

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Otonomi Desa

Tugas pemerintah menurut Kaufman dalam Thoha adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik, dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan atau *power* yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.¹

Hakekat dari tugas pokok pemerintahan dapat diringkas menjadi tiga fungsi yang hakiki, yaitu: Pelayanan (*service*), Pemberdayaan (*empowerment*), dan Pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian dalam masyarakat dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.² Siagian mengemukakan ada empat fungsi pokok pemerintah, yaitu: *Pertama*, memelihara ketertiban dan ketenangan (*maintenance of peace and order*), *Kedua*, pertahanan dan keamanan, *Ketiga*, diplomatik, dan *Keempat*, perpajakan.³ Menurut Ndraha ada dua macam fungsi pemerintah:⁴

Pertama, fungsi primer, yaitu fungsi yang terus menerus berjalan dan berhubungan positif dengan keberdayaan yang diperintah. Artinya semakin berdaya yang diperintah, semakin meningkat fungsi primer pemerintah. Pemerintah berfungsi primer sebagai *provider* jasa publik yang tidak diprivatisasikan termasuk jasa hankam, layanan sipil termasuk layanan birokrasi.

Kedua, fungsi sekunder yaitu fungsi yang berhubungan negatif dengan tingkat keberdayaan yang diperintah. Artinya semakin berdaya yang diperintah, semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah. Pemerintah berfungsi sekunder

¹ Miftah, Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2003. hlm. 71

² *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, PT. Mutiara Sumber Widya, Jakarta. 2000. hlm. 59

³ Siagian, P. Sondang, *Administrasi Pembangunan*, CV. Haji Masagung, Jakarta. 1987. hlm, 101

⁴ Ndraha, Taliziduhu, *Ilmu Pemerintahan Jilid I*, BKU Ilmu Pemerintahan Kerjasama IIP-UNPAD, Jakarta. 2000. hlm. 78.

sebagai provider kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri karena masih lemah dan tak berdaya termasuk penyediaan dan pembangunan sarana dan prasarana. Karena begitu luas dan kompleksnya tugas pemerintahan yang bekerja dalam suatu kawasan negara yang luas, maka sesuai dengan Pasal 18 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Dasar 1945 dan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom. Pembentukan wilayah yang dibagi ke dalam daerah besar dan kecil tersebut diperlukan guna mempermudah pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembentukannya terstruktur dari pusat (Pemerintah Pusat) sampai ke daerah (Pemerintah Daerah), yang keduanya tidak dapat dipisahkan atau lepas hubungannya antara satu dengan yang lain, sehingga dapat menampung aspirasi yang berkembang dalam masyarakat dan bertanggung jawab pula kepada masyarakatnya. Namun demikian walaupun bersifat utuh, menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, daerah-daerah sebagaimana dimaksud itu yang masing-masing berdiri sendiri, tidak mempunyai hubungan hirarki antara satu sama lainnya dan bersifat otonom.

Dengan pembentukan pemerintahan yang terstruktur dari pusat sampai ke daerah, akan membuat pemerintah semakin dekat dengan rakyatnya sehingga dapat mempermudah pelaksanaan tugas-tugas seperti pelaksanaan fungsi pelayanan kepada masyarakat, karena pemerintah pada hakikatnya dibentuk bukan untuk melayani dirinya sendiri, melainkan untuk melayani masyarakat. Pemerintah harus didekatkan kepada masyarakat, karena pemerintah yang baik adalah yang dekat dengan rakyatnya. Pemerintahan perlu didekatkan kepada masyarakat agar pelayanan yang diberikan semakin baik. Hal tersebut didasarkan bahwa ada hakikatnya suatu pemerintahan itu memikul amanah dan kepercayaan masyarakat.⁵

Otonomi Daerah merupakan perwujudan pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Berdasarkan asas tersebut kekuasaan negara akan terbagi antara Pemerintah Pusat disatu pihak dan Pemerintah Daerah di lain pihak. Adanya pembagian kekuasaan dalam rangka otonomi daerah pada masing-masing negara tidak sama, tergantung kepada sistem dan kehendak politik pemerintah dalam memberikan kekuasaan tersebut. Dalam tatanan negara kesatuan, maka akan terjadi dominasi atas daerah atau dominasi pemerintah atas masyarakat. Dengan bertambahnya kepentingan yang harus

⁵ Ryaas Rasyid, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*, Jakarta, Yarsif Watampone. 1997. hal 99

diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, maka menurut Amrah Muslimin, pemerintah tidak dapat mengurus semua kepentingan-kepentingan itu dengan baik tanpa berpegang pada asas-asas kedaerahan dalam melakukan pemerintahan.⁶

Selanjutnya Amrah Muslimin mengemukakan bahwa asas kedaerahan mengandung dua macam prinsip yaitu:⁷

- a. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan sebagian dari kewenangan Pemerintah Pusat pada alat-alat Pemerintah Pusat yang ada di daerah.
- b. Desentralisasi, yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah.

Dapat dikatakan bahwa asas dekonsentrasi merupakan perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat yang melaksanakan pemerintah sentral di daerah-daerah. Dengan asas dekonsentrasi Pemerintah Daerah masih tetap terikat oleh instruksi Pemerintah Pusat dan tidak memiliki kebebasan yang cukup luas dalam menyelenggarakan kepentingan masyarakat di daerah. Sedangkan desentralisasi adalah pemberian hak dan wewenang kepada daerah sebagai suatu masyarakat hukum untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Ini berarti dengan asas desentralisasi, maka kepada daerah diberikan kebebasan untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat di daerahnya.

Berdasarkan kedua asas tersebut, maka dalam rangka memberikan kebebasan kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka asas desentralisasi yang dipandang lebih cocok. Hal ini sejalan dengan pendapat yang mengatakan bahwa alasan dianutnya asas desentralisasi adalah sebagai berikut:⁸

⁶ Muslimin, Amrah, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung. 1986. hal.4

⁷ *Ibid.* hlm. 5

⁸ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Jakarta, Gunung Agung. 1968. hlm. 35

- a. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- b. Dalam bidang politik penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- c. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat ditangan pusat tetap diurus oleh Pemerintah Pusat.
- d. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan sesuatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
- e. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Sedangkan menurut Mari'un alasan dianutnya desentralisasi adalah demi terciptanya efektifitas pemerintahan dan demi terlaksananya demokrasi di/dari bawah (*grassroots democracy*).⁹

Kemudian M. Ryaas Rasyid mengutip pendapat B.C Smith mengatakan bahwa menurut pandangan Ilmu Pemerintahan, salah satu cara untuk mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat adalah dengan menerapkan kebijakan desentralisasi.¹⁰ Selanjutnya M. Ryaas Rasyid mengatakan bahwa dalam teori pemerintahan modern memang mengajarkan bahwa untuk menciptakan *the good governance* perlu dilakukan desentralisasi pemerintahan.¹¹

Dari pendapat-pendapat tersebut dapat diketahui bahwa alasan dianutnya asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah:

- a. Mencegah penumpukan kekuasaan yang mengakibatkan timbulnya tirani.
- b. Desentralisasi merupakan suatu tindakan pendemokrasian rakyat.

