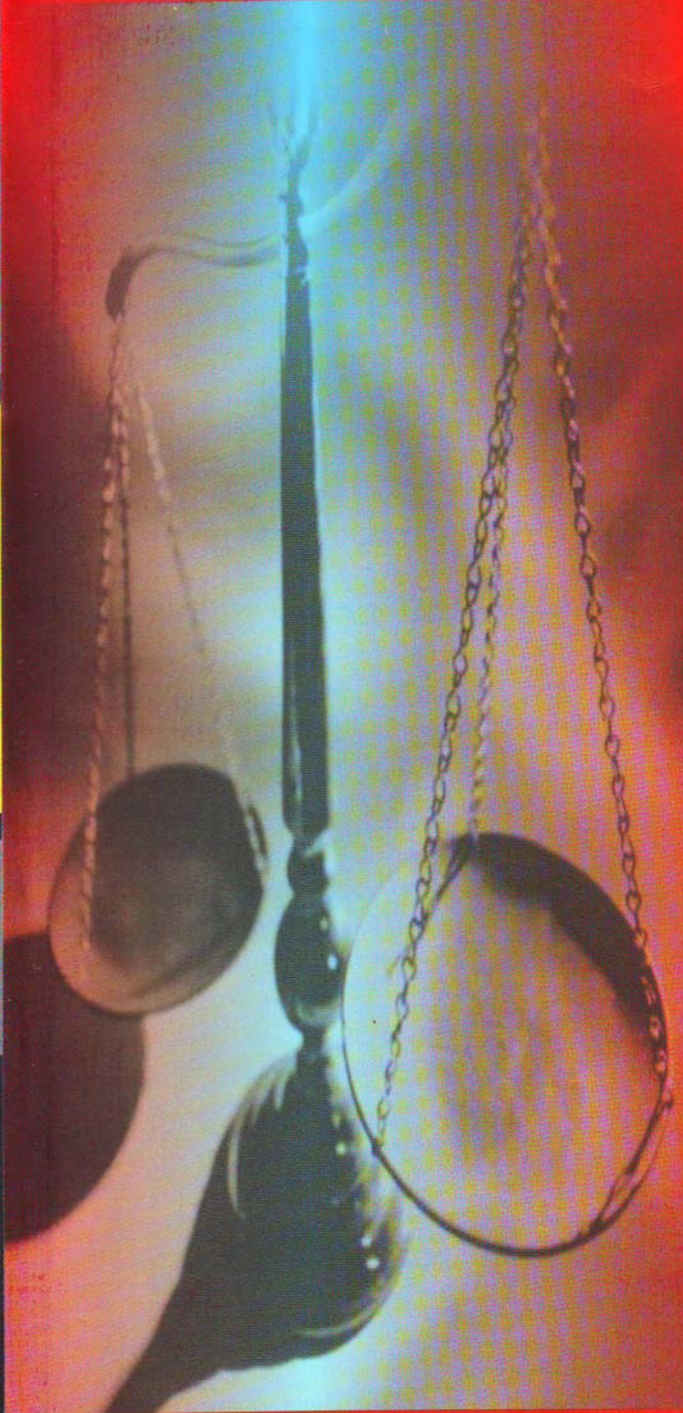


# YUSTISIA

## Jurnal Hukum



- **SASMINI**  
Perlindungan Korban pada Situasi *Internal Disturbances and Tensions* di Ambon
- **TRIYANTO & RUSTAMAJI**  
Studi Perbandingan Hukum Perlindungan Perangkat Lunak Komputer antara Hukum Hak Kekayaan Intelektual Indonesia dan Amerika
- **MUNAWAR KHOLIL**  
Identifikasi Masalah Pengaturan Badan Hukum Usaha Milik Daerah sebagai Landasan Terwujudnya Prinsip Tata Kelola Perusahaan yang Baik.
- **ERINA PANE**  
Perlindungan Hukum bagi Dokter dan Pasien dalam Hubungannya dengan Malpraktek dan Resiko Medik
- **TEDDY ASMARA**  
Perilaku Ekonomi Hukum Studi kasus Tentang *Dramaturgi* Proses Peradilan Gugatan Kelompok Mandalawangi Garut, Jawa Barat
- **TOMI SURYO UTOMO**  
*Access to Essential Medicine Issues in the TRIP's Agreement and the Existence of the TRIP's Safeguards in Managing the Impact of Pharmaceutical Patent Protection*
- **KUSHANDAJANI**  
Dilema Keberadaan Pamong Desa *Legal Gap* Posisi dan Peran Pamong Desa dalam Konstruksi Hukum dan Sosial
- **RENA YULIA**  
Kedudukan Korban dalam Sistem Peradilan Pidana (Suatu Telaah terhadap Kedudukan Korban dalam KUHAP dan Undang-Undang Perlindungan Saksi dan Korban)
- **BURHANUDIN HARAHAHAP**  
Kajian Yuridis Efektifitas Undang-Undang Perbankan Syariah di Indonesia
- **SABAR SLAMET**  
Problematika Penegakan Hukum Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang di Indonesia

