CONSTITUER: *Jurnal Hukum Ketatanegaraan*

Eksistensi Desa Sebagai Entitas Hukum Otonom Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia

The Existence of Villages as Autonomous Legal Entities in the Local Government System in Indonesia

Ikhlas Munawar[1] **, Ibda Nur Qauly Fadel**[2]
[1] Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri Ternate, Indonesia
[2] Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri Ternate, Indonesia

Artikel Info

Kata Kunci:
Desa; Entitas Hukum Otonom; Otonomi Desa; Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Desa.

Keyword:
Village; Autonomous Legal Entity; Village Autonomy; Regional Governance; Village Law.

Abstrak

Desa sebagai entitas hukum otonom mendapat pengakuan konstitusional yang kuat pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji eksistensi desa sebagai entitas hukum otonom dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia serta menganalisis problematika yuridis yang muncul dalam implementasinya. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Hasil penelitian menunjukkan bahwa desa memiliki kedudukan hukum yang unik karena diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki kewenangan asli sekaligus sebagai unit pemerintahan terbawah dalam sistem administrasi negara. Undang-Undang Desa memberikan kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa yang merupakan perwujudan otonomi asli. Namun demikian, masih terdapat ketegangan normatif antara prinsip rekognisi dan subsidiaritas dengan praktik intervensi hierarkis dari pemerintah supra-desa. Diperlukan rekonstruksi normatif yang lebih tegas untuk menjamin otonomi desa tidak tereduksi oleh kepentingan birokrasi di atasnya.

Abstract

The village (Desa) as an autonomous legal entity received strong constitutional recognition following the enactment of Law Number 6 of 2014 on Villages. This study aims to examine the existence of the village as an autonomous legal entity within Indonesia's regional governance system and analyze the juridical problems arising in its implementation. The research employs a normative juridical method with a statutory approach and conceptual approach. The findings indicate that the village holds a unique legal position, recognized both as a customary law community with original authority and as the lowest administrative unit within the state administration system. The Village Law grants authority based on customary rights and local-scale village authority, representing the embodiment of original autonomy. Nevertheless, normative tensions remain between the principles of recognition and subsidiarity and the hierarchical interventions of supra-village governments. A more assertive normative reconstruction is required to ensure that village autonomy is not diminished by bureaucratic interests at higher levels.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Suatu proses peradaban manusia diawali dari suatu tempat ata lingkungan yangdidalamnya berkumpul sekelompok manusia yang mempunyai kesamaan visidan misiserta tujuan guna mencapai kesejahteraan dalam berkehidupan sesama manusiamaupunmenjaga kelestarian lingkungan yang ditinggalinya. tempat yang demikian identik denganketradisionalnnya serta kegotongroyongannya, serta sarat akan adat istiadat sertabudayayang mana berfungsi untuk menjaga keharmonisan hidup antara manusia dan alamsekitarnya terutama yang ditinggalinya. Tempat yang demikina itu sering disebut dengandesa. Masyarakat sering menyebut desa adalah suatu tempat yang cenderung memlikiketerbelakangan dalam segala hal baik pendidikan,ekonomi maupun sosial. Pandangan initepat bila yang menjadi pembanding adalah kota, dimana kota adalah suatu tempatperadaban yang terdiri dari masyarakat yang hitrogen sedangakan di desa masyarakatnyacenderung homogen.[1]

Indonesia merupakan negara yang tumbuh dan berproses dari desa, di mana desa berperansebagai pelopor lahirnya sistem demokrasi yang bersifat otonom dan berdaulat penuh. Sejak dahulu, desa telah memiliki tatanandan mekanisme pemerintahan sendiri, beserta norma sosial yang khas. Dari fondasi inilah kemudian lahir negara yang bernama Indonesia. Keberagaman karakter, bentuk, dan jenis desa tidak menghalangi para pendiri bangsa untuk memilih bentuk negara kesatuan. Walaupun dalam negara kesatuan lazimnya diharapkan adanya homogenitas, Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap mengakui dan menjamin keberadaan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum serta masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.[2]