⁹ Mari'un, *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, Yogyakarta, Fisip, UGM. 1975. hlm. 178

¹⁰ Ryaas Rasyid., *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*, Jakarta, Yarsif Watampone. 1997. hlm. 101.

¹¹ *Ibid.* hlm. 102

- c. Untuk mencapai pemerintahan yang efektif dan efisien.
- d. Mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat.

Dengan demikian Daerah Otonom adalah daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat yang ada di daerahnya. Adapun yang diurus adalah tugas atau urusan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah untuk diselenggarakan sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa dan kemampuannya sendiri.

Perlunya pemberian otonomi kepada Daerah menurut Rust adalah bahwa warga masyarakat akan lebih aman dan tenteram dengan badan pemerintah yang lebih dekat dengan rakyat, baik secara fisik maupun psikologis. Oleh karena itu slogan Otonomi Daerah yang sering dilontarkan yaitu: “...as much autonomy as possible, as much central power necessary” perlu menjadi pertimbangan dalam menentukan pembagian kekuasaan antara Pusat dan Daerah. Selain itu perlunya pemberian kewenangan otonomi kepada daerah didasari bahwa dalam pelaksanaan Otonomi Daerah bukan hanya tersimpul makna pendewasaan politik rakyat daerah dimana terwujud peran serta dan pemberdayaan masyarakat, melainkan juga bermakna bagi kesejahteraan rakyat.¹²

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kewenangan Daerah sudah ditentukan sedemikian rupa. Dalam hubungan ini Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan 16 urusan wajib untuk urusan propinsi dan 16 urusan wajib pula untuk Kabupaten/Kota. Selain urusan wajib baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota disertai dengan urusan yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan

¹² Rust, Bonney, *The Pattern of Government*, London Pitman Paper Books. 1969. hlm. 12

kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Mencermati pola pembagian urusan yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memang tidak harus ditanggapi secara skeptis, tetapi konsep otonomi daerah yang akan dikembangkan tampaknya berjiwa sentralistik. Meskipun Undang-Undang baru itu masih memaknai desentralisasi sebagai penyerahan wewenang, tetapi sesungguhnya hanya penyerahan urusan. Dan atas urusan yang diserahkan kepada daerah itu diberikan rambu-rambu yang tidak mudah untuk dikelola daerah dengan leluasa sebagai urusan rumah tangga sendiri.

Setidaknya ada beberapa-beberapa rambu yang sangat “fleksibel”, yakni:

- a. Daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan criteria eksternalitas, akuntabelitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.
- c. Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antar pemerintah dan pemerintah daerah propinsi, kabupaten/kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai suatu sistem pemerintahan.¹³

Berdasarkan rambu-rambu penyelenggaraan urusan pemerintahan di atas, maka sulit diingkari, bahwa dibawah payung Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sesungguhnya tidak lagi otonom, melainkan “otonomi terkontrol”. Ini terutama dikarenakan penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah daerah provinsi, Kabupaten dan Kota atau antar pemerintahan daerah yang saling

¹³ Syarifin, Pipin dan Jubaedah, Dedah, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung. 2006. hlm. 56

terkait, tergantung, dan sinergis sebagai suatu sistem pemerintahan. Dari sisi ini, otonomi seluas-luasnya yang dianut ternyata adalah otonomi yang tidak luas dalam perspektif tumbuhnya prakarsa dan inisiatif daerah sendiri. Kebijakan daerah tidak lagi punya tempat, sekalipun itu hanya urusan local atau stempat, yang ada hanya kebijakan pusat yang harus menjadi acuan bagi setiap pengambilan kebijakan pemerintahan daerah.

Konsepsi otonomi daerah yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana digambarkan di atas, ia jelas akan membawa pengaruh dan perubahan yang mendasar bagi eksistensi Daerah dan pemerintahannya. Sekaligus merupakan tantangan bagi daerah dan menghadapkan pemerintahan daerah pada suatu kondisi yang dilematis ketika desakan untuk mewujudkan *local accountability*. Jika ditelusuri lebih jauh konsepsi otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, saya pikir juga berpotensi konflik dalam pengimplementasiannya dan membingungkan daerah. Dalam Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2003 disebutkan bahwa: pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenagannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Ketentuan ini tentu tidak diperlukan, karena di dalam Undang-undang ini telah disebutkan apa-apa yang menjadi urusan pemerintahan daerah. Dan kalau dikuti ketentuan Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 itu maka tidak diperlukan lagi penentuan secara limitatif apa yang menjadi urusan pemerintah daerah. Pemerintahan daerah berhak mengatur urusan-urusan yang tidak menjadi urusan pemerintah pusat.

Di sisi lain, jika daerah mengikuti ketentuan apa-apa yang menjadi urusannya, maka siapakah yang akan mengurus urusan-urusan yang tidak termasuk urusan pemerintah pusat dan tidak pula termasuk urusan pemerintahan daerah. Implikasi dari prolema ini akan sangat dirasakan daerah, ketika kita cermati penjelasan undang-undang ini yang menyebutkan, bahwa sejalan

dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, dilaksanakan pula prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi daerah bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk membedayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Dari beberapa yang kita kemukakan mengenai konsepsi otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana yang dikemukakan di atas, maka tidak terelakan lagi, bahwa tantangan utama bagi daerah dalam berotonomi adalah kesiapan daerah dan masyarakatnya kembali ke jiwa dan semangat Otonomi Daerah.

Disadari memang, cukup banyak argumen yang dapat dijadikan untuk membantah pandangan di atas dengan mengajukan pola dan mekanisme yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tetapi Undang-undang ini telah mengampungkan suatu konsep, bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam konteks ini yang dimaksudkan dengan asas otonomi dan tugas pembantuan adalah bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah itu sendiri dan dapat pula penugasan oleh pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten/Kota dan desa atau penugasan dari pemerintah kabupaten Kota/Kota ke Desa. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa asas desentralisasi, tugas pembantuan dan

dekonsentrasi bukan lagi menjadi asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, melainkan menjadi asas penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah (pemerintah pusat). Dengan demikian, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak akan kita lihat lagi pemerintahan propinsi dengan otonominya yang terbatas dan daerah Kabupaten/Kota dengan otonomi penuh yang mengatur urusan rumah tangganya hanya berdasarkan asas desentralisasi saja.

