Constitutional Law Review
https://jurnal.iain-bone.ac.id/index.php/colrev
E-ISSN 2987-3436
Vol.4 No.1, May, 2025, pp. 1-14
https: 10.30863
colreveditorialjurnal@iain-bone.ac.id

# Local Legal Instruments and the Challenge of Implementing Village Authority in Decentralized Indonesia

# Instrumen Hukum Lokal dan Tantangan Implementasi Kewenangan Desa di Indonesia yang Terdesentralisasi

Fadliyanto Mohi[a,1], Hijrah Lahaling, [b,2] Marwan Djafar [c,3*]

[a] Magister Hukum Universitas Ichsan Gorontalo, Indonesia
[b] Magister Hukum Universitas Ichsan Gorontalo, Indonesia
[c] Magister Hukum Universitas Ichsan Gorontalo, Indonesia

[1] fadliyanto89@gmail.com

*Corresponding author*

ARTICLE INFO

**Article history**
Received : 29 January 2025
Revised : 26 February 2025
Accepted : 30 April 2025

**Keywords**
Village Autonomy;
Local Government Regulation;
Recognition and Subsidiarity;
Participatory Governance;
Indonesia Village Law

ABSTRACT

*This study examines the effectiveness of Regent/Mayor Regulations (*Peraturan Bupati/Walikota*) as implementing instruments of village authority under the framework of Law No. 6 of 2014 on Villages and Minister of Home Affairs Regulation No. 44 of 2016. Using a normative legal research method with statutory and conceptual approaches, the analysis focuses on two comparative cases in Gorontalo Province. The findings reveal a stark disparity in regulatory quality: while the Gorontalo Regency regulation remains administrative and formalistic, the North Gorontalo regulation adopts a more participatory and context-sensitive approach, integrating local cultural values and traditional practices. The absence of operational technical guidelines from the central government and limited regulatory capacity at the local level have hindered the realization of the principles of recognition (*rekognisi*) and subsidiarity. This study concludes that a prescriptive, participatory, and locally responsive regulatory approach is essential for ensuring that Regent/Mayor Regulations function as effective instruments for actualizing village autonomy. The research recommends that future legal reforms provide clear technical guidance and promote inclusive governance frameworks that reflect the diversity of village contexts across Indonesia*

This is an open access article under the CC–BY-SA 4.0license.

## 1. Pengantar

Desa merupakan institusi sosial dan hukum yang telah eksis jauh sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).[1] Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, desa bukan hanya unit pemerintahan terendah, melainkan entitas masyarakat hukum yang memiliki norma adat, pranata sosial, dan sistem nilai tersendiri.[2] Pengakuan atas keberadaan masyarakat hukum seperti desa ini secara eksplisit tercantum dalam Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan), yang menyebutkan bahwa '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'**.**[3] Kutipan ini menegaskan bahwa struktur pemerintahan lokal berbasis adat dan kearifan lokal telah lama diakui sebagai bagian dari keragaman sistem pemerintahan di Indonesia. Pengakuan ini kemudian diperkuat secara eksplisit dalam UUD hasil amandemen melalui Pasal 18B ayat (2), yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, termasuk desa.[4]

Dalam kerangka inilah, desa menjadi subjek penting dalam sistem pemerintahan nasional, bukan sekadar perpanjangan birokrasi dari pemerintah daerah.[5] Penguatan posisi hukum desa memperoleh momentum penting dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa**,** yang merupakan tonggak utama dalam agenda reformasi pedesaan di Indonesia**.** Undang-undang ini menegaskan bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempa.[6] Pasal 18 menetapkan empat bidang kewenangan desa: penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.[7] Sementara Pasal 19 membagi jenis kewenangan berdasarkan sumbernya: hak asal-usul, kewenangan lokal berskala desa, kewenangan yang ditugaskan, dan kewenangan lain sesuai peraturan perundang-undangan.[8]

---

[1] Maarten Manse, "The plural legacies of legal pluralism: local practices and contestations of customary law in late colonial Indonesia," *Legal Pluralism and Critical Social Analysis* 56, no. 3 (2024): 328–48, https://doi.org/10.1080/27706869.2024.2377447.

[2] Manse.

[3] "UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945," *Republik Indonesia*, 1945.

[4] Illya Tul Uyuni dan Marjana Fahri, "Strategies for addressing stunting from normative aspects to the four T's campaign in Bone Regency," *Constitutional Law Review* 2, no. 2 (2 Agustus 2024): 91–100, https://doi.org/10.30863/clr.v2i2.5591.

[5] Alia Harumdani Widjaja, "Implikasi Konstitusionalitas Pengaturan Syarat Domisili Calon Kepala Desa," *Jurnal Konstitusi* 14, no. 2 (2017): 351, https://doi.org/10.31078/jk1426.

[6] Annisa Salsabila Ardilafiza, "MATERI MUATAN PERATURAN NAGARI BERDASARKAN HAK ASAL USUL MENURUT SISTEM PEMERINTAHAN DESA Content of Nagari Regulations Based on Rights of Origin According to Village Government System," *Ardilafiza, Annisa Salsabila)* 12, no. 1 (2023): 27–44.

[7] Ardilafiza.

[8] Ardilafiza.