Desa merupakan satuan pemerintahan yang paling tua dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Jauh sebelum negara modern terbentuk, desa telah eksis sebagai komunitas hukum yang memiliki tatanan pemerintahan, norma adat, dan mekanisme pengaturan kehidupan bersama yang mandiri. Pengakuan terhadap eksistensi desa sebagai entitas yang otonom sesungguhnya bukan hal baru, namun secara normatif baru mendapatkan fondasi hukum yang kuat dan komprehensif melalui lahirnya

---

1 Ian Aji, Undang-Undang Desa Sebagai Legiitmasi Desa (Desa dalam Hukum Ketatanegaraan Indonesia), Kedudukan Hukum: Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 1 No. 1 (2017), hlm. 1-16.

2 Moh. Arief Erawan, Mohamad Rasyid Ridho, Reposisi Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Analisis Kewenangan dan Otonomi Daerah, Jurnal Hukum Mimbar Justitia (JHMJ) Vol. 11, No.2, Desember 2025, hlm. 305-322

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa).[3] Secara historis, desa telah mengalami berbagai transformasi kedudukan hukum seiring pergantian rezim pemerintahan. Pada era Orde Baru, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa telah menyeragamkan struktur desa secara nasional yang justru mengikis keanekaragaman dan kemandirian desa.[4] Pasca Reformasi 1998, upaya restorasi otonomi desa dilakukan secara bertahap melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, namun regulasi tersebut masih memperlakukan desa sebagai objek kebijakan semata.[5]

Lahirnya Undang-Undang Desa menandai babak baru dalam konstruksi hukum pemerintahan desa di Indonesia. Undang-Undang tersebut memposisikan desa bukan sekadar unit administratif terendah, melainkan sebagai entitas hukum otonom yang memiliki kewenangan asli berdasarkan hak asal-usul serta kewenangan yang diberikan oleh negara.[6] Filosofi dasar Undang-Undang Desa bertumpu pada dua prinsip utama, yakni rekognisi dan subsidiaritas. Prinsip rekognisi mengandung makna bahwa negara mengakui dan menghormati keberadaan desa beserta hak-hak tradisionalnya, sedangkan prinsip subsidiaritas bermakna bahwa negara menyerahkan urusan-urusan yang dapat ditangani desa untuk diurus sendiri oleh desa.[7]

Dari perspektif hukum tata negara, pengakuan desa sebagai entitas hukum otonom memiliki landasan konstitusional yang kuat, yakni Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.[8] Meski demikian, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, kedudukan desa sebagai entitas hukum otonom masih menghadapi sejumlah problematika yuridis yang serius. Terdapat ketegangan

---

3 Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.

4 Hanif Nurcholis, Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Jakarta: Erlangga, 2011), hlm. 1.

5 Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 3.

6 Sadu Wasistiono dan M. Irwan Tahir, Prospek Pengembangan Desa (Bandung: Fokus Media, 2019), hlm. 9.

7 Didik Sukriono, "Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi," Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 23 No. 1 (2016), hlm. 32.

8 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18B ayat (2).

antara otonomi desa yang dijamin UU Desa dengan kecenderungan intervensi berlebihan dari pemerintah kabupaten/kota maupun pemerintah pusat. Ambiguitas normatif dalam pengaturan kewenangan, pengelolaan dana desa, dan hubungan hierarkis antar tingkatan pemerintahan menjadi persoalan yang mendesak untuk dikaji secara mendalam.[9]

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini bertujuan untuk mengkaji dua permasalahan pokok: (1) Bagaimana konstruksi hukum eksistensi desa sebagai entitas hukum otonom dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia? (2) Apa saja problematika yuridis yang dihadapi dalam implementasi otonomi desa berdasarkan Undang-Undang Desa dan bagaimana rekonstruksi normatifnya?