Sebagian besar ahli memberi pengertian kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa pengaruh positif bagi kehidupan warga negaranya. Bahkan dalam pengertian yang lebih luas kebijakan publik acapkali diartikan sebagai “apapun yang dipilih oleh pemerintah apakah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”. Apa yang dikemukakan oleh Dye tersebut merujuk ke semua keputusan pemerintah untuk memutuskan atau tidak memutuskan sesuatu atas masalah yang dihadapinya. Menurutnya, kebijakan pemerintah tidak hanya merujuk kepada apa yang dilakukan dan diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan, tetapi ketika pemerintah tidak melakukan tindakan apapun atas isu yang berkembang juga merupakan kebijakan publik dari pemerintah. Berbeda dengan Dye, Cochran, et. All. mendefinisikan kebijakan publik “*always refers to the actions of government and the intentions that determine those actions*”. Dalam definisi ini, kebijakan publik tidak didefinisikan sebagai sesuatu yang ditetapkan secara tiba-tiba dan tanpa sesuatu sebab atau sebagai sesuatu yang aksidental, tetapi kebijakan publik adalah tindakan atau keputusan pemerintah untuk merespon tekanan-tekanan untuk kemudian diambil tindakan tersebut. Dengan demikian kebijakan publik adalah tindakan pemerintah atas sesuatu masalah yang dipilih dari alternatif-alternatif tindakan yang menghasilkan keputusan dalam bentuk undang-undang, pernyataan publik, peraturan pemerintah dan secara luas diterima dan publik melihatnya sebagai pola tindakan. Sebaliknya menurut B Guy Peters, kebijakan publik adalah “*is the sum of the government activities, whether pursued directly or through agents ... which have an influence on the live of citizens*”. Menurutnya, kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas pemerintah baik yang diputuskan langsung atau melalui badan-badan pemerintah yang mempengaruhi kehidupan warga negara. Peters dalam definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik mencakup tiga level yakni pilihan-pilihan, output dan dampak.¹⁴

Penyelenggaraan otonomi daerah merupakan salah satu upaya strategis yang memerlukan pemikiran yang matang, mendasar dan berdimensi jauh ke depan. Pemikiran itu kemudian

¹⁴ Ir. Antonius Tarigan, M.Si. *Mencermati Dampak Kebijakan Publik*. Direktorat Kerjasama Pembangunan Sektor & Daerah, Kantor Meneg PPN/Bappenas dan Mahasiswa Program Doktor FISIP Universitas Indonesia.. hlm. 34

dirumuskan dalam kebijakan otonomi daerah yang sifatnya, menyeluruh dan dilandasi oleh prinsip-prinsip dasar demokrasi, kesetaraan dan keadilan disertai untuk kesadaran akan keanekaragaman kehidupan kita bersama sebagai bangsa dalam semangat Bhineka Tunggal

Ika. Kebijakan otonomi daerah diarahkan kepada pencapaian sasaran-sasaran sebagai berikut:

- a. Peningkatan pelayanan publik dan pengembangan kreativitas masyarakat serta aparaturnya di daerah.
- b. Kesetaraan hubungan antara pemerintah pusat dengan PEMDA dan antar-PEMDA dalam kewenangan dan keuangan.¹
- c. Untuk menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi dan kesejahteraan masyarakat di daerah.
- d. Menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah.¹⁵

Desa atau yang di sebut dengan nama lain, selanjutnya di sebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan/atau di bentuk dalam sistem pemerintah nasional dan berada di Kabupaten/Kota, sebagaimana dimaksud dalam Amandemen UUD 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keaneka-ragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Pemerintah Desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedangkan terhadap Desa, geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang di bentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi daerah akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.

¹⁵ Ivan Mubarak, SH. *Implementasi Otonomi Desa Menurut UU 32/2004*. <http://m.politikana.com/baca/2011/01/27/implementasi-otonomi-desa-menurut-uu-no-32-2004>

Sebagai perwujudan dari sistem demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintah desa di bentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Keputusan Kepala Desa. Di desa di bentuk lembaga ke masyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja Pemerintah Desa dalam memberdayakan masyarakat desa.

Otonomi desa pada dasarnya mempunyai peranan yang strategis, ketika saat ini kita semua sedang mengusung ide pembangunan yang berbasis kerakyatan/masyarakat, pemberdayaan dsb. Desa adalah basis masyarakat dengan segala problematikanya. Kemiskinan ada di desa, akan tetapi di desa pula basis sebagai potensi bisnis ekonomi, sebagian besar penduduk indonesia juga tinggal di desa. Dengan demikian, slogan yang mengatakan membangun desa maka daerah dan negara maju bukan hanya slogan pepesan kosong tanpa argumen yang valid. Dalam kerangka konseptual pemikiran ini lah, maka konsep pengembangan otonomi desa adalah alternatif yang pantas di evaluasi yang berperan strategis dalam sistem pertahanan nasional.¹⁶

Otonomi pada hakekatnya menunjukkan besaran kewenangan yang dimiliki sebuah ruang lingkup wilayah politik dan administratif. Luas atau sempitnya kewenangan yang di ukur dengan jumlah urusan akan menunjukkan besaran otonomi tersebut. Oleh sebab itu, besaran kewenangan ini akan berhubungan dengan tingkat kapabilitas dalam mengelola kewenangan tersebut yang di lihat pada level kreativitasnya. Sehingga ada persepsi yang menyatakan bahwa otonomi akan mendorong kreatifitas yang arti kata ada pemberdayaan di sana. Tanpa ada otonomi, jangan harap akan munculnya lahir kreativitas dan kapabilitas komunitas masyarakat lokal.

¹⁶ *Ibid*

Namun, hal yang menarik jika kita mencermati perkembangan otonomi desa, ternyata sesungguhnya masyarakat lokal khusus masyarakat pedesaan telah lebih dahulu memiliki bakat kreativitas dalam mengelola berbagai problematikanya dalam ruang lingkup otonomi aslinya yang kelihatan ada pada pola adat-istiadat mereka. Hal ini tentunya tidak sama dengan otonomi daerah pada level Kabupaten/Kota dan/atau Provinsi yang dari segi waktu masih relatif lebih muda karena diberikan oleh negara sebagai bentuk strategis kebijakan pemerintah.

Menyimak sejarah perkembangan otonomi desa, akan kelihatan kuatnya komitmen untuk mengesyampingkan ruang lingkup pedesaan yang terus berkembang dan berlangsung. Rezim otoriter dalam konteks desa sepertinya akan terus berlanjut. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mungkin cerita yang dapat diangkat.

Pemerintah Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 harus dikatakan berbeda secara mendasar dengan pemerintah desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Di mana pengaturan desa yang tergambar dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memperlihatkan kuatnya kontrol pemerintah dan menghilangkan demokratisasi pemerintahan desa. hal ini mengingatkan pengaturan desa dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975.

Selanjutnya menyangkut kewenangan desa, dapat di lihat bahwa terdapat tiga sumber urusan pemerintah yang menjadi kewenangan desa sebagaimana di atur dalam Pasal 206 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu:

- a. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa.

- b. Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah.
- c. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah Provinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten.

Penjabarannya harus hati-hati, karena terjadi ketidak-sikronan terutama Pasal 206 Ayat (1) dengan Pasal 200 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu:

- a. Dalam pemerintahan desa di Kabupaten/Kota di bentuk pemerintahan desa yang terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).
- b. Pembentukan, penghapusan dan/atau penggabungan desa dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat.
- c. Desa di Kabupaten/Kota bertahap dapat di ubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa Pemerintah Desa bersama Badan Permusyawaratan (BPD) dengan PERDA.

