter keilmuan hukum "sosio-legal" yang melakukan ko-eksistensi antara Ilmu Hukum preskriptif-dogmatik (*jurisprudence*) dan Ilmu Hukum sebagai ilmu sosial (*legal science*).⁹

Ilmu Hukum (*jurisprudence*) terkategori dalam paradigma positivisme-yuridis. Paradigma hukum positivisme-yuridis antara lain direpresentasikan oleh Hans Kelsen dan pengikutnya yang menyatakan validitas hukum ditentukan *Grundnorm*, setia dengan teori hirarkhi norma, dan agenda politik hukum kodifikasi-unifikasi. Dalam perkembangan di Eropa *jurisprudence* dikembangkan dalam kajian linguistik sehingga menghasilkan pandangan yang mengutamakan aspek bahasa hukum seperti Mark van Hoecke dan Jan Gijssels,¹⁰ Bruggink,¹¹ dan lainnya. Positivisme-yuridis telah dikritik oleh paradigma positivisme-logis yang direpresentasikan oleh H.L.A. Hart (Amerika) melalui teori *ultimate recognition of law* bahwa validitas hukum ditentukan objektivitas dunia realitas, dan setelah itu baru dilakukan upaya positivisasi.¹²

Disisi lain, paradigma Ilmu Hukum (*legal science*) memfungsikan kajian *sociology of law* yang objektif. Keilmuan sosiologi yang bersumber dari ilmuwan sosial seperti Weber, Durkheim, Marx, sampai dengan sosiologi kontemporer Pierre Bourdieu kaya dengan dengan analisis hukum yang dilihat dari fakta sosial. Hukum dipandang sebagai kenyataan hidup sehari-hari (*daily life*), sehingga praktek hukum tergantung pada perkembangan kondisi sosiologis masyarakat.

Perseteruan antara fakta dan norma berupaya dipadukan melalui koeksistensi *jurisprudence* dan *legal science*, sehingga terdapat pengetahuan yang lebih lengkap baik aspek preskriptif-normatif yang membahas bahasa hukum (internal) peraturan perundang-undangan tentang Desa, maupun aspek *sociology of law* yang membahas perkembangan masyarakat Desa yang melingkupi eksistensi peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan demikian, paradigma Dualisme Hukum dalam tulisan ini

⁹ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode, dan Masalah* (Jakarta: Perkumpulan HUMA, 2002), hlm. 87-105.

¹⁰ Jan Gijssels, dan Mark van Hoecke. *Wat is Rechtsteorie?* (Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen, 1982).

¹¹ JJ.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum: Pengertian-pengertian Dasar dalam Teori Hukum*, Cetakan ke-IV, diterjemahkan B. Arief Sidharta, dari **Rechts-Reflecties** (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2015).

¹² H.L.A. Hart, *The Concept of Law* (Oxford: Clarendon Press, 1961).



berupaya memfungsikan koeksistensi tersebut pada tema paradigma kehidupan Berdesa.

Paradigma Dualisme Hukum bersumber dari prinsip *Desa Mawa Cara*, *Negara Mawa Tata*. Hal ini diuraikan oleh Soetandyo Wignjosoebroto sebagai kembaran antara Desa dan Negara:¹³

“Kembaran antara desa (yang *mawa cara*) dan negara (yang *mawa tata*) yang tak boleh dibaur-baurkan –melainkan harus dipandang sebagai dunia yang saling berbeda dan terpilah begini ini –disebut “dualisme”. Dualisme antara kehidupan kenegaraan di seputar pemerintahan yang ditangani para priyayi agung dan kehidupan pedesaan yang ditangani para *kawula alit* seperti ini terlihat jelas berabad-abad lamanya, sekalipun itu tidak berarti bahwa antara keduanya telah terjadi tindak kebijaksanaan untuk saling mengucilkan. Alih-alih begitu, dalam kenyataan, keduanya selalu saja dilihat sebagai dua hal yang sekalipun berbeda namun yang selalu bisa begitu saling melengkapi dan mengisi secara tepat dan berserasi, *kadya keris manjing ing warangka*.”