## DAFTAR ISI

|   |     |
|---|-----|
| Editorial .....   | 3   |
| Daftar Isi .....  | 4   |
| Perlindungan Korban pada Situasi <i>Internal Disturbances and Tensions</i> di Ambon<br><b>Sasmini.</b> .....  | 5   |
| Studi Perbandingan Hukum Perlindungan Perangkat Lunak Komputer antara Hukum Hak Kekayaan Intelektual Indonesia dan Amerika<br><b>Triyanto dan Rustamaji.</b> .....  | 13  |
| Identifikasi Masalah Pengaturan Badan Usaha Milik Daerah sebagai Landasan Terwujudnya Prinsip Tata Kelola Perusahaan yang Baik<br><b>Munawar Kholil.</b> .....  | 26  |
| Perlindungan Hukum bagi Dokter dan Pasien dalam Hubungannya dengan Malpraktek dan Resiko Medik<br><b>Erina Pane.</b> .....  | 41  |
| Perilaku Ekonomi Hukum Studi Kasus tentang <i>Dramaturgi</i> Proses Peradilan Gugatan Kelompok Mandalawangi Garut, Jawa Barat<br><b>Teddy Asmara.</b> .....   | 56  |
| <i>Access to Essential Medicine Issues In the TRIP's Agreement and the Existence of the TRIP's Safeguards in Managing the Impact of Pharmaceutical Patent Protection</i><br><b>Tomi Suryo Utomo .</b> ..... | 66  |
| Dilema Keberadaan Pamong Desa <i>Legal Gap</i> Posisi dan Peran Pamong Desa dalam Konstruksi Hukum dan Sosial<br><b>Kushandajani.</b> .....   | 74  |
| Kedudukan Korban dalam Sistem Peradilan Pidana (Suatu Telaah Terhadap Kedudukan Korban dalam KUHAP dan Undang-Undang Perlindungan Saksi dan Korban)<br><b>Rena Yulia.</b> .....                             | 79  |
| Kajian Yuridis Efektifitas Undang-Undang Perbankan Syariah di Indonesia<br><b>Burhanudin Harahap.</b> .....   | 86  |
| Problematika Penegakan Hukum Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang di Indonesia<br><b>Sabar Slamet.</b> .....  | 93  |
| <b>Biodata Penulis.</b> .....   | 100 |

# DILEMA KEBERADAAN PAMONG DESA

## *Legal Gap* Posisi dan Peran Pamong Desa dalam Konstruksi Hukum dan Sosial

Kushandajani

### Abstract

*Desa, the smallest government in Indonesia, has a multiple problem as like a country. According to Local Government Act 2004 (UU No. 32 2004), where Desa is sub division of regency (kabupaten), Desa has not change. It is moreover inclined from authonomy to administrative only. It was seen from position and role of pamong desa. They are shifted from sociocultural to economy-political status.*

**Key Words:** law, legal policy, legal gap, pamong desa.

### A. Pendahuluan

Berbagai peraturan negara (*legal policy*) yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan desa telah dilahirkan, dan program tentang pembangunan desa juga sudah banyak diluncurkan, dari sejak IDT (Inpres Desa Tertinggal), kemudian muncul Desa Mandiri Energi, Desa Mandiri Pangan, PNPM Pedesaan sampai PDT (Pembangunan Desa Terpadu) yang digagas Depdagri. Akan tetapi, kenyataannya sampai sekarang desa-desa di Indonesia masih merana. Hal ini disebabkan oleh karena bangsa Indonesia sering berpuas diri dengan konsep, *jargon*, program tetapi tidak pernah mencoba mengevaluasi, apakah hal-hal tersebut secara nyata membumi dan dapat dilaksanakan? Apakah jika peraturan sudah dibuat lalu semua impian menjadi kenyataan?

Dimensi terpenting bagi keberhasilan suatu kebijakan ataupun program adalah manusia sebagai pelaku utama. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan desa maka posisi dan peran pamong desa menjadi sangat penting karena mereka adalah pelaku utama untuk mewujudkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai sebuah janji hukum yang bermakna untuk masyarakat desa.

Sebagaimana teramati dalam realitas sosial desa, posisi dan peran pamong desa yang pada awalnya bernuansa sosial lalu secara bertahap bergeser bernuansa politis dan ekonomis semata. Tuntutan dari kalangan pemerintah desa agar selain sekretaris desa maka pamong atau perangkat desa lainnya diangkat menjadi PNS juga merupakan indikasi terhadap pergeseran tersebut.

Jika tuntutan tersebut dipenuhi, lalu apa bedanya desa dan kelurahan? Apakah konstruksi hukum terhadap posisi dan peran pamong desa sudah sesuai dengan realitas sosial keberadaan

pamong desa? Dalam tulisan ini akan dikaji sejarah hukum pemerintahan desa dan *legal gap* terhadap posisi dan peran pamong desa sebagai pelaku utama penyelenggaraan pemerintahan di desa.

### B. Sejarah Hukum Pemerintahan Desa

*Legal policy* yang berkaitan dengan pemerintahan desa di Indonesia selalu seiring dengan *legal policy* desentralisasi. Dalam peraturan-peraturan yang ada, desa lebih ditempatkan sebagai bagian terbawah dari penyelenggaraan pemerintahan nasional, dan merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten.

Sejak kemerdekaan, Indonesia telah mengeluarkan beberapa kebijakan berkenaan dengan desentralisasi di tingkatan bawah pemerintahan. Tahun 1945, melalui undang-undang Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. Tiga tahun kemudian, lahir Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Tahun 1950, bentuk negara serikat, lahir UU No. 44 Tahun 1950 tentang Pemerintah Daerah Negara Indonesia Timur, sebagai bentuk peralihan menuju negara kesatuan. Tahun 1957, kita kembali ke bentuk negara kesatuan, lahir UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Tahun 1965, pemerintah mengeluarkan UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Tahun 1974 dikeluarkan kebijakan baru tentang desentralisasi melalui UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Tahun 1999, keluar produk hukum baru tentang desentralisasi yaitu dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Produk hukum

terakhir yang mengatur tentang desentralisasi adalah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2005.

Kebijakan negara yang mengatur secara khusus tentang desa dari masa setelah kemerdekaan hanya terdiri atas dua peraturan, yaitu UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pada tahun 1965, telah diundangkan UU No. 19/1965 tentang Desapraja, sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh wilayah RI (dalam Penjelasan Umum, angka 4). UU tentang Desapraja ini dimaksudkan untuk menggantikan semua peraturan perundang-undangan mengenai tata perdesaan yang masih mengandung sifat-sifat kolonial feodal. Sebagaimana diketahui bahwa pada masa penjajahan Belanda, peraturan tentang desa yang berlaku saat itu adalah *Inlandsche Gemeente Ordonnatie Jawa en Madura (IGO)* yang mengatur desa-desa di Jawa dan Madura, serta *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten (IGOB)* yang mengatur desa-desa di luar Jawa dan Madura. Pada masa pemerintahan pendudukan Jepang, peraturan yang berlaku adalah *Osamu Seirei 2604/7*. Meskipun demikian, dalam realitasnya Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 tersebut tidak pernah berlaku karena adanya peristiwa penting di Indonesia, yang terkenal dengan peristiwa yaitu Gerakan 30 September (G.30.S) tahun 1965.

14 tahun setelah terjadinya gerakan 30 September 1965, terbitlah UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Berdasarkan Pasal 1 UU No. 5 Tahun 1979, desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam perspektif politik hukum terlihat sangat jelas bahwa tujuan pemerintah (pusat) melalui pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1979 adalah untuk melakukan penyeragaman bentuk dan struktur pemerintahan di desa. Asumsi-asumsi yang dipakai dalam penetapan UU No. 5 Tahun 1979 ada dua. Pertama, menganggap bahwa *IGO* dan *IGOB* tidak mengatur pemerintahan desa secara seragam dan kurang memberikan dorongan kepada masyarakatnya untuk tumbuh ke arah kemajuan yang dinamis. Kedua, bentuk dan corak pemerintahan desa yang masih beraneka ragam di mana masing-masing daerah memiliki ciri-cirinya sendiri, merupakan hambatan untuk pembinaan

dan pengendalian yang intensif guna peningkatan taraf hidup masyarakatnya. Dengan demikian pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1979 telah mengubah total wajah desa (Zakaria, 2003 : 5), terjadi penyeragaman nama, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintahan desa dan menempatkan desa tidak lebih sebagai kepanjangan pemerintah pusat maupun daerah.

