

BAB II

KONSEP NEGARA KESATUAN, SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DAN DESA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PASACA REFORMASI

A. Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

Masing-masing negara di dunia memiliki bentuk negara, tidak terkecuali Indonesia. Berangkat dari sejarah yang panjang atas perebutan kemerdekaan bangsa Indonesia, dan melalui perdebatan panjang para *the founding fathers* republik ini, maka bersepakatlh Negara Kesatuan (*unitaris*) adalah keputusan final dari bentuk Negara Indonesia.

Walaupun di awal-awal menjelang kemerdekaan, perdebatan yang begitu banyak menguras energi saat itu adalah perdebatan tentang dasar negara Indonesia (*philosofische grondslag*) dan bentuk negara. Terdapat dua kelompok pandangan dalam sidang BPUPKI yang berbeda pandangan, yaitu kelompok nasionalis Islam yang menghendaki Indonesia berdasarkan Agama (Islam). Sedangkan kelompok yang kedua dari kalangan nasionalis sekuler, yang menghendaki dasar negara Indonesia harus ada pemisahan antara hubungan agama dan negara. Kedua kelompok tersebut saling mempertahankan pendapatnya masing-masing, sehingga menemui jalan buntu.

Akibat saling bersikukuh, pada akhirnya dibentuklah Panitia kecil yang beranggotakan sembilan orang atau dikenal dengan sebutan (Panitia 9).⁷⁰ Tepatnya pada tanggal 22 Juni 1945, kedua kelompok tersebut mencapai sebuah kesepakatan dalam bentuk kompromis, atau meminjam istilah Mahfud MD mencapai *modus vivendi*⁷¹ (kesepakatan luhur) dari kedua pihak. Adapun hasil dari kesepakatan kedua pihak terangkum ke dalam sebuah piagam yang kemudian dikenal dengan sebutan Piagam Jakarta (*Jakarta Charter*).⁷² Berawal dari perdebatan dasar negara hingga perumusan bentuk negara yang kemudian menjadi rumusan dalam UUD nantinya.

Perubahan pembukaan UUD dan batang tubuh UUD hasil kerja BPUPKI ini oleh PPKI mencerminkan kuatnya perdebatan mengenai paham yang berkembang di tubuh panitia itu, yakni golongan kebangsaan atau nasionalis sekuler dan golongan Islam atau golongan nasionalis religius. UUD 1945 yang disahkan PPKI tersebut terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh,

⁷⁰ Adapun kesembilan panitia itu adalah Soekarno, Hatta, Wachid Hasyim, A. Maramis, Abikusno Tjokrosujoso, A Kahar Mudzakir, H. Agus Salim, Ahmad Soebardjo, Moh. Yamin.

⁷¹ Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta, UII Press, 1993) hlm. 44

⁷² Dan selanjutnya terdapat perubahan dalam Piagam Jakarta pada tanggal 18 Agustus 1945 dalam sidang BPUPKI yang diusulkan oleh Hatta. perubahan Piagam Jakarta diantaranya; 1. “Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya”. Menjadi “Ketuhanan Yang Maha Esa”. 2. Pasal 6 batang tubuh UUD yang semula berbunyi “Presiden ialah orang Indonesia asli yang beragama Islam” diganti “Presiden ialah orang Indonesia asli”. 3. Pasal 28 batang tubuh UUD yang semula berbunyi “Negara berdasarkan asas ke-tuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” diganti menjadi “negara berdasarkan Ke-tuhanan Yang Maha Esa”. Pasal ini menjadi pasal 29 UUD nantinya.

dimana Batang Tubuh terdiri dari 16 Bab, dan 37 Pasal, empat pasal Aturan Peralihan, dan dua ayat Aturan Tambahan.⁷³

Dalam sejarah keberlakuan UUD 1945 ternyata tidak berlangsung lama. Belum lagi mencapai usia lima tahun UUD ini diganti dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) yang berlaku sejak tanggal 27 Desember 1949. Pergantian UUD terjadi karena terjadinya perubahan bentuk negara, dari negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945, diganti dengan negara Indonesia Serikat yang berdasarkan konstitusi RIS. Hal itu diakibatkan oleh situasi dan kondisi politik serta militer di tanah air. Akhirnya terbitlah Undang-undang Federal No. 7 tahun 1950 pada tanggal 15 Agustus 1950. Yang isinya adalah Indonesia kembali menjadi negara kesatuan dengan memberlakukan UUDS 1950 yang merupakan hasil perubahan dari konstitusi RIS.⁷⁴

Sedangkan perdebatan mengenai bentuk negara Indonesia, Soekarno dan Hatta berselisih paham mengenai bentuk Negara Indonesia. Soekarno mati-matian mempertahankan konsep bentuk negara kesatuan sebagai kelanjutan dari Nusantara yang pernah berjaya dimasa silam. Sedangkan Hatta pada dasarnya memilih Indonesia sebagai negara federal saja, karena dengan alasan mempertimbangkan kondisi geografis, budaya, entis, dan bangsa yang berbeda, sehingga pilihan yang tepat menurut Hatta adalah

⁷³ Slamet Effendy Yusuf & Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia*, (Jakarta, PIS, 2000) hlm. 10

⁷⁴ Negara bagian pada waktu itu diantaranya; Negara Indonesia Timur (1946), Negara Sumantera Timur (1947), Negara Pasundan (1948), Negara Sumantera Selatan (1948), Negara Jawa Timur (1948) dan Negara Madura (1948).

bentuk negara federal. Berbeda dengan Soepmo yang lebih bersepakat dengan konsep negara integral, karena menurutnya bentuk negara integralistik merupakan bentuk negara yang paling ideal dan sesuai dengan kondisi kebangsaan Indonesia.

Adapun konsep dan gagasan tentang terbentuknya negara kesatuan sendiri jauh sebelum kemerdekaan Indonesia. Hal demikian itu pernah dikemukakan Yamin.

Dasar unitarisme sejak Kongres Indonesia Muda (Sumpah Pemuda) 28 Oktober 1928 membuang dasar federalisme dan kebusukan rasa kepulauan atau kedaerahan (insularisme, provincialisme) dan menanam kesatuan Indonesia atas dasar persatuan bangsa, daerah tanah air dan bahasa di bawah lindungan satu bendera Merah-Putih.⁷⁵

Kongres Pemuda yang dilaksanakan pada tanggal 28 Oktober itu merupakan gagasan awal tentang cita-cita negara kesatuan. Diantaranya hasil dari kongres tersebut yang kemudian dikenal dengan sebutan “Sumpah Pemuda” yang berisikan komitmen berbangsa satu, bertanah air satu, dan berbahasa satu Indonesia. Dengan demikian komitmen persatuan di dalam negara kesatuan merupakan bagian dari *resultante* politik para pendiri republik ini. walaupun sejatinya ada beberapa kalangan berpendapat yang membedakan makna “kesatuan” dan “persatuan”.

Jika mengacu pada teori–teori modern, maka bentuk negara terdapat dua bentuk, yaitu bentuk negara kesatuan (unitarisme) dan bentuk

⁷⁵ M. Yamin. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta, Djambatan, 1951) hlm. 81

negara serikat (federal). Negara kesatuan ialah, suatu negara yang merdeka dan berdaulat, dan seluruh negara yang berkuasa hanya ada satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Negara kesatuan pada umumnya menggunakan dua sistem pemerintahan, ada kalanya menggunakan sistem sentralisasi dan ada pula yang menggunakan sistem desentralisasi. Sistem desentralisasi, merupakan pilihan asas yang tepat bagi negara kesatuan, dibandingkan asas otonomi.⁷⁶ Sedangkan Indonesia sendiri adalah negara kesatuan dengan menganut sistem desentralisasi.

Mengenai terminologi “kesatuan” dalam negara kesatuan. Dalam hal ini diungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie. Bahwa istilah keatuan yang bersifat persatuan itu harus dikembalikan kepada bunyi rumusan sila ketiga dalam Pancasila, yaitu “Persatuan Indonesia”, bukan “Kesatuan Indonesia”. Karena menurut Jimly, persatuan istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis. Bentuk negara keatuan telah termaktub dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1). “ Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Negara kesatuan merupakan konsepsi tentang bentuk negara, dan republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam rangka UUD 1945.⁷⁷

⁷⁶Ni'matul Huda, *Berkayuh Diantara Bentuk Negara Kesatuan Dan Federal*, Jurnal Konstitusi PSHK UII, Vol.1.No.01. Hlm. 60

⁷⁷Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme* (Jakarta, Konstitusi Press, 2006) hlm. 213

Berbeda dengan pendapat Jimly, Kusnardi dan Harmaily⁷⁸ Ibrahim mempunyai pendapat yang berbeda mengenai istilah “bentuk” negara kesatuan. Ia berpendapat, istilah “bentuk” ada kalanya digunakan sebagai kesatuan atau federasi, dan ada kalanya juga digunakan sebagai istilah republik. Seharusnya istilah “bentuk” digunakan dan ditujukan kepada pengertian republik. Sedangkan istilah “susunan” lebih tepatnya digunakan dalam pengertian negara kesatuan atau federasi. Sehingga akan mendapatkan pengistilahan bentuk negara adalah republik, sedangkan susunan negaranya adalah negara kesatuan atau federasi. Pendapat ini didasarkan kepada penyebutan bentuk di dalam UUD 1945, UUD RIS, dan UUD Sementara 1950, serta dalam Mukadimah⁷⁹.

Apabila dilihat dalam UUD 1945 Pasal I ayat (1), bahwa Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Sedangkan prinsip negara kesatuan ialah, bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintahan pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local*

⁷⁸Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet ke-5 (Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH UI, 1983) Hlm.166

⁷⁹ Alinea III Mukadimah UUD RIS disebutkan “*maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik federasi....*” dan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD RIS “*Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk federasi*”. Serta juga dalam Alinea III mukadimah UUD Sementara, menyebutkan “*maka demi ini kami menyusun kemerdekaan itu dalam suatu piagam Negara yang berbentuk republik kesatuan....*” dan dipertegas dalam Pasal 1 ayat (1) UUD Sementara 1950, menyatakan “*Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan*”.

government), sehingga urusan –urusan negara dalam negara-negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara tersebut ialah pemerintah pusat.⁸⁰

Dalam negara kesatuan, tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang di urus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahikan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.⁸¹

Sedangkan menurut C.S.T. Kansil, negara kesatuan merupakan negara yang merdeka dan berdaulat dimana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Negara kesatuan dapat pula berbentuk negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala sesuatu dalam negara tersebut langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, dan daerah-daerah tinggal melaksanakannya. Kemudian yang kedua, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, dimana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan swantara.⁸² Sedangkan perbedaan negara kesatuan dan federal dapat dilihat dari derajat

⁸⁰Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta, Grafindo Persada, 2005) hlm. 92

⁸¹*Ibid.*, Hlm. 93

⁸²C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, cetakan kedua, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985) hlm. 71-72

desentralisasinya.⁸³ Dalam negara kesatuan desentralisasi dibagikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, dan terdapat fungsi pengawasan dari pemerintahan di atasnya (pemerintah pusat). adanya fungsi pengawasan inilah yang menjadi hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam rangka negara kesatuan.

Lain halnya pendapat Sri Soemantri, adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan.⁸⁴ Sedangkan Mariam Budiarjo menegaskan perbedaan negara federal dan kesatuan yang terdesentralisasi hanya bersifat nisbi.⁸⁵ Ia menambahkan perbedaan kecenderungan atau perbedaan perjalanan arah antara otonomi dan federal menjadi satu titik temu persamaan antara sistem negara kesatuan berotonomi dengan sistem negara federal. Dengan demikian dapat disimpulkan, sepanjang otonomi dapat dijalankan secara wajar dan luas, maka perbedaan negara kesatuan yang berotonomi dengan Negara federal menjadi suatu perbedaan gradual belaka.⁸⁶ Sementara itu, mengenai pilihan negara kesatuan merupakan sikap ambisius para pendiri bangsa ketimbang negara federal yang dianggap sebagai bentuk

⁸³Hans Kalsen, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (Bandung, Nusa Media, 2014) cet.14. hlm 448

⁸⁴ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*, (Jakarta, Rajawali Press) hlm. 52.

⁸⁵ Mariam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Cet.XIII, (Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 1992) hlm.273

⁸⁶ *Ibid.* Hlm. 274

perpecah belahan bangsa. Menurut Gaffar Karim⁸⁷, pilihan negara kesatuan pada intinya hanya *visible* dalam sebuah masyarakat yang memiliki *character gemeinschaft* relatif tunggal. Pilihan negara kesatuan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang didominasi oleh pemerintah pusat, adalah salah satu alasan untuk tetap menjaga negara kesatuan dan integritas bangsa.⁸⁸ Jika pertimbangannya adalah demikian, maka tidaklah mutlak bahwa prinsip negara kesatuan secara keseluruhan terkendalikan oleh pemerintah (pusat). Akan tetapi syarat dari negara kesatuan haruslah berdaulat, dan tidak ada lembaga atau pemerintahan lain yang berdaulat di atas kedaulatan pemerintah (pusat).
oleh karena itu, Strong berpendapat, ada dua ciri yang terdapat dalam negara kesatuan.

first, the supremacy of the central parliament . second, the absence of subsidiary sovereign bodies. Adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat.⁸⁹

Dengan demikian yang menjadi hakikat dari negara kesatuan ialah bahwa kedaulatan-kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan badan legislatif lain selain dari badan legislatif pusat.

⁸⁷ Gaffar Karim, Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011) hlm.61-65

⁸⁸ Zayanti Mandasari, *Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi*, Tesis (Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2015) hlm. 35

⁸⁹ Strong, dikutip dari Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI (kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Daerah Otonomi Khusus)*, (Bandung, Nusa Media, 2014) hlm. 6

menurut pendapat Mariam Budiardjo, bahwa negara kesatuan itu merupakan bentuk negara dimana ikatan serta integrasi paling kokoh.⁹⁰

Sedangkan menurut pandangan M. Yamin tentang Negara kesatuan

Unitarisme menghendaki satu negara yang bersatu atas dasar kesatuan. Negara kesatuan membuang federalisme, dan dijalankan dengan secara otonomi di daerah-daerah, karena untuk kepentingan daerah maka untuk pembagian kekuasaan dan kemerdekaan harus pula dijalankan secara adil menurut keharusan administrasi dan kepentingan.⁹¹

Pilihan Indonesia menjadi negara kesatuan, didasarkan bukan hanya sekedar kepentingan atau sikap politik, melainkan juga didasarkan atas komitmen persatuan dan keadilan. Sikap Indonesia memilih bentuk negara kesatuan sepertinya menjadi konsep pilihan sebelum kemerdekaan Indonesia. Jika melihat dari pandangan Yamin di atas, maka negara kasatuan lebih tepatnya menggunakan asas otonomi bagi daerah-daerah otonom di bawahnya. Pemberian otonomi dalam rangka pembagian kekuasaan (*distribution of power*) kepada daerah untuk menjalankan dan mempertimbangkan kesejahteraan masyarakat secara adil. Semakin jauh akses masyarakat dengan pemerintahannya, maka semakin tidak merata program pemerintah. Sehingga akan terlihat tampak kesenjangan sosial masing-masing daerah.

⁹⁰ Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, Gramedia, 2008) hlm. 269-270

⁹¹ M. Yamin. *Proklamasi dan Konstitusi Republik.... Op.Cit.*, hlm. 81

B. Sistem Pemerintahan Daerah

Ketika melihat dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Dari sini dapat dilihat, bahwa Indonesia sebagai negara kesatuan menganut sistem “pembagian kekuasaan” dan “pemisahan kekuasaan” yang terdesentralisasi. Frasa “dibagi” menunjukkan pusat dan daerah memiliki pemerintahan tersendiri, tidak adanya kewenangan mutlak dari pusat. melainkan keduanya menunjukkan terciptanya adanya hubungan kewenangan dan pengawasan yang sinergis sebagai pilihan dari negara kesatuan.

Sedangkan dalam penjelasan Pasal 18 tersebut sebelum amandemen, mempertegas posisi daerah yang berada dalam satu bentuk negara kesatuan, akan tetapi kekuasaannya menganut sistem pembagian. “oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Provinsi dan daerah Provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechts-gemeenschappen*) “. ⁹²

Kemudian dilanjutkan ayat (2) yang menegaskan “*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri*

⁹² Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum Amandemen.

urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Pemerintahan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dijalankan dengan asas otonomi, dimana kewenangan mengatur dan mengurus pemerintahan sendiri secara mandiri adalah kewenangan pemerintah setempat. Tidak lagi seperti masa Orde Baru, kekuasaan dan kewenangan daerah didekte oleh pusat (sentralistik), sehingga daerah tidak lagi memiliki kebebasan nasib untuk menentukan dirinya sendiri secara mandiri, sehingga wajar daerah memiliki ketergantungan yang kuat terhadap pusat. Kewenangan secara mandiri bukan berarti untuk bertindak sendiri-sendiri, melainkan kebebasan untuk mewujudkan kesejahteraan secara adil.

Sebagaimana sudah disinggung dalam bab sebelumnya tentang istilah otonomi dan desentralisasi. Otonomi sendiri merupakan hak dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Sedangkan mandat konstitusi untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya acap kali menemukan berbagai ganjalan dalam perjalanannya. Walaupun pada dasarnya ada batasan-batasan tertentu dalam menjalankan otonomi, semisal hal-hal yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, dan suatu hal yang tidak bertentangan dengan undang-undang di atasnya, serta adanya fungsi pengawasan supervisi pada pemerintah daerah. Batasan-batasan tersebut nampaknya menjadi alat pengawasan oleh pusat kepada daerah. Sehingga menimbulkan kesan, otonomi yang diberikan nampaknya tidak sepenuh hati.

Otonomi secara substantif selain didefinisikan sebagai “hak dan kewajiban”, otonomi juga diartikan sebagai “penyerahan”. Oleh karena itu, dalam pandangan Ateng Syafrudin⁹³, penyerahan dalam hal otonomi yang diberikan oleh pusat kepada daerah terdapat dua bentuk penyerahan dalam otonomi yaitu, penyerahan penuh dan penyerahan tidak penuh. Penyerahan penuh adalah penyerah baik tentang asas-asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang cara menjalankan kewajiban (pekerjaan), semua diserahkan pada pemerintah daerah. Sedangkan penyerahan tidak penuh, hanya cara menjalankan saja, sedangkan asas-asas atau prinsip-prinsipnya ditetapkan oleh pemerintah pusat. bentuk yang kedua ini disebut dengan hak *medebewind*. Melihat dari pendapat tersebut, jika otonomi diartikan sebagai penyerahan, maka otonomi hari ini penyerahannya masuk pada katagori penyerahan yang kedua, penyerahan tidak penuh. Hal ini bertolak belakang dengan mandat konstitusi UUD 1945, yang menyebutkan secara tegas bahwa, “pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya...”. Dalam frasa “seluas-luasnya” prinsip dan cara menjalankan otonomi adalah kewenangan daerah bukan pusat. Pusat kepada daerah memiliki fungsi pengawasan yang dijalankan dengan melaksanakan tugas pembantuan. Lain halnya dengan Andi Mustari⁹⁴, bahwa negara dapat dilihat dari bentuk negaranya. Ia berpendapat bentuk negara dapat menggambarkan atau menjelaskan pembagian kekuasaan dalam satu negara secara vertikal yaitu antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

⁹³ Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta; Hakikat Otonomi dan Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, (Yogyakarta, Citra media, 2006) hlm. 2-3

⁹⁴ Andi Mustaripide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, (Jakarta, Gaya Media Pratama, 1999) hlm.23

sedangkan Solly Lubis⁹⁵ berpendapat, masalah pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara, dan perihal pemerintahan daerah itu sendiri serta hubungannya dengan pemerintah pusat tergantung pada bentuk negara kesatuan atau negara serikat. Sedangkan kemungkinan negara-negara kesatuan itu masih dapat dibedakan dengan menggunakan sistem negara kesatuan sentralisasi atau negara kesatuan desentralisasi.

Dengan demikian, UUD 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Adapun ketetapan MPR tersebut berisikan, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proposional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Disamping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keaneka ragaman masing-masing daerah.⁹⁶

Otonomi di daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Bukan pula sekedar menampung kenyataan negara yang luas, penduduk yang banyak, dan berpulau-pulau. Lebih dari itu,

hlm.138 ⁹⁵ M. Solly Lubis, *Hukum Tatanegara*, cet.V (jakarta, Mandar Maju,1992)

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 18-19

otonomi di daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Tidak kalah penting, otonomi di daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan.⁹⁷ Otonomi diberikan kepada pemerintah daerah dalam perjalanannya memang tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Landasan konstitusional sebelum ada perubahan UUD 1945, yang mengulas tentang pemerintah daerah hanya satu pasal saja, selebihnya diatur dalam undang-undang yang secara eksplisit dan konsep desentralisasi, namun pada kenyataannya dan prakteknya, otonomi hanya berhenti pada supra pemerintahan yang bersifat sentralistik, dalam arti lain, otonomi bersifat simbolik.

Ketika diawal-awal reformasi, tepatnya perubahan tahap kedua UUD 1945. Yang secara spesifik mengulas perubahan Pasal 18 tentang pemerintahan daerah, maka ada beberapa asas yang menjadi usulan dan mungkin tidak pernah ada dimasa-masa sebelumnya. Diantaranya pernah diungkapkan Bagir Manan yaitu. *Pertama*, prinsip pemberian dan pengakuan otonomi luas kepada daerah. segala urusan yang tidak secara tegas ditentukan sebagai urusan pusat adalah urusan daerah. *Kedua*, daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri segala urusan rumah tangga daerah sebagai urusan rumah tangga sendiri dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan UUD 1945, Undang-undang dan berbagai kebijaksanaan nasional yang tidak bertentangan dengan asas-asas dan wewenang daerah. *Ketiga*, hak daerah untuk memperoleh manfaat sebesar-besarnya atas segala potensi dan kekayaan yang ada di

⁹⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta, PSH UII, 2001) hm. 3

daerahnya masing-masing. *Keempat*, segala bentuk eksploitasi kekayaan negara (rakyat) yang ada di daerah oleh pusat atau atas nama pusat, harus diikuti dengan ketentuan pembagian hasil antara pusat dan daerah. *Kelima*, pemerintahan daerah disusun dalam satuan pemerintahan propinsi, kabupaten, kota dan desa yang dibentuk dengan undang-undang. *Keenam*, pemerintah propinsi, kabupaten, kota, dan desa diselenggarakan masing-masing oleh gubernur, bupati, walikota, dan kepala desa yang dipilih langsung oleh rakyat (secara demokratis) daerah yang bersangkutan. *Ketujuh*, di setiap propinsi, kabupaten, dan kota diadakan DPRD yang dipilih langsung oleh rakyat daerah bersangkutan sebagai pembentuk peraturan daerah, mengawasi pemerintahan daerah, menetapkan APBD dan wewenang lain yang ditetapkan dengan undang-undang. Peraturan daerah, dari setiap daerah yang bersangkutan disahkan masing-masing oleh gubernur, bupati, dan walikota dan dimuat dalam lembaran daerah. *Kedelapan*, gubernur, bupati, walikota, dan kepala desa dapat diberhentikan atas resolusi dua pertiga anggota DPRD karena melakukan perbuatan melawan hukum, bertingkah laku tidak pantas, melalaikan tugas, atau karena tidak cakap. *Kesembilan*, pemerintahan daerah dapat menjalankan tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan atau berdasarkan undang-undang. *Kesepuluh*, ketentuan lebih lanjut diatur dengan undang-undang.⁹⁸ Usulan semacam itu memanglah tepat, karena bagaimanapun juga otonomi harus memiliki landasan konstitusional yang kuat. Akan tetapi akan menjadi anomali jika tujuan otonomi hanya untuk mencegah terjadinya disintegrasi bangsa yang

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 5-6

kian menganga. Seharusnya tujuan otonomi hendaknya berorientasi pada pembangunan yang meliputi aspek-aspek kehidupan dan penghidupan, jika dilihat demikian maka otonomi lebih condong terhadap kewajiban daripada hak.

Untuk menjalankan dan menyelenggarakan pemerintahan pusat dan daerah, pemerintah berpedoman kepada beberapa asas, yaitu.⁹⁹

1. *Asas keahlian.* Asas keahlian dilihat pada susunan pemerintahan pusat. semua hal diolah oleh ahli-ahli antara lain dalam susunan kementerian-kementerian seharusnya ahli-ahli urusan yang menjadi kompetensinya.
2. *Asas Kedaerahan.* Dengan bertambah banyaknya kepentingan-kepentingan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah pusat karena bertambah majunya masyarakat. Pemerintah tidak dapat mengurus kepentingan-kepentingan itu dengan baik, tanpa berpegang pada asas kedaerahan dalam melakukan pemerintahan.

Selain asas otonomi, pemerintahan daerah dijalankan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (delegasi). Desentralisasi merupakan asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pusat kepada daerah atau dari daerah yang lebih tinggi kepada daerah yang lebih rendah. Wewenang yang diserahkan tadi sepenuhnya

⁹⁹ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah; Kajian Tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*, Yogyakarta, UII Press, 2006. Hlm 1

menjadi tanggungjawab daerah tersebut. Semisal perencanaan, politik, pembiayaan dan seterusnya.¹⁰⁰

Selanjutnya asas dekonsentrasi. Merupakan asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. tanggung jawab tetap ada pada pemerintah pusat. adapun pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya menjadi wakil pemerintah pusat. Dasar diadakannya dekonsentrasi adalah tidak semua urusan pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi. Sedangkan tugas pembantuan (delegasi) merupakan asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi tugas. Semisal penarikan pajak kendaraan yang sebetulnya menjadi wewenang pemerintah pusat, dan lain seterusnya.¹⁰¹

Setelah reformasi terdapat beberapa perubahan dalam tata pemerintahan daerah. setidaknya memperjelas posisi daerah otonom yang sebelumnya sama sekali tidak menguntungkan daerah otonom, justeru yang ada hanya penyeragaman konsep tata pemerintahan daerah. Adanya prinsip otonomi dari nyata dan bertanggungjawab hingga pada prinsip otonomi yang dijalankan dengan seluas-luasnya, merupakan bukti nyata tujuan daerah otonom tidak sekedar berorientasi pada pembangunan semata, melainkan juga

¹⁰⁰ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil. *Pemerintahan Daerah Di Indonesia; Hukum Administrasi Daerah*, (Jakarta, Sinar Grafika,2004) hlm.3-4

¹⁰¹ *Ibid.* Hlm. 4

pada keadilan sosial. Untuk mewujudkan pelaksanaan otonomi, maka disini perlu adanya aturan yang mengatur bagaimana hubungan pemerintah pusat dan daerah yang meliputi berbagai macam hubungan, baik hubungan pengawasan, hubungan kewenangan, hubungan keuangan dan seterusnya.

Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tetapi pada pokoknya juga perlu diwujudkan atas dasar keprakarsaan dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sendiri sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah itu. Dalam kultur masyarakat kita yang paternalistik, kebijakan desentralisasi dan otonomi tidak akan berhasil apabila tidak dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprakarsaan dan kemandirian daerah sendiri.¹⁰²

Peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur tentang Pemerintah Daerah, serta bagaimana hubungan pusat dan daerah sering mengalami perubahan, hal semacam itu disebabkan banyak faktor yang mempengaruhinya. Berikut akan penulis uraikan posisi pemerintah daerah dalam peraturan perundang-undangan khususnya setelah reformasi.

1. Pemerintah Daerah Berdasarkan UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

¹⁰² Jazim Hamidi, *Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)*. Jurnal Hukum UII. Vol.18. No.3.18 Juli 2011. Hlm.338

Gelombang reformasi yang tidak bisa dibendung lagi saat itu, membuat peta politik Indonesia kian tak menentu. Belum lagi terpaan krisis moneter di penghujung 1998 yang harus dibayar dengan terjadi kekerasan, konflik sipil dan penjaharan dimana-mana. Setelah terbukanya kran demokrasi yang ditandai dengan reformasi, maka daerah-daerah mulai bangkit dan seakan-akan bangun dari tidur panjangnya. Tuntutan dari daerah bermacam-macam, mulai dari mengubah bentuk negara dari kesatuan menjadi federal, tuntutan memperjelas kedudukan daerah sebagai daerah otonom, dan bahkan sebagian dari daerah meminta kebijakan otonomi khusus, dan tidak jarang juga meminta untuk memisahkan diri dari NKRI.

Untuk menanggapi situasi nasional dan meredam gejolak di daerah-daerah, tidak harus menunggu waktu yang lama, Pemerintah trasnisi BJ. Habibie merespon hal tersebut dengan mengeluarkan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah. dan UU No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan. Dengan demikian, berlakunya undang-undang tersebut, secara otomatis menghapus berlakunya dua undang-undang sebelumnya, yakni UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah, dan Undang-undang No.5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. Dimana sebelumnya, desain dari dua undang-undang tersebut adalah desentralisasi, akan tetapi pada taraf implementasinya syarat sentralistik. Sehingga daerah-daerah hanya menjadi alas kaki pusat sampai sepanjang perjalanan Orde Baru.

Semangat dari UU No 22 Tahun 1999 selain memperjelas kedudukan otonomi di daerah-daerah, terdapat perbedaan dan perubahan yang prinsipil dalam berlakunya Undang-undang tersebut. Perubahan-perubahan yang prinsipil tersebut antara lain susunan rumah tangga daerah, pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD, sistem hubungan keuangan yang baru, sistem pengawasan supervisi dan lain-lain. Ketentuan ini bermaksud agar otonomi sebagai salah satu sendi penyelenggaraan pemerintahan dapat dijalankan sesuai dengan dasar dan semangat otonomi. Oleh karena itu, betapapun luasnya otonomi, dan besarnya kekuasaan daerah otonom, harus selalu ditempatkan dalam kerangka negara kesatuan. Dengan demikian politik otonomi yang dimuat dalam UU No 22 Tahun 1999, tidak boleh ditempatkan sebagai *entitas* melainkan sebagai *koreksi* terhadap praktik sentralisasi dari UU No.5 Tahun 1974.¹⁰³

Begitu juga pola hubungan pusat dan daerah yang semula sentralisasi mengarah pada konsep desentralisasi, sehingga ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi. Yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari organisasi yang ada di daerah. kesemuanya itu dalam rangka otonomi dan implementasi dari UU 22/99.

Akan tetapi UU 22/99 dalam perjalanannya mengalami pasang surut masalah. Demikian itu terkesan bahwa Undang-undang ini terkesan

¹⁰³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi.....Op.Cit.* hlm.30-31

dipaksakan dan terburu dalam penyelesaiannya. Dalam Pasal 4 (2) menyebutkan “*daerah-daerah sebagaimana pada ayat (1) masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai herarkhi satu sama lain*”. Hal semacam ini berbeda dengan Undang-undang sebelumnya yang berherarkhi dan ada sistem pengawasan represif, sehingga terciptanya hubungan yang ketat.

Adanya penegasan dalam Pasal 4 (2) UU 22/99 bahwa antara Daerah Propinsi dan Kabupaten/ Kota tidak ada jenjang herarkhi, telah pula menyebabkan hubungan antara keduanya menjadi tidak harmonis. Daerah kabupaten/kota menganggap Daerah Propinsi bukan atasannya lagi sebagaimana diatur dalam Undang-undang sebelumnya. Akibatnya, Gubernur merasa kewenangannya banyak dipangkas, terutama hilangnya kapasitas untuk mengontrol dan mengawasi perilaku kepada daerah di Kabupaten dan Kota yang selama ini dinikmati pada masa pemerintahan Orde Baru. Padahal dalam Pasal 9 UU 22/99 ditegaskan bahwa kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota. Kewenangan propinsi sebagai wilayah administrasi

mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah di daerah.¹⁰⁴

Sedangkan menurut Indera J. Piliang, Status propinsi yang dilematis (administratif dan otonom) dan peran ganda gubernur dalam UU 22/99 Pemerintahan Daerah menganut *integrated perfectoral system*. Alasan yang melandasinya antara lain adalah. *Pertama*, memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). *Kedua*, menyelenggarakan kewenangan yang bersifat lintas kabupaten/kota maupun yang belum atau tidak dapat ditangani oleh kabupaten/kota. *Ketiga*, melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan secara dekonsentrasi.¹⁰⁵

Secara teoritis maupun praktek, penyelenggaraan fungsi pemerintahan tidak dilaksanakan secara desentralisasi semata, tetapi tetap mengkombinasikan antara asas desentralisasi, dekonsentrasi maupun tugas pembantuan. Pendulum (bandul) akan selalu bergerak ke arah sentralisasi ataupun desentralisasi dan tidak terlepas dari model pemerintahan yang dianut oleh suatu negara.¹⁰⁶ Kedudukan propinsi dalam UU 22/99 ini, lebih mempertegas pada posisi propinsi sebagai wilayah administrasi. Sehingga propinsi kehilangan sebagian kekuasaannya dalam arti fungsi, hal semacam itu yang menjadikan hubungan pusat dan daerah acapkali

¹⁰⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Nusa Media, 2009) hlm. 5-6

¹⁰⁵ *Ibid. Hlm. 6*

¹⁰⁶ *Ibid. Hlm*

mengalami tarik ulur atau *spaning*. hubungan demikian itu berimbas pada banyaknya peraturan daerah (Perda) yang dinilai bermasalah.

Permasalahan produk hukum sebagaimana dimaksud nampak dari adanya sejumlah pembatalan Peraturan Daerah (Perda) oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) melalui mekanisme *eksekutif review* maupun pengujian melalui Mahkamah Agung atau dikenal dengan istilah *judicial review*. Pada konteks pengajuan (*review*) yang dilakukan oleh eksekutif maupun legislatif tersebut dapat dipahami bahwa regulasi ditingkat lokal masih menunjukkan adanya permasalahan hukum yang berdampak sistemik dan meluas terhadap penyelegaraan pemerintahan di daerah.¹⁰⁷ karena semakin banyaknya peraturan yang di “*review*”, menunjukkan buruknya sistem perundang-undangan baik di pusat atau pun di daerah.

Pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota) yang tidak ada hubungan herarkhis, juga diimbangi dengan prinsip-prinsip otonomi yang luas, penuh dan bertanggungjawab bagi daerah kabupaten/kota. Sedangkan otonomi ditingkatan propinsi berlaku terbatas hanya lintas kabupaten/kota. Propinsi sebagai daerah otonom juga wilayah administrasi dalam rangka asas desentralisasi, dekonsentrasi yang terbatas, dan sebagai daerah administrasi adalah wakil pemerintah. Berbeda dengan Undang-undang sebelumnya (UU No. 5 Tahun 1974) yang membagi daerah otonom

¹⁰⁷ Jazim Hamidi, *Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)*. Jurnal Hukum UII. Vol.18. No.3.18 Juli 2011. Hlm.339

menjadi herarkhis, dan terdiri tiga tingkatan, Pemerintah Daerah Tingkat I (Propinsi), Pemerintah Daerah Tingkat II (Kabupate/Kota), dan Pemerintah Daerah Tingkat III (Desa).

Selain daripada itu, dalam Pasal 18 dan 34 UU 22/99 mekanisme pemilihan dan pengangkatan kepala daerah masing-masing dipilih oleh DPRD. Jika Gubernur maka dipilih oleh DPRD Propinsi, sedangkan Bupati dan Walikota dipilih oleh DPRD kabupaten/kota. sedangkan khusus gubernur dalam Pasal 38 menyebutkan, nama-nama calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD dikonsultasikan dengan Presiden. mekanisme pemilihan dan pengangkatan kepala daerah pada dasarnya tidak mengalami perubahan yang signifikan dengan Undang-undang sebelumnya. Akan tetapi, yang menjadi pembeda dalam UU 22/99 ini hanya menambah penguatan fungsi peran legislatif daerah. hal demikian itu nampak jelas dengan adanya beberapa hak dan kewenangan DPRD, yang diantaranya memiliki hak untuk meminta laporan pertanggungjawab kepala daerah, atau kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Sedangkan dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah, Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden. sementra itu, dalam penyelenggaraan otonomi daerah di kabupaten/kota, bupati dan walikota bertanggungjawab kepada DPRD kabupaten/kota. dan berkewajiban memberikan laporan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dalam rangka pembinaan dan pengawasan.

Pada intinya UU No.22/99 membagi wilayah negara atas Propinsi, Kabupaten /Kota, dan Desa, serta menempatkan kecamatan selaku pemerintah daerah. propinsi ditempatkan selaku daerah otonom sekaligus wilayah administrasi. Undang-undang ini menyatakan pelaksanaan otonomi luas, utuh yang diletakkan pada kabupaten dan kota. sedangkan otonomi daerah propinsi merupakan otonomi terbatas, pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkat kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan kota tidak lagi ada wilayah administrasi.

Ditematkannya kabupaten/kota hanya sebagai daerah otonom, disatu sisi menghapus dualisme penyelenggaraan pemerintah daerah, dan disisi lain memberikan keleluasaan kabupaten/kota untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya. Berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1974 yang menempatkan daerah kabupaten dan kotamadya sebagai daerah otonom sekaligus wilayah administrasi. Berdasarkan UU 22/99, pada daerah kabupaten/kota hanya diterapkan asas desentralisasi, akan tetapi dalam UU 5/74 asas desentralisasi ditetapkan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi.¹⁰⁸

Sebagaimana telah disinggung di awal bahwa, otonomi merupakan hak untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah otonom secara mandiri. Penyelenggaraan otonomi daerah dengan

prinsip luas, penuh, nyata, dan bertanggungjawab, nampaknya pemerintah masih setengah hati. Transisi dari sentralisasi menuju desentralisasi menjadikan titik temu dengan memberlakukan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagai jaminan hubungan pusat dan daerah dalam ikhwal kewenangan dan pengawasan.

2. Pemerintah Daerah Berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Perubahan UU No.22 Tahun 1999, dilakukan karena banyak kasus penyelenggaraan otonomi daerah yang tidak sesuai dengan tujuan dan maksud reformasi yang mendambakan perbaikan. Atas pertimbangan itu, MPR merekomendasikan kepada pemerintah agar ada undang-undang tersebut diganti. disamping adanya perubahan UUD NRI 1945, juga memperhatikan beberapa ketetapan MPR dan keputusan MPR, seperti Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2002, dan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 5/MPR/2003 Tentang Penugasan Kepada MPR-RI untuk menyampaikan saran Atas

Laporan Pelaksanaan Keputusan MPR-RI oleh Presiden, DPR, BPK, dan MA pada sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003.¹⁰⁹

Lebih lanjut Ateng Syafrudin mengungkapkan dasar pemikiran penggantian undang-undang yang lama, yakni UU No.22/99 terhadap UU 32/2004, terdapat pertimbangan dasar pemikiran. *Pertama*, sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. *Kedua*, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.¹¹⁰

Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan pemerintahan, kecuali kewenangan yang sudah ditentukan menjadi kewenangan pusat oleh undang-undang. Seperti bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal nasional dan agama.¹¹¹

¹⁰⁹ Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta; Hakikat Otonomi..... Op.Cit.* Hlm. 37-38