Sebagai bentuk dukungan negara terhadap pelaksanaan otonomi desa, pemerintah mengalokasikan dana desa sebagai instrumen fiskal untuk memperkuat kapasitas pemerintahan desa dan mendorong pembangunan partisipatif.[9] Namun demikian, pelaksanaan otonomi desa tidak selalu sejalan dengan semangat normatif dalam undang-undang. Di berbagai daerah, desa masih menghadapi masalah serius dalam hal kapasitas kelembagaan, transparansi, partisipasi masyarakat, dan ketegasan regulasi pelaksana. Hans Antlöv (2016) melalui studi longitudinal terhadap 40 desa di Indonesia menunjukkan bahwa meskipun kerangka hukum otonomi telah tersedia, implementasinya terganjal oleh keterbatasan manajerial pemerintah desa dan lemahnya partisipasi warga.[10] Penelitian oleh Nurlinah (2020) di desa-desa pesisir Sulawesi Selatan juga menemukan bahwa akuntabilitas publik tidak menjadi fokus, karena tata kelola lebih menekankan aspek administratif prosedural daripada keterbukaan terhadap masyarakat.[11] Sementara itu, Jacoba Daud Niga (2023) mengungkap bahwa seluruh bidang kewenangan desa sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UU Desa masih menghadapi kendala implementasi, terutama karena tidak adanya regulasi turunan yang memadai dan lemahnya pemahaman hukum di tingkat desa.[12]

Masalah lain yang tak kalah penting adalah ketergantungan struktural desa terhadap pemerintah kabupaten/kota. Dalam konteks ini, Diamantina (2023) menekankan bahwa proses pengisian jabatan kepala desa, yang secara ideal merupakan perwujudan demokrasi lokal, masih sangat dipengaruhi oleh intervensi pemerintah daerah.[13] Hal ini mencerminkan bahwa secara struktural, desa belum sepenuhnya diakui sebagai entitas otonom dalam pengambilan keputusan pemerintahan lokal.

Situasi ini semakin mengkhawatirkan ketika dikaitkan dengan tata kelola anggaran. Indonesia Corruption Watch (ICW, 2022) mencatat bahwa sejak diberlakukannya dana desa pada 2015, terjadi peningkatan tajam kasus korupsi di sektor desa—dari 17 kasus pada 2016 menjadi 155 kasus pada 2022, dengan potensi kerugian negara mencapai Rp381 miliar.[14] ICW mengidentifikasi lima titik rawan dalam pengelolaan anggaran desa:

---

[9] Rahmi Dwi Sutanti Pintar Marulam Purba, Purwoto, "Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dana Desa Menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Juncto Nomor 20 Tahun 2001," *Diponegoro Law Journal* 12, no. 4 (2023): 1–21.

[10] Hans Antlöv, Anna Wetterberg, dan Leni Dharmawan, "Village Governance, Community Life, and the 2014 Village Law in Indonesia," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 52, no. 2 (2016): 161–83, https://doi.org/10.1080/00074918.2015.1129047.

[11] Nurlinah dan Haryanto, "Institutional mechanisms and civic forum in coastal village governance in Indonesia," *Public Policy and Administration* 19, no. 3 (2020): 76–85, https://doi.org/10.5755/J01.PPAA.19.3.27832.

[12] Jacoba Daud Niga, "Problematika Otonomi Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Sebuah Tinjauan Literatur)," *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research* 3 (2023): 1269–78, https://j-innovative.org/index.php/Innovative.

[13] Amalia Diamantina dan Fajar Ahmad Setiawan, "Village Dependency To Local Governments in the Village Head Position Filling According To Village Law," *Diponegoro Law Review* 8, no. 1 (2023): 93–106, https://doi.org/10.14710/dilrev.8.1.2023.93-106.

[14] Adi Ahdiat, "Sejak Ada Dana Desa, Tren Korupsi di Desa Meningkat," *https://databoks.katadata.co.id*, 2024.

perencanaan, pelaksanaan, pengadaan barang/jasa, pertanggungjawaban, dan evaluasi.[15] Temuan ini menegaskan bahwa tata kelola desa tidak dapat diperkuat hanya dengan pengakuan normatif dan transfer dana, tetapi juga membutuhkan fondasi hukum yang kuat dan instrumen pelaksana yang fungsional**.**

Dalam konteks tersebut, perhatian khusus perlu diarahkan pada keberadaan Peraturan Bupati/Walikota (Perbup/Walikota) sebagai instrumen hukum daerah yang berfungsi menjabarkan kewenangan desa secara teknis dan operasional. Ketentuan mengenai pentingnya pengaturan ini telah diamanatkan secara tidak langsung melalui Pasal 112–114 UU Desa tentang pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah daerah, serta dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015, yang menjadi dasar bagi terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa**.** Permendagri ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan akuntabilitas desa dalam menata kewenangan sesuai asas *rekognisi* dan *subsidiaritas*, sekaligus sebagai pelaksanaan penugasan dari pemerintah pusat dan daerah kepada desa.

Secara khusus, Pasal 21 Permendagri 44/2016 mengatur bahwa hasil inventarisasi kewenangan menjadi dasar penyusunan Perbup/Walikota tentang daftar kewenangan desa. Rancangan ini wajib memuat jenis kewenangan, kriteria, mekanisme pelaksanaan, evaluasi, dan pendanaan. Namun dalam praktiknya, banyak Perbup/Walikota yang masih bersifat normatif-deskriptif, belum operasional, dan belum menjawab kebutuhan kontekstual di tingkat desa. Padahal, dalam perspektif hukum administrasi negara**,** Perbup/Walikota berperan sebagai norma pelaksana yang menjembatani antara kehendak undang-undang dan kebutuhan konkret masyarakat desa.

