

## DINAMIKA HUKUM PEMERINTAHAN DESA

**Yusnani Hasjimzoem**

Fakultas Hukum Universitas Lampung

### **abstract**

The existence of the village government in Indonesia has been experiencing the dynamics depend on the legal politics of government prevailing at that time. The village as a unit of community has a characteristic that has always been a discussion in every era of reign by the various policies that have been issued. Hence this research only focused on the dynamics of changes in the law on the village and and the things that affect these changes are the implications of the policy change.

Keywords: *Village Government, Changes in the Law on The Village*

### **abstrak**

Keberadaan pemerintahan desa di Indonesia telah mengalami dinamika tergantung kepada politik hukum pemerintah yang berlaku saat itu. Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum memiliki ke khasan sehingga selalu menjadi pembahasan dalam setiap era pemerintahan dengan berbagai kebijakan yang telah dikeluarkan. Maka penelitian ini hanya difokuskan kepada dinamika perubahan undang-undang tentang desa dan hal-hal yang mempengaruhi perubahan tersebut termasuk juga implikasi dari perubahan kebijakan tersebut.

Kata Kunci: *Pemerintahan Desa, Perubahan Undang-Undang tentang Desa*

### **A. Pendahuluan**

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik yang dalam penyelenggaraan pemerintahannya membagi kewenangan untuk menjalankannya dalam bentuk pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah pun dibagi lagi menjadi pemerintah provinsi, kota/kabupaten, dan pemerintahan desa.

Istilah “Desa” secara etimologis berasal dari kata “*swadesi*” bahasa sansekerta berarti wilayah, tempat atau bagian yang mandiri dan otonom.<sup>1</sup> Istilah desa sendiri sangat beragam di berbagai tempat di Indonesia. Desa hanya dipakai dalam masyarakat pulau Jawa, Madura, dan Bali. Sedangkan masyarakat Aceh menggunakan nama Gampong atau Meunasah, masyarakat

---

<sup>1</sup> P.j Zoetmulder dalam Ateng Syarifuddin, *Republik Desa*, (Bandung: Alumni, 2010), hlm. 2.

Batak menyebutnya dengan Kuta atau Huta, di daerah Minangkabau disebut dengan Nagari, Dusun, atau Marga di Sumatera Selatan<sup>2</sup>.

Kata “desa” tersebut kemudian dalam bahasa Jawa dipelintir menjadi kata “*ndeso*” untuk menyebut orang-orang atau penduduk yang berada di “*udik*” atau “pedalaman” atau yang punya sifat “kampung(an)”.<sup>3</sup> Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia kata “desa” diartikan sebagai kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri.<sup>4</sup>

Keberadaan desa sebagai satu kesatuan masyarakat hukum memberi pemahaman yang mendalam bahwa institusi desa bukan hanya sebagai entitas administratif belaka tetapi juga entitas hukum yang harus dihargai, diistimewakan, dilestarikan, dan dilindungi dalam struktur pemerintahan di Indonesia. Hal ini yang kemudian tertuang dalam UUD 1945 pasal 18 B ayat (2) yang menyatakan:

“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, yang diatur dengan undang-undang”.

Berdasarkan bunyi pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 tersebut maka desa diartikan bukan saja sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, tetapi juga sebagai hierarki pemerintahan yang terendah dalam NKRI.<sup>5</sup>

Istilah pemerintahan dan pemerintah sendiri dalam masyarakat secara umum diartikan sama, di mana kedua kata tersebut diucapkan bergantian (pemerintah atau pemerintahan). Sebutan kedua kata atau istilah tersebut menunjuk pada penguasa atau pejabat. Mulai dari Presiden hingga Kepala Desa, artinya semua orang yang memegang jabatan disebutlah pemerintah atau pemerintahan, tetapi orang yang bekerja di dalam lingkungan pemerintah atau pemerintahan disebut orang pemerintah(an).<sup>6</sup>

<sup>2</sup> B.Ter Haar dalam Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim sebagaimana dikutip oleh Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), hlm. 223. Sedangkan untuk Provinsi Lampung sendiri ada beberapa daerah yang menggunakan kata kampung, pekon atau tiyuh sebagai pengganti kata desa.