¹¹⁰ *Ibid.* Hlm. 34

¹¹¹ Pasal 10 (3) UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Terkait mengenai agama, sebagian kegiatannya adapat ditugaskan kepada pemerintah daerah sebagai upaya keikutsertaan daerah dalam menumbuh kembangkan kehidupan beragama. Ada kewenangan yang lain pula yang menjadi kewenangan pusat, seperti perencanaan nasional atau pengendalian pembangunan secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, dan pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi secara strategis, konservasi dan standarisasi nasional.¹¹² Dengan demikian, pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah juga menjadi pembagian kewenangan pula.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, pengertian pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut atau berdasarkan desentralisasi. Pemerintahan mengandung arti sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan pemerintah daerah dan DPRD. Ditinjau dari aspek wewenang, pemerintah daerah otonom menyelenggarakan dua aspek otonomi. *Pertama*, Penyerahan penuh adalah penyerah baik tentang asas-asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang cara menjalankan kewajiban (pekerjaan), semua diserahkan pada pemerintah daerah. Sedangkan penyerahan tidak penuh, hanya cara menjalankan saja, sedangkan asas-

¹¹² Bagir Manan, *Menyingsong Fajar Otonomi..... Op.Cit. Hlm.102*

asas atau prinsip-prinsipnya ditetapkan oleh pemerintah pusat. bentuk yang kedua ini disebut dengan tugas pembantuan (*medebewind* atau *zelfbestuur*)¹¹³

Pengertian pemerintah berdasarkan UU 32/2004, secara *positiefrechtelijk* dibedakan antara pemerintah pusat dan daerah. pemerintah pusat diartikan sebagai perangkat negara kesatuan republik Indonesia yang terdiri dari Presiden dan dibantu oleh Menteri-menteri. Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai eksekutif daerah. pengertian-pengertian yuridis tersebut menunjukkan satu persamaan. Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. Pengertian pemerintahan pusat dalam arti luas dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan negara pada umumnya. Pengertian itu berbeda jika dilihat dari perspektif hubungan pusat dan daerah. yakni pemerintah pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.¹¹⁴ Pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat Daerah lainnya, yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Kepala Daerah, dan Perangkat Daerah.¹¹⁵

Undang-undang selanjutnya yang merupakan turunan dari Pasal 18 UUD adalah UU No.32 Tahun 2004, terdapat prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah yaitu: a) digunakannya asas

¹¹³ Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta; Hakikat Otonomi dan..... Op.Cit.* hlm. 2-3

¹¹⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi.....Op.Cit.* hlm. 104

¹¹⁵ Deddy Supriyadi Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, (Jakarta, Gramedia Pustaka Utama,2004) hlm. 13

desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan; b) penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan diarahkan kabupaten dan kota; c) asas tunggal pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota, dan desa; d) berdasarkan UU 32/2004 ini, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dan dalam undang-undang ini, membagi wilayah negara atas Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa. Sedangkan Instansi Kecamatan ditempatkan selaku daerah otonom sekaligus masih tetap ditempatkan selaku daerah otonom sekaligus wilayah administrasi. Kabupaten dan Kota adalah sebagai daerah otonom. Hal ini yang dikatakan ketentuan dalam UU 32/2004 tidak jauh berbeda dengan UU 22/99 secara struktur dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹¹⁶

Sedangkan dalam UU 32/2004 yang dimaksud hak dalam konteks otonomi daerah adalah hak-hak daerah yang dijabarkan pada Pasal 21 Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak: 1). Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. 2) Memilih pimpinan daerah. 3). Mengelola aparatur daerah. 4). Mengelola kekayaan daerah. 5). Memungut pajak daerah dan retribusi daerah. 6) Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber

¹¹⁶ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum...* dikuti dari Zayanti Mndasari, *Politik Hukum Pemerintahan Desa*. Tesis FH UII, Yogyakarta.2015. hlm.54

daya lainnya yang berada di daerah. 7) Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah. 8) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan wewenang dalam konteks otonomi daerah, maka daerah otonom, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat Pasal 1 (6) UU No 32 Tahun 2004, berhak mengurus urusan pemerintahannya, urusan pemerintahan yang tertulis pada Pasal 12 UU No 32 Tahun 2004 memberikan panduan, yaitu: (1) Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. (2) Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Dalam konstitusi (UUD 1945) Kepala Daerah Dapat dipilih secara demokratis. Landasan konstitusional dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah “demokratis” adalah pemilihan langsung. Dalam Pasal 24 (5) UU 32/2004 ini yang menyebutkan “Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”. Mekanisme pemilihan ini, tentu berbeda dengan

undang-undang sebelumnya, dimana sebelumnya (UU 22/99) kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dan diangkat melalui DPRD.

Adapun masa jabatan kepala daerah lima tahun, dan paling lama dua kali masa jabatan yang berturut-turut. Dan pada akhir jabatannya, kepala daerah menyampaikan laporan pertanggung jawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Ketentuan Kepala Daerah umumnya berlaku juga Kepada Wakil Kepala Daerah, kecuali pertanggungjawaban. Karena pertanggungjawaban Wakil Kepala Daerah kepada Kepala Daerah. hal demikian menjadi rancu menimbang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan satu paket diangkat dan dipilih secara bersamaan, serta tugas dan kewenangannya tidak ada pembedaan karena terkadang Wakil Kepala Daerah juga melakukan kesalahan seperti yang dilakukan Kepala Daerah.

Mengenai kedudukan kecamatan dan kelurahan dalam UU No.32 Tahun 2004 adalah menjadi organ otonomi dalam lingkungan kabupaten atau kota. Memang sebelumnya kedudukan kecamatan menjadi unsur dari dekonsentrasi. Sedangkan kelurahan merupakan organ pemerintahan di bawah kecamatan, dan kelurahan menerima pelimpahan wewenang dari kecamatan. Adapun lurah diangkat oleh Bupati atau Wali Kota atas usul

camat dan bertanggungjawab camat. Dengan demikian kelurahan bukanlah daerah atau kesatuan otonom seperti Desa.¹¹⁷

Pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintah memiliki hubungan dengan pemerintah dan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumberdaya lainnya. Hubungan tersebut menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antara susunan pemerintahan.¹¹⁸

Berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah, maka ada dua model hubungan. Hal ini pernah diungkapkan oleh Kevanagh dan M. Fauzan.¹¹⁹ Diantaranya:

1. Model pelaksana (*Agency Model*)

Dalam model ini, pemerintah daerah hanya menjadi pelaksana oleh pemerintah pusat. adapun ciri-ciri pokoknya adalah: “*central government has the power to create or abolish local government bodies and their power. In this model, the nation framework of policy is established centrally and local authorities, with little scope discretion or variation.*”

2. Model mitra (*partnership model*)

¹¹⁷ Djamilah, *Pelaksanaan Sistem Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Indragiri Hilir Setelah Berlakunya UU No.32 Tahun 2004*, (yogyakarta, Tesis, FH UII,2008) hlm. 46

¹¹⁸ *Ibid.* Hlm.55

¹¹⁹ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah; Kajian.... Op.Cit.* Hlm

Model ini mengatur bahwa pemerintah daerah memiliki suatu tingkat kebebasan tertentu untuk melakukan pemilihan di daerahnya. Ciri model ini adalah *“local government has its own political legitimacy, finance (from rate and service), resources and even legal powers, and the balance of power between the central and local, fluctuates according to the context. There is too much variation in local services to sustain the agency model, even though local authorities are clearly subordinate in the partnership.”*

C. Sistem Pemerintahan Desa

Ketika Soeharto dipaksa turun dari tampuk kekuasaannya, yang berkuasa kurang lebih dari 32 tahun lamanya, hal demikian itu adalah momentum yang tepat (*golden moment*) untuk mengawali era baru.

Reformasi merupakan instrumen yang tepat untuk mereformasi semua aspek dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk mereformasi konstitusi yang begitu disakralkan oleh pemerintahan Orde Baru. Suatu hal yang paling memungkinkan untuk mengubah wajah Indonesia baru adalah dengan mereformasi konstitusi dengan melakukan perubahan terhadap UUD 1945 yang dilakukan empat tahap. Tahapan yang ke dua memprioritaskan dalam penataan pemerintahan di daerah. Hal demikian itu tampak pada Pasal 18 yang awalnya hanya terdiri satu Pasal dan ayat

saja, kini terdapat penambahan Pasal 18 (A,B) berikut dengan penambahan ayat-ayatnya.

Landasan konstitusional daerah dan desa untuk menjalankan pemerintahannya harus diimbangi dengan peraturan perundang-undangan dalam ranah pelaksanaan teknisnya. Sehingga beberapa bulan setelah reformasi lahirlah Undang-undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, dengan demikian secara otomatis menonaktifkan atau tidak berlakunya lagi Undang-undang sebelumnya, yakni UU No.5 Tahun 1974, Tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No.5 Tahun 1979, Tentang Desa. Di masa Orde Baru daerah dan desa tidak menjadi satu sistem pemerintahan, akan tetapi daerah dan desa menjadi kewenangan pemerintahan nasional secara mutlak yang bercorak sentralisasi. Sedangkan desa berkedudukan wilayah terendah di bawah kecamatan. Setelah reformasi keberadaan desa dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diakui secara konstitusional dalam Pasal 18B, 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 dalam undang-undang”. Menurut Pasal tersebut desa masuk sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Keberadaan desa yang masih eksis sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, dan

beserta hak-hak tradisionalnya di akui konstitusi.¹²⁰ Namun secara eksplisit dalam konstitusi UUD 1945, pengaturan tentang otonomi desa, cukup hanya berhenti di daerah.

Desa menunjukkan sebuah entitas kewilayahan yang memiliki sistem pemerintahan sendiri. Asal kata desa adalah “deshi” yang merupakan bahasa sansekerta yang berarti tanah kelahiran ataupun tanah tumpah darah. Dalam makna ini, desa diartikan asli atau orgin. Pengertian selanjutnya jika “desa” diartikan ke dalam bahasa Indonesia, maka desa berartikan wilayah hukum di jawa.¹²¹ Desa berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri di luar kota.¹²²

Istilah Desa tidak jauh berbeda dengan apa yang pernah disinggung oleh Koentjaraningrat¹²³. Desa diambil dari bahasa sansekerta yang berartikan tanah, tumpah darah. Sebutan Desa hanya dipakai di daerah-daerah Jawa dan Madura, sedangkan daerah selain Jawa dan Madura menggunakan istilah lain, seperti Gempong dan Meunasah di Aceh, Huta di Batak, Nagari di Sumantera Barat dan lain sebagainya. Artinya Desa hanya mengarah pada dua daerah saja, yakni Jawa dan Madura.

¹²⁰Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta, Erlangga, 2011). Hlm. 63

¹²¹Binarto, *Interaksi Desa-Kota*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1989) hlm. 11

¹²²Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, Hlm.258

¹²³Koentjaraningrat, *Masalah-Masalah Pembangunan: Bunga Rampai Antropologi Terapan*, dikutip dari Heny Setyowati, *kedudukan Peraturan Desa Sebelum dan Setelah Lahirnya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Desa*, Tesis UII, 2014, Hal. 28

Menurut H.A.W. Widjaja, Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Sedangkan landasan pemikiran dalam pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat.¹²⁴ Sedangkan menurut Hanif Nurcholis, memberikan pengertian tentang Desa adalah suatu wilayah yang ditingali oleh sejumlah orang yang saling mengenal, hidup bergotong royong, memiliki adat istiadat yang relatif sama, dan mempunyai tata cara sendiri dalam mengatur kehidupan kemasyarakatannya.¹²⁵ Dengan demikian Desa merupakan sekumpulan masyarakat hukum yang menempati di suatu wilayah tertentu yang memiliki sistem pemerintahan untuk mengatur, dan mengurus rumah tangganya sendiri secara mandiri dan partisipatif. Sedangkan Desa sendiri diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum semenjak pada masa kolonial.

Mengenai desa dalam perkembangannya, Hanif Nurkholis¹²⁶ membagi beberapa tipe tentang desa dalam perkembangannya, diantaranya:

1. Desa adat (*self-governing community*). Desa adat merupakan bentuk desa asli dan tertua di Indonesia. Konsep “otonomi asli” ini merujuk pada konsep desa adat ini. dan desa yang demikian tidak menjalankan tugas-tugas administrasi yang diberikan

¹²⁴ H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, (Bandung, PT Rajagrafindo, Hlm. 3

¹²⁵ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan.... Op.Cit.*, hlm. 4

¹²⁶ *Ibid. Hlm.*,65-66

negara. Dan negara hanya mengakui kedudukan, kewenangan asli, dan kekayaan desa adat. Contoh desa adat seperti Desa Pakraman di Bali., dan seterusnya.

2. Desa Administrasi (*local state government*) adalah desa yang merupakan satuan wilayah administrasi, yaitu satuan pemerintah terendah untuk memberikan pelayanan administrasi dari pemerintah pusat (pembantuan). Desa administrasi merupakan subsistem dari pemerintahan kabupaten/kota *the local state government*. Desa administrasi ini berubah status dan dikenal sebagai kelurahan.

3. Desa otonom (*local self-government*) adalah desa yang dibentuk berdasarkan desentralisasi dengan undang-undang. desa otonom mempunyai kewenangan yang jelas karena diatur dalam undang-undang pembentuknya.

4. Desa campuran (adat dan semiotonom), desa yang mempunyai kewenangan campuran antara otonomi asli dan semi otonomi formal. Disebut campuran karena otonomi aslinya diakui oleh undang-undang dan juga diberi penyerahan kewenangan dari kabupaten/kota. Disebut semi otonom karena model penyerahan urusan pemerintahan dari daerah otonom kepada satuan pemerintahan di bawahnya ini tidak dikenal dalam teori desentralisasi. Dalam teori desentralisasi dan otonomi daerah, penyerahan urusan pemerintahan hanya dari pemerintah

pusat. dalam UU 22/99 dan 32/2004 adalah model desa tipe campuran ini.

Desa sendiri dijadikan sebagai subsistem pemerintahan (pusat dan daerah), telah terjadi sebelum kemerdekaan. Hal itu terlihat pernyataan Moh. Yamin dalam sidang BPUPKI pada tanggal 29 Mei 1945, ia mengatakan:

“Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang diperbarui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintah Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja”.¹²⁷

“tetapi yang perlu ditegaskan disini, yaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, warga-warga dan lainnya tetaplah menjadi kaki Pemerintahan Republik Indonesia. Dan ditengah-tengah Pemerintahan atasan dan bawahan, kita putuskan Pemerintahan Daerah”.¹²⁸

Berdasarkan pandangan Yamin di atas, salah satu arsitek Undang-undang Dasar 1945. Bahwa konsep dan struktur pemerintahan terdiri dari tiga tingkatan, yakni Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah, dan Pemerintah Desa, sebagai struktur Pemerintahan paling bawah. Kesemua tingkatan pemerintahan tersebut dijalankan berdasarkan otonomi dan dijalankan secara demokratis. Dan hal yang terpenting lainnya adalah masih dalam bingkai NKRI.

¹²⁷ Moh. Yamin, “*Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*” dikutip dari Ni'matul Huda, “*Otonomi Daerah; Filosofi,....* , *Op Cit* hlm.1

¹²⁸ Ibid., hlm. 2

Adapun istilah Desa dalam ketentuan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan pasca reformasi dapat dirangkum sebagai berikut:

“Desa atau disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah Kabupaten”.¹²⁹

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah 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 Indonesia”.¹³⁰

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.¹³¹

Ketika melihat dari definisi desa berdasarkan peraturan perundang-undangan di atas maka, ada perbedaan pengakuan dari masing-masing Undang-undang tersebut. Dalam UU 22/99 dan UU 32/2004 desa merupakan “kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.” Dan kedudukan desa berada di bawah

¹²⁹ Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

¹³⁰ Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

¹³¹ Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Sedangkan istilah Desa dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, istilahnya sama. Dan dalam UU tersebut terdapat empat Pasal di dalamnya yang membahas tentang Desa.

pemerintahan daerah (kabupaten). Maka dengan demikian otonomi hanya berhenti pada kabupaten saja. Sedangkan dalam UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, merupakan penegasan dan pengakuan keberadaan desa yang selama ini dibayang-bayangi keberadaan pemerintah daerah. dapat dilihat dalam frasa “kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan,..”. Pengakuan keberadaan pemerintahan desa dalam struktur ketatanegaraan Indonesia adalah salah satu desain bahwa desa merupakan otonomi asli.

Sedangkan Bagir Manan¹³² memberi batasan tentang pengertian masyarakat hukum. Menurutnya masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat yang bersifat teritorial atau geneologis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau keluar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri.

Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota.¹³³ pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisionalnya masih nyata ada dan berfungsi, dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Pembatasan ini perlu, untuk

¹³²Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi.... Op.Cit. Hlm.13*

¹³³Ni'matul Huda, *“Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi”*, (Setara Press, Malang, 2015) hlm.105

mencegah seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan sudah berubah atau hapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Satuan masyarakat hukum atau sebutan pemerintahan lainnya adalah subsistem negara kesatuan, oleh karena itu harus tunduk pada prinsip-prinsip negara kesatuan.¹³⁴

Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus. Istilah *mengatur* dan *mengurus*, artinya desa mempunyai kewenangan yang bersifat mengatur dan membuat aturan (*policy regulation*), sedangkan mengurus, artinya bahwa desa memiliki kewenangan untuk membuat aturan pelaksanaan (*policy implementation*) dalam tujuan kesejahteraan dan pemberdayaan. Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus berarti kesatuan masyarakat hukum tersebut mempunyai otonomi, karena mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan yang sifatnya mengatur dan membuat aturan pelaksanaannya. Dengan demikian desa memiliki otonomi, namun otonomi desa bukan otonomi formal sebagaimana yang dimiliki oleh Propinsi, Kabupaten/Kota, akan tetapi otonomi desa berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat.¹³⁵ Otonomi tersebut ada jauh sebelum desa terbentuk bahkan negara ini terbentuk. Oleh karena itu otonomi desa bisa dinamakan pula sebagai otonomi asli. hal ini berbeda dengan otonomi di daerah (propinsi, kabupaten/kota), otonomi tersebut diberikan melalui undang-undang (*top down*), sedangkan desa

¹³⁴ *Ibid.*, Hlm.106

¹³⁵ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan...Op.,Cit.*, hlm.64

otonominya berasal dari asal-usul dan adat istiadat yang dikembangkan, dipelihara, dan dipertahankan sampai sekarang, serta diakui berdasarkan Undang-undang (*bottom up*).

Ketika dimasa Orde Baru, terdapat UU No. 5 Tahun 1979 yang mengatur Tentang Desa, dan lima tahun sebelumnya terdapat UU No.5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah. pengaturan desa dalam Undang-undang yang lahir di masa Orde Baru bercorak penyeragaman bentuk desa dan nama, atau penyeragaman organisasi pemerintahan desa, dan pemerintahan nasional yang bersifat sentralistik. Pengintegrasian desa ke dalam struktur pemerintahan nasional menempatkannya sebagai rantai terbawah dari sistem berokrasi pemerintahan yang sentralistik. Hal ini menjadikan desa sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah pusat dan subsistem dari negara, sehingga kedudukan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom dan otonomi asli semakin pudar dan terkikis dari jati diri desa sebenarnya.¹³⁶ Tidak hanya dalam penyeragaman sistem desa saja yang terdapat dalam UU No.5/79, akan tetapi menurut Mashuri Maschab¹³⁷, terdapat beberapa perubahan. Diantaranya, *Pertama*, organisasi pemerintahan yang terendah dipisahkan antara yang bersifat administratif yaitu kelurahan, dengan desa yang bersifat otonom. *Kedua*, pejabat dan pegawai organisasi pemerintahan yang terendah dipegang oleh pegawai negeri. *Ketiga*, penghapusan lembaga perwakilan masyarakat desa.

¹³⁶ *Ibid. Hlm.146*

¹³⁷ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, (Yogyakarta, Fisipol UGM, 2013) hlm.114

Keempat. Pengukuhan kepala desa sebagai pusat kekuasaan di desa. Penasehan dan badan pertimbangan desa hanyalah bersifat formalitas, dan kekuasaan sentral di desa terpusat pada kepala desa.

Ketika memasuki era Reformasi, sejalan dengan reformasi konstitusi dengan perubahan UUD 1945 1999-2002, format desa berubah tidak seperti Undang-undang sebelumnya. Dalam kurun 19 tahun lamanya, dan pada akhirnya lahirlah UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. kedudukan Desa tidak lagi di atur oleh pemerintahan nasional, melainkan desa menjadi bagian dari pemerintahan daerah.

1. Pemerintahan Desa Dalam Pengaturan UU No.22 Tahun 1999, Tentang Pemerintahan Daerah.

Pada mulanya Orde Baru mengatur Pemerintahan Daerah dengan menggunakan asas dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan secara bersamaan yang dinilai sebagai alat untuk mencapai program pembangunan nasional secara efektif. Demikian jauh berbeda dengan pemerintahan sebelumnya, yang menempatkan daerah dan desa dengan asas desentralisasi (hak otonomi) dan tugas pembantuan (*hak medebewind*), yang berorientasi pada demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat lokal.

Lahirnya UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintan Daerah, didasarkan pada lima dasar pemikiran. *Pertama*, sebagai upaya landasan hukum yang kuat bagi penyelenggara otonomi daerah dengan memberikan keleluasan kepada daerah untuk menjadikan daerah otonom yang mandiri

dalam rangka menegakkan sistem pemerintahan NKRI berdasarkan UUD 1945. *Kedua*, penyelenggaraan otonomi yang luas yang dilaksanakan dalam prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. *Ketiga*, meningkatkan peran dan fungsi DPRD, baik sebagai badan legislatif daerah, badan pengawas, maupun sebagai sarana dan wahana pengemban demokrasi. *Keempat*, untuk mengantisipasi perkembangan keadaan, baik dalam negeri maupun tantangan global yang mau tidak mau pengaruhnya akan melanda daerah. *Kelima*, untuk mendudukkan kembali posisi desa atau dengan nama lain sebagai kesatuan masyarakat hukum terendah yang memiliki hak asal-usul otonomi asli yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI. Oleh karena itu, UU No.5 Tahun 1979 yang mengatur desa seragam diseluruh Indonesia, seperti desa ala Jawa. Sedangkan dalam UU No.22 Tahun 1999, desa tidak lagi diregalkan seperti desa Jawa, melainkan pengaturan mengenai desa serta hak asal-usulnya diserahkan kepada daerah yang akan diatur dengan peraturan daerah yang bersangkutan.¹³⁸

Berdasarkan UU No.22 Tahun1999, desa diatur dalam Bab XI yang terdiri dari 18 Pasal, dari Pasal 93 sampai dengan Pasal 111. Adapun desa dalam ketentuan umum diartikan sebagai berikut; Desa adalah Desa atau disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan

¹³⁸ Dadang Julianta, *Arus Bawah Demokrasi; Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Cet.I (yogyakarta, Laper Pustaka Utama,2000) hlm. 66-67

mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah Kabupaten. Melihat dari definisi tersebut, rumusan tentang desa merupakan terobosan yang luar biasa dibandingkan Undang-undang sebelumnya yang mendudukkan desa berada di bawah kecamatan. Karena menurut Zen Zanibar¹³⁹ tentang konsep desa di atas mengandung empat elemen pokok dalam istilah desa tersebut. *Pertama*, kesatuan masyarakat Hukum. *Kedua*, otonomi. *Ketiga*, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam pemerintahan nasional. Dan *keempat*, desa berada dalam daerah kabupaten.

Secara normatif UU No.22 Tahun 1999 ini, menempatkan desa tidak lagi sebagai pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desa. Walaupun desa tidak lagi berada di bawah kecamatan, akan tetapi dalam Undang-undang ini desa berada dalam kewenangan kabupaten. Implikasinya adalah desa berhak membuat regulasi desa sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan desa, sejauh belum diatur oleh kabupaten.¹⁴⁰ Walaupun desa diberi kewenangan mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, tetapi dalam sifatnya, desa tetap saja memperoleh sisa dari pemerintah kabupaten dan kecamatan.

¹³⁹Zen Zanibar MZ, *Otonomi Desa Dengan Acuan Khusus Pada Desa Di Provinsi Sumatera Selatan*, Desetrasi, (Jakarta, Program Pascasarjana FH UI,2003) Hlm. 399

¹⁴⁰ Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Sosial-Legal*, (Semarang, Jurusan Ilmu Politik FISIP UNDIP, 2008) hlm.483

Tentu UU 22/99 tidaklah sempurna sebagaimana yang dicita-citakan, terdapat banyak kekurangan di dalamnya, khususnya mengenai kedudukan desa. Jika desa dilihat dari desain desentralisasi, UU 22/99 hanya memberikan “cek kosong” pengaturan desa kepada kabupaten/kota, Undang-undang ini membuat kabur alias tidak jelas posisi desa karena mencampuradukkan antara prinsip *self governing community* (otonomi asli) dan *local self-government* (desentralisasi) tanpa batas-batas perbedaan yang jelas. Pengakuan desa sebagai *self governing community* (otonomi asli) lebih bersifat simbolik dan nostalgia, ketimbang substantif. Setelah UU 22/99 ini dijalankan, tidak serta merta diikuti dengan pemulihan otonomi asli desa, terutama otonomi dalam rangka mengelola hak ulayat desa adat.¹⁴¹ Pada dasarnya keberadaan Undang-undang ini berada dalam posisi yang tidak diuntungkan, mengingat secara sosio-politik lahirnya Undang-undang tersebut dalam masa transisi politik. Konsep dari sentralisasi menuju desentralisasi sepertinya hanya mengubah nama dan bentuknya saja, tapi dalam sifatnya Undang-undang ini masih dalam bayang-bayang sentralisasi.

Dalam penjelasan UU 22/1999, yang menyatakan bahwa; landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Dengan demikian secara konsep tidak ada lagi penyeragaman baik itu nama, dan bentuk desa seperti halnya terjadi di

¹⁴¹ *Ibid.*, Hlm. 488

masa Orde Baru. Semua desa dikembalikan pada prinsip-prinsip keanekaragaman, berdasarkan asal-usul, dan adat istiadat setempat. Desa dijalankan berdasarkan otonomi asli. Sebagaimana telah disinggung di awal, bahwa pada implementasinya otonomi asli berbeda dengan daerah otonom (Propinsi, Kabupaten/Kota). sedangkan otonomi asli merupakan otonomi yang bersumber dari asal-usul, adat istiadat desa setempat. Dan kewenangan untuk mengatur dirinya sendiri sebagai kesatuan masyarakat hukum terbentuk jauh sebelum kemerdekaan, dan otonominya tidak atas pemberian dari pemerintah.

Selanjutnya, prinsip desa dalam Undang-undang 22/1999 adalah menjalankan prinsip demokratisasi. Penjelasan Undang-undang ini menyebutkan; sebagai perwujudan demokrasi, di desa dibentuk Badan Perwakilan Desa (BPD), atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan keputusan Kepala Desa. Yang membedakan dari Undang-undang sebelumnya (5/1979) tentang Desa adalah berdirinya Badan Perwakilan Desa. Adapun Kepala Desa bertanggungjawab kepada BPD (Badan Perwakilan Desa), dan selanjutnya laporannya disampaikan kepada bupati Pasal 102). Akan tetapi mengenai tugas dan wewenang, serta kedudukan BPD dalam Undang-undang tersebut kurang begitu detail, dan hanya diatur dalam dua Pasal, Pasal 104 dan 105.

Pasal 104

Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Pasal 105

- (1) Anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan
- (2) Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota
- (3) Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa
- (4) Pelaksanaan Peraturan Desa ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.

Di dalam UU 22/1999 yang membedakan dengan konsep Undang-undang sebelumnya adalah terjadinya pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Pemisahan kekuasaan tersebut membawa implikasi pembagian, pembatasan kekuasaan, dimana eksekutif tidak lagi menjadi kekuasaan sentral. Akan tetapi eksekutif berperan sebagai pelaksana sedangkan legislatif (BPD) sebagai kontrol dan membuat peraturan desa yang memiliki mandat langsung dari rakyat, karena BPD dipilih langsung oleh rakyat. Perbedaan selanjutnya adalah desa tidak lagi berada di bawah kecamatan, dan pertanggungjawaban kepala desa langsung kepada rakyata melalui BPD, baru kemudian menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada bupati. Sedangkan masa jabatan Kepala Desa sendiri lima tahun, dan atau dua kali masa jabatan.

Fungsi Badan Perwakilan Desa (BPD) yang meliputi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan

aspirasi masyarakat, serata BPD memiliki fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan yang dimiliki BPD yang meliputi, pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan keputusan Kepala Desa. Akan tetapi dalam pelaksanaannya keberadaan BPD kurang begitu efektif, dan hampir disemua desa peran Kepala Desa begitu sentral. Hal demikian menunjukkan bahwa, pengaturan tentang Desa kurang begitu serius dan terkesan gagap dalam pelaksanaannya, sehingga otonomi desa terkesan buram, dan jauh dari esesinya. dalam usia empat tahun Undang-undang ini mengalami evaluasi yang berujung pada lahirnya UU NO.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

2. Pemerintahan Desa Dalam Pengaturan UU No.32 Tahun 2004, Tentang Pemerintahan Daerah.

Berlakunya UU No.22 Tahun 1999 ternyata hanya mampu bertahan kurang lebih lima tahun. Dengan berbagai faktor dan pertimbangan, kemudian lahirlah hasil revisi UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Dearah. Selain mengatur pemda, terdapat juga pengaturan tentang pemdes yang berdasarkan Undang-undang tersebut, kedudukan desa masih di dalam cengkraman pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pasal 200 (1) menyebutkan, dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa dan badan permusyawaratan desa. Dengan demikian secara konsep kedudukan desa pada dasarnya tidak jauh berbeda

dengan Undang-undang sebelumnya, hanya saja dalam Undang-undang ini perubahan bersifat teknis dan evaluasi semata.