Artikel ini mengkaji bentuk dan substansi instrumen hukum lokal, khususnya Peraturan Bupati/Walikota, dalam mengimplementasikan kewenangan desa sebagaimana diamanatkan dalam kerangka hukum otonomi desa. Fokus analisis diarahkan pada aspek konstitusional dan yuridis dari penetapan kewenangan desa dalam Undang-Undang Desa, serta pada fungsi normatif Perbup/Walikota sebagai instrumen pelaksanaan Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014. Lebih jauh, kajian ini mengevaluasi tantangan implementasi yang muncul di tingkat daerah dan menawarkan rekomendasi untuk memperkuat desain regulasi yang adaptif terhadap konteks lokal, partisipatif, dan selaras dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan demikian, artikel ini diharapkan memberikan kontribusi teoritis bagi pengembangan hukum administrasi desa dan kontribusi praktis bagi pembaruan tata kelola desa dalam konteks desentralisasi Indonesia.

[15] Ahdiat.

## 2. Materi Hukum dan Metode

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan menelaah bahan pustaka atau data sekunder. Dalam pendekatan ini, hukum dipahami sebagai norma atau kaidah yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*), serta prinsip-prinsip dan doktrin hukum yang mengatur perilaku manusia dalam kehidupan bermasyarakat. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif merupakan suatu penelitian terhadap aturan hukum, asas hukum, maupun doktrin hukum dalam rangka memberikan jawaban terhadap permasalahan hukum yang dihadapi. Oleh karena itu, penelitian ini sepenuhnya mengandalkan studi pustaka tanpa melakukan penelitian lapangan, dengan tujuan mengkaji aspek normatif dari pengaturan pelaksanaan kewenangan desa di Indonesia.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai ketentuan hukum positif yang relevan, seperti Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Permendagri Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa, serta peraturan-peraturan daerah di tingkat kabupaten/kota dalam bentuk Peraturan Bupati/Walikota. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep-konsep hukum seperti otonomi desa, rekognisi hak asal-usul, subsidiaritas, serta prinsip-prinsip *good governance* yang menjadi landasan normatif bagi pelaksanaan kewenangan desa.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang secara langsung mengatur kewenangan desa. Bahan hukum sekunder berupa literatur ilmiah, hasil penelitian, jurnal hukum, dan doktrin para ahli hukum yang mendukung analisis terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum tersier digunakan sebagai penunjang untuk memperjelas pemahaman terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum dan ensiklopedia hukum. Seluruh bahan hukum yang dikumpulkan dianalisis secara kualitatif dengan metode analisis normatif, melalui interpretasi hukum dan konstruksi hukum, untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini.

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 3.1. Konstruksi Normatif Kewenangan Desa dalam Sistem Hukum Indonesia

Desa merupakan entitas masyarakat hukum yang eksistensinya telah hidup jauh sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam kerangka ketatanegaraan Indonesia, posisi desa diakui secara eksplisit dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa negara mengakui dan

menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip NKRI.[16] Ketentuan ini mencerminkan prinsip *constitutional pluralism*, di mana sistem hukum negara mengakui keberadaan sistem sosial dan hukum adat sebagai bagian integral dari sistem hukum nasional.

Pengakuan tersebut kemudian dikukuhkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa), yang menjadi tonggak penting dalam reformasi hukum tata kelola pedesaan. UU Desa menggunakan pendekatan berbasis rekognisi dan subsidiaritas sebagai prinsip utama.[17] Rekognisi menegaskan bahwa negara tidak menciptakan desa, melainkan mengakui hak-hak asal-usul, pranata sosial, norma adat, dan struktur kelembagaan yang telah hidup dalam masyarakat. Sementara itu, asas subsidiaritas berarti bahwa kewenangan pemerintahan yang menyangkut kepentingan lokal diserahkan kepada desa sebagai satuan pemerintahan yang paling dekat dengan warga.[18] Konsep ini sejalan dengan teori *local self-government* dan prinsip *government closest to the people* dalam hukum administrasi negara.[19]

Menurut Sutoro Eko (2015), terdapat tiga makna penting prinsip subsidiaritas dalam UU Desa[20]: pertama, lokalisasi kewenangan dan pengambilan keputusan tentang kepentingan masyarakat setempat merupakan inti dari prinsip ini; kedua, negara tidak menyerahkan kewenangan sebagaimana dalam asas desentralisasi, melainkan menetapkan kewenangan lokal berskala desa sebagai kewenangan desa melalui undang-undang; dan ketiga, pemerintah seharusnya tidak melakukan intervensi dari atas, melainkan memberikan dukungan dan fasilitasi kepada desa agar mampu mengembangkan prakarsa dan asetnya secara mandiri.

Kombinasi antara asas rekognisi dan subsidiaritas sebagaimana diuraikan sebelumnya yang kemudian melahirkan definisi desa dalam Pasal 1 ayat (1) UU Desa yang memiliki nuansa baru dibandingkan undang-undang sebelumnya.[21] Desa didefinisikan sebagai "*desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain,*

---

[16] Rudy, Ryzal Perdana, dan Rudi Wijaya, "The recognition of customary rights by Indonesian constitutional court," *Academic Journal of Interdisciplinary Studies* 10, no. 3 (2021): 308–18, https://doi.org/10.36941/AJIS-2021-0086.