Dualisme Hukum antara Desa dan Negara sudah saatnya untuk dikembalikan sebagai salah satu pendekatan yang kontekstual dan relevan untuk memaknai implementasi UU Desa. Agenda implementasi UU Desa yang diterapkan dalam Dualisme Hukum akan selalu memperbaharui hubungan Desa dan Negara, baik dalam lingkup administrasi pemerintahan, pembangunan Desa, dan pemberdayaan masyarakat.

Dualisme Hukum menghargai interpretasi historis atas sumber-sumber historis yang pernah dilaksanakan oleh aparatus supra-Desa dan Desa itu sendiri. Penjelajahan historis terhadap *Pupuh 43* dalam teks *Kakawin Desawarnana* (Negarakertagama), ditulis sekitar tahun 1365, menunjukkan adanya Pancasila sebagai tuntunan yang dipatuhi priyayi/elit kraton dan warga Desa di wilayah Majapahit. Perkembangan sosiologis selanjutnya menunjukkan nilai-nilai moral Shiwa-Buddha dalam *Pancasila* berakulturasi dengan nilai-nilai keislaman zaman Walisongo, meski kemudian mulai berbeda arah pasca menguatnya Kasultanan Demak. Diskursus Pancasila yang berawal dari masyarakat Desa selanjutnya ditransformasikan oleh Soekarno menjadi Pancasila dalam level ketatanegaraan yang terdiri dari substansi spiritualitas, kemanusiaan, nasionalisme, demokrasi, dan keadilan sosial.

Desa Balun kecamatan Turi di Kabupaten Lamongan, Provinsi Jawa Timur, merupakan contoh dari ribuan Desa yang melestarikan eksistensi nilai-nilai Pancasila melalui praksis toleransi antar umat beragama Hindu, Kristen, dan Islam di Desa. Prinsip “*Desa Mawa Cara*” yang toleran telah mendorong kekuatan swadaya warga

¹³ Soetandyo, *loc.cit.*, hlm. 284.



Desa, dan menekan intensitas konflik pemilihan kepala Desa maupun tindak pidana korupsi. Pada tahun 2017 terdapat kritik dari warga Desa Balun terhadap akses jalan Desa, dilanjutkan dengan musyawarah, hingga kepala Desa melakukan upaya perbaikan jalan Desa yang rusak.¹⁴

Nilai ideologis Pancasila relasional dengan hubungan kerajaan/negara dalam Pupuh 89 *Kakawin Desawarnana (Negarakertagama)* yang ditunjukkan melalui metafor "harimau" dan "hutan" yakni:¹⁵

"sebab kerajaan dan wilayahnya itu tidak lain seperti macan dan hutan; jika wilayah Desa rusak, maka berkurangnya kesejahteraan dari kerajaan itu; bila tak ada Tentara, marabahaya akan datang dari kerajaan lain untuk menyerbu Desa, oleh sebab itu sama-sama jagalah agar keduanya tetap stabil, demikian inti perintahku".

Metafor hubungan kraton/negara ('harimau') dan Desa ('hutan') merupakan penegasan Dualisme Hukum antara kerajaan dan Desa. Hayam Wuruk sebagai raja mengakui kedudukan Desa sebagai "hutan", yang dapat dimaknai bahwa Desa merupakan basis penghidupan teritorial kerajaan, sehingga Desa harus dilindungi oleh tentara kerajaan.