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 3. Bandingkan dengan Eko Endarmoko, *Tesaurus Bahasa Indonesia* dalam Moh. Fadli dk, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif*, (Malang: Brawijaya Press, 2011), hlm. 3.

<sup>4</sup> Tim Penyusun kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Cet. VII*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), hlm. 226.

<sup>5</sup> Khairuddin Tahmid, *Dekonstruksi Politik Hukum Otonomi Desa Dalam Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia* (Yogyakarta: ringkasan disertasi progam doktor UII, 2011), hlm. 3.

<sup>6</sup> Didik Sukaryono, *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa* (Malang: Setara Press, 2010), hlm 57.

Menurut Efendi Berutu<sup>7</sup>, pemerintahan mempunyai pengertian dalam arti luas dan sempit. Pemerintahan dalam arti luas berarti seluruh fungsi negara seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit meliputi eksekutif saja. Dalam literatur yang lain Montesquie mengartikan pemerintahan dalam arti luas meliputi: pembentukan undang-undang (*la-puissance legislative*); pelaksanaan (*la-puissance executive*); dan peradilan (*la-puissance de juger*). Ajaran Montesquieu ini dikenal dengan ajaran tentang pembagian kekuasaan negara yang populer disebut dengan “trias politika”<sup>8</sup>.

Maka semenjak reformasi 1998,<sup>9</sup> yang mana salah satu tuntutan adalah diberlakukannya otonomi daerah secara luas, maka telah terjadi pergeseran dalam dinamika pemerintahan di Indonesia khususnya mengenai desa. Jika sebelum reformasi bersifat sentralistik maka setelah reformasi menjadi desentralisasi. Bergulirnya otonomi daerah tersebut yang artinya adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*dicretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas, dan peran aktif masyarakat dalam mengembangkan daerahnya<sup>10</sup>. Namun, kebebasan dan kemandirian dalam otonomi daerah bukan berarti kemerdekaan lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) melainkan kebebasan dan kemandirian yang tetap dalam ikatan negara kesatuan.

## B. Pembahasan

### 1. Konsep Dasar Politik Hukum

Kata politik dalam kamus bahasa Belanda yang ditulis Van der Tas mengandung arti *beleid*, yang berarti kebijakan (*policy*).<sup>11</sup> Adapun kebijakan sendiri diartikan sebagai perilaku atau tindakan yang mencerminkan kebijaksanaan atau rasa bijak bagi setiap pribadi atau individu pejabat, karena itu kebijakan lebih ini lebih banyak dipengaruhi oleh budi pekerti dan hati nurani setiap pejabat bukan kekuasaan semata-mata.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Efendi Berutu dalam Nomensen Sinamo, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Mandiri, 2010), hlm. 1.

<sup>8</sup> Sadjijiono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi* (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008), hlm. 42.

<sup>9</sup> Reformasi 1998 ditandai dengan jatuhnya pemerintahan Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 yang telah berkuasa selama lebih kurang 32 tahun dari tahun 1966-1998. Adapun tuntutan reformasi antara lain: amandemen UUD 1945; penegakan hukum tanpa pandang bulu; hapus dwi fungsi ABRI; pemilu dipercepat; dan pembatasan masa jabatan presiden.

<sup>10</sup> Widjaja, H. A. W dalam Edie Toet Hedratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), hlm. 64.

<sup>11</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 33.

<sup>12</sup> Sadjijiono, *Op.Cit.* hlm. 72.

Selanjutnya definisi ilmu politik oleh Miriam Budiardjo<sup>13</sup> dikarenakan luasnya cakupan mengategorikan pengertian-pengertiannya menurut lima konsep pokok yaitu:

- a. negara (*state*);
- b. kekuasaan (*power*);
- c. pengambilan keputusan (*decision making*);
- d. kebijakan (*policy*); dan
- e. pembagian (*distribution*) atau pengalokasian (*allocation*).

Politik hukum meminjam istilah Mahfud M.D<sup>14</sup> dalam bukunya Politik Hukum Indonesia mengartikan bahwa politik hukum atau *legal policy* mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang menunjukkan sifat dan arah mana hukum dibangun dan ditegakkan.

Sehingga jika dihubungkan dengan sejarah hukum pemerintahan desa maka dapat dikatakan bahwa keberadaan politik hukum adalah sebagai arah dan tujuan diberlakukannya pemerintahan desa dari tahun ke tahun disesuaikan dengan perubahan pemerintahan yang terjadi di Indonesia.