[17] Richard Timotius, "Revitalisasi Desa Dalam Konstelasi Desentralisasi Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 2 (2018): 323, https://doi.org/10.21143/jhp.vol48.no2.1666.

[18] Hans Antlöv, "Village government and rural development in Indonesia: The new democratic framework," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 39, no. 2 (2003): 193–214, https://doi.org/10.1080/00074910302013.

[19] B C Smith, "Understanding third world politics: theories of political change and development," *Choice Reviews Online* 51, no. 07 (2014): 51-4096-51–4096, https://doi.org/10.5860/choice.51-4096.

[20] Sutoro Eko, *REGULASI BARU, DESA BARU Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*, *KEMENTERIAN DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA*, 2015, 43–44.

[21] Eko, 44.

*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*." Definisi ini secara jelas mencerminkan basis filosofis dan yuridis dari rekognisi terhadap eksistensi dan nilai-nilai lokal, serta penegasan kemandirian desa dalam menjalankan kewenangannya sendiri. Ini merupakan pergeseran paradigmatik dari pendekatan sebelumnya yang cenderung melihat desa sebagai subordinat birokrasi. Dengan pengakuan tersebut, desa secara yuridis diakui sebagai *self-governing community* dengan legitimasi historis dan sosial yang kuat.[22]

Selanjutnya, Pasal 18 dan 19 Undang-Undang Desa memberikan landasan yuridis yang fundamental bagi pelaksanaan kewenangan desa. Pasal 18 mengatur empat bidang utama yang menjadi ruang lingkup kewenangan desa, yaitu penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Sementara itu, Pasal 19 mengklasifikasikan kewenangan tersebut berdasarkan sumbernya ke dalam empat kategori: (1) kewenangan berdasarkan hak asal-usul; (2) kewenangan lokal berskala desa; (3) kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah; dan (4) kewenangan lain yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Klasifikasi ini tidak hanya penting secara administratif, tetapi juga secara yuridis, karena menjadi fondasi bagi penataan tata kelola desa yang sistematis dan bertanggung jawab. Sebagaimana dikemukakan oleh Tamanaha (2004), kejelasan norma hukum atau *legal clarity* merupakan unsur esensial dari *rule of law*, karena memungkinkan hukum berfungsi sebagai pedoman perilaku yang dapat diprediksi, adil, dan membatasi kekuasaan secara sah.[23] Dalam konteks ini, klasifikasi kewenangan desa berperan penting dalam menjamin kepastian hukum serta mencegah tumpang tindih dan penyalahgunaan wewenang dalam praktik pemerintahan desa.

Lebih lanjut, Undang-Undang Desa secara eksplisit mengakui keberadaan Desa Adat sebagai satuan pemerintahan yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan berdasarkan struktur sosial, hukum adat, dan pranata tradisional masyarakat hukum adat[24]. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 6 dan diperjelas dalam Pasal 103, yang memberikan kewenangan khusus bagi Desa Adat berdasarkan hak asal-usul yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Dalam perspektif *legal pluralism*, keberadaan Desa Adat mencerminkan pengakuan negara terhadap sistem hukum non-negara yang hidup berdampingan dan berinteraksi dengan hukum negara. Perkembangan pemikiran sejak 1970-an, khususnya dalam antropologi hukum, menempatkan pluralisme hukum sebagai

[22] Eko, *REGULASI BARU, DESA BARU Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*.

[23] By C Fred dan By Isaac D, "Book reviews.," *Anticancer research* 32 (2012): 2217, http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22593513.

[24] Marthen B Salinding, Dewi Nurvianti, dan La Ode Dedihasriadi, "Politik Hukum Penataan Desa Adat dalam Perspektif Otonomi Daerah di Kalimantan Utara The Legal Policy of Traditional Village Management in North Kalimantan Province : The Regional Autonomy Perspective" 8, no. 2 (2024): 188–98.

kerangka sah untuk memahami relasi dinamis antara hukum negara dan hukum adat.[25] Lebih dari sekadar wacana kolonial, pluralisme hukum kini diakui sebagai konsekuensi dari kenyataan sosial yang kompleks dan berlapis, termasuk dalam konteks pemerintahan desa di Indonesia.[26] Dengan demikian, pengakuan terhadap Desa Adat bukan hanya legitimasi normatif, tetapi juga menegaskan karakter hukum Indonesia yang pluralistik dan terbuka terhadap keberagaman sistem nilai lokal.

Berdasarkan data Statistik Potensi Desa 2024, terdapat lebih dari 84.000 entitas setingkat desa di Indonesia.[27] Meskipun tidak seluruhnya diklasifikasi sebagai Desa Adat secara yuridis, angka ini menunjukkan skala dan keragaman kelembagaan lokal yang memerlukan pendekatan hukum yang adaptif. Desentralisasi hukum dan pengakuan terhadap variasi lokal ini menjadi elemen penting dalam mewujudkan keadilan regulatif.