Pasal 206 Ayat (1) menjelaskan kewenangan desa adalah urusan pemerintahan berdasarkan hak asal-usul desa. Jenis urusan ini jelas bukan urusan karena penyerahan dari pemerintahan Kabupaten/Kota. Padahal dalam Pasal 200 dinyatakan bahwa dalam PEMDA Kabupaten/Kota di bentuk Pemerintahan Desa. Istilah PEMDA menunjukan penyelenggaraan pemerintahan yang bersumber dari asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Dengan demikian dalam Pemerintahan Desa yang di bentuk ada urusan yang tidak bersumber kepada pembentukannya.

Menyangkut pengaturan sistem Pemerintahan Desa, terdapat beberapa kelemahan yang perlu dicermati, yaitu:

- a. Pertama: Tidak diaturnya sistem pertanggung-jawaban Kepala Desa dalam batang tubuh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sistem pertanggung-jawaban Kepala Desa ditemukan di dalam penjelasan umum. Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desanya yang dalam tata cara dan prosedur pertanggung-jawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Kepala Desa wajib memberikan laporan pertanggung-jawabannya. Pengaturan semacam ini tidak tepat sasaran. Karena penjelasan pada hakekatnya bukanlah norma, namun merupakan penjelasan dari norma sehingga terhindar dari penafsiran gramatikal ganda. Hal ini yang perlu dicermati yaitu pola laporan pertanggung-jawaban yang bersifat vertikal (ke atas) dan bukan horinzontal dan ke bawah (ke masyarakat dan BPD) akan menimbulkan perubahan orientasi pengabdian Kepala Desa yang akan lebih loyalitas kepada kehendak pihak atas ke timbang kepada rakyat yang memilihnya dan menimbulkan dampak yaitu Pemerintahan

Desa bisa menjadi alat politik pencapaian kekuasaan dari Bupati/Walikota dalam pemilihan umum Kepala Daerah secara langsung.

- b. Kedua: Tugas dan kewajiban Kepala Desa dalam memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa di atur lebih lanjut dengan PERDA berdasarkan Peraturan pemerintah dan Pasal 208 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Ketentuan ini cukup berbahaya mengingat UU tidak secara definitif menentukan tugas dan kewajiban kepala Desa. pengaturan semacam ini memberi ruang hampa pada pemerintah melalui peraturan Pemerintah. Di lain pihak Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai fungsi yang sangat terbatas berdasarkan Pasal 209 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. dalam formulasi pengaturan yang semacam itu maka akan sangat sulit terjadi keseimbangan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, karena kewenangan Kepala Desa sangat elitis dengan menyerahkan sepenuhnya pengaturan kepada PERDA.¹⁷

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 fungsi bersama Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa dan sebagai penampung serta penyalur aspirasi rakyat. Berbeda sama sekali dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, BPD berfungsi mengayomi adat-istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Keputusan Kepala Desa. Mekanisme tata cara Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu anggota Badan permusyawaratan Desa (BPD) adalah respreatatif dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat artinya tidak dipilih secara langsung akan tetapi dengan ditetapkan dengan cara musyawarah.

Mekanisme tata cara pengaturan ini pada dasarnya menghilangkan prinsip nilai demokrasi di level wilayah desa. Sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yaitu anggota Badan Perwakilan Desa (BPD) di pilih dari dan oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan. Pimpinan Badan Perwakilan Desa (BPD) di pilih dari dan oleh anggota. Badan

¹⁷ Ivan Mubarak, SH. *Implementasi Otonomi Desa Menurut UU 32/2004*. <http://m.politikana.com/baca/2011/01/27/implementasi-otonomi-desa-menurut-uu-no-32-2004>

Perwakilan Desa (BPD) bersama Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa. Peraturan Desa tidak memerlukan pengesahan Bupati/Walikota, tetapi wajib ditetapkan dengan tembusan kepada Camat, Pelaksanaan Peraturan Desa ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.

Selain itu, penggantian Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa memunculkan kembali "sistem nepotisme", kerabat-kerabat Kepala Desa menjadi kaum elit desa karena keanggotaannya ditetapkan secara musyawarah dan mufakat. Perubahan pola ini dapat di anggap sebagai pengingkaran prinsip demokrasi langsung terhadap kedaulatan rakyat.

Selanjutnya itu, mengenai aparatur Pemerintahan Desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terdiri atas Sekretaris Desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris Desa di isi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan. Kondisi ini pada dasarnya akan mengarahkan Pemerintahan Desa ke arah birokratisasi yang pengabdiaannya pun akan berbeda. Di samping itu akan munculnya kultur pegawai negeri sipil di desa dan dapat diarahkan kepada mesin politik baru.

Di samping itu, secara politik kedudukan Sekretaris Desa dapat membuatnya juga loyalitas ganda, satu sisi sebagai bawahan Kepala Desa maka ia harus tunduk kepada Kepala Desa. namun di sisi lain sebagai Pegawai Negeri Sipil secara otomatis maka ia juga harus tunduk kepada atasannya yaitu Bupati/Walikota. Loyalitas ganda ini lah menyebabkan kewenangan desa untuk mengatur dirinya sendiri menjadi hilang. Sebab masuknya birokrasi intervensi pemerintah Kabupaten/Kota dapat dengan mudah masuk ke desa. Jika demikian, peluang pola pembangunan yang sentralistik dan top down (dari atas) berpeluang untuk hadir kembali.

Berdasarkan uraian di atas penulis menyimpulkan beberapa hal yaitu:

- a. Mempercepat pemrosesan pembahasan dan pengesahan RUU Pemerintahan Desa menjadi UU Pemerintahan desa sebagai payung hukum manifestasi prinsip demokratisasi perdesaan serta dalam sistem pertahanan nasional dalam kerangka NKRI.
- b. Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggung jawabannya disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggung jawabannya dan kepada rakyat desa untuk menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggung jawabannya akan tetapi tetap memberi kesempatan kepada masyarakat/rakyat desa melalui Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggung jawaban yang di maksud.
- c. Mempercepat pembangunan perdesaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat terutama para petani dan nelayan melalui penyediaan prasarana, pembangunan sistem agrobisnis industri kecil dan kerajinan rakyat, pengembangan kelembagaan, penguasaan teknologi dan pemanfaatan sumber daya alam (SDA).

B. Dinamika Pemerintahan Desa

Pengertian desa akan tergantung pada sudut pandang yang digunakan, antara lain dari segi pengertian umum, pengertian sosiologis, pengertian ekonomi, dan pengertian hukum dan politik. Dari segi pengertian umum, orang kebanyakan (umum) memahami desa sebagai tempat dimana bermukim penduduk dengan 'peradaban' yang lebih terbelakang ketimbang kota. Biasanya dicirikan dengan bahasa ibu yang kental, tingkat pendidikan yang relatif

rendah, mata pencaharian yang umumnya dari sektor pertanian. Bahkan terdapat kesan kuat, bahwa pemahaman umum memandang desa sebagai tempat bermukim para petani.