Hubungan Desa dan Negara yang dibingkai dalam Dualisme Hukum selanjutnya mengalami pasang surut (diskontinuitas) terutama masa kolonial yang sarat dengan agenda politik hukum liberal, yakni kodifikasi dan unifikasi atas kerangka pengaturan terkait desentralisasi dan Desa. Mengikuti alur berpikir Soetandyo Wigjosoebroto, paradigma Dualisme Hukum pada level epistemologis diatas mendapat sumbangan faktual melalui penelitian hukum adat yang dilakukan oleh kalangan akademisi masa kolonial, yakni Vollenhoven dan Ter Haar yang mengenalkan istilah Republik Desa (*Dorpsrepublieken*) untuk Desa di Nusantara.

Politik hukum kolonial-liberal atas Desa dijalankan melalui politik etis dan unifikasi seluruh hukum adat dalam satu kesatuan Ordonansi (peraturan perundang-undangan yang diterbitkan pemerintah kolonial). Politik unifikasi itu merupakan agenda politik hukum *Regeringsreglement 1854* yang mengatur kedudukan Desa di Jawa dan Madura sampai dengan *Inlandsche Gemeente Ordonantie 1906* (disingkat IGO 1906). Produk hukum kolonial IGO 1906 selanjutnya diturunkan lebih detail pada

¹⁴ "Gara-gara Jalan Rusak, Warga Rela Tanggalkan Julukan Desa Pancasila yang Disandang," *Tribun Jatim*, Minggu, 23 April 2017, diakses melalui <http://jatim.tribunnews.com/2017/04/23/gara-gara-jalan-rusak-warga-rela-tanggalkan-julukan-desa-pancasila-yang-disandang>, pada tanggal 1 Juli 2017.

¹⁵ Mpu Prapanca, *loc.cit.*, hlm. 287.



berbagai *Staatsblaad* untuk beberapa wilayah karesidenan, setelah pemerintah kolonial mengetahui bahwa selain Jawa dan Madura terdapat pula Desa.

Soetandyo Wignjosoebroto memberikan ulasan sosio-legal yang penting tentang pertautan antara desentralisasi dan pengakuan atas desa adat di masa kolonial.¹⁶ Pemerintah kolonial Belanda menerbitkan *De Decentralisatie Wet 1903 jo. Decentralisatie Besluit 1904, Locale Raden Ordonantie 1905 jo. Inlandsche Gemeente Ordonantie 1906*, yang mengakui desa-desa adat sebagai masyarakat hukum adat yang otonom. Ulasan Soetandyo menarik bahwa alasan pengaturan atas Desa melalui IGO 1906 disatu sisi mengakui Desa sebagai masyarakat hukum adat yang otonom dan disisi lain mencerminkan alasan pragmatik yang hendak menghemat jumlah pengeluaran yang membebani anggaran *het Binnenlandse Bestuur* untuk Hindia-Belanda.

Negara kolonial menggunakan istilah *Inlandsche Gemeente* (masyarakat hukum adat) untuk Desa, sedangkan Vollenhoven dan Ter Haar menggunakan istilah *Dorpsrepublieken* (Republik Desa). Politik bahasa hukum *Inlandsche Gemeente* menunjukkan bahwa Desa diakui sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan kolonial melalui proyek politik hukum desentralisasi. Meskipun demikian, IGO 1906 merupakan politik hukum yang mengakui Desa sebagai ‘badan hukum’ yang diakui dalam tatanan hukum kolonial sebagai pengemban hak dan kewajiban, punya hak kepemilikan atas harta kekayaan (tanah komunal), dan mempunyai pengurus (kepala Desa dan pengurus/perangkat), dan anggota (penduduk Desa yang hidup di Desa, dan turut membayar pajak atau mencurahkan tenaga untuk Desa).¹⁷

Silang sengkabut posisi “Republik Desa” dalam politik Desentralisasi berubah drastis pada masa kolonial Jepang. Jepang menerapkan politik militer untuk mengendalikan Desa melalui peraturan *Osamu Seirei* No. 7 Tahun 1944. Desa diposisikan sebagai arena mobilisasi massa untuk milisi perang dan mobilisasi sumber daya lokal Desa untuk logistik perang Asia-Pasifik. Kondisi Desa sebagai basis mobilisasi militer untuk perang Asia-Pasifik berakhir ketika militer Jepang mengalami kekalahan pasca Hiroshima-Nagasaki dijatuhi bom oleh militer sekutu Amerika