## 2. Konsep Dasar Pemerintahan Desa

Konsep pemerintahan dalam arti luas sebagaimana dikemukakan oleh B.Hestu Cipto Handoyo<sup>15</sup> adalah segala bentuk kegiatan atau aktifitas penyelenggara negara yang dilakukan oleh organ-organ atau alat-alat perlengkapan negara yang memiliki tugas dan fungsi sebagaimana digariskan oleh konstitusi. Maka mengacu pada hal tersebut, organ-organ negara itu adalah semacam eksekutif, legislatif, dan yudikatif sebagaimana konsep trias politika.

Namun berbeda halnya dengan Indonesia yang menggunakan konsep Panca Praja yaitu adanya lembaga Presiden sebagai representasi eksekutif, DPR, DPD, dan MPR sebagai representasi legislatif, M.A dan M.K sebagai representasi yudikatif ditambah BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) yang berdiri sendiri sejajar dengan ketiga lembaga tinggi negara tersebut.<sup>16</sup>

Sedangkan pengertian pemerintahan dalam arti sempit adalah aktifitas atau kegiatan yang diselenggarakan oleh organ pemegang kekuasaan eksekutif sesuai dengan tugas dan fungsinya yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Presiden ataupun Perdana Menteri sampai dengan level birokrasi yang paling rendah tingkatannya. Dengan kata lain, penyelenggaraan tugas dan

<sup>13</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik. Edisi Revisi* (Jakarta: Gramedia, 2010), hlm. 8-14.

<sup>14</sup> Mahfud M.D, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 13.

<sup>15</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Yogyakarta: Univ. Atma Jaya, 2009), hlm. 119.

<sup>16</sup> Setelah amandemen UUD 1945, maka tidak ada lagi lembaga tertinggi negara sebagaimana MPR di era UUD 1945 sebelum amandemen.

fungsi *Administratuur* atau *Bestuur* inilah yang disebut sebagai pemerintahan dalam arti sempit.<sup>17</sup>

Maka sebagai sistem pemerintahan terendah dalam suatu negara adalah desa. Yang perumusan formal desa diatur dalam UU No 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa adalah sebagai berikut :

“...suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia...”

Sedangkan dalam UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, desa diberi pengertian sebagai:

“...Kesatuan wilayah masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten...”

Selanjutnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka (12) desa dikatakan sebagai:

“....kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Sedangkan pengertian pemerintahan desa menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 72 Tahun 2005 tentang Desa terutama pada pasal 1 angka (6) adalah :

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah desa dan Badan Permasyarakatan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari uraian tersebut menurut Didik Sukriono<sup>18</sup> dalam bukunya pembaharuan hukum Pemerintahan Desa secara yuridis dan politis terdapat dua konsep desa yaitu, *desa yang diakui*, yakni desa masyarakat hukum adat yang disebut dengan nama-nama setempat dan *desa dibentuk*, yakni desa yang diakui oleh pemerintah berdasarkan undang-undang. Artinya desa dipandang sebagai suatu daerah kesatuan hukum dimana bertempat tinggal

---

<sup>17</sup>B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.Cit*, hlm. 119.

<sup>18</sup> Didik Sukriono, *Op.Cit*, hlm. 64.

suatu masyarakat yang berkuasa atau memiliki wewenang mengadakan pemerintahan sendiri.

### 3. Dinamika Perubahan Politik Hukum Pemerintahan Desa

Berangkat dari perbedaan pendapat dari para ahli tentang politik hukum, maka Imam Syaukani dan A.Ahsin Thohari menetapkan ruang lingkup atau wilayah kajian politik hukum sebagai berikut<sup>19</sup>:

- a. proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
- b. proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
- c. penyelenggaraan negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum;
- d. peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum;
- e. faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan; dan
- f. pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