Pengaturan tentang Desa dalam UU 32/2004, diatur dalam Bab XI yang terdiri dari 16 Pasal (200-216). Dan selanjutnya pengaturan tentang desa diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa. Pengaturan Desa dalam UU 32/2004, yang meliputi meliputi Kedudukan Desa, Pemerintahan Desa, Keuangan Desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Lembaga Kemasyarakatan Desa, dan Kerjasama Desa. Pengaturan tersebut, tentu tidak jauh berbeda dan dalam hal Pasal lebih sedikit dibandingkan dengan UU 22/1999. Artinya pengaturan desa kurang mendapatkan perhatian yang serius dan terkesan setengah hati, sehingga pengakuan dan pelaksanaan otonomi yang merupakan otonomi asli di tingkat desa mejadi kabur dan bersifat formalis.

Pengertian desa berdasarkan UU No.32 Tahun 2004, Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah 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 Indonesia. Sedangkan landasan pemikiran mengenai desa, sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan UU No.32 Tahun 2004, berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Dalam penjelasan pula disebutkan, kepala desa melalui pemerintah desa

dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu.

Sedangkan dalam Undang-undang ini pula memposisikan pemerintahan desa dikembalikan sesuai dengan jiwa Pasal 18 UUD 1945, dengan mengakui serta menghormati hak dan asal-usul daerah yang bersifat istimewa. Sehingga desa dapat diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten/kota.¹⁴² Desa dapat dibentuk, dihapus atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan pemerintah kabupaten dan DPRD. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 200 ayat (3) yang menyebutkan, Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan dengan Perda. Ketentuan bahwa desa dapat diubah menjadi kelurahan dinilai kurang tepat, karena tidak adanya penjelasan dan kriteria desa dapat diubah menjadi kelurahan, serta status dan asumsi tentang kelurahan dinilai lebih sesuai.

Dengan demikian pengaturan tentang desa dalam UU No.32 Tahun 2004 begitu lemah, disamping desain desentralisasi yang tidak jauh berbeda dengan Undang-undang sebelumnya, juga nihil dalam visi

¹⁴²H.A.W. Wijaya, *Pemerintahan Desa..... Op.Cit.* hlm.65

kesejahteraan, kemandirian, dan demokratisasi desa yang didasarkan pada akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi. Nilai-nilai tersebut belum tampak menjadi ruh dalam Undang-undang ini. Setidaknya dalam hal ini, ada beberapa penyebab yang mendasarinya. *Pertama*, pengaturan tentang desa yang diatur dalam Undang-undang tidak sepenuhnya mengembalikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berdasarkan asal-usul, adat istiadat setempat, dan desa sebagai otonomi asli. *Kedua*, beberapa komponen pengaturan desa dalam Undang-undang tersebut terlalu umum (universal), tidak terperinci dengan jelas, sehingga mengakibatkan ketergantungan penuh kepada pemerintahan di atasnya, terutama mengenai mengenai pengaturan dana desa sebagai tonggak kesejahteraan. Hal demikian terlihat pengaturan desa selanjutnya di atur dalam Peraturan Pemerintah (PP), dan beberapa bagian lain diatur dan diserahkan pada Peraturan Daerah (Perda) masing-masing yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. *Ketiga*, kedudukan desa yang menjadi subsistem dari pemerintah daerah kabupaten/kota, dan mengaburkan esensi desa yang meliputi makna, hakekat, fungsi, dan manfaat desa itu sendiri bagi rakyat, dan esensi desa apakah sebagai desa otonom atau desa adat. Serta lemahnya landasan yuridis “peraturan perundang-undangan” dalam pengaturan desa, sehingga mengakibatkan eksperimentasi otonomi desa di berbagai daerah masih bersifat parsial.

Bagian yang kedua mengulas tentang Pemerintahan Desa, dalam Pasal 202 ayat (1) menyebutkan, Pemerintah desa terdiri atas kepala desa

dan perangkat desa. (2). Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. (3). Sekretaris desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari pegawai negeri sipil (PNS) yang memenuhi persyaratan. Ketentuan sekretaris desa harus diisi dari unsur PNS akan menyebabkan ketidakpatuhan sekretaris desa kepada kepala desa, karena kepatuhan tersebut didasarkan pada kekuasaan dirinya sebagai PNS, yang jelas-jelas kekuasaannya didapatkan bukan dari kepala desa, melainkan dari pejabat di jajaran perangkat pemerintahan daerah.

Sebagai wujud demokratisasi di wilayah pemerintahan desa, dibentuklah Badan Permusyawaratan Desa (BPD), yang berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Dalam penjelasannya tentang fungsi desa disebutkan, selain menetapkan peraturan dan menyalurkan aspirasi masyarakat, BPD berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa. Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa. Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat Desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat

menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud.¹⁴³

Perbedaan mendasar dari UU No.32/2004 ini adalah perubahan nomenklatur BPD. Dalam UU 22/1999, BPD kepanjangan dari Badan Perwakilan Desa, sedangkan dalam UU 32/2004, BPD kepanjangan dari Badan Permusyawaratan Desa. Adanya BPD merupakan konsep adanya pemisahan kekuasaan atau pembatasan kekuasaan dalam pemerintahan desa, antara eksekutif “pelaksana” dan legislatif desa. Sehingga tidak ada lagi kekuasaan sentral dalam pemerintahan desa. Namun dalam kedudukan, pelaksanaan tugas dan fungsi tidaklah berbeda, hanya perubahan nama tapi esensinya sama. Akan tetapi pengaturan Badan Perwakilan Desa (BPD) dalam UU 22/1999 lebih tegas dan jelas dibandingkan dengan UU 32/2004 mengenai pengaturan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Perubahan lainnya dalam Undang-undang ini adalah penambahan masa jabatan kepala desa, dari lima tahun menjadi enam tahun. Sedangkan camat tidak lagi menjadi atasan desa, melainkan atasannya desa adalah bupati, karena pengangkatan, pemberian SK dan pelantikan kepala desa dilakukan oleh bupati. Pun demikian dengan

¹⁴³Penjelasan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

pelaporan pertanggungjawaban kepala desa tidak lagi kepada camat, melainkan kepada bupati.

Perubahan lain yang diatur dalam UU 32 Tahun 2004, tentang desa adalah pelimpahan kewenangan pemerintahan kepada desa, yang pada Undang-undang sebelumnya belum di atur secara resmi. Secara tegas Undang-undang ini menyatakan desa memperoleh penyerahan sebagian wewenang dari pemerintah, propinsi, dan atau pemerintah kabupaten/kota disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia. Dan mengenai wenang desa dan pelimpahan wewenang kepada desa diatur dalam Pasal 206, yang mencakup: 1). Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa. 2) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. 3) tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota. 4) urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Kemudian dilanjutkan dengan Pasal 207 yang menyatakan. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Sedangkan dalam Pasal 10 ayat (3) PP No.72 Tahun 2005 menyatakan, Desa berhak menolak melaksanakan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Akan tetapi disayangkan dalam Undang-undang ini atau dalam Peraturan Pemerintah (PP) ini, desa tidak

diberi kewenangan meminta dan menolak tugas pembantuan dari pemerintah, baik pemerintah provinsi, atau kabupaten/kota. Namun desa hanya bisa menolak tugas pembantuan apabila tidak terpenuhinya tiga hak di atas tadi.

Sebagai perwujudan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat, Undang-undang ini pula membahas tentang peningkatan kemampuan keuangan dan pengelolaannya yang bersumber dari PAD, APBD, dan APBN. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 212 ayat (3) yang menyatakan. Sumber pendapat desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang terdiri atas; 1) Pendapatan asli desa. 2) bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/desa. 3) bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota. 4) bantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. 5) hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.

Dari keseluruhan pengaturan tentang desa dalam UU 32/2004, tidak ada perubahan yang begitu signifikan, justru lebih banyak bersifat teknis daripada esensi. Pengakuan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri hanyalah bersifat formalistik belaka. Sedangkan menurut pendapat Sutoro Eko¹⁴⁴, UU 32/2004 cenderung menjauh dari UU 22/1999 yang bersifat devolutif-liberal, dan sebaliknya, semakin mendekat pada UU No.5/1974

¹⁴⁴ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini, dan Masa Depan Otonomi Desa*, dalam, Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Hingga Era Reomasi* (Setara Press, Malang, 2015) hlm. 189

yang bersifat sentralistik-otokratis-korporatis. UU No.32 Tahun 2004 tidak dimaksudkan untuk memperkuat desentralisasi dan demokrasi lokal, sebaliknya malah hendak melakukan resentralisasi, neokorporatisme dan rebirokratisme daerah dan desa.

Di dalam UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam kedua Undang-undang tersebut kedudukan Pemerintahan Desa masih belum jelas, justeru menjadi satu paket dengan Pemerintahan Daerah. Ditambah dengan tidak adanya format yang jelas pula hubungannya antara Daerah dan Desa sebagai pelaksanaan otonomi. Tidak hanya berhenti disitu saja, Desa yang ditempatkan seagai subsistem dalam Pemerintahan Daerah (Kabupaten/Kota) dapat menimbulkan dampak pada kewenangan Desa dalam tata kelola perencanaan keuangan, pembangunan dan lain sebagainya yang menjadi urusan rumah tangga Desa itu sendiri.

UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, secara garis besar terlalu umum mengatur tentang Desa, akibatnya pengelolaan Desa menjadi lamban karena harus menunggu Peraturan Pemerintah di atasnya. Pengaturan lebih lanjut tentang Desa hanya diatur dengan PP (Peraturan Pemerintah) No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. Di dalam PP tersebut, Desa memang diatur secara rinci, akan tetapi posisi Desa semakin tidak menemukan format antara hubungan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa, karena Desa hanya diatur melalui PP bukan diatur melalui Undang-undang.