¹⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, “Mempersoalkan Empat Syarat Pengakuan Eksistensi Hukum Adat,” : <https://soetandyo.wordpress.com/2010/08/03/mempersoalkan-empat-syarat-pengakuan-eksistensi-hukum-adat/>, diakses pada tanggal 1 Juli 2017.

¹⁷ *ibid.*



Serikat. Kekalahan militer Jepang dalam perang Asia-Pasifik membuka peluang Proklamasi 17 Agustus 1945 dan perumusan UUD 1945.

Awal kemerdekaan Indonesia, Desa dikembalikan sebagai masyarakat hukum adat yang mengatur dirinya sendiri (*zelf-bestuurende*) dan dituangkan kedalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Diskontinuitas hubungan Desa dan Negara sejak masa Orde Baru kembali terjadi untuk menyerap "Republik Desa" dalam kebijakan desentralisasi. UU No. 5 Tahun 1979 mengatur tentang kendali Desa, sehingga Desa hanya mematuhi instruksi dari pusat.

Sutoro Eko dalam *Desa Membangun Indonesia* menyatakan, UU No. 22/1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sama sekali tidak menguraikan asas pengakuan dan penghormatan terhadap Desa (atau nama lain), sehingga desentralisasi hanya berhenti di kabupaten/kota, dan Desa sekedar menjadi residu kabupaten/kota. Pendekatan yang dilakukan mayoritas bersifat sektoral tapi miskin upaya fasilitasi, emansipasi, dan konsolidasi warga Desa. Berbagai program bantuan langsung ke masyarakat diselenggarakan atas perintah supra-Desa sehingga Desa tidak mempunyai kemandirian, seperti diungkapkan sebagai berikut:¹⁸

"Berbagai BLM yang masuk ke desa membuat desa menjadi pasar (*outlet*) proyek. Setiap proyek yang datang dari Jakarta mempunyai rezim sendiri yang tidak menyatu pada sistem pemerintahan, perencanaan dan keuangan desa. Proses ini seringkali membuat hasil perencanaan warga yang tertuang dalam RPJM Desa menjadi terabaikan. Namun karena masyarakat desa terus membutuhkan pembangunan maka tidak pernah ada anggapan bahwa proyek yang datang ke desa tidak sesuai. Uang adalah berkah atau rezeki..."

Dalam masa satu dasawarsa, UU Desa berhasil melakukan kompromi-preskriptif bahwa referensi hukum yang telah diuraikan sebelumnya, ditransformasikan menjadi kewenangan hak asal usul (*asas hukum rekognisi*; kesatuan hukum masyarakat adat; desa adat) dan kewenangan lokal berskala Desa (*asas hukum subsidiaritas*), yang membatasi kewenangan penugasan dari negara (Pusat dan Daerah) kepada Desa.

Tabel 1. Desa Lama Vs Desa Baru

	Desa Lama	Desa Baru
Payung hukum	UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005	UU No. 6/2014
Asas utama	Desentralisasi-residualitas	Rekognisi-subsidiaritas
Kedudukan	Sebagai organisasi pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/ kota	Sebagai pemerintahan masyarakat, <i>hybrid</i> antara <i>self governing community</i> dan <i>local self government</i> .

¹⁸ Sutoro Eko, *loc.cit.*, hlm. 18.