Setelah berlangsung 20 tahun, UU No. 5 Tahun 1979 dicabut dan digantikan oleh UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah karena dorongan gerakan reformasi di Indonesia tahun 1997/1998. Pada UU No. 22 Tahun 1999 tersebut, landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Bahkan dalam penjelasan UU No. 22 Tahun 1999 secara tegas menempatkan Desa sebagai subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Pengakuan terhadap otonomi desa dijabarkan dalam bagian Penjelasan UU tersebut, bukan dalam batang tubuh.

Desain yang hampir sama muncul kembali dengan diterbitkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan posisi UU No. 22 Tahun 1999. Pengakuan terhadap otonomi desa disebutkan dalam bagian penjelasan, bukan pada batang tubuh. Selain itu, ada beberapa hal penting yang termuat dalam UU No. 32 Tahun 2004 berkenaan dengan pengaturan tentang desa. *Pertama*, tentang bentuk desa, di mana dalam UU tersebut bentuk desa ada dua, yaitu geneologis dan bentuk baru hasil pemekaran. *Kedua*, kendali terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa dipegang oleh pusat, dan implementasinya di pemerintah kabupaten. *Ketiga*, masa jabatan kepala desa enam tahun (dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan). *Keempat*, perangkat desa terdiri atas sekretaris desa dan perangkat desa lainnya, dan sekretaris desa diisi dari pegawai negeri sipil. *Kelima*, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga tersendiri yang berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa dan menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat. *Keenam*, Sumber Pendapatan Desa meliputi pendapatan asli desa, bagi hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, bantuan dari Pemerintah, pemerintah propinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, dan hibah dan sumbangan dari pihak ketiga. *Ketujuh*, pengelolaan keuangan ada di tangan kepala desa.

### C. Konstruksi Hukum dan Konstruksi Sosial terhadap Posisi dan Fungsi Pamong Desa

Salah satu dimensi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan desa adalah kewenangan yang dimiliki desa untuk mengelola pemerintahan. Pada saat berlakunya *IGO* dan *IGOB*, urusan rumah tangga desa dibatasi hanya mengurus urusan fisik saja seperti pemaknaan dan pemeliharaan pekerjaan umum desa yang menyangkut jalan, jembatan, saluran air, rumah, tanah, lapangan, pasar dan tempat penyimpanan air.

Pada periode 1927-an di sekitar daerah Kabupaten Banyumas misalnya, desa-desa menjalankan berbagai kewenangan yang menyangkut administrasi pemerintahan desa, sosial kemasyarakatan, kependudukan, pekerjaan umum dan keamanan ketertiban. Pada saat itu penduduk desa terbagi ke dalam tiga golongan sebagai hasil konstruksi sosial masyarakat bersangkutan, yaitu: (Kushandajani, 1991: 58-59)

1. Golongan Pamong Desa, yang terdiri atas penatus (kepala desa) dan junjang krawat (para pembantu penatus) seperti:
  - a. Carik (juru tulis) yang mempunyai tugas di bidang administrasi dan surat menyurat;
  - b. Bau yang memiliki tugas mengepalai wilayah kebaon dan mewakili penatus bila berhalangan hadir dalam suatu pertemuan di wilayah kebaon bersangkutan;
  - c. Tukang uang, bertugas menarik dan menyetor pajak serta pungutan-pungutan desa yang lain;
  - d. Polisi desa, yang bertugas di bidang keamanan, pengerahan dan sekaligus mengawasi para kuli desa bekerja;
  - e. Kebayan yang mempunyai tugas menyampaikan perintah dan informasi dari penatus kepada kuli desa dan penduduk;
  - f. Ulu-ulu (tukang air) tugasnya di bidang pengairan dan penghubung antara masyarakat dengan jawatan pengairan;
  - g. Lebe/kayim yang bertugas mengurus bidang sosial, seperti kematian, kelahiran dan sebagainya.
2. Golongan kuli desa yang tugasnya melakukan pekerjaan desa seperti kerigan, ronda, dan lain-lain;
3. Golongan rempo yang tidak mempunyai tugas khusus apapun dari desa, kecuali mengerjakan tugas-tugas insidental pada saat tenaga mereka dibutuhkan

Adapun UU No. 19 tahun 1965 tentang Desa Praja mengkonstruksi alat kelengkapan Desapraja yang terdiri dari Kepala Desapraja, Badan Musyawarah Desapraja, Pamong Desapraja, Panitera Desapraja, Petugas Desapraja, Badan Pertimbangan Desapraja. Kepala Desapraja adalah penyelenggaran utama urusan rumah tangga Desapraja dan sebagai alat Pemerintah Pusat. Selain itu, Kepala Desapraja bisa mengambil tindakan-tindakan dan keputusan-keputusan penting setelah memperoleh persetujuan Badan Musyawarah Desapraja. Posisi Kepala Desapraja sangat kuat, karena tidak dapat diberhentikan melalui keputusan Badan Musyawarah Desapraja. Selain itu, karena jabatannya seorang Kepala Desapraja menjadi ketua Badan Musyawarah Desapraja dan dapat mewakili di dalam dan di luar pengadilan.