Pengertian lain, dapat dijumpai dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1993: 200) yang menyebutkan bahwa “Desa adalah (1) sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan, kampung, dusun, (2) adik atau dusun (dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan kota), (3) tempat, tanah, darah”.¹⁸

Pengertian sosiologis, menurut Maschab:

Desa digambarkan sebagai suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan dimana mereka saling mengenal dan corak kehidupan mereka relatif homogen serta banyak bergantung kepada alam.¹⁹

Gambaran tersebut, pada dasarnya menonjolkan desa, selain memuat segi-segi dan sifat-sifat yang positif, seperti kebersamaan dan kejujuran, namun dipandang pula mengandung ciri negatif, seperti kebodohan dan keterbelakangan, seperti sebagian buta huruf, masyarakatnya bertani, masih belum mengenal teknologi tinggi dan masih menggunakan bahasa pengantar bukan Bahasa Indonesia, menjadi ciri dari desa.

Dilihat dari pengertian hukum dan politik, bahwa:

Dilihat dari sudut pandang hukum dan politik, yang lebih menekankan kepada tata aturan yang menjadi dasar pengaturan masyarakat, desa dipahami sebagai suatu daerah kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat, yang berkuasa (memiliki wewenang) mengadakan pemerintahan sendiri.²⁰

Pengertian ini sangat menekankan adanya otonomi untuk membangun tata kehidupan desa bagi kepentingan penduduk. Dalam pengertian ini terdapat kesan yang kuat, bahwa kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa hanya bisa diketahui dan disediakan oleh

¹⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta 1993, hlm. 200

¹⁹ Maschab, Mashuri. *Pemerintah Desa di Indonesia. PAU-Studi Sosial. UGM*. Jakarta. 2001, hlm. 52

²⁰ *Ibid*, hlm. 52

masyarakat desa, dan bukan pihak lain. Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, desa diberi pengertian baru 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”

Apa yang dikembangkan dalam kebijakan pemerintahan desa, yang kendati memuat konsep hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, namun bersamaan dengan itu pula dinyatakan bahwa desa merupakan organisasi pemerintahan terendah di bawah camat. Dengan sendirinya desa merupakan representasi (kepanjangan) pemerintah pusat. Artinya bahwa apa yang dianggap baik oleh pemerintah pusat (organisasi kekuasaan di atasnya) dipandang baik pula untuk desa. Asumsi ini bukan saja manipulatif, namun juga mempunyai tendensi yang sangat kuat untuk mengalahkan atau merendahkan keperluan, kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa. Jadi, pada hakekatnya pengertian desa itu dapat dilihat dari berbagai sudut pandang, diantaranya dari segi pengertian umum, dari sudut pandang sosiologis, dari perspektif ekonomi dan dari sudut pandang hukum dan politik.

Berdasarkan berbagai pengertian diatas, dapat ditarik beberapa ciri umum dari desa, antara lain:²¹

- 1) Desa umumnya terletak di, atau sangat dekat dengan, pusat wilayah usaha tani (sudut pandang ekonomi)
- 2) Dalam wilayah itu, pertanian merupakan kegiatan ekonomi dominan
- 3) Faktor penguasaan tanah menentukan corak kehidupan masyarakatnya
- 4) Tidak seperti di kota ataupun kota besar yang penduduknya sebagian besar merupakan pendatang, populasi penduduk desa lebih bersifat “terganti dari dirinya sendiri”

²¹ Maschab, Mashuri. *Pemerintah Desa di Indonesia. PAU-Studi Sosial. UGM. Jakarta. 2001, hlm. 52*

- 5) Kontrol sosial lebih bersifat informal, dan interaksi antar warga desa lebih bersifat personal dalam bentuk tatap muka
- 6) Mempunyai tingkat homogenitas yang relatif tinggi dan ikatan sosial yang relatif lebih ketat daripada kota.

Karakteristik desa sebagai berikut:

- 1) Besarnya peranan kelompok primer
- 2) Faktor geografik yang menentukan dasar pembentukan kelompok/asosiasi
- 3) Hubungan lebih bersifat intim dan awet
- 4) Homogen
- 5) Mobilitas sosial rendah
- 6) Keluarga lebih ditekankan fungsinya sebagai unit ekonomi
- 7) Populasi anak dalam proporsi yang lebih besar

Karakteristik yang disebutkan di atas, pada dasarnya merupakan karakteristik, yang sebagian menjadi ciri dari desa tradisional. Desa masa kini, pada dasarnya telah mengalami sejumlah perubahan, sejalan dengan bekerjanya kekuatan eksternal yang mendorong perubahan sosial di desa. Ikatan sosial yang ketat, sebagai contoh, telah mulai dilihat memudar seiring dengan munculnya ekonomi uang dan industrialisasi yang memasuki desa.

Hubungan dalam masyarakat desa dapat dikelompokkan ke dalam dua tipe yaitu *gemeinschaft* yakni suatu bentuk kehidupan bersama dimana anggota-anggotanya diikat oleh hubungan batin murni dan bersifat alamiah dan *geisselschaft* yakni suatu ikatan lahir yang struktur dan bersifat mekanik. Dari dua tipe tersebut ciri masyarakat pedesaan adalah *gemeinschaft* yaitu masyarakat paguyuban, persekutuan dan kerukunan.²²

²² *Ibid*, hlm. 55

Pada masa Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda Sebagaimana telah dimaklumi bahwa bangsa Indonesia telah mengalami pasang surut dalam perjalanan sejarah politik dan kehidupan sosial ekonominya, sejak Kerajaan-Kerajaan Mataram, Banten, Cirebon, Aceh, Deli, Kutai, Pontianak, Goa, Bone, Ternate, Klungkung, Karangasem, Badung, Bima dan lain-lainnya kehilangan kedaulatannya dan kemerdekaannya. Kerajaan-kerajaan itu satu persatu menyerahkan kedaulatan politiknya kepada V.O.C mulai tahun 1602 sampai terbentuknya Pemerintah Hindia Belanda, masih berlangsung terus menerima penyerahan-penyerahan kedaulatan kerajaan-kerajaan tersebut.

Pemerintah Kolonial Hindia Belanda yang berkuasa dari tahun 1798 sampai Maret 1942, telah mengatur sebagian besar aspek kehidupan politik, ekonomi dan sosial bangsa Indonesia, melalui berbagai cara dengan gaya dan nafas khas kolonialis. Berbagai peraturan perundang-undangan baik yang bersifat untuk sementara waktu, maupun yang dipersiapkan untuk jangka waktu yang cukup lama, yang telah dapat dipastikan akan menguntungkan Pemerintah Hindia Belanda, telah dikeluarkan dan harus ditaati sepenuhnya oleh bangsa Indonesia yang saat itu sebagai hamba-hamba Raja atau Ratu Belanda. Tidak sedikit pula peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur Desa-desanya atau yang semacam dengan Desa, sekalipun secara formal dan politis pemerintah kolonial Hindia Belanda menghormati dan mengakui serta “mempersilahkan” Adat dan Hukum Adat berlaku dan dapat digunakan sebagai landasan hukum bagi berbagai kegiatan Hukum “Golongan Pribumi” dan sebagai hukum dasar bagi desa-desanya, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan politik dan sistem kolonialisme.