	<i>(local state government)</i>	
Posisi dan peran kabupaten/kota	Kabupaten/kota mempunyai kewenangan yang besar dan luas dalam mengatur dan mengurus desa.	Kabupaten/kota mempunyai kewenangan yang terbatas dan strategis dalam mengatur dan mengurus desa; termasuk mengatur dan mengurus bidang urusan desa yang tidak perlu ditangani langsung oleh pusat.
<i>Delivery</i> kewenangan dan Program	Target	Mandat
Politik tempat	Lokasi: Desa sebagai lokasi proyek dari atas	Arena: Desa sebagai arena bagi orang desa untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan dan kemasayarakatan
Posisi dalam pembangunan	Objek	Subjek
Model pembangunan	<i>Government driven development</i> atau <i>community driven development</i>	<i>Village driven development</i>
Pendekatan dan tindakan	Imposisi dan mutilasi sektoral	Fasilitasi, emansipasi dan konsolidasi

Sumber: Sutoro Eko, *Desa Membangun Indonesia* (2014), hlm. 11.

Implementasi UU Desa masih dipengaruhi oleh kebijakan desentralisasi-residual, sehingga kerap kali aparatus supra-Desa lebih mendominasi dan membuat rumit upaya penggunaan Dana Desa untuk pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa. Benang kusut desentralisasi-residual yang mengintervensi asas rekognisi-subsidiaritas Desa diawali dari pola interpretasi hukum yang positivistik-yuridis dan preskriptif.

Pertama, secara normatif, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengatur norma delegasi tentang Desa bahwa ketentuan lebih lanjut tentang Desa diatur dengan peraturan perundang-undangan tersendiri, yang dalam hal ini tertuju pada UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Amatan kritis dapat ditujukan pada definisi yuridis tentang Desa yang terlihat kompromistis bahwa Desa berada dalam ”*sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia* (NKRI).¹⁹ Istilah *sistem pemerintahan* mengakibatkan praktek penyusunan peraturan kebijakan tentang Dana Desa dipengaruhi oleh konsepsi *Dana Desa sebagai bantuan pemerintah pusat*, daripada mengkonstruksikan Dana Desa sebagai bentuk pengakuan dan penghormatan Negara terhadap Desa berdasarkan asas rekognisi dan subsidiaritas. Selanjutnya,

¹⁹ Pasal 1 angka 1 UU Desa dan Pasal 1 angka 43 UU No. 23/2014 tentang Pemda menyatakan, “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.”



pemerintah kabupaten membuat surat edaran yang memerintahkan alokasi Dana Desa sesuai prioritas kabupaten/kota, sehingga Musyawarah Desa gagal menjadi penentu keputusan final. Secara kelembagaan, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang mempunyai fungsi utama dalam UU Desa yakni penyelenggaraan Musyawarah Desa, kurang menunjukkan hasil yang optimal.

Kedua, kelembagaan ditingkat pusat yang berwenang mengurus Desa terpecah menjadi 3 (tiga) jalur, yakni Kementerian Dalam Negeri c.q. Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa yang mengurus administrasi pemerintahan Desa, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (PDDT) yang mengurus pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Desa serta pembangunan kawasan perdesaan, dan Kementerian Keuangan yang menangani alokasi dan distribusi Dana Desa. Peraturan kebijakan yang diterbitkan masing-masing kementerian masih belum sinkron. Sebagai contoh, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 110 Tahun 2016 tentang BPD mengatur tentang berbagai format pengadministrasian Musyawarah Desa, sedangkan Peraturan Menteri Desa PDDT No. 2 Tahun 2015 tentang Musyawarah Desa mengatur detail proses penyerapan aspirasi warga oleh BPD dan Kepala Desa sampai dengan penyusunan agenda musyawarah.

Ditengah kondisi implementasi UU Desa yang masih berpotensi mengalami konflik kewenangan, Desa mampu menyumbangkan paradigma kehidupan berbasis Desa ('Hidup Berdesa'). Kemampuan itu membutuhkan prasyarat kelembagaan yang bersifat preskriptif dan sosiologis. Prasyarat kelembagaan ini meliputi:

- a. kerangka kerja hukum (*legal framework*) antara sistem (kekuasaan dan dana) dan cara pandang hidup Desa;
- b. hubungan kekuasaan berskala lokal Desa, antara kekuasaan komunikatif (BPD), kekuasaan administrasi (Pemerintah Desa; Kepala Desa dan perangkat Desa), dan kekuasaan hukum perdamaian Desa (tetua adat, institusi adat, lembaga Adat Desa)

Kerangka kerja hukum antara sistem dan cara pandang hidup Desa berupaya mendekatkan antara kekuasaan dari kementerian dan pemerintah kabupaten dengan praktek kewenangan hak asal-usul dari Desa Adat dan lembaga Adat Desa. Pemerintah kabupaten bertindak cepat untuk memfasilitasi Desa dalam menginventarisir daftar kewenangan hak asal usul, sehingga hasil inventarisir tersebut menjadi pertimbangan utama bagi pusat dalam menyusun regulasi tentang prioritas penggunaan Dana Desa.

Selain itu, bagi Desa yang tidak mempunyai praktek hak asal-usul maka pemerintah kabupaten memfasilitasi daftar kewenangan lokal berskala Desa, sehingga hasil inventarisir tersebut menjadi penentu bagi agenda penggunaan Dana Desa.

Sejak tahun 2015 sampai 2017, kewenangan hak asal usul mengalami hambatan penentuan status Desa Adat karena pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten kurang bergerak cepat mengantisipasi status 'badan hukum' Desa Adat. Sementara itu, sedikit sekali Desa yang melakukan inventarisasi kewenangan lokal berskala Desa, sehingga status kepemilikan aset komunal/Desa dan pengelolaan sumber daya bersama (*common pool resources*) menjadi terhambat. Hal ini terkait pula dengan retorika kebijakan dari pusat yang sejak tahun 2015 mengharuskan penggunaan Dana Desa untuk infrastruktur, sehingga pada tahun berikutnya Dana Desa kurang optimal untuk pembangunan ekonomi Desa ---disamping retorika kebijakan tersebut yang kurang berpijak pada asas rekognisi dan subsidiaritas.

Hubungan kekuasaan berskala lokal Desa perlu dipahami dalam nalar Republik Desa. Doktrin *trias politica* tidak relevan untuk Desa. Sumbangan *Desa Mawa Cara* untuk *Negara Mawa Tata* adalah Musyawarah dan kedudukan Kepala Desa yang menyatu dengan warga Desa. Dalam konteks kelembagaan, kedudukan BPD bukanlah "parlemen Desa" karena fungsi BPD lebih fokus pada penyaluran aspirasi, penyelenggaraan Musyawarah Desa, dan pengawasan kinerja kepala Desa. Demokrasi asli atau demokrasi deliberatif melalui 'Musyawarah Desa' dibangkitkan kembali melalui refungsionalisasi BPD. Kedudukan kepala Desa yang menyatu dengan rakyatnya perlu dipilah berdasarkan status Desa. Kepala Desa Adat tidak perlu pemilihan kepala Desa, karena setiap Desa Adat mempunyai tata cara dalam pemilihan sesuai perkembangan hukum adat di skala lokal Desa. Berbeda halnya dengan Kepala Desa yang berstatus bukan Desa Adat, maka proses pemilihan kepala Desa dilaksanakan sesuai praktek pemilihan yang berjalan terbuka dan transparan.