Dari ruang lingkup yang diberikan oleh Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari tersebut di atas, maka dinamika perubahan politik hukum pemerintahan desa di Indonesia telah mengalami berbagai macam bentuk sistem pemerintahan. Pasang surut dari sistem pemerintahan orde lama yang awalnya demokrasi kemudian berubah menjadi otoriter dan pemerintahan orde baru yang otoriter yang selanjutnya digantikan oleh orde reformasi yang demokratis. Hal ini semua tidak terlepas dari perubahan pola kepemimpinan dalam mengambil kebijakan. Sebagaimana dikatakan oleh Mahfud M.D konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter (*nondemokratis*) akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif atau ortodoks atau menindas.<sup>20</sup>

#### a. Masa 1945-1949

Awal-awal kemerdekaan adalah awal yang sulit bagi pemerintahan dwitunggal Soekarno-Hatta dalam melaksanakan pemerintahan sebagaimana amanat UUD 1945. Hal ini disebabkan masih bercokolnya tentara Belanda di

<sup>19</sup> Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, 2006, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Raja Grafindo Persada: Jakarta), hlm. 51-52.

<sup>20</sup> Mahfud M.D, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Press , 2010), hlm. 66.

beberapa wilayah Indonesia untuk mempertahankan lagi daerah jajahannya. Sedangkan pemerintah Indonesia sudah menyatakan diri kemerdekaannya. Dari agresi militer Belanda ke-1 pada tahun 1946 hingga agresi militer Belanda ke-2 pada 1947 yang berhasil menahan beberapa pucuk pemimpin Indonesia semacam Soekarno, Hatta, Agus Salim, dan Sutan Syahrir ke Brastagi, Sumatera Utara.

Namun terlepas dari masa revolusi tersebut, Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, sejak awal disepakati untuk mendirikan suatu negara yang menganut paham unitaris dengan bersendi desentralisasi. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 18 UUD 1945 yang bersesuaian dengan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang secara tegas menghendaki konsep desentralisasi dalam negara kesatuan, tetapi penegasan ini tidak memberikan indikasi bahwa kewenangan otonomi pemerintah daerah bersifat kewenangan negara bagian.

Kaidah Pasal 18 ini menegaskan tentang daerah otonom dan istimewa, dibiaskan dengan kaidah penjelasan Pasal 18 dengan menyebut ada wilayah bersifat administratif, di samping daerah otonom dan istimewa.<sup>21</sup>

#### **b. Masa 1949-1950**

Konstitusi RIS lahir setelah bentuk negara mengalami perubahan dari bentuk negara kesatuan menjadi negara federal. Hal ini merupakan hasil dari perundingan Renville. Perubahan ini secara langsung turut berpengaruh pada pelaksanaan pemerintahan sampai ke daerah-daerah. Bukan lagi hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah melainkan negara federal dengan pemerintah negara bagian dengan pemerintah daerah dibawahnya.

Realisasi dari amanat dalam konstitusi RIS untuk mengatur hubungan pemerintah negara bagian dengan pemerintah daerah tersebut, maka dikeluarkannya UU Negara Indonesia Timur No. 44 Tahun 1950 tentang Pemerintah Daerah Negara Timur pada 15 Mei 1950.<sup>22</sup> Sedangkan untuk wilayah lain dari Republik Indonesia Serikat (RIS) tetap memakai UU No. 22 Tahun 1948 khususnya di wilayah negara Republik Indonesia.

#### **c. Masa 1950**

Keberlakuan RIS yang hanya satu tahun membawa dampak pada berubahnya pula UUD RIS. Pergantian dari UUD RIS kepada UUDS berdampak pula pada perubahan susunan negara federal menjadi negara

---

<sup>21</sup> Agus Salim Andi Gandjong dalam Didik Sukriono, *Op.Cit*, hlm.155.

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm.157, di sini bahkan dijelaskan pula bahwa makna yang termaktub dalam konsideran UU NIT No 44 Tahun 1950 dijelaskan bahwa sangat perlu diadakan perubahan dalam pemerintahan daerah-daerah di Indonesia Timur agar perubahan-perubahan itu dapat disesuaikan dengan status negara kesatuan yang segera akan dibentuk.

kesatuan yang berbentuk republik. Perubahan ini membawa konsekuensi makna hukum yang mengatur hubungan antara pusat dan daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>23</sup>

Dalam UUDS menegaskan landasan hukum pelaksanaan pemerintahan daerah seperti pembagian daerah di Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara<sup>24</sup>.