Konstruksi normatif tersebut memberikan legitimasi hukum kepada desa untuk menyelenggarakan pemerintahan, mengelola sumber daya, melestarikan pranata sosial, dan melayani masyarakat berdasarkan nilai-nilai lokal. Namun demikian, dalam doktrin hukum administrasi negara, keberadaan norma hukum tingkat undang-undang belum menjamin keberhasilannya dalam praktik tanpa norma pelaksana yang fungsional (*ubi jus ibi remedium*). Oleh karena itu, pengaturan mengenai pelaksanaan kewenangan desa harus dilengkapi dengan instrumen hukum daerah yang operasional. Dalam konteks inilah, Peraturan Bupati/Walikota menjadi krusial sebagai jembatan antara kerangka normatif nasional dan realitas tata kelola lokal. Pembahasan mengenai hal tersebut menjadi fokus dalam bagian selanjutnya.

### 3.2. Peraturan Bupati/Walikota sebagai Instrumen Pelaksana: Antara Tantangan Implementasi dan Praktik Baik di Tingkat Daerah

Kewenangan desa yang telah memperoleh pengakuan konstitusional dan diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memerlukan pengaturan lebih lanjut agar dapat teroperasionalisasi dalam tata kelola pemerintahan lokal. Dalam konteks ini, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 47 Tahun 2015, memberikan kerangka pelaksanaan teknis yang mewajibkan pemerintah kabupaten/kota bersama desa untuk melakukan identifikasi dan inventarisasi kewenangan. Hasil identifikasi tersebut kemudian menjadi dasar bagi penyusunan Peraturan Bupati atau Walikota (Perbup/Walikota) tentang daftar

[25] Keebet von Benda-Beckmann dan Bertram Turner, "Legal pluralism, social theory, and the state," *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 50, no. 3 (2018): 255–74, https://doi.org/10.1080/07329113.2018.1532674.

[26] Brian Z. Tamanaha, "Legal pluralism across the global South: colonial origins and contemporary consequences," *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 53, no. 2 (2021): 168–205, https://doi.org/10.1080/07329113.2021.1942606.

[27] BPS Indoensia, "Statistik Potensi Desa Indonesia," *Statistik Potensi Desa Indonesia* 15 (2024): 7.

kewenangan desa yang kontekstual, partisipatif, dan relevan dengan karakteristik sosial budaya setempat.[28]

Sebagai regulasi teknis lanjutan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa (selanjutnya dibaca Permendagri 44/2016) berfungsi sebagai norma instrumental yang mengatur ruang lingkup, jenis, dan kriteria pelaksanaan kewenangan desa. Permendagri ini memiliki posisi strategis karena menjembatani mandat normatif dalam UU Desa dengan kebutuhan implementasi konkret di desa yang sangat beragam secara sosial, budaya, dan geografis. Sebagai aturan turunan, Permendagri membedakan antara desa administratif dan desa adat, serta menetapkan empat kategori kewenangan desa: (1) berdasarkan hak asal-usul, (2) kewenangan lokal berskala desa, (3) kewenangan penugasan, dan (4) kewenangan lain sesuai peraturan perundang-undangan.[29]

Secara substansi, Permendagri 44/2016 menggarisbawahi pentingnya identifikasi lokal terhadap kewenangan berdasarkan hak asal-usul. Di sinilah peran Perbup/Walikota menjadi krusial sebagai instrumen pelaksana yang menjabarkan daftar kewenangan secara normatif sekaligus kontekstual. Permendagri secara eksplisit menyatakan bahwa hasil identifikasi tersebut harus dituangkan ke dalam Perbup yang memuat paling sedikit jenis kewenangan, kriteria pelaksanaan, sistem evaluasi dan pelaporan, serta mekanisme pendanaan.

Namun dalam praktiknya, terdapat tantangan implementatif yang tidak dapat diabaikan. Di sejumlah daerah, penyusunan Perbup/Walikota masih dilakukan secara birokratis, cenderung menyalin langsung substansi dari Permendagri tanpa mempertimbangkan realitas lokal desa.[30] Daftar kewenangan yang dihasilkan bersifat formalistik dan tidak mampu menjadi pedoman fungsional dalam pelaksanaan otonomi desa. Kondisi ini menjadikan Perbup sebagai *lex imperfecta*—sah secara formil, namun minim substansi lokal. Temuan ini diperkuat oleh studi kualitatif yang dilakukan oleh World Bank bekerja sama dengan Australian National University, KITLV, dan Universitas Gadjah Mada (2022), yang menganalisis 18 desa di sembilan kabupaten di Indonesia. Studi tersebut memperkenalkan konsep *Village Governance Regimes* (VGR) untuk menjelaskan variasi karakter tata kelola desa, baik dari sisi partisipasi warga (demand) maupun responsivitas pemerintah desa (supply). Meskipun Undang-Undang

[28] Sampean, Ekawati Sri Wahyuni, dan Sofyan Sjaf, "The Paradox of Recognition Principles in Village Law in Ammatoa Kajang Indigenous Community," *Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan* 7, no. 3 (31 Desember 2019): 195–211, https://doi.org/10.22500/sodality.v7i3.28630.

[29] I Gusti Bagus Suryawan B dan I Nyoman Gede Antaguna, *Proceedings of the 3rd International Conference on Business Law and Local Wisdom in Tourism (ICBLT 2022)*, *Proceedings of the 3rd International Conference on Business Law and Local Wisdom in Tourism (ICBLT 2022)*, vol. 3 (Atlantis Press SARL, 2023), https://doi.org/10.2991/978-2-494069-93-0.

[30] Nesti Rahmadani, Sulastri Caniago, dan Roni Efendi, "DISHARMONISASI PERATURAN BUPATI TANAH DATAR NOMOR 10 TAHUN 2021 TENTANG PEDOMAN TEKNIS PERATURAN DI NAGARI DENGAN PERATURAN DAERAH PROVINSI SUMATERA BARAT NOMOR 7 TAHUN 2018 TENTANG NAGARI," *Jurnal Integrasi Ilmu Syari'ah* 4, no. 1 (2023).

Desa telah membentuk kerangka kelembagaan yang seragam, dalam praktiknya banyak desa yang mengalami dominasi elit lokal, partisipasi simbolik, dan terbatasnya transparansi anggaran. Musyawarah desa lebih sering melibatkan perangkat dan tokoh masyarakat terdekat dengan kepala desa, sementara warga biasa cenderung memilih jalur informal atau tidak terlibat sama sekali. Kondisi ini menunjukkan bahwa regulasi pelaksana seperti Perbup berisiko menjadi dokumen administratif yang tidak operasional, apabila disusun tanpa mempertimbangkan struktur sosial lokal dan mekanisme partisipatif yang inklusif. Oleh karena itu, Perbup yang disusun secara top-down, tanpa interaksi substansial dengan masyarakat desa, cenderung memperkuat eksklusivitas kekuasaan dan mengabaikan prinsip rekognisi serta asas subsidiaritas yang menjadi roh utama Undang-Undang Desa.[31]

Meski demikian, penting untuk menghindari generalisasi. Studi komparatif di Provinsi Gorontalo mengungkap adanya disparitas kualitas antara kabupaten. Sebagai contoh, Perbup Gorontalo No. 41 Tahun 2017[32] mencantumkan daftar kewenangan desa yang masih terbatas pada aspek kelembagaan, pengelolaan tanah, dan sistem organisasi perangkat desa. Tidak ditemukan rujukan eksplisit terhadap kewenangan berbasis adat, kegiatan sosial budaya, atau istilah lokal yang merepresentasikan kekhasan masyarakat desa.

Sebaliknya, Perbup Gorontalo Utara No. 22 Tahun 2021 menunjukkan pendekatan yang lebih partisipatif dan kontekstual. Dalam Perbup ini sebagaimana diatur dalam pasal 6, kewenangan desa asal-usul dijabarkan secara rinci, meliputi praktik budaya dan ritual lokal seperti *mopotilolo* (penyambutan camat baru setelah dilantik), *tonggeyamo* (penentuan hari keagamaan), *Pohutu* Loadati dua lolipu (upacara adat untukk doa keberkahan desa), dan pelestarian nilai-nilai tradisional seperti gotong royong (*huyula*), ziarah makam leluhur, hingga sidang adat desa.[33] Peraturan ini tidak hanya mencerminkan prinsip rekognisi dan subsidiaritas, tetapi juga mengintegrasikan nilai-nilai lokal sebagai dasar operasional kewenangan desa.

Perbandingan ini mengindikasikan bahwa keberhasilan implementasi Permendagri 44/2016 sangat bergantung pada kapasitas regulatif, komitmen politik, serta keberanian pemerintah daerah dalam mengadopsi pendekatan budaya. Di daerah yang memiliki kelembagaan hukum dan kapasitas legislasi yang lemah, Perbup cenderung menjadi dokumen simbolik semata. Sementara di daerah dengan kapasitas tinggi, seperti

[31] World Bank, "Village Governance , Politics , and Participation in Indonesia," 2023.

[32] "Peraturan Bupati Gorontalo Nomor 41 Tahun 2017 Tentang Daftar Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa," *Sekretaris Daerah Kabupaten Gorontalo*, 2017.

[33] "Peraturan Bupati Gorontalo Utara Nomor 22 Tahun 2021 Tentang Daftar Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa," *Sekretaris Daerah Kabupaten Gorontalo U*, 2021.

Gorontalo Utara, Perbup mampu menjadi alat hukum substantif yang adaptif terhadap realitas masyarakat desa.

Tantangan lain yang tidak kalah penting dalam implementasi Permendagri No. 44 Tahun 2016 adalah ketiadaan panduan teknis pelengkap yang bersifat operasional dari pemerintah pusat. Walaupun Permendagri ini telah memberikan kerangka normatif mengenai jenis kewenangan desa, kriteria pelaksanaan, dan kewajiban identifikasi bersama antara pemerintah daerah dan desa, namun tidak tersedia perangkat teknis yang dapat dijadikan acuan langsung oleh pemerintah kabupaten/kota dalam menyusun Peraturan Bupati/Walikota. Dokumen tersebut tidak mencantumkan format baku daftar kewenangan yang dapat diadaptasi secara fleksibel oleh daerah, tidak menyediakan indikator kinerja atau keberhasilan pelaksanaan kewenangan desa, serta belum merinci mekanisme partisipasi masyarakat desa dalam proses identifikasi, validasi, dan legislasi kewenangan secara sistematis.

Akibat dari kekosongan ini, banyak pemerintah daerah mengalami kesulitan dalam merumuskan Peraturan Bupati/Walikota (Perbup) yang substantif dan adaptif terhadap karakteristik lokal. Tanpa adanya panduan teknis yang operasional dari pemerintah pusat, proses penyusunan Perbup cenderung bersifat formil-administratif, sekadar menyalin daftar kewenangan yang tercantum dalam Permendagri tanpa mempertimbangkan relevansi sosial-budaya atau dinamika aktual di tingkat desa. Ketidakhadiran standar pelaksanaan ini juga menghambat proses pemantauan dan evaluasi kebijakan, karena tidak tersedia instrumen ukur yang objektif untuk menilai efektivitas pelaksanaan kewenangan desa.