Analisis kelembagaan dalam tulisan ini memperlihatkan bahwa rentang panjang kesejarahan Desa telah mewariskan cara pandang Desa yang sarat nilai-nilai demokrasi deliberatif dan kepemimpinan, akan tetapi rentang pendek implementasi UU Desa menghasilkan praktek *over-regulated* dari pusat/daerah terhadap Desa. Paradigma Hidup Berdesa era UU No. 6/2014 tentang Desa menawarkan 2 (dua) dimensi kelembagaan untuk terbangunnya poros komunikasi antara Negara dan Desa,



yakni praktek musyawarah dan kepemimpinan kepala Desa. Musyawarah Desa menyumbangkan konsensus berbasis isu dan kepentingan kolektif (kemiskinan, usaha ekonomi skala lokal Desa, dan lainnya), sedangkan kepemimpinan kepala Desa menawarkan hubungan integralistik antara elit dengan kelompok kepentingan (perempuan, difabel, rumah tangga misin, dan supra-Desa).

IV. Kesimpulan

1. Paradigma "Hidup Berdesa" dirumuskan melalui paradigma Dualisme Hukum dan diskursus Republik Desa. Penelusuran melalui paradigma Dualisme Hukum menunjukkan bahwa Pancasila bersumber dari teks kesejarahan *Desawarnana/Negarakertagama* dan relasional dengan hubungan kraton/negara (sebagai harimau) dan Desa (sebagai hutan). Nilai-nilai ideal dan hubungan Desa dan Negara tersebut selanjutnya ditopang oleh temuan faktual kalangan akademisi hukum masa kolonial dan pasca kolonial, melalui diskursus Republik Desa, serta ditransformasikan oleh Soekarno (representasi elit negara) menjadi rumusan ideologi negara yang relevan hingga saat ini. Pasca UU Desa berlaku, masih terlihat praktek penyerapan paradigma Dualisme Hukum dan diskursus Republik Desa kedalam kebijakan desentralisasi-residual.
2. Prasyarat kelembagaan yang menjamin Desa sebagai lokus baru yang menyumbangkan paradigma hidup Berdesa untuk Indonesia adalah kerangka kerja hukum (*legal framework*) yang mendekatkan sistem (kekuasaan pemerintah pusat/daerah dan Dana Desa) dan cara pandang hidup Desa (solidaritas, gotong royong, musyawarah, kepemimpinan kepala Desa, dan lainnya). Praktek dari Hidup Berdesa ini menyumbangkan perlunya konsensus berbasis kepentingan kolektif dan kepemimpinan yang integralistik antara elit dan kelompok kepentingan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Prapanca, Mpu. 2016. *Kakawin Nagarakertagama*, diterjemahkan oleh Damaika et.al. Yogyakarta: Narasi.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 2002. *Hukum: Paradigma, Metode, dan Masalah*. Jakarta: Perkumpulan HUMA.
- Eko, Sutoro, et. al. 2014. *Desa Membangun Indonesia*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: FPPD. (2014).



- Wade, Robert. 1994. *Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India*. San Fransisco, California: Institue for Contemporary Studies.
- Gijssels, Jan dan Mark van Hoecke. 1982. *Wat is Rechtsteorie?*. Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen.
- Bruggink, JJ.H. 2015. *Refleksi tentang Hukum: Pengertian-pengertian Dasar dalam Teori Hukum*, Cetakan ke-IV, diterjemahkan B. Arief Sidharta, dari **Rechts-Reflecties**. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Hart, H.L.A. 1961. *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.

ARTIKEL

- Wignjosoebroto, Soetandyo. "Mempersoalkan Empat Syarat Pengakuan Eksistensi Hukum Adat," <https://soetandyo.wordpress.com/2010/08/03/mempersoalkan-empat-syarat-pengakuan-eksistensi-hukum-adat/>, diakses pada tanggal 1 Juli 2017.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa
- UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Menteri Desa PDTT No. 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

BERITA

- "Gara-gara Jalan Rusak, Warga Rela Tanggalkan Julukan Desa Pancasila yang Disandang," *Tribun Jatim*, Minggu, 23 April 2017, diakses melalui <http://jatim.tribunnews.com/2017/04/23/gara-gara-jalan-rusak-warga-rela-tanggalkan-julukan-desa-pancasila-yang-disandang>, pada tanggal 1 Juli 2017.