Peraturan perundang-undangan yang cukup penting dan sebagai pedoman pokok bagi desa-desanya antara lain adalah:

1. *Indische Staatsregeling* Pasal 128 ayat 1 sampai 6. (mulai berlaku 2 september 1854, Stb 1854.2.)
2. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Java en Madoera*, disingkat dengan nama I.G.O (Stb.1906-83) dengan segala perubahannya.
3. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten*, disingkat dengan nama I.G.O.B (Stb. 1938-490 yo.681) dengan segala perubahannya.
4. *Reglement op de verkiezing, de schorsing en het onslag van de hoofden der Inlandsche Gemeenten op Java en Madoera* (Stb. 1907-212) dengan segala perubahannya.
5. *Nieuwe regelen omtrent de splitsing en samenvoeging van desa op Java en Madoera met uitzondering van de Vorstenlanden* (Bijblad 9308).
6. *Herziene Indonesische Reglement*, disingkat H.I.R atau Reglemen Indonesia yang diperbaharui, disingkat R.I.B (Stb 1848-16 yo Stb.1941-44).

Berdasarkan kepada ketatanegaraan Hindia Belanda, sebagaimana tersurat dalam *Indische Staatsregeling*, maka pemerintah kolonial Hindia Belanda memberikan hak untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri kepada Kesatuan-Kesatuan Masyarakat Hukum “Pribumi” dengan sebutan *Inlandsche Gemeente* yang terdiri dari dua bentuk, yaitu Swapraja dan Desa atau yang dipersamakan dengan Desa. Bagi Swapraja-Swapraja yaitu bekas-bekas kerajaan-kerajaan yang ditaklukkan tetapi masih diberi kelonggaran yaitu berupa hak menyelenggarakan pemerintahan sendiri (*self bestuur*) berdasarkan Hukum Adatnya dengan pengawasan penguasa-penguasa Belanda dan dengan pembatasan-pembatasan atas hal-hal tertentu, disebut dengan nama *Landschap*. Selanjutnya bagi Desa-desanya atau yang dipersamakan dengan Desa (Kesatuan-Kesatuan Masyarakat Hukum di luar Jawa, Madura dan Bali) mendapat sebutan *Inlandsche Gemeente* dan *Dorp* dalam H.I.R.

Untuk kepentingan pelaksanaan pemerintahan dan kemantapan sistem kolonialisme maka para pejabat pemerintah Belanda telah memberikan sekedar perumusan tentang sebutan *Inladsche Gemeente* sebagai berikut:

1. Suatu kesatuan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, yang memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan kepada Hukum Adat dan peraturan perundang-undangan Hindia Belanda untuk hal-hal tertentu, dan pemerintahannya merupakan bagian terbawah dari susunan pemerintah Kabupaten dan Swapraja. Pengertian tentang *Inlandsche Gemeente* tersebut di atas tidak lain wujudnya adalah Desa-deso, tidak secara tegas dan terperinci dicantumkan dalam I.G.O dan I.G.O.B. uraian pengertian tersebut disampaikan antara lain dalam rangkaian penyusunan I.G.O di *Volksraad* tahun 1906.
2. Masa Pemerintah Pendudukan Balatentara Jepang telah dikemukakan di atas bahwa pada bulan Maret 1942 seluruh wilayah jajahan Hindia Belanda jatuh ke dalam kekuasaan militer Jepang di mana penyerahan kekuasaannya ditanda tangani di Lembang Jawa Barat. Dengan sendirinya Jepang berkuasa atas segala sesuatunya di wilayah bekas jajahan Belanda itu yaitu Indonesia Tercinta ini. Pemerintah militer Jepang tidak banyak merubah peraturan perundang-undangan yang dibuat Belanda sepanjang tidak merugikan strategi “Perang Asia Timur Raya” yang harus dimenangkan oleh Jepang. Demikian pula Hukum Adat tidak diganggu apalagi dihapuskan. Masih tetap dapat digunakan oleh bangsa Indonesia, sepanjang tidak merugikan Jepang. Selama Jepang menjajah 3 ½ tahunm I.G.O dan I.G.O.B. secara formal terus berlaku, hanya sebutan-sebutan kepala Desa diseragamkan yaitu dengan sebutan Kuco, demikian juga cara pemilihan dan pemberhentiannya diatur oleh *Osamu Seirei* Nomor 7 tahun 2604 (1944).

Dengan demikian sekaligus pula nama Desa berganti/berubah menjadi “Ku”. Perubahan ini selaras dengan perubahanebutan-sebutan bagi satuan pemerintahan lebih atasnya. Untuk sekedar melengkapi hal di atas, maka sebagaimana dimaklumi berdasarkan *Osamu Seirei* Nomor 27 tahun 1942, maka susunan pemerintahan untuk di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Pucuk pimpinan pemerintahan militer Jepang ada di tangan Panglima Tentara ke 16 khusus untuk pulau jawa yaitu Gunsyireikan atau Panglima Tentara, kemudian disebut Saikosikikan.
2. Di bawah Panglima ada Kepala Pemerintahan militer disebut Gunseikan.
3. Di bawah Gunseikan ada koordinator pemerintahan militer untuk Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur, dengan sebutan Gunseibu.
4. Gunseibu-gunseibu ini dijabat oleh orang-orang Jepang, tetapi wakil Gunseibu diambil dari bangsa Indonesia.
5. Gunseibu membawahi Residen-Residen yang disebut *Syucokan*. Pada masa Jepang Keresidenan (*Syu*) merupakan Pemerintah Daerah Tertinggi. Para *Syucokan* semuanya terdiri dari orang-orang Jepang.
6. Daerah *Syu* terbagi atas Kotamadya (*Si*) dan Kabupaten (*Ken*).
7. *Ken*, terbagi lagi atas beberapa *Gun* (Kewedanan).
8. *Gun* terbagi lagi atas beberapa *Son* (Kecamatan).
9. *Son* Terbagi atas beberapa *Ku* (Desa).
10. *Ku* terbagi lagi atas beberapa *Usa* (Kampung).

Sekalipun menurut susunan pemerintahan Keresidenan menurut Pemerintah Daerah yang tertinggi, berarti juga termasuk kategori penting bagi strategi militer, namun ternyata Jepang mempunyai perhatian yang cukup besar terhadap Desa-desa. Desa-desa oleh Jepang dinilai

sebagai bagian yang cukup vital bagi strategi memenangkan “Perang Asia Timur Raya”. Oleh karenanya Desa-desa dijadikan basis logistik perang. Kewajiban Desa-desa semakin bertambah banyak dan bebannya semakin bertambah berat. Desa-desa harus menyediakan pangan dan tenaga manusia yang disebut Romusya untuk keperluan pertahanan militer Jepang. Dengan demikian bagi Jepang pengertian Ku (Desa) adalah Suatu Kesatuan Masyarakat berdasarkan Adat dan peraturan perundang-undangan pemerintah Hindia Belanda serta pemerintah Militer Jepang, yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri, merupakan kesatuan ketatanegaraan terkecil dalam daerah *Syu*, yang kepalanya dipilih oleh rakyatnya dan disebut *Kuco*, dan merupakan bagian dari sistem pertahanan militer. Sudah barang tentu pengertian yang terurai di atas itu tidak dapat dianggap sesuai lagi ketika Tentara Jepang bertekuk lutut kepada Sekutu pada tanggal 14 Agustus 1945.