Pamong Desapraja adalah pembantu Kepala Desapraja yang mengepalai sesuatu dukuh dalam lingkungan Desapraja, yang masa jabatannya paling lama delapan tahun. Para pamong tersebut adalah penduduk dukuh bersangkutan, dan dipilih oleh Badan Musyawarah Desapraja dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya tiga orang calon, yang diajukan oleh Kepala Desapraja.

Panitera Desapraja adalah pegawai Desapraja yang memimpin tata usaha Desapraja dan tata usaha Kepala Desapraja di bawah pimpinan langsung Kepala Desapraja. Panitera Desapraja diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Desapraja dengan persetujuan Badan Musyawarah Desapraja. Apabila diperlukan, Kepala Desapraja dapat mengangkat pegawai pembantu Panitera Desapraja.

Petugas Desapraja adalah pembantu-pembantu Kepala Desapraja dan Pamong Desapraja dalam penyelenggaraan urusan rumahtangga Desapraja, yang melakukan tugas tertentu dalam hal-hal yang bersangkutan pada urusan agama, keamanan, pengairan atau lain-lain menurut adat kebiasaan setempat. Petugas tersebut biasa disebut Penghulu, Chatib, Modin, Jogoboyo, Ulu-ulu ataupun sebutan-sebutan lain sesuai dengan adat setempat.

Berlakunya UU No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa membawa perubahan yang sangat kuat, termasuk pada posisi dan peran pamong desa. UU tersebut mengkonstruksi pemerintah desa sebagai pelaksana kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan terendah langsung di bawah camat. Pemerintah desa terdiri atas Kepala Desa, Lembaga Musyawarah Desa (LMD), dan Perangkat Desa. Perangkat Desa terdiri atas: Sekretariat Desa (yang terdiri atas Sekretaris Desa dan Kepala-kepala Urusan) dan

### C. Penutup

Berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah (PP) No. 72 Tahun 2005 tentang Desa telah menggeser posisi dan peran pamong desa secara drastis, dari posisi dan peran sosial-budaya menjadi peran ekonomi-politik. Melalui pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS, apalagi jika pamong desa yang lain juga akan di PNS-kan, berarti ada desain sistematis untuk menghapus keberadaan desa (apapun namanya) dengan otonominya.

Padahal yang membedakan desa dan kelurahan tidak saja ukuran-ukuran administrasi pemerintahan semata tetapi lebih pada perbedaan

tatanan sosial, budaya, hukum, ekonomi, bahkan politik. Cara pandang masyarakat desa yang berpengaruh kuat pada sikap dan aksi terhadap realitas sangat dipengaruhi oleh tatanan sosial yang berlaku. Akan tetapi, di sisi lain tatanan hukum modern juga memberikan pengaruh yang kuat pula melalui tindakan negara (pemerintah). Oleh sebab itu, pamong desa yang merupakan salah satu pelaku di desa ibarat sedang berjalan di antara dua tatanan, tatanan hukum formal yang didukung penuh negara dan tatanan sosial yang didasari pada kebutuhan masyarakat setempat. Masing-masing tatanan mengkonstruksi harapan pada posisi dan peran pamong desa. Itulah dilema yang dirasakan oleh para pamong desa.

### Daftar Pustaka

- Djarmika, Sastra dan Marsono. 1995. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Cet-9. Jakarta: Djambatan.
- Kushandajani . 2008. *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial dalam Perspektif Socio-legal*. Semarang : Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNDIP.
- \_\_\_\_\_. 1991. "Elit Desa, Ditinjau dari Sumberdaya Kekuasaan". Tesis Magister Ilmu Politik Universitas Indonesia Jakarta. Tidak diterbitkan.
- Turkel, Gerald. 1996. *Law and Society: Critical Approaches*. Boston: Allyn & Bacon.
- Wignjosebroto, Soetandyo. 2002. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: ELSAM dan HUMA.
- Zakaria, R. Yando. 2003. "Pemulihan Kehidupan Desa dan UU No. 22/1999." *Makalah* disampaikan pada *International Conference on Indonesia: Democracy and Local Politics*, Yogyakarta, 7-8 Januari 2003.