Pada Pasal 131 ayat (1) UUDS 1950 menyebutkan tentang pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (otonom), dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.

Kemudian pada Pasal 131 ayat (2) UUDS 1950 menyebutkan bahwa kepada daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Kemudian pada Pasal 132 juga menyebutkan bahwa kedudukan daerah Swapraja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentuan dalam pasal 131, dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.

Dari semua pasal-pasal tersebut di atas, menurut Didik Sukriono UUDS 1950 tidak menjelaskan secara terperinci pemerintahan desa, namun lebih banyak mengatur tentang daerah-daerah yang diberikan otonomi untuk mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>25</sup>

#### **d. Masa 1959**

Salah satu perubahan yang paling menonjol adalah diberlakukannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.<sup>26</sup> Perubahan ini membawa konsekuensi terjadinya penyesuaian (perubahan) kembali susunan pemerintahan di daerah dengan susunan menurut UUD 1945.

Hal ini nampak dengan dikeluarkannya Penpres No. 6 Tahun 1959 sebagai landasan yuridis penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pelaksanaan Penpres ini semakin menunjukkan perubahan politik hukum pada kuatnya intervensi pusat kepada daerah yang dapat dilihat dalam (a) pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah; (b) kekuasaan kepala daerah sebagai alat

---

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm.157.

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm.157.

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 158.

<sup>26</sup> Salah satu isi dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah kembali kepada UUD 1945 dan tidak berlakunya UUD Sementara.

pusat untuk "menanggihkan" keputusan DPRD; dan (c) pengisian jabatan kepala daerah melalui mekanisme pengangkatan.

#### e. Masa 1965-1998

Pasca runtuhnya Soekarno, maka dimulailah pemerintahan baru di bawah kepemimpinan Jenderal Soeharto yang selanjutnya disebut dengan orde baru. Melalui TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966 digariskan politik hukum otonomi daerah yang seluas-luasnya disertai perintah agar UU No. 18 Tahun 1965 diubah kembali guna disesuaikan dengan prinsip otonomi yang dianut oleh TAP MPRS tersebut.

Dengan kekuatan politiknya yang dominan, pemerintah orde baru kemudian mencabut TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang otonomi daerah dan memasukan masalah tersebut ke dalam TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN yang sejauh menyangkut politik hukum otonomi daerah dengan merubah asasnya dari otonomi nyata yang seluas-luasnya menjadi otonomi nyata dan bertanggung jawab.

Ketentuan ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 5 Tahun 1979 yang melahirkan sentralisasi kekuasaan dan menumpulkan otonomi daerah. Dengan berlakunya undang-undang ini telah melahirkan ketidakadilan secara politik dengan menempatkan kedudukan DPRD sebagai bagian dari pemerintah daerah dan penetapan kepala daerah. Juga ketidakadilan ekonomi dengan banyak kekayaan daerah terserap habis ke pusat untuk kemudian dijadikan alat operasi dan tawar-menawar politik yang akhirnya menimbulkan benih-benih korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

#### f. Masa 1998-2004

Reformasi 1998 dengan ditandai jatuhnya pemerintahan Soeharto yang telah menguasai negeri ini selama lebih kurang 32 tahun telah membawa angin segar dalam kehidupan demokrasi di Indonesia. Munculnya ide-ide negara federalis atau yang lebih ekstrim dengan melakukan disintegrasi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia jika tidak dilakukan perubahan mendasar khususnya mengenai hubungan pusat dan daerah. Hal ini kemudian direspon dengan mengeluarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Yang mana kemudian diperkuat dengan amandemen UUD 1945 khususnya Pasal 18 semakin menguatkan *power share* antara pusat dan daerah baik dalam segi politik maupun ekonomi.