Pada tanggal 17 Agustus 1945 bersamaan waktunya dengan diproklamasikannya kemerdekaan, berakhir sudah lembaran buku sejarah kehidupan bangsa Indonesia yang penuh dengan penderitaan dan kenistaan sejak awal penjajahan oleh Belanda dan berakhir oleh militer Jepang. Kemerdekaan membawa perubahan di segala bidang kehidupan menuju ke arah kemajuan yang telah sekian lama didambakan.

Berbagai peraturan perundang-undangan yang mengandung prinsip kejiwaan bertentangan dengan martabat bangsa yang merdeka, secara bertahap dihapuskan, dan diganti dengan yang selaras dan serasi sebagaimana layaknya di alam kemerdekaan, walaupun dengan berbagai kesulitan karena situasi politik dan keamanan pada awal Indonesia merdeka belum stabil. Barulah pada tahun-tahun setelah pemulihan kedaulatan, mulai banyak terlihat berbagai kegiatan untuk menyiapkan Undang-Undang yang mengatur pemerintahan Desa

sebagai pengganti I.G.O dan I.G.O.B. pun mengalami hambatan yang tidak kecil. Akibatnya maka hal-hal yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman yang terdapat dalam I.G.O. dan I.G.O.B. diatasi oleh berbagai peraturan yang derajatnya di bawah undang-undang. Dengan sendirinya pengertian tentang Desa atau yang semacam dengan Desa masih tetap seperti pada masa dahulu, dengan sedikit penambahan di sana-sini. Barulah kemudian setelah keluar Undang-Undang Desapraja (sebagai pengganti I.G.O. dan I.G.O.B) pada tahun 1965, didapatkan pengertian resmi tentang desa berdasarkan undang-undang Republik Indonesia.

Pada Pasal 1 Undang-Undang Desapraja (Nomor 19 Tahun 1965) dijelaskan apa yang dimaksud dengan Desapraja yaitu: Desapraja adalah Kesatuan Masyarakat Hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. Jadi Desapraja pada undang-undang tersebut di atas itu hanyalah nama baru bagi Desa yang sudah ada sejak berabad-abad yang lampau, yang memiliki pengertian sama seperti di atas. Undang-Undang Desapraja tidak berumur lama, sebab ketika Orde Baru lahir, undang-undang yang jiwanya dan sistem pengaturannya akan dapat membawa ke arah ketidakstabilan politik di Desa-desa, dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969

Sejak Lahirnya Orde Baru hingga Sekarang Sejak Undang-Undang Desapraja dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-Undang Nomor 6 tahun 1969, sampai saat lahir dan berlakunya Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979) maka selama 10 tahun Desa-desa di seluruh Indonesia tidak memiliki landasan hukum berupa undang-undang. Selama 10 tahun itu pengertian tentang Desa diambil dari berbagai sumber baik dari peraturan-peraturan maupun dari pendapat para ahli.

Pengertian Desa yang didasarkan kepada undang-undang yang dapat dipergunakan sebagai pegangan atau patokan bagi berbagai kepentingan baik bagi kalangan masyarakat maupun aparatur pemerintah terdapat pada Pasal 1 huruf a dari Undang-undang tentang Pemerintahan Desa (Undang-Undang No 5 Tahun 1979) yaitu: Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya esatuan Masyarakat Hukum, yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan urusan rumahtangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan adanya secara resmi pengertian tentang Desa sebagaimana tersebut di atas, maka pengertian atau batasan-batasan tentang Desa tidak perlu lagi dirumuskan oleh berbagai pihak maupun dalam berbagai peraturan yang derajatnya di bawah undang-undang. Sebagai akibat logis adanya pengertian atau batasan Desa secara resmi sebagaimana tersebut di atas, maka sekaligus terjadi pula keseragaman sebutan atau nama yaitu Desa bagi bermacam bentuk atau corak Kesatuan-kesatuan Masyarakat Hukum yang memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri dengan sebutan atau nama setempat seperti Marga, Nagari, Kuria, Nagorey dan lain-lainnya, yang tersebar di seluruh Indonesia. Sekalipun demikian masih harus dimaklumi bilamana masyarakat awam yang berada di luar Jawa, Madura dan Bali masih menyebut Desanya dengan nama atau sebutan yang dahulu, karena setiap perubahan sekalipun hanya perubahan sebutan memerlukan waktu untuk bisa diterima sehingga membudaya. Telah dimaklumi bahwa Desa dalam perjalanan sejarahnya telah mengalami perubahan baik yang menyangkut aspek yuridis formal maupun yang berkaitan dengan luas wilayah, sistem dan pola ketahanan masyarakat, prasarana dan sarana, sumber-sumber penghasilan, sistem administrasi pemerintahan, lembaga-lembaga

kemasyarakatan susunan organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa dan lain-lainnya, namun pada hakikatnya ada anasir penting yang melekat pada setiap Desa yang tidak mungkin mudah berubah karena perubahan zaman yaitu:

- a. Pada zaman atau masa manapun Desa merupakan satuan organisasi ketatanegaraan (sekalipun terkecil dan paling sederhana) dalam suatu negara (Kerajaan atau Republik).
- b. Pemerintah Desa merupakan pemerintahan terendah dalam susunan pemerintahan negara (Kerajaan atau Republik).
- c. Adanya hak untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri.
- d. Dalam suatu wilayah yang batas-batasnya jelas dan tertentu.
- e. Ada penduduknya atau masyarakat dalam jumlah yang cukup besar sesuai persyaratan, yang hidup secara tertib dan bertempat tinggal pada lokasi-lokasi yang sudah tetap.
- f. Kepalaanya dipilih secara langsung, bebas dan rahasia oleh penduduk Desa yang berhak.
- g. Memiliki kekayaan sendiri (fisik ekonomis dan non fisik ekonomis).
- h. Ada Landasan Hukum (tertulis dan tidak tertulis) yang ditaati oleh masyarakatnya bersama aparaturnya Pemerintah Desa.
- i. Mempunyai nama, yang tetap dan lestari serta mengandung makna tertentu bagi masyarakatnya.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usuk dan adapt istiadat setempat yang diakui dalam sistim pemerintahan nasional dan berada didalan daerah kabupaten. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan pengertian desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah, yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat .

C. Politik Hukum

Pembahasan mengenai politik hukum sesungguhnya ingin menjelaskan bagaimana kedudukan politik terhadap hukum dan sebaliknya. Hingga saat ini para ahli masih berbeda pendapat mengenai kedudukan tersebut. Ada yang berpendapat bahwa kedudukan politik terhadap hukum berada dalam posisi *interplay* (saling memengaruhi). Namun, di samping itu ada pula yang berpendapat bahwa posisi hubungan antara politik dan hukum adalah terpisah sama sekali. Hans Kelsen, misalnya, menegaskan keterpisahan tersebut dengan menyebutkan hukum sebagai unsur yang bersifat otonom. Dengan ajaran hukum murninya, Kelsen sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo menegaskan, “*alles ausscheiden mochte, was nicht zu dem exakt als Recht bestimmten Gegenstande gehort*” (semua hal yang tidak berhubungan dengan hukum harus dikeluarkan).²³

Michael D Bayles melihat hubungan politik dan hukum dari tiga pola interaksi yang terbangun di antara keduanya. Pola pertama, yang disebutnya sebagai pola empiris yaitu pola di mana politik mempunyai pengaruh yang sangat besar di dalam proses pembentukan konstitusi. Di sini dapat dikatakan bahwa politik membentuk hukum. Pola yang kedua adalah pola hubungan yang bersifat analitis, yaitu pola yang menggambarkan hukum membutuhkan kekuasaan politik agar dapat berlaku efektif. Pola ini meski diakui oleh Hans Kelsen, namun ia menolak adanya kebergantungan hukum terhadap politik dengan alasan efektivitas tersebut.²⁴

²³ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, cetakan kedua Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm.7

²⁴ Michael Bayles, *Law and Politics*, hlm. 137. Sebagaimana diunduh dari <<http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1014/14.pdf>>

Kelsen berpendapat bahwa meskipun banyak kalangan yang berpendapat adanya korelasi antara kekuasaan dan efektivitas hukum, menurut teori yang dibangunnya, hukum merupakan tatanan atau organisasi kekuasaan yang bersifat khas atau spesifik.²⁵

Pola yang ketiga adalah pola hubungan yang bersifat normatif. Di dalam pola ini, politik harus menyediakan kekuatan normatif bagi berlakunya hukum. Penegasan hubungan politik dan hukum ini perlu dilakukan agar dapat dipahami di bagian mana saja politik dapat berjaln dengan hukum dan di bagian mana saja politik memang harus berpisah dari hukum. Tidak adanya penegasan hubungan politik dan hukum berpretensi melahirkan pemahaman yang menempatkan hukum dalam posisi yang tidak suprematif. Kecenderungan itu ditangkap oleh Mahfud M.D, ketika menghadapi pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh mahasiswa hukum seputar ketidakberdayaan hukum di hadapan politik, sebagaimana ia kemukakan berikut ini: Tidak sedikit dari para mahasiswa hukum yang heran ketika melihat bahwa hukum ternyata tidak seperti yang dipahami dan dibayangkan ketika di bangku kuliah. Mereka heran ketika melihat bahwa hukum tidak selalu dapat dilihat sebagai penjamin kepastian hukum, penegak hak-hak masyarakat, atau penjamin keadilan. Banyak sekali peraturan hukum yang tumpul, tidak mempan memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum.

Bahkan banyak produk hukum yang lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan...Ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul juga pertanyaan berikutnya tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif...²⁶

²⁵ Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara [General Theory of Law and State]* diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2006, hlm.175

²⁶ Mahfud.M.D., *op.cit*, hlm. 9

Jawaban atas problematika tersebut tidak dapat disederhanakan dengan mengidentifikasi politik dalam wujud *law in action* atau dengan memutus keterkaitan antara politik dengan hukum. Perubahan di bidang-bidang non-hukum, seperti politik, ekonomi, sosial, dan budaya, baik secara langsung maupun tidak langsung memberikan pengaruh yang signifikan terhadap hukum. Menghadapi kenyataan itu, menurut Satjipto Rahardjo, cara-cara analisis yang murni dan formal sangat dirasakan kekurangannya.²⁷

Hukum harus selalu hidup di masyarakat mengingat keberadaan hukum sangat berkaitan dengan keberadaan masyarakat itu sendiri, seperti dikemukakan oleh Celcius, “*ubi societas, ibi ius*”.²⁸

Menjawab problematika hubungan hukum dan politik, Theo Huijbers mengemukakan pandangannya tentang posisi hukum terhadap kekuasaan sebagai berikut:

1. Hukum tidak sama dengan kekuasaan. Pandangan ini didasarkan kepada alasan bahwa hukum akan kehilangan arti bila disamakan dengan kekuasaan, sebab hukum bermaksud menciptakan suatu aturan masyarakat yang adil, berdasarkan hak-hak manusia yang sejati. Menurut Huijbers, tujuan itu hanya tercapai kalau pemerintah mengikuti norma-norma keadilan dan mewujudkan suatu aturan yang adil melalui undang-undang. Dari situ, Huijbers menyimpulkan bahwa hukum berada di atas pemerintah dan karenanya pemerintah harus bertindak sebagai pelayan hukum, dan bukan penguasa hukum.²⁹ Di samping itu, hukum tidak hanya membatasi kebebasan individual terhadap kebebasan individual yang lain, tetapi juga kebebasan pihak yang berkuasa di dalam negara. Dengan begitu, menurut Huijbers, hukum melawan penggunaan kekuasaan dengan sewenang-wenang. Ini dapat diartikan bahwa di dalam suatu negara terdapat kekuasaan yang lebih tinggi daripada pemerintah, yaitu kekuasaan rakyat.
2. Hukum tidak melawan pemerintah negara, akan tetapi sebaliknya membutuhkan keberadaan pemerintah untuk mengatur hidup bersama. Pandangan Huijbers di atas, walaupun mengakui adanya pengaruh politik atau kekuasaan terhadap hukum, namun dalam batasan praktis pengaruh itu tidak dapat mencampuri eksistensi hukum. Hukum bersifat mengikat sekalipun terhadap negara yang membuat hukum itu sendiri. Pandangan Huijbers itu agaknya memiliki kesamaan dengan konsep *rechstaat* yang berkembang di Eropa Kontinental.

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu...op.cit*, hlm.286

²⁸ F.Isjwara,*op.cit*, hlm.79

²⁹ Waldemar Besson dan Gotthard Jasper, *The Rule of Law and Justice Bind All State Authority*, dalam Josef Thesing (ed), *The Rule of Law*, Sank Augustin:Konrad Adenaue Stiftung, 1997, hlm.80

Sebagaimana dikemukakan oleh Waldemar Besson dan Gotthard Jasper³⁰ bahwa di dalam negara demokrasi yang menganut prinsip *rule of law* atau *rechtstaat*, pemegang kekuasaan terikat oleh hukum dan keadilan.

Berdasarkan berbagai penjelasan mengenai hubungan politik dan hukum, penjelasan Bayles tentang pola hubungan yang terbangun di antara hukum dan politik agaknya lebih menggambarkan gradasi hubungan yang lebih ideal. Melalui pola-pola hubungan yang diuraikannya, agaknya Bayles ingin menjelaskan posisi hukum yang suprematif tanpa mengesampingkan faktor-faktor non-hukum yang lain. Dalam kaitannya dengan keberadaan negara, penjelasan Bayles tersebut relevan dengan esensi institusi negara, yang oleh C.F.Strong diidentifikasi *as distinct from all other forms of association, is the obedience of its members to the law*.³¹

³⁰ C.F.Strong, *Modern Political Constitution*, revised edition, London: Sidgwick and Jackson, 1952, hlm.4

³¹ Pendapat tersebut dikemukakan oleh sarjana politik mazhab Chicago (*Chicago School*) dengan tokoh-tokohnya adalah Charles E.Merriam dan Harold J Laswell. Bagi mereka, esensi dari politik adalah kekuasaan, terutama kekuasaan untuk menentukan kebijakan publik. Lihat Miriam, Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi.Cetakan Ketiga (Jakarta:Gramedia Pustaka Utama,2008), hlm.73