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengkaji kaidah-kaidah atau norma-norma yang berlaku dengan menggunakan data kepustakaan sebagai sumber data utamanya.[10] Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan historis (historical approach). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang dihadapi, antara lain UUD NRI 1945, UU Desa, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Pendekatan konseptual digunakan untuk memahami konsep-konsep hukum, asas-asas hukum, dan doktrin-doktrin hukum yang relevan dengan topik kajian.[11] Sumber bahan hukum penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, dan artikel ilmiah, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, sedangkan analisis bahan hukum dilakukan secara preskriptif-analitis.

---

[9] Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya (Yogyakarta: Kanisius, 2018), hlm. 44.

[10] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat (Jakarta: Rajawali Pers, 2022), hlm. 13.

[11] Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 276.

B. PEMBAHASAN

1. Konstruksi Hukum Desa sebagai Entitas Hukum Otonom

Konsep mengenai otonomi desa pernah dikemukakan oleh Widjaja bahwa otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan. Dalam sejarahnya, dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan kuat bagi desa dalam mewujudkan "Development Community" dimana desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah tetapi sebaliknya sebagai "Independent Community" yaitu desa dan masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan masyarakat sendiri.[12] Landasan konstitusional pengakuan desa sebagai entitas hukum otonom di Indonesia berakar pada Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Ketentuan ini merupakan norma dasar (grundnorm) yang mengamanatkan negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Pengakuan konstitusional ini tidak bersifat pasif, melainkan aktif, dalam arti negara wajib menciptakan kondisi yang memungkinkan masyarakat hukum adat termasuk desa dapat mempertahankan dan mengembangkan identitasnya. Dalam perspektif teori hukum, pengakuan negara terhadap desa sebagai entitas hukum otonom merupakan perwujudan dari konsep pluralisme hukum (legal pluralism), yakni konsepsi yang mengakui keberlakuan lebih dari satu tatanan hukum dalam suatu masyarakat. Tatanan hukum adat yang hidup di desa diakui secara paralel dengan tatanan hukum negara, sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini mencerminkan karakter negara Indonesia sebagai negara hukum yang bercorak pluralis.

Bagir Manan menegaskan bahwa konsep otonomi desa berbeda secara fundamental dengan konsep otonomi daerah.[13] Otonomi daerah bersumber dari negara

---

[12] Ronny Wijayanto, Sri Anggraini Kusuma Dewi, Gesang Iswahyudi, Pemerintahan Desa dalam Karakteristik Otonomi Desa di Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, Al-Manhaj: JurnalHukumdan PranataSosial IslamVol.4, 2 (Desember, 2022), Hlm. 365-374.

[13] Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah (Yogyakarta: FH UII Press, 2016), hlm. 57.

yang memberikan kewenangan kepada satuan pemerintahan daerah (delegasi), sedangkan otonomi desa bersumber dari hak-hak asli yang dimiliki desa sejak sebelum terbentuknya negara modern (otonomi asli). Dengan demikian, otonomi desa bukanlah pemberian negara, melainkan pengakuan negara terhadap sesuatu yang telah ada. Pasal 1 angka 1 UU Desa mendefinisikan desa sebagai 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.[14] Definisi normatif ini mengandung beberapa elemen penting yang menunjukkan karakter desa sebagai entitas hukum otonom.

Pertama, desa adalah kesatuan masyarakat hukum (rechtsgemeenschap), bukan hanya unit administratif. Sebagai rechtsgemeenschap, desa memiliki subyek hukum tersendiri yang dapat bertindak atas namanya sendiri dalam hubungan hukum.[15] Kedua, desa memiliki batas wilayah yang definitif sebagai ruang lingkup keberlakuan hukum desa. Ketiga, desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan prakarsa sendiri. Keempat, kewenangan tersebut bersumber dari hak asal-usul dan hak tradisional, bukan semata-mata dari delegasi pemerintah atasan. Undang-Undang Desa juga mengenal dua jenis desa, yakni Desa dan Desa Adat. Desa Adat merupakan bentuk pemerintahan asli yang memiliki kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan susunan asli.[16] Pembedaan ini menunjukkan komitmen pembentuk undang-undang untuk tidak menyeragamkan keragaman desa di Indonesia, melainkan mengakomodasi perbedaan historis dan kultural yang ada.