Munculnya raja-raja kecil di daerah sebagai akibat dari diberlakukannya otonomi seluas-luasnya yang termaktub dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 yang dengan tegas menyebutkan formulasi desentralisasi itu sendiri, yaitu penyerahan wewenang pemerintah

kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan ini kemudian semakin dikonkretkan dalam Pasal 7(1) yang mengatur tentang konsep dasar relasi kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Secara singkat disebutkan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

#### **g. Masa 2004-2014**

Dengan selesainya proses amandemen UUD 1945 tahap ke empat pada 2002 membawa dampak juga dengan perubahan undang-undang otonomi daerah. UU No. 22 Tahun 1999 yang lebih bernuansa federalis dengan melahirkan raja-raja kecil di daerah diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, desa diatur mulai dari pasal 200 sampai dengan pasal 216. Dalam Pasal 200 ayat (1) menyebutkan bahwa:

*“Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri atas pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa”.*

Kemudian lebih lanjut UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 207 juga menyebutkan bahwa:

*“Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia”.*

Namun dalam perkembangannya, UU No 32 Tahun 2004 diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 yang hanya menyebutkan pemerintahan desa secara terbatas yaitu dalam Pasal 371 dan 372 yang berbunyi sebagai berikut:

##### Pasal 371

- 1) Dalam daerah kabupaten/kota dapat dibentuk Desa.
- 2) Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Desa.

##### Pasal 372

- 1) Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi, dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat menugaskan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada Desa.
- 2) Pendanaan untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Desa oleh Pemerintah Pusat dibebankan kepada APBN.
- 3) Pendanaan untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Desa oleh Pemerintah Daerah Provinsi dibebankan kepada APBD Provinsi.

- 4) Pendanaan untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Desa oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dibebankan kepada APBD Kabupaten/Kota.

Hal ini semakin menunjukkan perhatian pemerintah pusat kepada daerah khususnya desa. Realita ini yang membedakan antara era orde baru dengan orde reformasi, di mana keberlakuan otonomi daerah tetap dalam koridor NKRI dengan menitikpusatkan perhatian pada kemandirian masyarakat khususnya di daerah pedesaan.

#### **h. Arah Politik Hukum Pemerintahan Desa**

Politik hukum atau *legal policy* pemerintahan desa dari tahun ke tahun atau dari setiap periode pemerintahan semakin menunjukkan kearah pembentukan *civil society* atau meminjam istilah Nurcholis Madjid "*masyarakat madani*". Politik hukum pemerintahan desa yang dimaksud disini adalah arah kebijakan hukum pemerintahan desa secara nasional, yakni garis-garis besar kebijaksanaan hukum yang dianut oleh penyelenggara negara dalam usaha dan upaya memelihara, memperuntukan, mengambil manfaat, mengatur, dan mengurus pemerintahan desa beserta masyarakat desa sebagai komunitas yang mengatur dirinya sendiri.

Hal ini telah nampak dengan dipecahnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi 3 (tiga) bagian yaitu Undang-Undang tentang Pemerintahan daerah, Undang-Undang tentang Pemilukada, dan Undang-Undang tentang Desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang desa yang kemudian digantikan dengan Peraturan pemerintah No 43 Tahun 2014 tentang desa.

Berdasarkan isi dari Undang-Undang Nomor 6 dan PP nomor 43 tahun 2014 tentang desa telah memunyai pemikiran tentang perubahan posisi desa dan pengaturan mengenai desa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu:

- 1) keanekaragaman yang memiliki makna bahwa istilah desa dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat dalam artian istilah desa akan beragam namun sejatinya sama.<sup>27</sup> Hal ini berarti pola penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan di desa harus menghormati sistem nilai yang berlaku pada masyarakat setempat, tetapi juga harus tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan

---

<sup>27</sup> Istilah desa mayoritas diberlakukan di pulau Jawa, sedangkan untuk Lampung dapat menggunakan kampung, tiyuh atau pekon, untuk daerah Sumatera Barat menggunakan istilah nagari dsb.

- bernegara.<sup>28</sup> Maka akan muncul dua model desa, yaitu desa adat dan desa bentukan;
- 2) partisipasi, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat senantiasa memiliki dan turut serta bertanggungjawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sesama warga desa. Hal ini nampak dengan diberikannya kewenangan desa secara luas termasuk juga dalam hal pembentukan peraturan desa dan pengelolaan kekayaan desa;
  - 3) otonomi asli, memiliki makna bahwa kewenangan pemerintah desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat di dasarkan pada hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat, tetapi harus diselenggarakan dalam prespektif administrasi pemerintahan negara yang selalu mengikuti perkembangan zaman. Pemberian otonomi desa juga diiringi dengan pemberian kewenangan desa yang dalam hal ini berhubungan juga dengan kewenangan mengelola aset desa dan dana desa;
  - 4) demokratisasi, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diwujudkan dalam BPD dan lembaga kemasyarakatan sebagai mitra pemerintahan desa; serta
  - 5) pemberdayaan masyarakat, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah, dan prioritas kebutuhan masyarakat. Hal ini tercermin dalam RPJMDes dan RKPDes.