Relevansi temuan *Sentinel Villages Study* yang dilakukan oleh Bank Dunia (2022) turut menguatkan fenomena ini. Studi tersebut menunjukkan bahwa besarnya alokasi Dana Desa dan pengakuan otonomi yang diatur dalam Undang-Undang Desa tidak serta-merta menjamin perbaikan kualitas tata kelola di tingkat desa. Dalam banyak kasus, prinsip-prinsip partisipasi, akuntabilitas, dan transparansi belum terimplementasi secara optimal, utamanya akibat lemahnya kelembagaan desa dan absennya regulasi pelaksana yang kontekstual. Temuan ini mengafirmasi bahwa penyusunan Perbup/Walikota seharusnya dilakukan melalui pendekatan preskriptif dan partisipatif, yang responsif terhadap kondisi sosial lokal, bukan sekadar mereplikasi struktur normatif dari regulasi pusat.[34]

Dalam perspektif hukum administrasi, Perbup/Walikota merupakan bentuk atribusi dari kewenangan delegatif pemerintah pusat kepada daerah. Oleh karena itu, regulasi ini wajib memenuhi prinsip *due process of regulation*, yakni asas akuntabilitas, keterukuran, kejelasan tujuan, serta responsivitas terhadap kebutuhan lokal. Regulasi yang

[34] Bank World, "Indonesia Village Governance under the new Village Law (2015-2018)," 2020, https://documents1.worldbank.org/curated/en/220661590726265687/pdf/Indonesian-Village-Governance-Under-the-New-Village-Law-2015-2018-Sentinel-Villages-Report.pdf.

mengabaikan prinsip-prinsip ini berpotensi menciptakan disfungsi normatif dan konflik kewenangan antara pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah desa.

Ke depan, penyusunan Perbup harus didorong melalui pendekatan kolaboratif yang melibatkan desa, akademisi, dan masyarakat sipil. Pemerintah pusat melalui Kemendagri perlu menyediakan panduan teknis penyusunan Perbup yang lebih preskriptif dan kontekstual. Di tingkat daerah, pembaruan Perbup secara berkala harus menjadi prioritas guna memastikan kesesuaiannya dengan kondisi lokal dan dinamika tata kelola desa. Dengan demikian, Perbup/Walikota akan berfungsi tidak hanya sebagai perpanjangan tangan regulasi pusat, tetapi sebagai instrumen utama dalam menjamin hak, kewenangan, dan kedaulatan hukum desa dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia

## 4. Kesimpulan

Penelitian ini menegaskan bahwa meskipun kewenangan desa telah memperoleh dasar hukum yang kuat melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dan Permendagri Nomor 44 Tahun 2016, pelaksanaannya di tingkat daerah masih menghadapi hambatan normatif dan struktural. Peraturan Bupati/Walikota yang seharusnya menjabarkan kewenangan desa secara teknis dan kontekstual sering kali disusun secara formalistik, tanpa mempertimbangkan keragaman sosial dan budaya lokal. Akibatnya, pelaksanaan otonomi desa menjadi tidak optimal karena tidak adanya kejelasan instrumen pelaksana, lemahnya koordinasi vertikal, dan minimnya integrasi antara regulasi nasional dan daerah.

Untuk mengatasi persoalan tersebut, diperlukan penyusunan regulasi daerah yang berbasis pada pendekatan partisipatif dan responsif, serta didukung oleh panduan teknis yang preskriptif dari pemerintah pusat. Penelitian ini memiliki keterbatasan karena belum mengkaji secara empiris pelaksanaan Perbup di lapangan. Oleh karena itu, studi lanjutan direkomendasikan untuk mengadopsi pendekatan komparatif dan evaluatif lintas wilayah guna mengidentifikasi praktik terbaik serta hambatan nyata dalam implementasi kewenangan desa secara lebih mendalam.

## 5. Referensi

Ahdiat, Adi. “Sejak Ada Dana Desa, Tren Korupsi di Desa Meningkat.” *https://databoks.katadata.co.id*, 2024.

Antlöv, Hans. “Village government and rural development in Indonesia: The new democratic framework.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 39, no. 2 (2003): 193–214. https://doi.org/10.1080/00074910302013.

Antlöv, Hans, Anna Wetterberg, dan Leni Dharmawan. “Village Governance, Community Life, and the 2014 Village Law in Indonesia.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 52, no. 2 (2016): 161–83. https://doi.org/10.1080/00074918.2015.1129047.

Ardilafiza, Annisa Salsabila. “MATERI MUATAN PERATURAN NAGARI BERDASARKAN HAK ASAL USUL MENURUT SISTEM PEMERINTAHAN DESA Content of Nagari Regulations Based on Rights of Origin According to Village

Government System." *Ardilafiza, Annisa Salsabila)* 12, no. 1 (2023): 27–44.

B, I Gusti Bagus Suryawan, dan I Nyoman Gede Antaguna. *Proceedings of the 3rd International Conference on Business Law and Local Wisdom in Tourism (ICBLT 2022). Proceedings of the 3rd International Conference on Business Law and Local Wisdom in Tourism (ICBLT 2022)*. Vol. 3. Atlantis Press SARL, 2023. https://doi.org/10.2991/978-2-494069-93-0.

Bank, World. "Village Governance , Politics , and Participation in Indonesia," 2023.

Benda-Beckmann, Keebet von, dan Bertram Turner. "Legal pluralism, social theory, and the state." *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 50, no. 3 (2018): 255–74. https://doi.org/10.1080/07329113.2018.1532674.

BPS Indoensia. "Statistik Potensi Desa Indonesia." *Statistik Potensi Desa Indonesia* 15 (2024): 45.

Daud Niga, Jacoba. "Problematika Otonomi Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Sebuah Tinjauan Literatur)." *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research* 3 (2023): 1269–78. https://j-innovative.org/index.php/Innovative.

Diamantina, Amalia, dan Fajar Ahmad Setiawan. "Village Dependency To Local Governments in the Village Head Position Filling According To Village Law." *Diponegoro Law Review* 8, no. 1 (2023): 93–106. https://doi.org/10.14710/dilrev.8.1.2023.93-106.

Eko, Sutoro. *REGULASI BARU, DESA BARU Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*. *KEMENTERIAN DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA*, 2015.

Fred, By C, dan By Isaac D. "Book reviews." *Anticancer research* 32 (2012): 2217. http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22593513.

Manse, Maarten. "The plural legacies of legal pluralism: local practices and contestations of customary law in late colonial Indonesia." *Legal Pluralism and Critical Social Analysis* 56, no. 3 (2024): 328–48. https://doi.org/10.1080/27706869.2024.2377447.

Nurlinah, dan Haryanto. "Institutional mechanisms and civic forum in coastal village governance in Indonesia." *Public Policy and Administration* 19, no. 3 (2020): 76–85. https://doi.org/10.5755/J01.PPAA.19.3.27832.

"Peraturan Bupati Gorontalo Nomor 41 Tahun 2017 Tentang Daftar Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa." *Sekretaris Daerah Kabupaten Gorontalo*, 2017.

"Peraturan Bupati Gorontalo Utara Nomor 22 Tahun 2021 Tentang Daftar Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa." *Sekretaris Daerah Kabupaten Gorontalo U*, 2021.

Pintar Marulam Purba, Purwoto, Rahmi Dwi Sutanti. "Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dana Desa Menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Juncto Nomor 20 Tahun 2001." *Diponegoro Law Journal* 12, no. 4 (2023): 1–21.

Rahmadani, Nesti, Sulastri Caniago, dan Roni Efendi. "DISHARMONISASI PERATURAN BUPATI TANAH DATAR NOMOR 10 TAHUN 2021 TENTANG PEDOMAN TEKNIS PERATURAN DI NAGARI DENGAN PERATURAN DAERAH PROVINSI SUMATERA BARAT NOMOR 7 TAHUN 2018 TENTANG NAGARI." *Jurnal Integrasi Ilmu Syari'ah* 4, no. 1 (2023).

Rudy, Ryzal Perdana, dan Rudi Wijaya. "The recognition of customary rights by Indonesian constitutional court." *Academic Journal of Interdisciplinary Studies* 10, no. 3 (2021): 308–18. https://doi.org/10.36941/AJIS-2021-0086.

Salinding, Marthen B, Dewi Nurvianti, dan La Ode Dedihasriadi. "Politik Hukum Penataan Desa Adat dalam Perspektif Otonomi Daerah di Kalimantan Utara The Legal Policy of Traditional Village Management in North Kalimantan Province : The

Regional Autonomy Perspective" 8, no. 2 (2024): 188–98.

Sampean, Ekawati Sri Wahyuni, dan Sofyan Sjaf. "The Paradox of Recognition Principles in Village Law in Ammatoa Kajang Indigenous Community." *Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan* 7, no. 3 (31 Desember 2019): 195–211. https://doi.org/10.22500/sodality.v7i3.28630.

Smith, B C. "Understanding third world politics: theories of political change and development." *Choice Reviews Online* 51, no. 07 (2014): 51-4096-51–4096. https://doi.org/10.5860/choice.51-4096.

Tamanaha, Brian Z. "Legal pluralism across the global South: colonial origins and contemporary consequences." *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 53, no. 2 (2021): 168–205. https://doi.org/10.1080/07329113.2021.1942606.

Timotius, Richard. "Revitalisasi Desa Dalam Konstelasi Desentralisasi Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 2 (2018): 323. https://doi.org/10.21143/jhp.vol48.no2.1666.

"UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945." *Republik Indonesia*, 1945.

Uyuni, Illya Tul, dan Marjana Fahri. "Strategies for addressing stunting from normative aspects to the four T's campaign in Bone Regency." *Constitutional Law Review* 2, no. 2 (2 Agustus 2024): 91–100. https://doi.org/10.30863/clr.v2i2.5591.

Widjaja, Alia Harumdani. "Implikasi Konstitusionalitas Pengaturan Syarat Domisili Calon Kepala Desa." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 2 (2017): 351. https://doi.org/10.31078/jk1426.

World, Bank. "Indonesia Village Governance under the new Village Law (2015-2018)," 2020. https://documents1.worldbank.org/curated/en/220661590726265687/pdf/Indonesian-Village-Governance-Under-the-New-Village-Law-2015-2018-Sentinel-Villages-Report.pdf.