Pasal 18 dan 19 UU Desa merinci empat jenis kewenangan yang dimiliki desa.[17] Keempat kewenangan tersebut adalah: (1) kewenangan berdasarkan hak asal-usul; (2) kewenangan lokal berskala desa; (3) kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan (4) kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau

---

[14] Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 1 angka 1.
[15] Sutoro Eko, DKK, Desa Membangun Indonesia (Yogyakarta: FPPD, 2016), hlm. 22.
[16] Moch. Solekhan, Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat (Malang: Setara Press, 2019), hlm. 18.
[17] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 18 dan Pasal 19.

Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul merupakan kewenangan yang paling fundamental karena berasal dari hak-hak tradisional yang sudah ada sebelum terbentuknya NKRI.[18] Kewenangan ini mencakup pengelolaan tanah kas desa, pengelolaan tanah ulayat, pengangkatan pemimpin adat, dan berbagai ritual adat. Sifatnya adalah inheren pada desa sehingga negara tidak dapat mencabutnya secara sepihak. Kewenangan lokal berskala desa merupakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau yang muncul karena perkembangan desa.[19] Kewenangan ini dapat berkembang sesuai dengan kebutuhan dan kapasitas desa. Berbeda dengan kewenangan hak asal-usul yang bersifat tetap dan historis, kewenangan lokal berskala desa bersifat dinamis dan dapat bertumbuh sejalan dengan perkembangan desa.

Posisi desa dalam hierarki pemerintahan merupakan persoalan yang tidak sederhana secara normatif. Di satu sisi, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan desa sebagai "kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan" yang secara implisit menempatkan desa berada di luar struktur pemerintahan daerah.[20] Di sisi lain, secara administratif desa tetap berada di bawah kewenangan pembinaan kabupaten/kota. Dualisme kedudukan ini melahirkan ketegangan yang berpotensi melemahkan otonomi desa.[21] Di satu sisi desa diakui sebagai entitas otonom dengan kewenangan asli, namun di sisi lain pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan membina dan mengawasi desa yang dalam praktiknya sering berlebihan. Peraturan Bupati/Walikota yang mengatur teknis pelaksanaan pemerintahan desa seringkali lebih mendikte daripada membimbing desa.

2. Problematika Yuridis Implementasi Otonomi Desa

Penyelenggaraan pemerintahan daerah secara lebih khusus pemerintahan desa tidak dapat dipisahkan daribeberapa variabel pengaruh, antara lain derajat dan kualitas demokrasi, kapasitas (kelembagaan, sumber daya dan organisasi) pemerintahan (Pusat,

---

[18] Dwi Nur Kolipah, Muhyidin, "Peraturan Desa Dan Kedudukannya Dalam Sistem Hukum Di Indonesia," The Republic, Jurnal Of Constitutional Law, Vol. 1 No. 2 (2014), hlm. 52.

[19] Yansen TP., Gerakan Desa Membangun (Malang: Media Nusa Creative, 2020), hlm. 41.

[20] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 43.

[21] Rozali Abdullah, Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai Suatu Alternatif (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 130.

daerah dan desa), tarik ulur kewenangan otonomi daerah antara pusat-daerah, kesadaran kritis para aktor demokrasi (birokrasi, parlemen, civil society, pers, dan lain-lain), perspektif keterbukaan pemerintahan dan relasi antara state, market serta civil society (negara, pasar dan masyarakat sipil).[22]

Salah satu problematika yuridis yang paling mendasar dalam implementasi UU Desa adalah ambiguitas normatif dalam pengaturan kewenangan. Meskipun UU Desa telah merinci empat jenis kewenangan desa, batasan antarjenis kewenangan tersebut tidak selalu jelas dalam tataran operasional.[23] Peraturan Menteri Desa Nomor 1 Tahun 2015 yang seharusnya mengoperasionalkan ketentuan kewenangan desa justru menimbulkan kerancuan karena tumpang tindih dengan regulasi sektoral dari kementerian lain. Problematika lain muncul dari pasal-pasal dalam UU Desa yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk menetapkan kewenangan desa melalui peraturan daerah.[24] Hal ini secara tidak langsung menjadikan kewenangan desa tidak bersifat tetap (fixed), melainkan bergantung pada kebijakan kabupaten/kota. Kondisi ini berpotensi mengerdilkan makna otonomi desa, karena otonomi yang sejati seharusnya tidak bergantung sepenuhnya pada kehendak pihak di atasnya.

Dana Desa yang dikucurkan sejak 2015 merupakan instrumen strategis dalam mewujudkan otonomi fiskal desa. Namun pengelolaan Dana Desa juga menyimpan kompleksitas normatif yang signifikan.[25] Regulasi tentang pengelolaan keuangan desa yang bersumber dari berbagai tingkatan peraturan menciptakan beban administrasi yang berat bagi aparat desa, yang sebagian besar memiliki kapasitas teknis yang terbatas. Hendra Karianga menyatakan bahwa ketidakjelasan kedudukan hukum Dana Desa dalam sistem keuangan negara menciptakan celah hukum yang berimplikasi serius.[26] Di satu sisi, Dana Desa merupakan bagian dari APBN yang harus dipertanggungjawabkan menurut kaidah keuangan negara; di sisi lain, desa sebagai entitas otonom berhak mengelola keuangannya secara mandiri. Dualisme ini menyebabkan rezim

---

[22] Zulman Barniat, Otonomi Desa: Konsepsi Teoritis Danlegal, Jurnal Analisis Sosial Politik, Volume 2, No. 2, 2018, hlm. 107-120.

[23] Ahmad Mahyani, DKK, "Problematika Implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Di Kabupaten Sidoarjo," UIR Law Review Volume 03, Nomor 02**,** Oktober 2019 hlm. 4.

[24] Didik G. Suharto, Membangun Kemandirian Desa: Perbandingan UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004 dengan UU No. 6/2014 (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 72.

[25] Paramita Nur Kurniati, " Dana Desa Sebagai Instrumen Pembangunan Daerah". Universitas Indonesia

[26] Hendra Karianga, Politik Hukum dalam Pengelolaaan Keuangan Daerah, Kencana (Jakarta 2013)

pertanggungjawaban yang berlapis dan seringkali tumpang tindih antara inspektorat daerah, BPKP, dan BPK.

Problematika yang tidak kalah penting adalah kecenderungan intervensi berlebihan dari pemerintah di atas desa. Dalam banyak kasus, pembinaan dan pengawasan yang diamanatkan undang-undang berubah menjadi subordinasi struktural yang mematikan prakarsa desa.[27] Kepala Desa dalam praktiknya sering kali harus menghadiri ratusan rapat koordinasi di tingkat kecamatan dan kabupaten dalam setahun, yang menghabiskan waktu dan tenaga yang seharusnya dicurahkan untuk melayani masyarakat desa. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 128/PUU-XIII/2015 telah memberikan penegasan penting bahwa UU Desa harus dimaknai sebagai pengakuan terhadap kedaulatan lokal desa, bukan sekadar desentralisasi administratif.[28] Namun demikian, implementasi putusan tersebut masih jauh dari ideal karena tidak diikuti perubahan paradigma di tingkat birokrasi.

Problematika yuridis implementasi otonomi desa pada dasarnya berakar dari ketidaksesuaian antara pengakuan normatif terhadap otonomi desa dan praktik penyelenggaraannya. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan pengakuan kepada desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa. Namun, dalam praktiknya, desa masih berada dalam struktur pembinaan dan pengawasan yang kuat dari pemerintah daerah maupun pemerintah pusat sehingga ruang kemandirian desa sering kali menjadi terbatas. Permasalahan yuridis berikutnya adalah tumpang tindih kewenangan antara pemerintah desa dan pemerintah daerah. Banyak urusan yang secara normatif menjadi kewenangan desa, tetapi dalam pelaksanaannya masih diintervensi oleh pemerintah kabupaten/kota melalui berbagai kebijakan teknis. Kondisi ini menimbulkan ketidakjelasan batas kewenangan, sehingga desa sering mengalami kesulitan dalam menentukan ruang lingkup kewenangan yang dapat dijalankan secara mandiri.

Selain itu, terdapat persoalan terkait disharmonisasi peraturan perundang-undangan. Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Desa sering kali tidak selaras dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maupun berbagai peraturan pelaksana lainnya. Akibatnya, muncul perbedaan penafsiran

[27] Sirajuddin dan Winardi, Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia (Malang: Setara Press, 2021), hlm.
[28] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK Nomor 128/PUU-XIII/2015, hlm. 62.

mengenai status desa, apakah sebagai entitas yang memiliki otonomi asli atau sekadar bagian administratif dari pemerintah daerah. Ketidakharmonisan regulasi ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Problematika lainnya berkaitan dengan pengelolaan keuangan dan akuntabilitas desa. Besarnya alokasi Dana Desa menuntut adanya tata kelola yang transparan dan akuntabel. Namun, berbagai regulasi yang mengatur pengelolaan keuangan desa sering mengalami perubahan dan cukup kompleks untuk dipahami oleh aparatur desa. Hal ini berpotensi menimbulkan kesalahan administrasi, penyalahgunaan kewenangan, bahkan berujung pada permasalahan hukum bagi kepala desa dan perangkat desa. Terakhir, implementasi otonomi desa juga menghadapi tantangan dalam aspek kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia. Secara yuridis, desa diberikan kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri, tetapi tidak semua desa memiliki kemampuan administratif, hukum, dan manajerial yang memadai untuk menjalankan kewenangan tersebut. Oleh karena itu, penguatan kapasitas aparatur desa, harmonisasi regulasi, serta penegasan batas kewenangan antara desa dan pemerintah daerah menjadi langkah penting untuk mewujudkan otonomi desa yang efektif, mandiri, dan berkeadilan.

Rekonstruksi normatif yang diperlukan pertama-tama adalah penguatan prinsip rekognisi dan subsidiaritas sebagai landasan filosofi pengaturan desa. Ni'matul Huda menegaskan bahwa masih terdapat banyak pasal dalam UU Desa yang belum sepenuhnya mencerminkan kedua prinsip tersebut.[29] Beberapa pasal masih memuat frasa-frasa yang membuka ruang intervensi pemerintah supra-desa secara berlebihan, sehingga perlu diamendemen untuk lebih menegaskan batas-batas kewenangan yang tidak boleh dilampaui. Prinsip subsidiaritas dalam konteks pemerintahan desa mengandung makna bahwa setiap urusan yang dapat diselesaikan di tingkat desa tidak boleh "diambil alih" oleh tingkatan pemerintahan di atasnya.[30] Implementasi prinsip ini menuntut perubahan paradigma yang fundamental dari seluruh jenjang birokrasi, dari mentalitas mengontrol menjadi mentalitas memfasilitasi. Pemerintah kabupaten/kota harus mengubah orientasinya dari "memerintah desa" menjadi "melayani desa".

---

[29] *Op.Cit*. Ni'matul Huda, hlm. 9.

[30] Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan UU Berkelanjutan (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hlm. 88.

Otonomi desa yang bermakna tidak hanya mensyaratkan regulasi yang memadai, tetapi juga kapasitas kelembagaan desa yang kuat. Saat ini, salah satu kendala utama pelaksanaan otonomi desa adalah keterbatasan kapasitas sumber daya manusia di level desa. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga perwakilan desa juga belum berfungsi optimal sebagai penyeimbang kekuasaan kepala desa. Penguatan BUM Desa (Badan Usaha Milik Desa) sebagai instrumen kemandirian ekonomi desa juga perlu mendapatkan perhatian normatif yang lebih serius.[31] Pasca terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 yang memberikan status badan hukum kepada BUM Desa, terbuka peluang bagi desa untuk mengoptimalkan potensi ekonominya secara lebih mandiri. Namun regulasi turunan yang menjamin kepastian hukum operasional BUM Desa masih perlu diperkuat.

Rekonstruksi normatif yang komprehensif juga menuntut harmonisasi regulasi yang mengatur desa di berbagai tingkatan. Saat ini terdapat tumpang tindih dan inkonsistensi antara UU Desa dengan UU Pemerintahan Daerah, antara Peraturan Pemerintah tentang Desa dengan berbagai Peraturan Menteri, serta antara peraturan kabupaten/kota dengan kedudukannya sebagai regulasi teknis yang seharusnya memfasilitasi, bukan membatasi, otonomi desa. Agus Riwanto berpendapat bahwa reformasi politik hukum pemerintahan desa harus diarahkan pada penguatan kemandirian desa yang sesungguhnya. Hal ini memerlukan tidak hanya perubahan tekstual dalam norma hukum, tetapi juga transformasi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Pengembangan mekanisme sengketa kewenangan antara desa dengan pemerintah di atasnya juga perlu dirumuskan secara lebih tegas agar desa memiliki instrumen hukum yang efektif untuk mempertahankan otonomnya.

Menurut HAW Widjaja, otonomi desa merupakan hak asli yang melekat secara menyeluruh dan utuh pada desa, bukan sesuatu yang diberikan oleh pemerintah.[32] Oleh karena itu, pemerintah memiliki kewajiban untuk mengakui serta menghormati kewenangan asli yang dimiliki desa dalam mengatur kepentingannya sendiri. Penegasan demikian penting untuk menjadi filter dalam pembentukan regulasi tentang desa, sehingga setiap norma yang berpotensi mengerdilkan otonomi desa dapat diuji konstitusionalitasnya. Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi perlu lebih aktif

---

[31] Anom Surya Putra, Buku 7: Badan Usaha Milik Desa: Spirit Usaha Kolektif Desa (Jakarta: Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi, 2016), hlm. 3.

[32] Lukman Santoso, Hukum Otonomi Desa : Mewujudkan Kemandirian Desa Menuju Masyarakat Sejahtera. Zahir Publishing, No 132/DIY/2020. hlm 16

dalam menyelaraskan penafsiran norma-norma tentang desa dengan semangat konstitusional yang telah diamanatkan Pasal 18B UUD NRI 1945. Arie Soekanto menegaskan bahwa dalam konteks desa adat, problematika pengakuan kewenangan menjadi lebih kompleks karena harus mengakomodasi hukum adat yang hidup dalam masyarakat.[33] Pengakuan desa adat tidak boleh sekadar bersifat formal-prosedural, melainkan harus substantif dalam arti memberi ruang yang memadai bagi praktik-praktik hukum adat untuk tetap hidup dan berkembang dalam harmoni dengan sistem hukum negara.

C. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dan analisis di atas, dapat ditarik dua simpulan pokok. Pertama, konstruksi hukum eksistensi desa sebagai entitas hukum otonom dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia memiliki fondasi konstitusional yang kuat berdasarkan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 dan dioperasionalkan melalui UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Desa tidak sekadar diperlakukan sebagai unit administratif terendah, melainkan diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan asli berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa. Otonomi desa bersifat sui generis, berbeda dari otonomi daerah, karena berakar pada hak-hak yang inheren pada komunitas lokal yang mendahului pembentukan negara modern.[34]

Kedua, dalam implementasinya, otonomi desa masih menghadapi sejumlah problematika yuridis yang serius, meliputi: (a) ambiguitas normatif dalam pengaturan kewenangan desa akibat inkonsistensi antar-regulasi; (b) kompleksitas pengelolaan keuangan desa yang menciptakan beban administratif berlebihan; dan (c) kecenderungan intervensi berlebihan dari pemerintah supra-desa yang menggerus makna substantif otonomi desa. Rekonstruksi normatif yang diperlukan mencakup penguatan prinsip rekognisi dan subsidiaritas, peningkatan kapasitas kelembagaan desa, serta harmonisasi regulasi di berbagai tingkatan pemerintahan.

---

[33] Bambang Pamungkas, "Pelaksanaan Otonomi Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa," Jurnal USM Law Review, Vol. 2 No. 2 (2019): November hlm 271.

[34] Nurul Qamar, Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi (Jakarta: Sinar Grafika, 2021), hlm. 112.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abdullah, Rozali. *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai Suatu Alternatif*. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.

Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2017.

Eko, Sutoro. *Desa Membangun Indonesia*. Yogyakarta: FPPD, 2016.

Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*. Malang: Setara Press, 2015.

Indrati Soeprapto, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya.* Yogyakarta: Kanisius, 2018.

Karianga, Hendra, *Politik Hukum dalam Pengelolaaan Keuangan Daerah, Kencana* (Jakarta 2013)

Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press, 2016.

Nurcholis, Hanif. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga, 2011.

Putra, Anom Surya. Buku 7: *Badan Usaha Milik Desa : Spirit Usaha Kolektif Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi, 2016.

Qamar, Nurul. *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2021.

Santoso, Lukman. *Hukum Otonomi Desa : Mewujudkan Kemandirian Desa Menuju Masyarakat Sejahtera*. Zahir Publishing, No 132/DIY/2020. hlm 16

Sirajuddin dan Winardi. Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia. Malang: Setara Press, 2021.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat.* Jakarta: Rajawali Pers, 2022.

Solekhan, Moch. *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat.* Malang: Setara Press, 2019.

Suharto, Didik G. *Membangun Kemandirian Desa: Perbandingan UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004 dengan UU No. 6/2014*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016.

Wasistiono, Sadu dan M. Irwan Tahir. *Prospek Pengembangan Desa.* Bandung: Fokus Media, 2019.

Yansen, TP. *Gerakan Desa Membangun*. Malang: Media Nusa Creative, 2020.

Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan UU Berkelanjutan.* Jakarta: Rajawali Pers, 2019.

B. Jurnal

Ian Aji, Undang-Undang Desa Sebagai Legiitmasi Desa (Desa dalam Hukum Ketatanegaraan Indonesia), Kedudukan Hukum: Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 1 No. 1 (2017)

Kolipah, Dwi Nur, Muhyidin, "Peraturan Desa Dan Kedudukannya Dalam Sistem Hukum Di Indonesia," The Republic, Jurnal of Constitutional Law, Vol. 1 No. 2 (2014).

Mahyani, Ahmad DKK, "Problematika Implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Di Kabupaten Sidoarjo," UIR Law Review Volume 03, Nomor 02**,** Oktober 2019.

Moh. Arief Erawan, Mohamad Rasyid Ridho, Reposisi Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Analisis Kewenangan dan Otonomi Daerah, urnalHukumMimbarJustitia(JHMJ)Vol. 11, No.2, Desember 2025.

Pamungkas, Bambang. "Pelaksanaan Otonomi Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa," Jurnal USM Law Review, Vol. 2 No. 2 (2019): November.\.

Paramita Nur Kurniati, " Dana Desa Sebagai Instrumen Pembangunan Daerah". Universitas Indonesia

Riwanto, Agus. "Politik Hukum Pemerintahan Desa Menuju Kemandirian Desa." Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 47 No. 3 (2017).

Ronny Wijayanto, Sri Anggraini Kusuma Dewi, Gesang Iswahyudi, Pemerintahan Desa dalam Karakteristik Otonomi Desa di Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, Al-Manhaj: JurnalHukumdan PranataSosial IslamVol.4, 2 (Desember, 2022),

Sukriono, Didik. "Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi." Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 23 No. 1 (2016).

Zulman Barniat, Otonomi Desa: Konsepsi Teoritis Danlegal, Jurnal Analisis Sosial Politik, Volume 2, No. 2, 2018

C. Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa.

D. Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 128/PUU-XIII/2015.