## C. Penutup

### 1. Kesimpulan

Dari uraian tersebut di atas, maka penulis dapat menarik benang merah sebagai kesimpulan dari pembahasan makalah ini adalah sebagai berikut:

- a. Bahwa dengan telah dibentuknya undang-undang tentang desa terpisah dari undang-undang tentang pemerintahan daerah dalam pelaksanaannya akan sangat bergantung dari situasi dan arah politik yang dianut oleh pemerintahan yang berkuasa. Jika arah politik pemerintah yang berkuasa

---

<sup>28</sup> Peraturan desa akan diakomodir dalam tata hidup masyarakat, hal ini termasuk juga hukum adat daerah setempat. Maka dalam UU No 6 tahun 2014 tentang desa, desa diberi kewenangan dalam membentuk peraturan desa senyampang peraturan desa tersebut tidak bertentangan UUD 1945.

adalah responsif, maka akan menghasilkan kebijakan-kebijakan yang bercorak demokratis, namun sebaliknya jika arah politik pemerintah yang berkuasa adalah otoriter, maka akan menghasilkan kebijakan-kebijakan yang bercorak konservatif atau otoriter.

- b. Bahwa arah politik hukum pemerintahan desa dari tahun ke tahun telah menunjukkan kearah yang lebih baik. Sebagai bagian sistem pemerintahn terkecil desa telah memiliki peraturannya sendiri yaitu melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang desa. Hal ini adalah sebagai dasar bahwa sistem organisasi desa langsung dibawah bupati atau walikota.

## 2. Saran

- a. Dengan telah di berlakukannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka dibutuhkan pelatihan dan pembinaan khususnya terhadap peningkatan SDM aparat desa sehingga mampu mengelola pendanaan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah kepada pemerintah desa; dan
- b. Hendaknya semakin ditingkatkan peran aktif warga desa dalam hal mengawasi dan mengontrol pembangunan desa. Hal ini bertujuan agar desa tidak kehilangan ciri khas desa akibat maraknya pembangunan yang telah dilakukan oleh pemerintahan desa.

## Daftar Pustaka

### A. Buku

- Budiardjo, Miriam, 2010. *Dasar-dasar Ilmu Politik, edisi revisi*, Jakarta: Gramedia.
- Handoyo, B. Hestu Cipto, 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Univ, Yogyakarta: Atma Jaya.
- Fadli, Moh, Jazim Hamidi dan Mustofa Lutfi, 2011. *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif*, Malang: Brawijaya Press.
- Maschab, Mashuri, 2013. *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, Yogyakarta: PolGov.
- Martosoewignjo, Sri Soemantri, 1992. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni.
- M.D., Mahfud, 1998. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- \_\_\_\_\_, 2010. *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press.
- Sadjijiono, 2008. *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo.

- Solekhan, Moch., 2012. *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press.
- Sinamo, Nomensen, 2010. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Mandiri.
- Sukriono, Didik, 2010. *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa*, Malang: Setara Press.
- Syarifuddin, Ateng, 2010. *Republik Desa*, Bandung: Alumni.
- Syaukani, Imam, dan A. Ahsin Thohari, 2006. *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Tim Penyusun kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1995. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Cet, VII*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Tutik, Titik Triwulan, 2006. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Widjaja, HAW., 2012. *Otonomi Desa Merupakan otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta: Rajawali Press.

### **B. Jurnal, Tesis, Desertasi dan Makalah**

- Khairuddin Tahmid, 2011, *Dekonstruksi Politik Hukum Otonomi Desa Dalam Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*, ringkasan disertasi tidak diterbitkan.

### **C. Peraturan Perundang-undangan**

- UUD 1945 Amandemen.
- UUD 1945.
- UUD RIS.
- UU 1950.
- Undang-undang No 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang No 44 Tahun 1950 tentang Pemerintah Daerah Negara Timur.
- Undang-undang No 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.
- Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa.