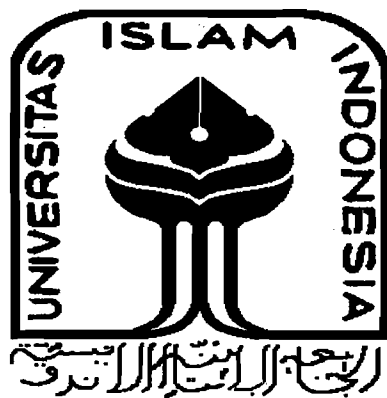


TESIS

PENGATURAN DAN PELAKSANAAN OTONOMI DESA DI PEMERINTAHAN KABUPATEN INDRAGIRI HILIR PROPINSI RIAU

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H)



Nama : MOHD. ARSYAD
NPM : 06912240
BKU : HUKUM TATA NEGARA

PROGRAM MAGISTER (S 2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA

2009

HALAMAN PERSETUJUAN
TESIS

PENGATURAN DAN PELAKSANAAN OTONOMI DESA
DI PEMERINTAHAN KABUPATEN INDRAGIRI HILIR PROPINSI RIAU

Disusun Oleh :

Nama : MOHD. ARSYAD
No. Mahasiswa : 06912240
Bidang Kajian utama : HUKUM TATA NEGARA

Telah Dilakukan Pembimbingan Dan Dinyatakan Layak Untuk Diajukan
Dihadapan Tim Penguji Tesis Program Magister Magister (S-2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Pembimbing I

(DR. H. Sudi Fahmi, S.H., M.Hum)

Pembimbing II

(Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H)

Mengetahui :

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Yogyakarta

(DR. Ridwan Khairandy, S.H., M.H)



LEMBAR PENGESAHAN
TESIS

PENGATURAN DAN PELAKSANAAN OTONOMI DESA
DI PEMERINTAHAN KABUPATEN INDRAGIRI HILIR PROPINSI RIAU

Disusun Oleh :

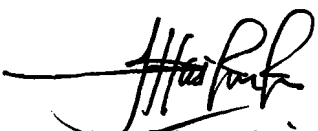
Nama : MOHD. ARSYAD
No. Mahasiswa : 06912240
Bidang Kajian utama : HUKUM TATA NEGARA

Telah di pertahankan di Dewan Penguji
Pada tanggal 17 Januari 2009
Dan dinyatakan Lulus

Tim Penguji
Ketua

(DR. H. Sudi Fahmi, S.H., M.Hum)

Anggota I


(Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H)

Anggota II


(Ni'matul Huda, S.H., M.H)

Mengetahui :

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Yogyakarta

(DR. Ridwan Khairandy, S.H., M.H)



KATA PENGANTAR

Puji dan syukur Penulis panjatkan kehadiran Allah SWT., karena atas Rahmat dan Karunia-Nya, sehingga akhirnya Penulis dapat menyelesaikan Karya Tulis ini yang merupakan salah satu persyaratan untuk memperoleh Gelar Master Hukum (M.H.) pada Program Pasca Sarjana di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dengan Program Studi Ilmu Hukum dengan Bidang Kajian Utama adalah Hukum tata Negara.

Dalam tesis ini penulis merumuskan dua masalah pokok yaitu bagaimana pengaturan dan Pelaksanaan Otonomi Desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Provinsi Riau. Dan apa yang menjadi kendala dalam pengaturan dan pelaksanaan otonomi desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Propinsi Riau.

Selama Penulis mengerjakan pembuatan Tesis ini, Penulis banyak menerima bantuan baik berupa sumbangan pemikiran, fasilitas maupun tenaga yang tidak ternilai harganya bagi Penulis. Untuk itu pada kesempatan kali ini perkenankanlah Penulis dengan segala kerendahan hati menyampaikan rasa terimakasih yang setulus-tulusnya kepada :

1. Bapak DR. H. Sudhi Fahmi.S.H., M.Hum., selaku Rektor Universitas Lancang Kuning yang telah memberikan kesempatan kepada Penulis untuk mengikuti Pendidikan Program Pasca Sarjana S2 Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia bekerjasama dengan Universitas lancang Kuning.

2. Bapak DR. H. Sudhi Fahmi.S.H., M.Hum., selaku Pembimbing I yang penuh kesabaran dan kesungguhan meluangkan waktu dan perhatian untuk memberi bimbingan yang sangat berharga dalam penulisan Tesis ini.
3. Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H, selaku Pembimbing II yang penuh kesabaran dan kesungguhan meluangkan waktu dan perhatian untuk memberi bimbingan yang sangat berharga dalam penulisan Tesis ini.
4. Ibu Hj. Hasnati S.H.,M.H., selaku Ketua Program Pasca Sarjana yang penuh kesabaran dan kesungguhan meluangkan waktu dan perhatian untuk memberi bimbingan yang sangat berharga dalam penulisan Tesis ini.
5. Bapak Eddy Asnawi. S.H., M.Hum., yang penuh kesabaran dan kesungguhan meluangkan waktu dan perhatian untuk memberi bimbingan yang sangat berharga dalam penulisan Tesis ini.
6. Bapak Fahmi, S.H., M.H., yang penuh kesabaran dan kesungguhan meluangkan waktu dan perhatian untuk memberi bimbingan yang sangat berharga dalam penulisan Tesis ini.
7. Ibunda tercinta Siti Maryam dan Ayahanda tercinta Daeng Massiseng yang telah melahirkan dan membesarkan Penulis.
8. Bapak dan Ibu Mertua, bapak H. Arsyad dan ibu Hj. Hindun yang telah memberikan perhatian untuk memberi bimbingan yang sangat berharga dalam penulisan Tesis ini.

9. Istri tercinta Sirfaodah, A.M.Keb Penulis, yang selalu sabar dan tabah untuk menunggu Penulis dalam menyelesaikan Studi Program Pasca Sarjana ini.
10. Seluruh Staf Pengajar pada Pasca Sarjana kerjasama antara Universitas Islam Indonesia dengan Universitas Lancang Kuning, Program Studi Ilmu Hukum, yang telah memberikan bekal ilmu yang bermamfaat baik bagi studi maupun bagi tugas-tugas Penulis.
11. Yang tercinta Bapak-bapak, Ibu-ibu dan seluruh Rekan-rekan Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia Program Studi Ilmu Hukum Angkatan 2007.
12. Semua pihak yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu.

Akhirnya jika ada terdapat kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam Tesis ini, Penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya dan dengan segala kerendahan hati, Penulis senantiasa akan menerima segala saran dan kritikan yang konstruktif, demi untuk sempurnanya Tesis ini dan penulisan Karya Ilmiah lainnya dimasa yang akan datang dan semoga Allah SWT memberikan Taufiq dan Hidayah-Nya kepada kita semua. Amin Ya Robbal Alamin

Pekanbaru, Desember 2009

Penulis

MOHD. ARSYAD

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Kerangka Teoritik.....	6
E. Metode Penelitian.....	13

BAB II KONSEP DESA DALAM NEGARA KESATUAN

A. Negara Kesatuan dan Otonomi daerah.....	17
B. Kedudukan Desa dalam konsepsi Negara Kesatuan.....	25

BAB III HUBUNGAN OTONOMI DAERAH DENGAN OTONOMI DESA

A. Pengertian Otonomi daerah.....	33
B. Prinsip Otonomi daerah.....	40
1. Otonomi, Desentralisasi Kewenangan dan Integrasi Nasional.....	41
2. Otonomi, Dekonsentrasi Kekuasaan dan Demokrasi.....	43
3. Otonomi dan “ <i>Federal Arrangement</i> ”.....	44
4. Otonomi dan Daya Jangkau Kekuasaan.....	45
C. Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.....	46
D. Otonomi Desa dalam Otonomi daerah.....	54
E. Hubungan Desa dengan Supra Desa.....	77

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran SDA Lokasi Penelitian.....	87
B. Pengaturan dan Pelaksanaan Otonomi Desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Provinsi Riau	96
C. Pemberdayaan Desa dalam rangka otonomi menuju desa mandiri...	101
D. Bentuk Perwujudan dan Penerapan Otonomi Desa.....	106
E. Kendala dalam pengaturan dan pelaksanaan Otonomi Desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Propinsi Riau.....	118
F. Upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala dalam pelaksanaan Otonomi Desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Propinsi Riau.....	120

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	122
B. Saran.....	124

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut Asas Desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah¹. Dengan berlandaskan pada UUD 1945 dan TAP MPR No. XV/MPR/1989, maka Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sangat berkeinginan untuk terwujudnya Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab secara profesional dengan lebih mengutamakan pelaksanaan desentralisasi.

Ini bisa dilihat dari dasar pemikiran dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kekuasaan kepada daerah untuk menyelenggaraan Otonomi Daerah. Dibentuknya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pokok-pokok pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa. Dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan arah menuju pembaharuan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

¹ Implementasi Negara Kesatuan berdasarkan azas desentralisasi dalam pelaksanaan Otonomi Daerah merupakan perwujudan dari azas demokrasi yang ada dalam UUD 1945, karena maksud yang hendak dicapai dalam demokrasi adalah pemerintahan dari oleh, dan untuk rakyat, sehingga pemerintah lebih bersifat sentralisasi secara implisif berarti bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam UUD 1945.

yang lebih baik sesuai dengan cita-cita kemerdekaan yang terkandung di dalam UUD 1945². Kebijakan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang dijalankan selama ini berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, maupun Undang-undang Pemerintah daerah yang berlaku sebelumnya, yakni Undang-undang nomor 22 Tahun 1999, dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan daerah itu sendiri dalam memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas masyarakat dalam rangka pemberdayaan segenap potensi daerah sesuai karakteristik, kebutuhan dan kemampuan daerah secara proporsional, pemberdayaan masyarakat dan potensi daerah tersebut sangat penting untuk menghasilkan suatu hasil yang optimal dan kompetitif dalam pelaksanaan pembangunan, sehingga pelayanan dan derajat kesejahteraan masyarakat semakin meningkat secara merata dan berkeadilan.

Oleh karenanya pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang menghendaki adanya perhatian yang lebih khusus, sehingga terjadi peningkatan kualitas pembangunan di daerah tersebut. Disisi lain daerah mempunyai kewenangan dan tanggungjawab menyelenggarakan pemenuhan kebutuhan atau kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut maka daerah perlu mengembangkan potensi daerahnya guna mempercepat laju pembangunan sebagaimana yang dicapai dari tujuan pembangunan itu sendiri yakni kesejahteraan umum masyarakat.

² Disinilah maknanya bahwa otonomi daerah harus dilihat sebagai perwujudan hak dan kewajiban bagi masyarakat di daerah untuk mengembangkan dirinya menjadi masyarakat yang mandiri dan terbuka sebagai manifestasi peran serta masyarakat dalam pemerintahan yang demokratis.

Untuk itu diperlukan kebijakan dari pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan tujuan dari pembangunan itu, salah satu sasarannya adalah meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Jika disepakati bahwa desentralisasi dan otonomi adalah salah satu instrumen tercapainya demokrasi, kesejahteraan, dan keadilan bagi seluruh rakyat, arah kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dimasa yang akan datang harus berorientasi sekaligus sebagai bagian dari demokratisasi. Sehingga penting untuk dipahami bahwa otonomi daerah bukan semata-mata otonomi ditingkat pemerintahan, otonomi daerah adalah titik tolak untuk membangun otonomi yang berbasis pada masyarakat lokal dengan segala potensinya. Karena, secara konseptual desentralisasi adalah milik masyarakat daerah, bukan milik aparat pemerintah semata. Tugas utama pemerintahan daerah adalah memfasilitasi tumbuhnya ide-ide kreatif, inovatif dari masyarakat tersebut.

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah ditingkat Kabupaten / kota, sesuai arahan dan tujuan yang hendak dicapai dari kebijakan otonomi daerah sebagaimana yang dimaksud diatas, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dibentuk pemerintahan desa yang didasarkan pada keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Hak ini dapat dilihat dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, pengaturan tentang desa ditentukan dalam Pasal 200 ayat (1) bahwa dalam pemerintah daerah Kabupaten / kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa. Kemudian dalam penjelasan umum, angka (10), Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, ditentukan :

“ Desa berdasarkan undang-undang ini adalah desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat

hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam system pemerintahan nasional dan berada di kabupaten / kota, sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945”.

Berdasarkan penjelasan diatas jelas memperlihatkan bahwa pemerintahan desa mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri yang menjadi urusan pemerintahannya. Adapun urusan pemerintahan yang diselenggarakan pemerintahan desa diatur dalam Pasal 206 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, yakni urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup :

- a. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.
- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten / Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
- c. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten / kota.
- d. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Bertitik tolak dari pengaturan otonomi desa tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan suatu kajian berdasarkan kenyataan dilapangan berkaitan dengan pengaturan dan pelaksanaan otonomi desa di Pemerintahan Kabupaten Indragiri Hilir Provinsi Riau, khususnya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Untuk diketahui Kabupaten Indragiri Hilir terletak dibagian Selatan Provinsi Riau dengan luas wilayah 18.812,97 km² yang terdiri dari daratan 11.605,97 km² dan perairan 7.207 km² (perairan umum 889

km² dan laut 6.318 km²). Pembentukan Pemerintahan Kabupaten Indragiri hilir dikukuhkan dengan undang-undang Nomor 6 tahun 1965, tanggal 14 Juni 1965. Pada tahun 2005, wilayah administrasi pemerintahan kabupaten Indragiri Hilir terdiri dari 20 Kecamatan, 18 Kelurahan dan 174 Desa.

Adapun alasan penulis memilih judul penelitian ini adalah karena didasarkan pada kondisi Kabupaten Indragiri Hilir sebagai daerah pemekaran yang baru dari Kabupaten induk yakni Indragiri Hulu, dalam tiga tahun terakhir ini, lebih diprioritaskan kepada pembangunan desa yang ada di Kabupaten Inhil yang apabila dibandingkan dengan desa-desa yang ada di kabupaten lain, desa-desa di Kabupaten Inhil jauh tertinggal dari daerah lain di Provinsi Riau bahkan termasuk daerah tertinggal serta lokasi penelitian dapat dijangkau penulis dengan transportasi darat.

Atas dasar uraian singkat diatas maka penulis berkeinginan untuk melakukan sebuah penelitian yang dibentuk dalam suatu tesis yang berjudul **“Pengaturan dan Pelaksanaan Otonomi Desa di Pemerintahan Kabupaten Indragiri Hilir Propinsi Riau ”**

B. Rumusan Masalah

Akhirnya, didorong oleh faktor-faktor tersebut diatas, penulis tertarik untuk meneliti pengaturan dan pelaksanaan otonomi desa di Pemerintahan Kabupaten Indragiri Hilir Provinsi Riau dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan dan Pelaksanaan Otonomi Desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Provinsi Riau.

2. Apa yang menjadi kendala dalam pengaturan dan pelaksanaan otonomi desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Propinsi Riau.
3. Upaya apa yang dapat dilakukan untuk mengatasi kendala dalam pengaturan dan pelaksanaan otonomi desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Propinsi Riau.

C. Tujuan Penelitian

Yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji pengaturan Otonomi Desa dan pelaksanaannya di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Provinsi Riau.
2. Untuk menganalisis kendala-kendala dalam pelaksanaan otonomi desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Provinsi Riau.
3. Untuk menganalisa upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi kendala dalam pengaturan dan pelaksanaan otonomi desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Propinsi Riau.

D. Kerangka Teoritik

PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa ternyata dinilai lebih longgar dalam melakukan desentralisasi kekuasaan terhadap desa. PP tersebut kembali menghidupkan peran BPD sebagai parlemen desa untuk melakukan pengawasan terhadap kebijakan desa. Meskipun demikian, tentu saja sebagai suatu peraturan pelaksanaan dari UU No. 32 Tahun 2004. Desa sebagai organisasi dalam dinamika pembangunan tidak bisa luput dari menggunakan metode organisasi, administrasi dan manajemen sesuai dengan definisi organisasi yang merupakan:

“proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang dilakukan secara rasional untuk mencapai tujuan bersama.”³ Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 208 adapun tugas dan kewajiban Kepala Desa, dalam memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah.

Proses pembelajaran ulang demokrasi bagi desa melalui UU Nomor 22 Tahun 1999, yang dinilai kembali ruh demokrasi di desa, ternyata tidak dapat berlangsung lama. Berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 memundurkan demokrasi di desa menyebabkan ditutupnya kembali katup demokrasi di desa. UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menghidupkan Parlemen Desa, namun setelah diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2004 desa kembali dimaknai sekedar sebagai saluran administratif kewenangan Kabupaten/Kota, tanpa memiliki daya tawar terhadap berbagai kebijakan negara.

Desa sebagai pemerintahan asli dijamin dalam UUD dengan ungkapan: “..... dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” (Pasal 18 UUD 1945). Maksud UUD 1945 yang bersifat istimewa yakni menjalankan fungsi pemerintahan tradisional sebagai masyarakat hukum adat. Mempertahankan pemerintahan desa dimaksudkan untuk menjamin kehadiran satuan pemerintahan yang dekat dengan rakyat. Selain itu, desa sebagai satuan pemerintahan demokratis dapat menjadi model pengembangan demokrasi seperti musyawarah, kolektivitas, kekeluargaan dan sebagainya. Tetapi isi rumah tangga desa dan tata cara penyelenggaraannya harus diperbaharui sesuai dengan tuntutan baru masyarakat Indonesia yang maju dan modern. PP Nomor 72 Tahun 2005

³ Sondang P Siagian, *Organisasi Pemerintahan Desa*, Jakarta: Rineka Cipta, 1991 hlm. 5

tentang Desa ternyata dinilai lebih longgar dalam melakukan Desentralisasi terhadap Desa. PP tersebut kembali menghidupkan peran BPD sebagai Parlemen Desa. Meskipun demikian, tentu saja sebagai pelaksanaan dari UU Nomor 32 Tahun 2004, PP itu tidak banyak mampu menawarkan kembali demokrasi desa. Garis sub ordinasi kewenangan BPD di bawah eksekutif masih dapat dilacak jejaknya di parlemen desa itu, yang pada Pasal 29 PP 72 Tahun 2005 menyebutkan BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa. Padahal pada Pasal 202 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 memberikan pengertian pemerintahan desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Parlemen desa (BPD) di era otonomi daerah dinilai sebagai institusi politik demokrasi di tingkat desa yang membangkitkan kembali demokrasi di masyarakat pedesaan sebagai pengganti LMD yang selama ini dikendalikan oleh tangan-tangan negara.⁴

Hadirnya BPD memberikan suasana baru yang lebih kondusif dalam penegakan demokrasi di desa. BPD diharapkan menjadi wadah atau gelanggang politik baru bagi warga desa dalam membangun tradisi demokrasi, sekalipun tempat pembuatan kebijakan publik desa serta menjadi alat kontrol terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di tingkat desa. Reduksi sistematis terhadap kedudukan dan peranan BPD terlihat sekurang-kurangnya dalam 2 (dua) hal, yaitu: (1) tidak ditegaskannya kedudukan BPD sebagai parlemen/legislatif desa; (2) mekanisme pengisian keanggotaan BPD yang semula dalam UU No. 22/1999 “dipilih” berdasarkan mekanisme demokratis, kini dalam

⁴ Kartini Kartono, *Kepemimpinan*, Bandung: Ganesha, 1990, hlm 149

UU No. 32/2004 ditetapkan secara musyawarah dan mufakat dengan basis perwakilan wilayah.⁵

Ditinjau dari sudut aliran pertanggungjawaban (legal accountability) penyelenggaraan pemerintahan desa oleh Kepala Desa versi UU No. 32/2004 maupun PP No. 72/2005, terlihat sangat kentara adanya tarikan ke atas. Pasal 15 ayat (2) PP No. 72/2005 menyebutkan bahwa Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota. Tanggung jawab Kepala Desa kepada BPD hanya dalam bentuk penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban, dan kepada masyarakat hanya menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa.⁶

Berkaitan Otonomi Daerah, bagi pemerintahan desa; dimana keberadaannya berhubungan langsung dengan masyarakat dan sebagai ujung tombak pembangunan. Desa semakin dituntut kesiapannya baik dalam hal merumuskan kebijakan desa (dalam bentuk Perdes), merencanakan pembangunan desa yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi serta memberikan pelayanan rutin kepada masyarakat. Demikian pula dalam menciptakan kondisi yang kondusif bagi tumbuh dan berkembangnya kreativitas dan inovasi masyarakat dalam mengelola dan menggali potensi yang ada sehingga dapat menghadirkan nilai tambah ekonomis bagi masyarakatnya. Menyangkut sistem perencanaan di desa terlihat belum adanya kehendak negara untuk membangun pola local self planning di desa. Pasal 63 PP Desa masih mengikuti jejak UU Nomor 32 Tahun 2004, yang menempatkan perencanaan desa sebagai satu kesatuan dengan sistem perencanaan

⁵ W. Riawan Tjandra, *Desa, Entitas Demokrasi Riil*. Kompas, 26 Oktober 2007

⁶ Ibid

pembangunan daerah kabupaten/kota. Sementara itu Pasal 150 UU No. 32 Tahun 2004 telah menegaskan bahwa sistem perencanaan daerah merupakan satu kesatuan dengan perencanaan pembangunan nasional. Apabila ditarik garis lurus untuk menghubungkan substansi pengaturan mengenai perencanaan di desa, daerah dan pusat terlihat sangat jelas dibangun adalah model perencanaan pusat. Sentralisasi perencanaan semacam itu sebenarnya justru mengingkari hakekat otonomi daerah, yang seharusnya terus mengalir menjadi otonomi desa dan akhirnya menjadi otonomi rakyat.

Pengaturan mengenai desa yang tercantum dalam undang-undang perubahan daerah sebetulnya agak sukar dilakukan perubahan substansialnya karena tidak ada satu pun pasal di dalam UUD 1945 yang mengatur mengenai desa. Berbekal kondisi inilah aturan-aturan mengenai sewaktu berlaku UU Nomor 22 Tahun 1999 banyak menuai kritikan ubahkan telah bermuara pada konflik horizontal di desa seperti konflik antara Kepala Desa dengan legislatif Desa (BPD), kondisi juga diperhebat oleh kebijakan daerah yang lebih menonjol dominansi, interuksi dan intervensi dari pemerintah kabupaten/kota, akibatnya kehidupan desa hanya menyisakan arena kompetensi yang tidak sehat ditingkat desa. Kembalinya dicantumkan aturan mengenai desa di dalam revisi UU pemerintah daerah, secara umum tetap memberikan peluang kepada desa dengan terakomodirnya aturan-aturan mengenai pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat adat, kewenangan yang diberikan desa, pembentukan-penggabungan dan penghapusan desa, sistem penyelenggaraan pemerintahan dan lain-lain sebagainya.

Meskipun peluang desa untuk tumbuh dan perkembangan menuju otonomi desa tetap diberikan tetapi masih bersifat setengah hati, sehingga secara tidak langsung perubahan kebijakan ini bisa saja memunculkan ancaman bagi desa dalam membangun otonomi dan kehidupan demokratis di desa. Hal ini dapat dilihat dari beberapa substansial dari Undang-undang pemerintah daerah yang mengatur tentang desa yang perlu dicermati yakni:

1. Perubahan undang-undang ini mengembalikan kewenangan kecamatan yang cukup besar terutama tentang pelimpahan tugas umum oleh Bupati/Walikota kepada camat untuk membina penyelenggaraan pemerintahan desa/kelurahan atau nama lain. Kondisi ini membuka peluang untuk masuknya makna kapitalisme deskruftif dengan pola intruktif, otoriter, birokratis, non partisipatif dan meminggirkan masyarakat desa dengan segala aspek seperti pertanggungjawaban kepala desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui camat.
2. Kewenangan desa tersumbat dalam menciptakan otonomi desa karena kewenangan yang dimiliki oleh desa hanya kewenangan asal usul dan kewenangan pemberian/penyerahan dari pemerintahan tingkat atas, pusat, provinsi dan kabupaten. Besarnya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah yang lebih tinggi mengakibatkan tertutupnya akses desa untuk melahirkan kebijakan sendiri di desa kecuali hanya sebagai pelaksana kewenangan pemerintahan tingkat atas tadi.
3. Dicantumkannya pengaturan tentang Sekretaris Desa dari kalangan PNS di tingkat Pemerintah Desa merupakan ruang lahirnya kultur birokratis baru

dan PNS tingkat desa, sekaligus memperbesar pengaruh pemerintah kabupaten/kota di desa melalui Sekretaris desa dari PNS yang cenderung menimbulkan orientasi pengabdian yang berbeda.

4. Pergantian Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa yang keanggotaannya berasal dari wakil masyarakat seperti Rukun Warga, pemuka adat dan tokoh masyarakat akan menutup partisipasi masyarakat karena bagi anggota masyarakat tidak memiliki jabatan untuk menjadi anggota Badan Musyawarah Desa. Selain itu Badan Musyawarah desa hanya memiliki kewenangan yang terbatas yaitu menetapkan peraturan desa dan menampung aspirasi masyarakat serta tidak adanya fungsi kontrol yang kuat dari legislatif desa sebagai *check and balances* dari pemerintahan desa. Hal ini merupakan sebuah pengingkaran terhadap kedaulatan rakyat dan demokrasi rakyat di tingkat desa dan pembangunan demokrasi selama ini hanya sebuah retorika politik dan pemuas hati masyarakat di tingkat desa.
5. Pengaturan desa dalam undang-undang ini masih memiliki paradigma sentralistik karena hanya memperkuat kedudukan pemerintah desa (eksekutif) yang mengakibatkan otonomi desa menjadi kabur karena kepala desa secara tidak langsung bertanggungjawab kepada Bupati/walikota sehingga menimbulkan kesan kloyalannya yang berlebihan kepada pihak kabupaten/kota dari pada rakyat yang memilihnya. Dampak lain kepala desa untuk menjadi raja kecil di desa juga cukup besar karena tidak ada alat kontrol dari fungsi legislatif.

6. Adanya peluang desa berubah menjadi kelurahan di kabupaten/kota dan kekayaannya menjadi milik kelurahan merupakan sebuah cara yang melahirkan melahirkan benih-benih bagi matinya hak otonomi rakyat bersama kearifan lokalnya.⁷

Otonomi desa, hal ini perlu diperhatikan demi keberlanjutan lokalitas (desa) dengan ciri budaya yang lebih dihormati, berdaulat, serta struktur kelembagaan pengelolaan SDA yang kokoh dan legitimate dalam mengelola dan menghidupi warga komunitas lokalnya sendiri. Teori ketergantungan pembangunan telah banyak membuktikan fakta-empirik dengan absah, bahwa semakin tergantung sebuah sistem sosial lokal pada struktur-struktur eksternal global. Dimasa depan, harus tetap diantisipasi batas-batas kewenangan pemerintahan daerah dan harus dijamin oleh pasal-pasal khusus dalam undang-undang yang mengatur otonomi desa.

E. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum *empiris* dengan penguatan untuk mendapatkan data primer yang lebih konsisten dengan menggunakan alat pengumpul data berupa wawancara. Sedangkan jika dilihat dari sifatnya, maka penelitian ini bersifat *deskriptif*, yaitu penelitian yang dimaksud untuk menggambarkan secara terang dan seteliti mungkin tentang Pengaturan dan Pelaksanaan Otonomi Desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Propinsi Riau.

⁷Vino Oktavia, *Revisi UU Pemerintah Daerah Antara Peluang dan Ancaman Desa*, Harian Padang Express Tanggal 20 November 2004

2. Lokasi Penelitian

Sebagaimana diketahui di Pemerintahan Kabupaten Indragiri Hilir terdiri dari 20 (dua Puluh) Kecamatan. Dari jumlah tersebut penulis mengambil desa sebagai lokasi penelitian, dari 5 (lima) Kecamatan yang ada, dimana dari 5 (lima) Kecamatan itu penulis mengambil masing-masing 1 (satu) desa menjadi objek penelitian dengan perincian sebagai berikut :

- a. Desa Benteng di Kecamatan Sungai Batang.
- b. Desa Seberang Pulau Kijang di Kecamatan reteh.
- c. Desa Pengalihan di Kecamatan Kritang.
- d. Desa Sungai Rawa di Kecamatan Batang Tuaka.
- e. Desa Sungai Belah di Kecamatan Kuala Indragiri.

Adapun yang menjadi pertimbangan penulis menentukan lokasi desa tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa kelima desa tersebut mewakili masing-masing Kecamatan yang menjadi contoh atau prioritas utama oleh Pemerintah Kabupaten Indra Giri Hilir menjadi desa mandiri dalam pelaksanaan desa mandiri.

3. Sumber data

Adapun sumber data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah terdiri dari :

- a. Sumber data Primer yakni sumber data yang diperoleh dengan melakukan penelitian langsung melalui wawancara dan kuesioner kepada responden penelitian.

- b. Sumber Data Sekunder, yakni sumber data yang didapat dari buku-buku atau literature, karya ilmiah yang dihasilkan dalam bentuk makalah atau hasil penelitian ilmiah, jurnal dan peraturan perundang-undangan serta surat kabar yang berkenaan dengan kajian penelitian yang penulis kemukakan.

4. Objek Penelitian

Adapun yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah Pengaturan dan Pelaksanaan Otonomi Desa di Pemerintahan Kabupaten Indragiri Hilir Propinsi Riau.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah :

- a. Observasi, yakni penulis melakukan tinjauan langsung ketempat-tempat desa yang menjadi lokasi penelitian berkaitan dengan pelaksanaan otonomi desa yang terdapat di desa tersebut.
- b. Wawancara, yakni penulis melakukan wawancara atau interview langsung dengan responden dengan cara mengajukan sejumlah pertanyaan secara langsung yang diperlukan untuk mendapat jawaban yang sesuai dengan masalah yang diteliti.
- c. Studi Pustaka, yakni penelusuran dan mengkaji kepustakaan yang terkait dengan objek penelitian.

6. Analisis Data

Semua data yang telah terkumpul dari hasil penelitian baik data primer maupun data sekunder, dianalisis dengan menggunakan metode analisa kualitatif, yaitu uraian-uraian dan pembahasan yang dilakukan oleh peneliti terhadap data yang terkumpul yang dilakukan dengan cara menghubungkan data tersebut terhadap ketentuan Perundang-undangan.

Dari hal tersebut, penulis berusaha untuk menjawab masalah pokok yang akhirnya penulis menarik kesimpulan dalam penelitian ini dengan cara deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum dengan menghubungkannya kepada hal-hal yang bersifat khusus mengenai kenyataan atau temuan dilapangan.

BAB II

KONSEP DESA DALAM NEGARA KESATUAN

A. Negara Kesatuan dan Otonomi Daerah

Secara teoritis dapat diungkapkan bahwa kekuasaan itu dapat dibagi dengan dua cara, yakni :⁸

1. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya, maksudnya adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan.
2. Secara Horizontal, yakni pembagian kekuasaan menurut fungsi-fungsinya. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintah yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal dengan Trias politika atau pembagian kekuasaan.

Negara kesatuan disebut juga Negara Unitaris. Ditinjau dari susunannya, Negara kesatuan adalah Negara tidak tersusun dari beberapa Negara, seperti halnya Negara federasi, melainkan Negara itu sifatnya tunggal; artinya hanya ada satu Negara, tidak ada Negara dalam Negara. Jadi dengan demikian, didalam Negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.

⁸ Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, hal. 8

Menurut C.F. Strong,⁹ Negara kesatuan adalah bentuk Negara dimana wewenang legislative tertinggi dipusatkan dalam suatu badan legislative nasional / pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (Negara kesatuan dengan asas desentralisasi). Tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat. Jadi, kedaulatannya kedalam maupun keluar, sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat. Dengan demikian, yang menjadi hakikat Negara kesatuan ialah bahwa kedaulatan tidak terbagi, atau dengan perkataan lain, kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, oleh karena konstitusi Negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain badan legislatif pusat.

Jadi, adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri itu tidak berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat. Dapat disimpulkan bahwa terdapat dua cirri mutlak yang melekat pada Negara kesatuan, yaitu, pertama adanya supremasi dari Dewan Perwakilan rakyat Pusat dan kedua, tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat. Dengan demikian, bagi para warga Negara dalam Negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintahan saja.

Kerangka Yuridis mengenai Otonomi Daerah dapat dilihat pada UUD 1945 sebagai konstitusi RI. Pasal 1 UUD 1945 memberikan pondasi bentuk negara Indonesia sebagai suatu negara kesatuan.

⁹ Hasan Zaini, *Pengantar Tata Hukum Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1981, hal 4.

Selanjutnya Pasal 18 UUD 1945 berbunyi;

" Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa"

Sedangkan penjelasan angka I pasal tersebut berbunyi

"Oleh karena Negara Indonesia itu suatu "eeindheidstaat", maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat "staat"juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat autonoom (..), atau bersifat administrasi belaka, supaya menurut aturan yang berlaku akan ditetapkan dengan Undang-undang. Daerah yang bersifat autonoom akan diadakan badan perwakilan oleh karena di daerah pun pemerintahan bersendi atas dasar permusyawaratan."

Dari Pasal 18 dan penjelasan angka I pasal tersebut, dapat ditarik beberapa pernyataan yang berkaitan dengan masalah otonomi daerah sebagai bahan kajian :

1. Indonesia adalah negara kesatuan dan tidak mungkin dapat dibentuk negara lagi dalam negara Indonesia. Hal ini lebih dipertegas dengan ketentuan Pasal 1 UUD 1945 yang menyatakan :

" (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik"

Oleh karena itu apabila kita membicarakan desentralisasi di Indonesia, maka desentralisasi yang tercipta adalah yang berkaitan langsung dengan prinsip negara kesatuan dan pada akhirnya juga akan berkaitan dengan prinsip sentralisasi.

2. Daerah-daerah akan bersifat *autonoom* (otonomi) atau bersifat administratif belaka. Daerah yang bersifat otonom adalah atas dasar desentralisasi, sedangkan daerah administrasi belaka adalah atas dasar dekonsentralisasi.

Dengan demikian prinsip desentralisasi dan juga prinsip dekonsentrasi dilaksanakan baik secara bersamaan maupun sendiri-sendiri di masing-masing daerah tersebut.

3. Akan ada aturan yang ditetapkan dengan undang-undang mengenai pembagian daerah tersebut, dengan memperhatikan bahwa untuk daerah otonom, pemerintahannya akan bersendi atas dasar permusyawaratan

Dengan adanya institusi Badan Perwakilan Daerah dan pemerintahan yang bersendi atas permusyawaratan, terlihat bahwa UUD 1945 mengharapkan agar demokratisasi juga terjadi pada tingkat daerah. Selain itu, dapat diambil kesimpulan bahwa UUD 1945 juga menghendaki agar daerah mempunyai otonomi yang luas. Akan tetapi dari sisi lain, otonomi luas tersebut tidak berupa kedaulatan dan tidak menimbulkan atribut yang melekat pada negara. Sementara itu, saat ini telah dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mengenai Pemerintah daerah yang kemudian diubah menjadi Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 yang menjanjikan otonomi luas dalam Negara kesatuan. Istilah “otonomi seluas-luasnya” yang saat ini dipopulerkan sebenarnya memiliki makna yang kabur. Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, “*autonomos* / *autonomia*”, yang berarti “keputusan sendiri” (*self-ruling*).

Otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut :¹⁰

1. Otonomi adalah suatu kondisi atau cirri untuk ‘tidak dikontrol’ oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.

¹⁰ B.N. Marbun, SH, *Otonomi Daerah 1945 – 2005 Proses & Realita, Perkembangan Otda, sejak Zaman Kolonial sampai saat ini*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, hal 17.

2. Otonomi adalah bentuk “ pemerintahan sendiri “ (*self-government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri (*the right of self-government; self-determination*).
3. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya control oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
4. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun mencapai tujuan hidup secara adil (*self-determination, self-sufficiency, self-reliance*).
5. Pemerintahan otonomi memiliki supremasi/dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah.

Setelah rezim Soeharto runtuh, berdasarkan hasil sidang istimewa MPR dikeluarkanlah ketetapan MPR No.XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketetapan ini merupakan usaha akomodasi pemerintahan transisional Habibie untuk mengembalikan kepercayaan rakyat kepada pemerintah. Ketetapan ini kemudian disusul dengan diterbitkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah daerah yang diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan Pemerintah pusat dan daerah yang diubah dengan UU No. 33 Tahun 2004.

Bila suatu negara tidak terjadi karena adanya beberapa negara yang bergabung dan oleh karenanya kedaulatan secara utuh dan bulat ada pada tangan pusat, maka bentuk negara itu Negara Kesatuan. Dalam negara semacam ini ada dua cara penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan. Cara yang pertama adalah bahwa segala urusan dilakukan langsung oleh Pemerintah Pusat atau oleh aparat-aparat pusat yang disebar keseluruh wilayah negara. Cara penyelenggaraan urusan-urusan semacam ini disebut sistem sentralistik. Pendelegasian dari pemerintahan pusat kepada pejabat-pejabatnya yang mempunyai wilayah kerja tertentu disebut dekonsentrasi atau *ambtelijke decentralisatie*.¹¹

Dekonsentrasi ini berarti pemberian wewenang otonomi kepada pejabat-pejabat pemerintahan pusat tertentu yang mempunyai dan mengepalai wilayah jabatan tertentu, untuk secara bebas mengambil keputusan-keputusan perundang-undangan tertentu. Cara yang kedua apabila wilayah negara dibagi-bagi menjadi daerah-daerah yang diberi hak otonomi yaitu wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini sebagian urusan pusat diserahkan kepada daerah untuk menjadi urusannya sendiri. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi lebih cocok dengan perkembangan sistem politik sekarang yang bersifat demokratis, karena desentralisasi memungkinkan turut sertanya masyarakat di tiap daerah untuk secara aktif berpartisipasi didalam urusan kenegaraan. Sistem desentralisasi ini akan memberikan beberapa keuntungan bagi masyarakat

¹¹ Dann Sugandha, *Masalah Otonomi dan Hubungan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bandung: CV Sinar Baru, Ed. I, 1981, hlm.2

maupun pemerintah.¹² Sesuai dengan cita-cita persatuan Indonesia, bentuk negara dipilih oleh bangsa Indonesia adalah Kesatuan, dan karena adanya faktor-faktor geografi, susunan masyarakat, ikatan-ikatan keagamaan, kebudayaan, adat-istiadat politik, sifat dan tingkat perekonomian yang berbeda-beda maka sistemnya yang cocok adalah desentralisasi. Karena itulah negara Indonesia terbagi atas daerah-daerah inilah sesuatu sistem kenegaraan yang terbaik karena disesuaikan dengan keadaan dan susunan masyarakat yang nyata.

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, ia adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik, negara adalah *agency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dalam menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat.¹³ Manusia hidup dalam suasana kerjasama, sekaligus suasana antagonis dan penuh pertentangan. Negara adalah organisasi yang dalam satu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu.

¹² Keuntungan-keuntungannya antara lain adalah:

1. Karena banyak urusan pemerintah dilaksanakan oleh daerah-daerah, maka penyelenggaraannya menjadi lebih efektif dan efisien.
2. Dalam rangka demokrasi desentralisasi lebih mendidik rakyat untuk turut serta dalam masalah-masalah politik (pemerintahan).
3. Karena pemerintah-pemerintah daerah lebih langsung berhubungan dengan masyarakat, maka penyelenggaraan urusan-urusan dan pengaturannya akan dapat disesuaikan dengan aspirasi-aspirasi masyarakat setempat atau disesuaikan dengan ekologi daerahnya.
4. Hubungan antar masyarakat dengan pemerintah akan lebih dekat lagi hingga masyarakat lebih merasakan eksistensi daripada pemerintah.
5. Usaha-usaha pembangunan di daerah akan lebih banyak mengikutsertakan masyarakat dilingkungkannya, hingga akan lebih disesuaikan dengan cita-cita mereka.
6. Tiap daerah akan berlomba membangun daerahnya, hingga pembangunan nasional lebih cepat dilaksanakan.

¹³ Ibid, hlm. 38

Negara menetapkan cara-cara dan batas-batas sampai dimana kekuasaan yang dapat digunakan dalam kehidupan bersama itu, baik oleh individu. Dan golongan atau asosiasi, maupun oleh negara itu sendiri. Negara juga suatu perserikatan yang melaksanakan suatu pemerintahan melalui hukum yang mengikat masyarakat dengan kekuasaan untuk memaksa ketertiban sosial.¹⁴ Dengan demikian ia dapat mengintegrasikan dan membimbing kegiatan-kegiatan sosial dari penduduknya ke arah tujuan bersama. Dalam hal ini boleh dikatakan bahwa negara mempunyai dua tugas pokok yakni:

- a. Mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang asosial, yakni yang bertentangan satu sama lain, supaya tidak menjadi antagonisme yang membahayakan.
- b. Mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan kearah tercapainya tujuan-tujuan dari masyarakat seluruhnya.

Negara menentukan bagaimana kegiatan-kegiatan asosiasi-asosiasi kemasyarakatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan kepada tujuan nasional. Pengendalian ini dilakukan berdasarkan sistem hukum dan dengan perantaraan pemerintah beserta segala alat-alat perlengkapannya. Kekuasaan negara mempunyai organisasi yang paling kuat dan teratur, maka dari itu semua golongan atau asosiasi yang memperjuangkan kekuasaan, harus menempatkan diri dalam rangka mewujudkan tujuan nasional.

¹⁴ S. Sumarsono dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, Cet. Kelima, 2005, hlm. 8

B. Kedudukan Desa Dalam Konsepsi Negara Kesatuan

Bingkai NKRI Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 sudah tidak perlu diperdebatkan dan apalagi ditakutkan dalam membahas berbagai persoalan bangsa lebih-lebih dibidang ketatanegaraan khususnya yang menyangkut hubungan Pemerintah dan Daerah. Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, telah jelas mengatur dan tidak lagi multi tafsir bahwa *“Pemerintah Daerah menjalankan Otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan”*. Istilah Otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai pemerintahan pusat, prinsip dasar adalah kekuasaan asal atau sisa (*residual power*) berada di daerah. Secara teoritik prinsip kekuasaan asal ada di daerah (negara bagian) adalah prinsip yang lazim dikenal dalam lingkungan negara federalistik.

Namun kita tidak perlu diungkit-ungkit ke arah federalistik, karena akan menimbulkan ketegangan dan ketakutan. Residual power merupakan model konstitusional. Akan lebih arif kalau energi kita gunakan untuk mengimplementasikan Pasal 18 ayat (5) itu dengan membentuk perangkat hukum yang konsisten melaksanakan ketentuan UUD 1945. Lebih-lebih kalau kita mau membaca kembali naskah persiapan UUD 1945, pilihan bentuk NKRI tidak pernah bermaksud mengambil alih hak-hak kedaerahan atau dengan kata lain menyusun UUD 1945 tidak pernah mencita-citakan Indonesia menjadi negara kesatuan yang sentralistik. UUD 1945 hasil amandemen tidak remang-remang lagi seperti naskah aslinya menyebutkan *“memandang dan mengingat hak-hak dan asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa”*.

Selama kita bertatanegara kita juga telah mempraktekkan otonomi yang tidak seragam, misalnya pengaturan Daerah Istimewa (Yogyakarta dan Aceh), DKI (Jakarta), Otonomi Khusus (Papua dan Aceh), Pengelola Otorita Batam. Selama ini tidak menjadi persoalan, dan bisa berjalan dengan baik. Jadi beraneka model otonomi bukan sesuatu yang ahistori. Daerah-daerah lain yang menjadi diskursus untuk menjadi model otonomi yang lain misalnya Riau, Kaltim, dan Bali perlu dilanjutkan dengan rumusan yang lebih kongrit. Sejarah menunjukkan dengan pengaturan yang pluralistik akan semakin memperkokoh keutuhan, namun sebaliknya tarikan sentralistik yang dominan akan membuat ketidakadilan dan ketimpangan yang berbuah ketidakpuasan daerah, bibit separatisme dan berujung tuntutan melepaskan diri.¹⁵

Undang-Undang yang mengatur Desa telah empat kali mengalami perubahan. Setiap undang-undang memiliki model sendiri-sendiri, dan tidak pernah konsisten kemana arah pengaturan desa. Ini disebabkan sistem pembentukan perundang-undangan mengenai desa pada setiap level pemerintahan didominasi kemauan pemegang kekuasaan yang tidak memiliki mekanisme menjangkau pelibatan pemerintahan desa apalagi menyerap aspirasi masyarakat. Akibatnya desa menjadi wujud kemauan pusat dan kehilangan karakteristik. Namun setiap undang-undang yang mengatur desa memperlakukan kedudukan desa yang berbeda-beda.

- a) Dibawah Undang-Undang UU Nomor 19 Tahun 1965 Desa ditempatkan sebagai daerah Tingkat III dengan tata dan sebutan Desa

¹⁵Ibnu Tricahyo, *Tata Hubungan Desa dengan Supra Desa Dalam NKRI*, Protoda, Unibraw, Malang, 2001, hlm.9

Praja. Namun tidak pernah terwujud karena tidak dikehendaki Pemerintah Orde Baru.

- b) Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Pemerintah Orde Baru menempatkan Desa berkedudukan langsung dibawah Camat, dimana Camat merupakan Kepala Wilayah yang menjalankan satuan pemerintah vertika (dekonsentrasi).
- c) Jatuhnya Orde Baru dibentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, melalui Undang-Undang ini dDesa diatur dalam satu Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah. Desa merupakan subsistem dari pemerintahan yang pengaturannya lebih lanjut diserahkan kepada daerah kabupaten/kota yang berbentuk Perda.
- d) Terakhir diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kembali menempatkan Desa dalam satu Undang-Undang Tentang Pemerintahan daerah.¹⁶

Setelah terjadi gerakan reformasi pada tahun 1998, pengaturan mengenai desa mengalami perubahan seiring dengan terbitnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah daerah. Undang-undang secara nyata mengakui Otonomi Desa. Otonomi yang dimiliki oleh Desa, menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah berdasarkan asal-usul dan adat-istiadatnya bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari pemerintah. Sehingga yang disebut dengan desa atau dengan nama lainnya, yang selanjutnya disebut dengan desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur

¹⁶ Ibnu Tricahyo, *Tata Hubungan.....*, Op Cit

dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada dibawah kabupaten. Dengan demikian, otonomi yang dimiliki oleh desa adalah *Otonomi Asli*, yaitu otonomi yang berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat. Sehingga dalam kenyataannya pasti akan timbul berbagai keanekaragaman, baik dari segi nama, susunan pemerintah, maupun bentuk-bentuk geografisnya. Tegasnya, terdapat keadaan-keadaan khusus berbeda satu dengan yang lainnya. Dari sinilah keberadaan prinsip “kebhinekaan” itu ada dan berkembang secara nyata dalam masyarakat. Sehingga secara riil hak-hak, asal-usul, dan istiadat dihormati sebagai modal pembangunan desa.¹⁷

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga terjadi perubahan dalam aspek pemerintahan desa, menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 didesa dibentuk pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan pemerintahan Desa. Pemerintah Desa sebagai unsur Eksekutif dan Lembaga Perwakilan Desa sebagai unsur Legislatif, yang dikenal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. dengan konsep pemerintahan desa yang seperti ini maka dalam pelaksanaan tugasnya Kepala Desa bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD.¹⁸

Terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga merubah tata hubungan desa dengan supra desa sebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang

¹⁷ Tata Hubungan Desa dan Supra Desa, *Makalah Sekretaris Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Dalam rangka Mendapatkan masukan Mengenai Desa di Masa Depan*, Jakarta, 4 Juli 2006

¹⁸ Ibid....

Nomor 5 Tahun 1979. perubahan tata hubungan tersebut terdapat dalam beberapa hal sebagai berikut:

- a. Terjadi reposisi camat dalam sistem pemerintahan di kabupaten/kota, apabila posisi camat merupakan kepala wilayah, diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 posisi camat sebagai perangkat daerah. Pengaturan didalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak memberikan pengaturan secara tegas kewenangan camat dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan desa.
- b. Dengan pertanggungjawaban Kepala Desa kepada BPD maka Kepala Desa tidak lagi bertanggungjawab kepada Gubernur melalui Bupati Kepala Daerah Tingkat II sebagaimana diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979.
- c. Desa dapat melaksanakan tugas perbantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979.¹⁹

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 204 menyebutkan “*Dalam Pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk Pemerintahan Desa yang terdiri dari Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa*”. Istilah Pemerintahan Daerah adalah menunjuk penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintahan daerah dan DPRD. Dengan kata lain “Pemerintah Daerah” adalah pemerintah yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Dengan demikian “dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan

¹⁹ Ibid....

desa” mengandung maksud desa dibentuk/lahir dan merupakan “*inheren*” dari pemerintahan kabupen/kota, namun otonom. Dengan demikian desa berkedudukan didalam “kerumah tanggaan” daerah kabupaten/kota. konstruksi ini membingungkan, kabupaten/kota sebagai satuan pemerintahan otonom yang melahirkan dan membentuk satuan pemerintahan otonom yang lain.

Bandingkan dengan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur pembagian daerah sebagai satuan pemerintahan otonom, menyebutkan: “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerahpropinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota...*” istilah dibagi atas menunjukan bahwa antara pemerintahan pusat dan daerah merupakan hirarki dan bersifat vertikal. Karena itu undang-undang menentukan Gubernur sekaligus sebagai perangkat pemerintah yang mengawasi daerah. Kemudian istilah daerah propinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota menunjukan pembagian pada daerah besar dan kecil.²⁰

Pengertian daerah adalah merujuk kepada kesatuan masyarakat hukum dimana masing-masing mempunyai pemerintah daerah yang menurut Pasal 18 ayat (2) berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan pembantuan. Dengan pengaturan seperti ini maka daerah diluar struktur pusat, dan daerah kota/kabupaten diluar struktur pemerintah propinsi. Namun semuanya bersifat hirarki tidak horizontal. Jadi sangat berbeda dengan model pengaturan kabupaten/kota dengan desa yang bersifat “*inheren*”. Artinya Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 mengatur hubungan antara

²⁰ Ibid

kabupaten/kota – desa inkonsistensi dengan konstitusi yang mengatur hubungan pusat-propinsi-kabupaten/kota. ketidak kosistenan sistem pelembagaan otonom yang dianut.²¹ Akibat pengaturan desa yang “*inheren*” dalam pemerintahan kabupaten/kota menjadi desa sebagai kepanjangan tangan pemerintahan kabupaten/kota. kalau tidak terjaga, dalam kapasitas tertentu desa akan berubah menjadi satuan pemerintah administrasi. Dengan kata lain mnejadi kaki tangan administrasi yang melayani kabupaten/kota. esesnsi otonomi desa menjadi hilang. Contoh yang bisa dikemukakan hubungan kabupaten/kota dan desa yang tercermin dalam pembentukan Perda yang berkaitan dengan Desa. Tidak ada ruang partisipasi pemerintah desa atau masyarakat desa atau masyarakat desa yang cukup.

Seringkali partisipasi diwujudkan dalam bentuk sosialisasi bila Perda itu sudah selesai. Karena minimnya partisipasi kadangkala substansial Perda tidak responsif dan tidak akomodatif terhadap kepentingan desa. Kondisi ini sangat mengkhawatirkan karena Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan basis otonomi kepada kabupaten/kota, dengan memberikan kewenangan yang sangat besar. Sementara itu posisi desa terkooptasi dalam kebijakan kabupaten/kota yang sentralistik. Untuk mempercepat proses “*inheren*” Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur Desa dikabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan, Sekretaris Desa akan diisi oleh Pegawai Negeri Sipil, dan sumber keuangan desa terbesar sangat tergantung kepada dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota.

²¹ Ibid

kekhawatirannya, sistem ini akan melahirkan otoritarianisme baru tingkat lokal. Untuk menyongsong masa depan otonomi, harus dimulai menata kembali struktur ketatanegaraan pemerintahan desa. Desa diatur dalam Undang-Undang tersendiri terpisah dari Undang-Undang Pemerintah Daerah merupakan pilihan ideal. Desa ditempatkan sebagai satuan pemerintahan otonom diluar struktur pemerintahan kabupaten/kota merupakan pilihan strategis. Mengapa, karena daerah dan desa memang berbeda baik dari sisi penyelenggaraan pemerintahan dan persoalan yang dihadapi. Perbedaan karakteristik itulah yang secara historis pemerintahan kolonial belanda mengatur desa tersendiri terpisah dari *desentralisasi Wett*. Pengaturan terpisah menjadi pilihan karena keberadaan desa yang pluralistik sangatlah sulit diatur dalam satu peraturan yang akomodatif.

Demikian juga mengatur Desa dengan Undang-Undang tersendiri terpisah dari Undang-Undang pemerintah daerah dilakukan oleh pemerintahan pada masa tahun 1965 dan tahun 1979. baru pemerintahan tahun 1999 dan pemerintahan yang kemudian merevisinya tahun 2004 pengaturan daerah dan desa dijadikan dalam satu undang-undang. Karena itu desa akan lebih baik disusun dengan Undang-Undang tersendiri. Tidaklah tepat meletakkan rumah tangga desa dalam rumah tangga daerah, seperti diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004.

BAB III

HUBUNGAN OTONOMI DAERAH DENGAN OTONOMI DESA

A. Pengertian Otonomi Daerah

Penentuan otonomi ditentukan oleh berbagai ajaran mengenai sistem otonomi. Dalam perjalanan peraturan perundang-undangan sejak tahun 1945, telah dipergunakan semua sistem rumah tangga daerah dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Dari berbagai system otonomi nyata (*riil*) yang dianggap paling memadai. Sistem otonomi ini pertama kali dicantumkan dalam undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 sebagai pelaksanaan Pasal 131 dan Pasal 132 UUDS 1950. Prinsip negara berotonomi:²²

1. Otonomi adalah perangkat dalam Negara Kesatuan. Jadi seluas-luasnya otonomi tidak dapat menghilangkan arti, apalagi keutuhan Negara kesatuan.
2. Isi otonomi bukanlah pembagian jumlah (*quantum*) urusan pemerintah tidak dapat dikenali jumlahnya. Pembagian urusan (urusan yang diserahkan) harus dilihat dari sifat dan kualitasnya. Urusan-urusan rumah tangga yang selalu ditekankan pada urusan pelayanan (*services*). Dengan demikian, segala urusan yang akan menjadi ciri dan kendali keutuhan Negara kesatuan akan tetap pada pusat. Jadi sesungguhnya pengertian otonomi luas bukanlah terutama soal jumlah urusan. Otonomi luas harus diarahkan pada pengertian kemandirian yaitu kemandirian

²² Bagir Manan, SH., M.CL, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2005 Hlm. 186-187

untuk secara bebas menentukan cara-cara mengurus rumah tangganya sendiri, menurut prinsip-prinsip umum Negara berotonomi.

3. Dalam setiap otonomi, selalu disertai dengan system dan mekanisme kendali dari pusat, kendali itu adalah kendali pengawasan dan kendali keuangan.

Pendekatan sentralistik yang dipakai seringkali dilandaskan kepada argumentasi seolah-olah ia merupakan konsekuensi dari sistem negara kesatuan RI yang dikonsepsikan oleh UUD 1945 sangat menghargai hak-hak otonom dan bahkan hak-hak daerah yang bersifat istimewa (lihat penjelasan UUD 1945). Disamping itu, secara teoritik, dengan kebhinekaan budaya masyarakat Indonesia, keanekaragaman kondisi geografis, dan kesenjangan tingkat kesejahteraan antara satu daerah dengan yang lainnya.²³

Kebijakan otonomi sebagai sebuah proyek pengembalian harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Dimasa lalu, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di bidang itu. Ini berkenaan antara lain dengan konflik pertahanan, kebakaran hutan, pengelolaan pertambangan, perijinan investasi, perusakan lingkungan, alokasi anggaran dari dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai kebutuhan daerah, mengangkat dalam jabatan struktural, perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan Kepala Daerah. Sekarang, berawal dengan berlakunya UU Nomor 22

²³ DR. Syamsuddin Haris, *Desentralisasi Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, Hlm 5

Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 kewenangan itu didesentralisasikan ke daerah, artinya pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilakan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggungjawab. Pemerintah Pusat tidak lagi mempatronase, apalagi mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan Otonomi Daerah.²⁴

Semenjak awal kemerdekaan sampai sekarang telah terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kebijakan Otonomi Daerah.

1. UU Nomor 1 Tahun 1945 menganut sistem Otonomi Rumah Tangga Formil, kebijakan otonomi daerah pada masa ini lebih menitikberatkan pada dekonsentrasi. Kepala Daerah hanya kepanjangan tangan pemerintahan pusat.
2. UU Nomor 22 Tahun 1948 memberi hak otonomi dan *medebewind* yang seluas-luasnya kepada daerah, mulai tahun ini kebijakan otonomi daerah lebih menitikberatkan pada desentralisasi. Tetapi masih ada dualisme peran Kepala Daerah, disatu sisi ia punya peran besar untuk daerah, tetapi juga masih menjadi alat pemerintahan pusat.
3. UU Nomor 1 Tahun 1957 menganut sistem Otonomi Riil yang seluas-luasnya, kebijakan otonomi daerah pada masa ini masih bersifat dualisme, dimana kepala daerah bertanggungjawab penuh kepada DPRD, tetapi juga masih alat pemerintah pusat.

²⁴ Ibid..... hlm. 9

4. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 pada masa ini kebijakan otonomi daerah lebih menekan dekonsentrasi. Melalui penpres ini Kepala Daerah diangkat oleh Pemerintah Pusat terutama dari kalangan Pamong Praja.
5. UU Nomor 18 Tahun 1965 pada masa ini kebijakan otonomi daerah menitikberatkan pada desentralisasi dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya bagi daerah, sedangkan dekonsentrasi diterapkan hanya sebagai pelengkap saja.
6. UU Nomor 5 Tahun 1974 menganut prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, setelah terjadinya G.30.S.PKI pada dasarnya telah terjadi kevakuman dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sampai dengan dikeluarkannya UU Nomor 5 Tahun 1974 yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas perbantuan. Sejalan dengan kebijakan ekonomi pada awal orde baru, maka pada masa berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 pembangunan menjadi isu sentral dibanding dengan politik. Pada penerapannya, terasa seolah-olah telah terjadi proses depolitisasi peran pemerintah daerah dan menggantikannya dengan peran pembangunan yang menjadi isu nasional.
7. UU Nomor 22 Tahun 1999 menganut prinsip otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Pada masa ini terjadi lagi perubahan yang menjadi pemerintah daerah sebagai titik sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengedepankan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab.

8. UU Nomor 32 Tahun 2004 menganut prinsip Otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab, penyelenggaraan otonomi yang berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan rakyat, menjamin hubungan serasi daerah dengan pemerintah.²⁵

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah oronom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pada pengertian Otonomi daerah yang disebutkan pada penjelasan diatas terdapat kata “Daerah Otonom”. Pada UU nomor 32 Tahun 2004 juga menjelaskan pengertian Daerah Otonom yakni 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 dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara Etimologi, otonomi berasal dari kata *oto* (*auto* = *sendiri*) dan *nomoi* (*nomoi* = *nomos*=*Undang-Undang/aturan*) yang berarti mengatur sendiri, wilayah atau bagian negara atau kelompok yang memerintah sendiri. Didalam tata pemerintahan otonomi yang diartikan sebagai mengurus dan mengatur rumha tangga sendiri.²⁶ *Autonomie* diartikan sebagai pengaturan oleh undang-undang urusan rumah tanggal persekutuan hukum rendahan secara masing-masing

²⁵ B.N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses & Realita, Perkembangan Otda, sejak Zaman Kolonial sampai saat ini*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, 2005, hlm. 170

²⁶ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*, PKHKD FH UNSOED dengan UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 64

terpisah dalam rangka hubungan yang lebih besar.²⁷ Pengertian otonomi banyak dikemukakan oleh para ahli, seperti Van Der Pot menyatakan bahwa pada pokoknya otonomi itu berarti peraturan dan pemerintahan dari urusan sendiri, yang dalam Undang-Undang Dasar (Belanda) dinamakan “Rumah Tangga Sendiri”. Dan C.J. Fransen, merumuskan otonomi sebagai hak untuk mengatur urusan-urusan daerah atau setempat dan juga menyesuaikan peraturan-peraturan yang sudah dibikin dengannya.²⁸

Scricke menyatakan bahwa autonomie adalah “*Eigen Messsterschap*”, “*Zelstanddigheid*” bukan “*onafhankelijke Heid*”. Sedangkan Logemann menyatakan bahwa otonomi berarti memberikan kesempatan kepadanya mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya dan mengurus kepentingan umum (penduduk). Kekuasaan bertindak merdeka (*Vrij Beweging*) yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu, adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri dan pemerintahan berdasarkan inisiatif sendiri itulah yang disebut otonomi.²⁹ Otonomi bermakna “memerintah sendiri” yang dalam wacana administrasi publik daerah yang memerintah sendiri dinamakan daerah otonomi yang sering disebut dengan *Local Self Government*.³⁰ Otonomi juga diartikan sebagai sesuatu yang bermakna kebebasan atau kemandirian (*Zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*Onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah

²⁷ Ibid.....

²⁸ Ibid.....

²⁹ Soly Lubis, *Pergeseran Garsi Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1975, hlm. 20.

³⁰ Riant Nugroho, *Otonomi DearahDesentralisasi Tanpa Revolusi, Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, Media komputindo, Jakarta, 2000, hlm. 46

terwujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.³¹ Dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan, dalam otonomi senantiasa memerlukan kemandirian dan keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan hakikat otonom adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*Zelfstadigheid*) bukan *onafhankelijkheid*.³²

Otonomi bukanlah sebuah proses pemerdekaan daerah yang dalam arti kemerdekaan (kedaulatan yang terpisah), atau otonomi tidak dapat diartikan sebagai adanya kebebasan penuh secara absolut dari suatu daerah (*absolute onafhankelijkheid*) karena otonomi adalah suatu proses untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk bisa berkembang sesuai dengan potensi yang mereka miliki. Dengan demikian otonomi harus bermakna sebagai jalan untuk mengoptimalkan segala potensi lokal, baik alam, lingkungan maupun kebudayaan. Dan optimalisasi bukanlah eksploitasi, melainkan sebuah proses yang memungkinkan daerah bisa mengembangkan diri, dan mengubah kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik.³³

Berdasarkan uraian diatas, maka prinsip otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara merupakan pilihan yang dilakukan secara cerdas oleh para pendiri negara (*The Founding Fathers*) pada saat membicarakan dasar negara, meskipun pada akhirnya pilihan otonomi tidak dijadikan materi muatan UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, melainkan akan diatur

³¹ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, Bandung, 1985, hlm. 5

³² Ibid..... Hlm. 65

³³ Tim Lapera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm 154-155

kemudian dalam undang-undang yang mengatur mengenai pemerintah daerah. Pilihan otonomi merupakan sub-sistem dari negara kesatuan sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal, bukan sekedar didasarkan pada pertimbangan teknis atau praktis, melainkan juga ditentukan oleh pertimbangan politik, pertimbangan pengalaman, pertimbangan kesejarahan, kenyataan sosial budaya dan sebagainya. Kenyataan wilayah negara dan kemajemukan dan hasrat untuk memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, maka sendi penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai adalah desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonom.³⁴

B. Prinsip Otonomi Daerah

Berdasarkan ketentuan UUD 1945 yang telah diperbaharui, ketetapan MPR dan UU, sistem pemerintahan kita telah diberi keleluasaan yang sangat luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Pelaksanaan otonomi daerah ini dianggap sangat penting, karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional, dan internasional diberbagai bidang terus meningkat dan mengharuskan diselenggarakan otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional. Pelaksanaan otonomi daerah itu diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber

³⁴ Muhammad Faizan, *Hukum Pemerintahan...., op.cit.*, hlm. 67-68.

daya masing-masing serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman antara daerah.³⁵

Untuk memperkuat kebijakan otonomi daerah itu, dalam sidang tahunan MPR tahun 2000 telah pula ditetapkan ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang antara lain merekomendasikan bahkan prinsip otonomi daerah itu harus dilaksanakan dengan menekan pentingnya kemandirian dan keprakarsaan dari daerah-daerah otonom yang menyelenggarakan otonomi daerah tanpa harus terlebih dahulu menunggu petunjuk dan peraturan dari pemerintahan pusat. Bahkan kebijakan nasional otonomi daerah ini telah dikukuhkan pula dalam materi perubahan Pasal 18 UUD 1945. dalam keseluruhan perangkat perundang-undangan yang mengatur kebijakan otonomi daerah itu, dapat ditemukan beberapa prinsip dasar yang dapat dijadikan paradigma berpikir dalam menelaah mengenai berbagai kemungkinan yang akan terjadi di daerah, terutama dalam hubungannya dengan kegiatan investasi dan upaya mendorong tumbuhnya roda kegiatan ekonomi dalam masyarakat di daerah-daerah. Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH Prinsip-prinsip dasar itu dapat disarikan sebagai berikut:³⁶

1. Otonomi, Desentralisasi Kewenangan dan Integritas Nasional

Pada prinsipnya kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, disampaikan dalam "Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget bagi Anggota DPRD se Propinsi (baru) Banten", yang diselenggarakan oleh *Institute for the Advancement of Strategies and Sciences* (IASS) Anyer, Banten, 2 Oktober 2000

³⁶ *Ibid.*

ditangan pemerintahan pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintahan pusat dialihkan dari pemerintahan pusat ke daerah kabupaten dan kota diseluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergera dari daerah ketingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkan kebijakan otonomi daerah ini, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting terutama untuk menjamion agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya, sangat dirasakan oleh daerah-daerah besarnya jurang ketidakadilan struktural yang tercipta dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah. Untuk menjamin agar perasaan diperlakukan tidak adil yang muncul diberbagai daerah seluruh Indonesia tidak makin meluas dan terus meningkat yang pada gilirannya sangat membahayakan integrasi nasional, maka kebijakan otonomi daerah ini dinilai mutlak harus diterapkan dalam waktu yang secepat-cepatnya sesuai dengan tingkat kesiapan daerah itu sendiri.

Dengan demikian 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 daerah

itu tidak akan berhasil apabila tidak dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprakarsaan dan kemandirian daerah sendiri.

2. Otonomi, Dekonsentrasi Kekuasaan dan Demokrasi

Otonomi daerah kadang-kadang hanya dipahami sebagai kebijakan yang bersifat institusional belaka yang hanya dikaitkan dengan fungsi-fungsi kekuasaan organ pemerintahan. Oleh karena itu yang menjadi perhatian hanyalah soal pengalihan kewenangan pemerintahan dari tingkat pusat ke tingkat daerah. Namun, esensi kebijakan otonomi daerah itu sebenarnya berkaitan pula dengan gelombang demokratisasi yang berkembang luas dalam kehidupan nasional bangsa kita dewasa ini. Pada tingkat suprastruktur kenegaraan maupun dalam rangka restrukturisasi manajemen pemerintahan, kebijakan otonomi daerah itu dikembangkan seiring dengan agenda dekonsentrasi kewenangan.

Jika kebijakan desentralisasi merupakan konsep pembagian kewenangan secara vertikal, maka kebijakan dekonsentrasi pada pokoknya merupakan kebijakan pembagian kewenangan birokrasi pemerintahan secara horizontal. Kedua-duanya bersifat membatasi kekuasaan dan berperan sangat penting dalam rangka menciptakan iklim kekuasaan yang makin demokratis dan berdasar atas hukum.

Oleh karena itu, kebijakan otonomi daerah itu tidak hanya perlu dilihat kaitannya dengan agenda pengalihan kewenangan dari pemerintah Pusat ke pemerintah Daerah. Tetapi juga menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintahan ke masyarakat. Justru inilah yang akan dilihat sebagai esensi pokok dari kebijakan otonomi daerah itu dalam arti yang sesungguhnya. Otonomi daerah

berarti otonomi masyarakat di daerah-daerah yang diharapkan dapat terus tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi dewasa ini. Jika kebijakan otonomi daerah tidak dibarengi dengan peningkatan kemandirian dan keprakarsaan yang menindas seperti yang dialami dalam sistem lama yang tersentralisasi, akan tetap muncul dalam hubungan antara pemerintahan di daerah dengan masyarakatnya. Bahkan kekhawatiran bahwa sistem otonomi pemerintahan daerah itu justru dapat menimbulkan otoritarianisme pemerintahan lokal diseluruh Indonesia. Para pejabat daerah yang sebelumnya tidak memiliki banyak kewenangan dalam waktu singkat tiba-tiba mendapatkan kekuasaan dan kesempatan yang sangat besar yang dalam waktu singkat belum tahu akan dapat dikendalikan sebagaimana mestinya.

3. Otonomi dan “Federal Arrangement”

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, terkandung semangat perubahan yang sangat mendasar berkenaan dengan konsep Pemerintahan Republik Indonesia yang bersifat federalistis. Meskipun ditegaskan bahwa organisasi pemerintahan Republik Indonesia berbentuk negara kesatuan (Unitary), tetapi konsep dasar sistem pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah diatur menurut prinsip-prinsip federalisme. Pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem federal. Konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (residual power) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem negara kesatuan (unitary), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat. Bahkan dalam naskah Perubahan Kedua UUD 1945, yaitu Pasal 18 ayat (8) dinyatakan: “Pemerintah pusat memberikan otonomi yang luas kepada daerah-daerah untuk

melaksanakan pemerintahan masing-masing, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan dibidang lain yang diatur dengan Undang-undang dengan mempreharikan kekhususan dan keragaman yang dimiliki daerah”.

4. Otonomi dan Daya Jangkau Kekuasaan

Dalam kebijakan otonomi daerah itu tercakup pula konsepsi pembatasan terhadap pengertian kita tentang “negara” yang secara tradisional dianggap berwenang untuk mengatur kepentingan-kepentingan umum. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, yang dapat dianggap sebagai wilayah daya jangkau kekuasaan negara (state) hanya sampai ditingkat kecamatan. Secara akademis, organ yang berada dibawah struktur organisasi kecamatan. Dapat dianggap sebagai organ masyarakat, dan masyarakat desa dapat disebut sebagai “self governing communities” yang otonom sifatnya. Oleh karena itu, pada pokoknya, susunan organisasi desa dapat diatur sendiri berdasarkan norma-norma hukum adat yang hidup dan berkembang dalam kesadaran politik masyarakat desa itu sendiri.

Secara ideal, wilayah kekuasaan pemerintahan negara tidak dapat menjangkau atau turut campur dalam urusan pemerintahan desa. Biarkanlah masyarakat desa mengatur sendiri tata pemerintahan desa mereka serta mengatur perikehidupan bersama mereka didesa sesuai dengan kebutuhan setempat. Tidak perlu diadakan penyeragaman pengaturan untuk seluruh wilayah nusantara seperti yang dipraktekkan selama ini. Prinsip “self governing community” ini sejalan pula

dengan perkembangan pemikiran modern dalam hubungan antara “state and civil society” yang telah kita kembangkan dalam gagasan masyarakat madani.

Dalam pengembangan masyarakat madani, tidak saja masyarakat desa dikembangkan sebagai “self governing communities” , tetapi keterlibatan fungsi-fungsi organisasi pemerintahan secara umum dalam dinamika kegiatan masyarakat pada umumnya juga perlu dikurangi secara bertahap. Hanya fungsi-fungsi yang sudah seharusnya ditangani oleh pemerintah sajalah yang tetap harus dipertahankan wilayah yang berada dalam daya jangkau kekuasaan negara. Sedangkan hal-hal yang memang dapat dilepaskan dan dapat tumbuh berkembang sendiri dalam dinamika masyarakat, cukup diarahkan untuk menjadi bagian dari urusan bebas masyarakat sendiri.

Sudah tentu pelapasan urusan tersebut menjadi urusan masyarakat perlu dilakukan dengan cermat dan hati-hati. Pelepasan urusan dimaksudkan untuk mendorong kemandirian dan keprakarsaan masyarakat sendiri, bukan dimaksudkan untuk melepas beban dan tanggungjawab ataupun karena disebabkan ketidakmampuan pemerintah menjalankan tugas dan kewajiban yang dibebankan kepadanya. Pelepasan urusan juga tidak boleh dilakukan tiba-tiba tanpa perencanaan yang cermat dan persiapan sosial yang memadai yang pada gilirannya justru dapat menyebabkan kegagalan total dalam agenda penguatan sektor masyarakat secara keseluruhan.

C. Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Membicarakan otonomi daerah tidak bisa terlepas dari masalah pembagian kekuasaan secara vertikal sesuatu negara. Dalam sistem ini, kekuasaan negara

akan terbagi antara “pemerintah pusat” disatu pihak dan “pemerintah daerah” dilain pihak. Sistem pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan kewenangan otonomi daerah, antara negara satu dengan negara yang lain, tidak akan sama, termasuk Indonesia yang kebetulan menganut sistem Negara Kesatuan.

Kewenangan otonomi daerah didalam negara kesatuan, tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh dari daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendaknya tanpa memperimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan , walaupun tidak tertutup kemungkinan untuk memberikan otonomi yang cukup luas kepada daerah.

Otonomi daerah yang dilaksanakan saat ini adalah otonomi daerah yang berdasarkan kepada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menurut Undang-undang ini, otonomi daerah dipahami sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan prinsip otonomi daerah yang digunakan adalah otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua pihak pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan dibidang lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah dibidang tertentu yang secara nyata ada diperlukan serta tumbuh

hidup, dan berkembang di daerah, sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung-jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang dipikul oleh daerah untuk mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antara Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengaturan mengenai hubungan antara Pusat dan Daerah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan suatu yang sangat penting untuk dikaji dan dianalisis agar tidak terdapat kendala dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Kelahiran satuan pemerintahan tingkat daerah adalah konsekuensi adanya konsep pembagian dan pembatasan kekuasaan sebagai salah satu unsur negara hukum.³⁷ Pasal I Ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa: *“Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk republik”*. Kemudian Pasal 4 Ayat (1) menentukan: *“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”* dan Pasal 18 Ayat (1) menentukan bahwa: *“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap propinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang”*.

³⁷ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, UII Press, 2006, hlm. 35

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa konsep pembagian kekuasaan secara vertikal merupakan suatu konsep yang dianut secara formal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia atau dengan rumusan lain dengan disimpulkan bahwa terdapat pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Pemerintahan Pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada Daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir tetap pada Pemerintahan Pusat, jadi kedaulatannya baik keluar maupun kedalam sepenuhnya terletak pada Pemerintah Pusat. Dalam suatu negara kesatuan pemerintah nasional bisa, dan biasanya memang melimpahkan banyak tugas kepada kota-kota, kabupaten-kabupaten, atau satuan pemerintah lokal atau regional. Namun otoritas ini dilimpahkan oleh Undang-Undang yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Nasional. Dalam pandangan Utrecht Negara Kesatuan ialah negara yang tidak terdiri atas beberapa daerah yang berstatus negara bagian (*deelstaat*), serta merdeka dan berdaulat³⁸

Berdasarkan uraian tersebut diatas dapat dikatakan bahwa indikator suatu negara dikalsifikasikan sebagai negara kesatuan meliputi: *Pertama* Kedaulatan tertinggi ada pada pemerintahan nasional; *Kedua* penyerahan suatu kekuasaan atau wewenang kepada satuan pemerintah local hanya dapat dilaksanakan atas kuasa undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif nasional; dan *Ketiga* tidak ada satuan pemerintah yang lebih rendah yang mempunyai sifat staat.

³⁸ Ibid..... hlm. 36-37

Dimungkinkan penyerahan urusan pemerintahan nasional kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah membawa konsekuensi diadakan pembagian wilayah negara dalam daerah besar dan kecil. Berdasarkan Pasal 18 ayat (1); *Wilayah Indonesia dibagi atas daerah propinsi, kabupaten dan kota.* termasuk daerah besar adalah propinsi dan daerah kecil adalah kabupaten yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.

Dalam tataran formal hal itu memang merupakan konsekuensi yuridis pasal-pasal tersebut, namun terdapat beberapa sebab yang melatarbelakangi ide-ide yang dianutnya pembagian kekuasaan secara vertikal sehingga memungkinkan sebagian kekuasaan ataupun wewenang pemerintah Pusat atas kuasa undang-undang diserahkan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah.³⁹

Beberapa sebab yang dianutnya pembagian kekuasaan secara vertikal meliputi⁴⁰:

1. Kemampuan pemerintah berikut perangkatnya yang ada di daerah terbatas;
2. Wilayah negara sangat luas, terdiri dari 3000 pulau-pulau besar dan kecil;
3. Pemerintah tidak mungkin mengetahui seluruh dan segala macam kepentingan dan kebutuhan rakyat yang tersebar diseluruh pelosok negara;
4. Hanya rakyat setempatlah yang mengetahui kebutuhan, kepentingan dan masalah yang dihadapi dan hanya mereka yang mengetahui

³⁹ Ibid..... hlm. 38

⁴⁰Victor M. Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Garfika, Jakarta, 1994, hlm. 33

bagaimana cara yang sebaik-baiknya untuk memenuhi kebutuhan tersebut;

5. Dilihat dari segi hukum, Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 menjamin adanya daerah dan wilayah;
6. Adanya sejumlah urusan pemerintahan yang bersifat kedaerahan dan memang lebih berdaya guna jika dilaksanakan oleh daerah;
7. Daerah mempunyai kemampuan dan perangkat yang cukup memadai untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya, maka desentralisasi dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut, pemerintah berpedoman pada beberapa azas,⁴¹ yaitu:

1. Azas Keahlian, azas keahlian dilihat pada susunan Pemerintahan Pusat. Semua hal diolah oleh ahli-ahli antara lain dalam susunan kementerian-kementerian itu seharusnya ahli-ahli urusan-urusan yang menjadi kompetensinya;
2. Azas Kedaerahan, dengan bertambah banyaknya kepentingan-kepentingan yang harus diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat (dalam arti luas) karena bertambah majunya masyarakat, pemerintah tidak dapat mengurus semua kepentingan-kepentingan itu dengan baik tanpa berpegang pada azas kedaerahan dalam melakukan pemerintahan.

Dalam penjelasan umum UU Nomor 5 Tahun 1974 angka 1 huruf (a) yang sekarang sudah tidak berlaku, menentukan bahwa: "... bahwa dalam undang-

⁴¹ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi daerah*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 4

undang ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan azas desentralisasi, azas dekonsentrasi dan azas tugas pembantuan di daerah". Demikian juga dalam Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 baik desentralisasi maupun dekonsentrasi adalah azas penyelenggaraan pemerintahan. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 1 huruf (d) yang menentukan bahwa: *"Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan pemerintah Daerah Otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas desentralisasi"*. Kemudian dalam penjelasan umum huruf (i) angka (7) UU nomor 22 Tahun 1999 ditentukan bahwa: *"Pelaksanaan azas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah"*.

UUD 1945 hasil amandemen, tidak mengelompokkan desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai suatu azas penyelenggaraan pemerintahan dan yang merupakan azas penyelenggaraan pemerintahan adalah otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini dapat kita lihat dalam Pasal 18 ayat (2) yang menentukan bahwa *"Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan azas pembantuan"*. Berdasarkan hal tersebut timbul persoalan hukum berkaitan dengan perbedaan pengelompokan desentralisasi dan dekonsentrasi dalam perspektif yuridis formal. Dalam UU yang mengatur pemerintahan daerah desentralisasi dan dekonsentrasi merupakan azas penyelenggaraan pemerintahan daerah, tetapi menurut UUD 1945 yang merupakan azas penyelenggaraan pemerintahan daerah

hanya meliputi azas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam teori perundang-undangan khususnya mengenai azas-azas perundang-undangan terdapat azas hirarkhis, artinya bahwa suatu peraturan perundang-undangan terdapat azas yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Konsekuensi yang timbul apabila peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka peraturan tersebut batal demi hukum.⁴²

Sebagaimana diketahui bahwa pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen merupakan landasan konstitusional pemerintahan daerah, memuat paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah⁴³;

1. Prinsip daerah mengatur mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan;
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5));
3. Prinsip kekhususan keragaman daerah (Pasal 18B ayat (1));
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2));
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1));
6. Prinsip Badan Perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3));
7. Prinsip hubungan Pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 ayat (2)).

⁴² Muhammad Fauzan, ... Op.cit. hlm. 41.

⁴³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 8-17

D. Otonomi Desa Dalam Otonomi Daerah

Dalam sejarah perkembangan manusia, Desa dipandang sebagai suatu bentuk organisasi kekuasaan yang pertama sebelum lahirnya organisasi kekuasaan yang lebih besar seperti kerajaan, kekaisaran dan Negara-negara modern sebagaimana yang dikenal dewasa ini. Sebagai makhluk sosial manusia selalu hidup secara berkelompok, yang bermula dari unit yang paling kecil yaitu keluarga batih (suami, istri dan anak-anak). Ketika keluarga itu bertambah banyak, maka sebagian ada yang memisahkan diri dan membuat tempat tinggal sendiri. Tempat pemukiman mereka semakin lama semakin besar dan penghuninyapun semakin banyak baik dari anak keturunan mereka sendiri atau orang lain yang bermukim disitu. Dari situlah kemudian lahir kesatuan masyarakat hukum yang mandiri dan pemimpin mereka biasanya adalah yang tertua atau yang mempunyai kemampuan paling tinggi diantara mereka (mungkin yang paling kuat, paling cerdas, paling besar tubuhnya dan lain-lain). Itulah sebabnya, di desa-desa lama yang masih asli, selalu terdapat dua unsur desa yang penting yaitu ikatan *geneologis* dan kesatuan wilayah.

Kesatuan masyarakat hukum tersebut mengurus kehidupan mereka secara mandiri (otonom), dan wewenang untuk mengurus dirinya sendiri itu dimiliki semenjak kesatuan masyarakat hukum itu terbentuk tanpa diberikan oleh orang atau pihak lain. Dari sinilah asalnya mengapa 'Desa' disebut memiliki otonomi asli, yang berbeda dengan 'daerah otonom' lainnya seperti Daerah Kabupaten atau Daerah Provinsi yang memperoleh otonominya dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Nasional.

Merujuk pada keterangan tersebut, kata desa menimbulkan dua macam penafsiran atau pengertian. Pertama, secara *sosiologis* menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan dimana mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka relatif homogen serta banyak bergantung pada alam; Kedua, desa sebagai suatu organisasi pemerintah atau organisasi kekuasaan yang secara politis mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintah Negara. Setelah Indonesia merdeka, maka pada tahun 1979 dilahirkan sebuah undang-undang nasional tentang Pemerintah Desa yang efektif yaitu Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 yang ditetapkan 1 desember 1979. dengan diberlakukannya undang-undang tersebut, menyebabkan terjadi beberapa perubahan prinsip dalam penyelenggaraan pemerintah desa di Indonesia, diantaranya:

1. Secara resmi organisasi pemerintahan yang terendah dipisahkan antara yang bersifat administratif yaitu kelurahan, dengan yang bersifat otonom. Kebijakan tersebut mencerminkan kemauan Pemerintah Pasca 1965 yang menginginkan dilaksanakannya asas dekonsentrasi sama dan sejajar dengan asas desentralisasi. Meskipun pada masa penjajahan Belanda melalui *Indische Staat regeling* 1854 pasal 128 juga diatur kemungkinan desa yang tidak lagi memiliki otonomi atau terikat dengan hukum adat, tetapi setelah kemerdekaan justru timbul keinginan yang kuat untuk mengembangkan otonomi daerah dan memelihara hukum adat. Ide yang berkembang pada masa itu adalah otonomi daerah yang seluas-luasnya,

yang terlihat dengan jelas dalam peraturan perundang-undangan yang ditetapkan sampai awal tahun 1960. MPRS sendiri dalam Sidang Umum IV tahun 1966, juga masih menginginkan dilaksanakan prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya tersebut.

2. Penguatan Kepala Desa sebagai pusat kekuasaan di desa. Di hampir seluruh daerah di Indonesia, memang sejak lama kepala desa merupakan pusat kekuasaan meskipun disampingnya di banyak daerah masih terdapat lembaga lain sebagai penasehat atau badan pertimbangan. Namun demikian tidak pernah secara tegas dinyatakan bahwa kepala desa adalah pemegang kekuasaan yang tertinggi di tingkat desa, seperti yang ditentukan dalam UU No 5 Tahun 1975. Kebijakan ini mengikuti pola pemerintah nasional, yang memberikan kekuasaan yang dominan pada pimpinan eksekutif.

Desa sering dirumuskan sebagai 'suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintah sendiri'. Dalam peraturan pemerintah RI Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Dinyatakan bahwa Desa (atau dengan sebutan lain) 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 system pemerintahan Negara Kesatuan RI.

Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa tersebut adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat. Adapun makna dari masing-masing landasan pemikiran tersebut

sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 72 Tahun 2005, yaitu:

1. Keanekaragaman, artinya istilah Desa dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi social budaya masyarakat setempat
2. Partisipasi, artinya penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat.
3. Otonomi asli, artinya kewenangan pemerintah desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosialbudaya yang terdapat pada masyarakat setempat, namun harus diselenggarakan dalam persepektif administrasi pemerintah negara yang selalu mengikuti perkembangan zaman.
4. Demokrasi, artinya penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di desa harus mengakomodasikan aspirasi masyarakat yang diartikulasi dan diintegrasikan melalui BPD dan lembaga kemasyarakatan sebagai mitra pemerintah desa.
5. Pemberdayaan Masyarakat, artinya penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di desa ditunjukkan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat.

Landasan pemikiran di atas, merupakan wujud pemberian dukungan dan dorongan kepada desa dalam rangka meningkatkan peran sertanya dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah di Indonesia. Di samping itu juga, landasan-landasan tersebut mencerminkan Pemerintah Desa sebagai kesatuan pemerintahan terkecil dan terdekat dengan masyarakat yang dipandang memiliki

kedudukan yang sangat strategis serta sekaligus diharapkan dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat secara langsung dan cepat.

Kebijakan otonomi daerah merupakan kebijakan yang menggeser dominasi penyelenggaraan pemerintahan dari pusat ke daerah. Pergeseran ini memberikan peluang dan sekaligus tantangan bagi daerah untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahannya serta meningkatkan akselerasi pembangunan didaerahnya. Adapun tujuan pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah dalam rangka:

1. Meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat;
2. Menjamin keserasian hubungan antara daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah;
3. mampu menjamin hubungan yang serasi antara daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan Negara.

Seiring dengan perubahan dalam Sistem Pemerintah Daerah yang terjadi pada tingkat Provinsi maupun pada tingkat kabupaten atau kota, Pemerintah Desaupun mengalami perubahan pula. Perubahan mendasar terhadap Pemerintah Desa semenjak diimplementasikannya UU No. 22 Tahun 1999, yang kemudian diperbaharui dengan UU No. 32 Tahun 2004, adalah pemaknaan desa yang

dikembalikan sesuai dengan jiwa Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang mengakui serta menghormati hak-hak, dan asal-usul daerah yang bersifat istimewa Desa adalah 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.⁴⁴ Rumusan definisi Desa secara lengkap terdapat dalam Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:

*“Desa atau yang disebut nama lain sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa sebagaimana yang dimaksud dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945. landasan pemikiran dalam pengaturan Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat”*⁴⁵

Sedangkan pengertian Desa menurut Adat:

“Desa adalah Suatu Kesatuan Masyarakat berdasarkan Adat dan Hukum Adat yang menetap dalam suatu wilayah yang tertentu batas-batasnya; memiliki ikatan lahir bathin yang sangat kuat, baik karena seketurunan maupun karena sama-sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial dan keamanan; memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama; memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri”.⁴⁶

Dengan adanya pengaturan desa pada Bab XI tersebut diharapkan Pemerintahan Desa bersama masyarakat secara bersama-sama menciptakan kemandirian desa. Kemandirian tersebut dapat dilihat dari kewenangan yang diberikan yang tertuang dalam Pasal 206, yang menyebutkan bahwa desa

⁴⁴ Wijaya, HAW. 2002, *Pemerintahan Desa/Marga: Berdasarkan Undang-Undang Dasar Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah (Suatu Telaah Negara)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm 65

⁴⁵ UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah, 1999, hlm 47

⁴⁶ R.H. Unang Sunardjo, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Tarsito, Bandung, 1984, hlm. 11

merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

Kewenangan desa mencakup: keberadaan lembaga perwakilan desa atau Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai bentuk miniatur DPRD ditingkat Kota maupun Kabupaten. Kewenangan ini bernampak pada mekanisme penyelenggaraan pemerintahan desa yang selama ini tidak memiliki “lawan” atau yang mengontrol jalannya Pemerintahan Desa. Selain itu keberadaan lembaga ini akan membawa perubahan suasana dalam proses pemerintahan di desa.

Keberadaan BPD secara otomatis akan mempengaruhi kinerja dari pemerintahan Desa, begitu pula kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintahan Desa dalam hal ini kepala desa juga akan berbeda dari yang sebelumnya. Namun yang tidak kalah pentingnya adalah masalah keuangan Desa (pasal 212) yang mengatur tentang sumber pendapatan desa, yaitu berdasarkan Pendapatan Asli Desa (hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah), kemudian bantuan dari pemerintah kabupaten yang berupa bagian yang diperoleh dari pajak dan retribusi serta bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten, selain itu bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi, sumbangan dari pihak ketiga dan pinjaman desa. Beberapa hal yang dimuat dalam keuangan desa ini merupakan hal yang baru bagi Pemerintahan Desa karena selama ini mereka belum terbiasa untuk berkreasi mencari pendapatan asli desa.

1. Pemerintahan Desa Awal Kemerdekaan

Pada tanggal 17 Agustus 1945 bersamaan waktunya dengan diproklamasikannya kemerdekaan, berakhirilah sudah lembaran buku sejarah kehidupan bangsa Indonesia yang penuh dengan penderitaan dan kenistaan sejak awal penjajahan oleh Belanda dan terakhir oleh Militer Jepang.

Pada awal kemerdekaan Pemerintahan Desa/Marga diatur dalam UUD 1945, Pasal 18 penjelasan II yang berbunyi sebagai berikut:

“Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 “Zelfbesturendelandschappen” dan “Volksgemeenschappen” seperti desa di Jawa dan Bali, negeri diminang kabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan menggingat hak-hak asal-usul daerah tersebut”⁴⁷

Kemudian pengaturan lebih lanjut dituangkan dalam UU No. 19 tahun 1965 tentang Pembentukan Desa Praja atau daerah otonom adat yang setingkat diseluruh Indonesia. Undang-undang ini tidak sesuai dengan isi dan jiwa dari pasal 18 penjelasan II dalam UUD 1945, karena UU No. 19/1965 ini mulai muncul keinginan untuk menyeragamkan istilah Desa. Pada Pasal 1 Undang-undang DesaPraja (No. 19 Tahun 1965) dijelaskan apa yang dimaksud dengan Desapraja yaitu:

“Desapraja adalah Kesatuan masyarakat Hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri.”⁴⁸

⁴⁷ Wijaya,... *Op Cit*, hlm. 5

⁴⁸ *Ibid....* hlm. 18

Undang-Undang Desapraja tidak berumur lama, sebab ketika Orde Baru Lahir, undang-undang yang jiwanya dan sistem pengaturannya akan dapat membawa kearah ketidakstabilan politik di Desa-desa, dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang No. 6 Tahun 1969.

2. Pemerintahan Desa Masa Orde Baru

Sejak Undang-Undang Desa praja dinyatakan tidak berlaku lagi oleh undang-undang No. 6 tahun 1969, sampai saat lahir dan berlakunya undang-undang tentang Pemerintahan Desa (Undang-undang No. 5 tahun 1979) maka selama 10 (sepuluh) tahun, Desa-desa diseluruh Indonesia tidak memiliki landasan hukum berupa Undang-undang. Pemerintahan Orde Baru mengatur Pemerintahan Desa atau Marga melalui UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-undang ini bertujuan untuk menyeragamkan nama, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintahan desa.

Undang-undang ini mengatur desa dari segi pemerintahannya yang berbeda dengan pemerintahan desa atau marga pada awal masa kolonial yang mengatur pemerintahan serta adat-istiadat. Dengan demikian, Pemerintahan Desa berdasarkan undang-undang ini tidak memiliki hak pengaturan dibidang hak ulayat atau hak wilayah. Pengertian Desa didasarkan kepada undang-undang yang dapat dipergunakan sebagai pegangan atau patokan bagi berbagai kepentingan baik bagi kalangan masyarakat maupun aparatur pemerintah terdapat pada pasal 1 huruf a dari UU Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa yaitu:

“Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum, yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung

dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”⁴⁹.

Dengan adanya secara resmi suatu pengertian tentang Desa sebagai mana tersebut diatas, maka pengertian atau batasan-batasan tentang Desa tidak perlu lagi dirumuskan oleh berbagai pihak maupun dalam berbagai peraturan yang derajatnya dibawah undang-undang. Sebagai akibat logis adanya pengertian atau batasan Desa secara resmi maka sekaligus terjadi pula keseragaman sebutan atau nama yaitu desa bagi berbagai macam bentuk atau corak kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri dengan sebutan atau nama setempat seperti Marga, Nagari, Kuria, Nagorey dan lain-lain yang tersebar diseluruh Indonesia.

Desa dibentuk dengan memperhatikan syarat-syarat luas wilayah, jumlah penduduk dan syarat-syarat lainnya. Terkait dengan kedudukannya sebagai pemerintahan terendah dibawah kekuasaan pemerintahan kecamatan, maka keberlangsungan pemerintahan dan pembangunan berdasarkan persetujuan dari pihak kecamatan. Dengan demikian masyarakat dan Pemerintahan Desa tidak memiliki kewenangan yang leluasa dalam mengatur dan mengelola wilayahnya sendiri. Ketergantungan dalam pemerintahan, administrasi dan pembangunan sangat dirasakan ketika UU Nomor 5 Tahun 1979 ini dilaksanakan.

Adapun tugas, kewenangan, dan ruang lingkup pemerintahan adalah menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka menyelenggarakan Pemerintahan Desa, urusan

⁴⁹ R.H. Unang Sunardjo, ... *Op Cit*, Hlm. 19.

Pemerintahan Desa termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong-royong sebagai sendi utama pelaksanaan Pemerintahan Desa.⁵⁰

Sedangkan istilah Badan Perwakilan Desa terwakili dalam Lembaga Masyarakat Desa (LMD) yang merupakan lembaga permusyawatan yang keanggotaannya terdiri atas Kepala-kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-lembaga kemasyarakatan dan pemuka masyarakat di desa bersangkutan. Tugas dan fungsinya tidak seluas yang dimiliki lembaga BPD yang diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. selain itu keanggotaannya juga berpengaruh terhadap efektivitas dan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Hampir setiap tindakan penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa tidak dapat dikontrol dan diambil tindakan oleh lembaga musyawarah desa ini, karena yang menjadi ketua atau pimpinan dari LMD ini adalah Kepala Desa sendiri.

Dengan demikian pengawasan dari praktek dari penyelenggaraan dari pembangunan desa sangat minim, sehingga memungkinkan kepala desa untuk bertindak sewenang-sewenang dengan memperkaya diri sendiri atau melakukan penyimpangan lainnya karena tidak efektifnya lembaga pengontrol.

Kemudian untuk sumber pendapatan desa diperoleh dari:

- a. Pendapatan Asli Desa, yang terdiri dari: hasil tanah kas desa, hasil dari swadaya dan partisipasi masyarakat, hasil dari gotong-royong masyarakat, dan lain-lainnya dari hasil usaha desa.

⁵⁰ Wijaya,... *Op Cit*, hlm 26

- b. Pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintahan dan PEMDA, terdiri dari: sumbangan dan bantuan pemerintah, sumbangan dan bantuan PEMDA, sebagian pajak dan retribusi daerah, yang diberikan kepada Desa.
- c. Lain-lain pendapatan yang sah.

Dari beberapa sumber pendapatan desa tersebut, sumber yang paling besar berasal dari bantuan pemerintah dan bantuan pemerintah daerah, maka secara oromatis pemerintahan desa mulai menggantungkan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunannya melalui dana bantuan dari pemerintah tersebut. Keberadaan sumber-sumber pendapatan desa ini merupakan awal ketergantungan dari segi pembiayaan, karena sumber pendapatan asli desa sangat tidak memadai hasilnya, sedangkan sumber-sumber lainnya telah dikenai pajak dan retribusi oleh pemerintah yang lebih atas, sedangkan desa hanya menikmati hasil pembagian dari pajak retribusi tersebut. Hasilnya pun tidak seberapa besar apabila dibandingkan dengan bantuan yang rutin yang diberikan oleh pemerintah.

3. Pemerintahan Desa Masa Reformasi (1999 – sekarang)

Pada masa reformasi Pemerintahan Desa diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 yang diperbaharui menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pada Bab XI Pasal 200 sampai dengan 216. Undang-undang ini berusaha mengembalikan konsep, dan bentuk desa seperti asal-usulnya yang tidak diakui pada UU Nomor 5 Tahun 1979. menurut Undang-undang ini, desa atau disebut nama lain, 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 dibawah kabupaten. Desa dapat dibentuk, dihapuskan, dan/atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintahan Kabupaten dan DPRD. Pengaturan Desa berdasarkan penjabaran Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat diuraikan sebagai berikut :

1. *Pada bagian pertama* Bab XI tentang Desa, UU Nomor 32 Tahun 2004 memuat tentang pembentukan, penghapusan dan/atau penggabungan desa. Desa dapat dibentuk, dihapuskan, dan/atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat desa dengan persetujuan pemerintah kabupaten dan DPRD. Adapun yang dimaksud dengan istilah desa dalam hal ini disesuaikan dengan kondisi sosial, budaya masyarakat setempat seperti Nagari, Kampung, Huta, Bori dan Marga. Sedangkan yang dimaksud dengan asal-usul adalah sebagaimana yang dimaksud pada pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya.

Dalam pembentukan, penghapusan dan/atau penggabungan Desa tersebut ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Sebagai pertimbangan dalam pembentukan, penghapusan dan/atau penggabungan desa hendaknya memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk, sosial budaya, potensi desa dan lain-lain. Sesuai dengan definisi Desa dengan memperhatikan asal-usul desa maka Pemerintahan Desa memiliki kewenangan dalam pengaturan hak ulayat atau hak wilayah. Adapun pengaturannya adalah Pemerintah Kabupaten dan/atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah Desa

menjadi wilayah pemukiman industri dan jasa wajib mengikutsertakan Pemerintahan Desa dan Badan Perwakilan Desa dalam perencanaan, Pelaksanaan dan pengawasannya. Secara substantif undang-undang ini menyiratkan adanya upaya pemberdayaan aparatur Pemerintahan Desa dan juga masyarakat desa.

Pemerintah Desa atau dalam bentuk nama lain seperti halnya Pemerintahan Marga, keberadaannya adalah berhadapan langsung dengan masyarakat, sebagai ujung tombak pemerintahan yang terdepan. Pelaksanaan otonomisasi desa yang mencirikan pelayanan yang baik adalah dapat memberikan kepuasan bagi masyarakat yang memerlukan karena cepat, mudah, tepat dan dengan biaya yang terjangkau, oleh karena itu pelaksanaan dilapangan harus didukung oleh faktor-faktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan tentang Desa tersebut.

Posisi pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat adalah Pemerintahan Desa selaku pembina, pengayom, dan pelayanan masyarakat sebagai berperan dalam mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan desa. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan sub sistem dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan nasional, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Adapun landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli dan pemberdayaan masyarakat. Di sisi lain, dalam pelaksanaan kebijakan tentang Desa ini diperhatikan berbagai permasalahan seperti halnya:

- a. Sumber Pendapatan Asli Desa (Keuangan Desa);
- b. Penduduk, keahlian dan keterampilan yang tidak seimbang (sumber daya manusia desa yang rendah) yang berakibat terhadap lembaga-lembaga desa lainnya selain Pemerintahan Dsa seperti halnya Badan Perwakilan Desa (BPD), lembaga musyawarah Desa dan beberapa lembaga adat lainnya;
- c. Potensi desa seperti halnya potensi pertambangan, potensi perikanan, wisata, industri kerajinan, hutan lindung atau suaka alam, hutan lindung, hutan industri, perkebunan, hutan produksi, hutan konservasi, dan hutan tujuan khusus.⁵¹

2. *Pada bagian kedua* memuat tentang Pemerintahan Desa. Dalam Pasal-pasal bagian kedua ini menerangkan bahwa Pemerintahan Desa terdiri dari Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat desa. Istilah kepala desa juga dapat disesuaikan dengan kondisi sosial budaya setempat. Sedangkan Kepala Desa langsung dipilih oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat. Kemudian calon kepala desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak, ditetapkan Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh Bupati. Untuk masa jabatan Kepala Desa paling lama sepuluh tahun dan dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan. Daerah kabupaten dapat menetapkan masa jabatan Kepala Desa sesuai dengan sosial budaya setempat.

⁵¹ Wijaya, ... *Op Cit*, hlm. 73

Adapun tugas dan kewajiban Kepala Desa adalah memimpin Penyelenggaraan Pemerintah Desa; membina kehidupan masyarakat desa; membina kehidupan masyarakat desa; membina perekonomian desa; memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat; mendamaikan perselisihan masyarakat di desa; dan mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjukan kuasa hukumnya. Pelaksanaan tugas dan kewajiban Kepala Desa khusus mendamaikan perselisihan di masyarakat, Kepala Desa dapat dibantu oleh Lembaga Adat Desa.

Segala perselisihan yang telah didamaikan Kepala Desa bersifat mengikat pihak-pihak yang berselisih. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya seorang Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa serta menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati, meskipun demikian laporan tersebut harus ditembuskan terlebih dahulu kepada Camat.

Dari pelaksanaan tugas serta pertanggungjawaban Kepala Desa inilah sering muncul permasalahan di lapangan, hal ini dikarenakan Kepala Desa memiliki wewenang yang semula belum ada dan sekarang relatif besar, selain itu seorang Kepala Desa tidak lagi “bertuan” kepada Camat, sehingga sangat mudah bagi seorang Kepala Desa untuk tidak menghiraukan keberadaan Camat selaku koordinator administrasi di wilayah kecamatan. Selain itu konsep pertanggungjawaban Kepala Desa terhadap BPD sangatlah baru bagi Kepala Desa, sehingga seringkali dijumpai bukannya mekanisme pertanggungjawaban yang terjadi melainkan proses saling menjatuhkan antara dua lembaga yaitu

BPD dan Kepala Desa. Keberadaan BPD dan juga baru dan didukung dengan sumber daya manusia yang “cukup” mendorong demokratisasi sekaligus ajang *euphori* bagi sebahagian masyarakat yang selama ini merasa kurang puas dengan keberadaan Pemerintahan Desa. Oleh karena itu sangat menarik untuk mendapatkan gambaran tentang pelaksanaan tugas dan pertanggungjawaban Kepala Desa ini sekaligus mengevaluasi dampaknya terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik. Dalam kepemimpinannya Kepala Desa berhenti apabila meninggal dunia; mengajukan berhenti atas permintaan sendiri, tidak lagi memenuhi syarat dan/atau melanggar sumpah atau janji; berakhir masa jabatannya dan telah dilantik Kepala Desa yang baru. Sedangkan pemberhentian Kepala Desa dilakukan oleh Bupati atas usul Badan Perwakilan Desa.

Selain itu pada bagian kedua undang-undang ini memuat tentang kewenangan yang dimiliki oleh desa yaitu, kewenangan yang ada berdasarkan hak asal-usul desa; kemusian kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah; dan tugas pembantuan (*midebewind*) dari Pemerintah, pemerintah propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten. Tugas pembantuan seperti yang telah disebutkan tadi haruslah disertai dengan pembiayaan, sarana, dan prasarana, sumber daya manusia. Apabila ketentuan ini tidak dimiliki maka pemerintah desa berhak menolak pelaksanaan tugas pembantuan ini.

3. *Pada bagian ketiga* dari Bab ini (XI) memuat tentang Badan Perwakilan Desa yang disebut dengan nama lain untuk kemudian disesuaikan dengan kondisi

sosial budaya masyarakat, berfungsi mengayomi adat-istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Pembentukan Pemerintahan Desa dan Badan Perwakilan Desa dilakukan oleh masyarakat. Adapun fungsi pengawasan Badan Perwakilan Desa meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa. Sedangkan keanggotaan Badan Perwakilan Desa tersebut dipilih oleh Penduduk Desa yang memenuhi persyaratan. Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota. Kemudian BPD bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa. Peraturan Desa yang telah dibuat bersama tersebut tidak memerlukan pengesahan Bupati, tetapi wajib disampaikan kepadanya selambat-lambatnya dua minggu setelah ditetapkan dengan tembusan kepada Camat.

4. *Pada bagian keempat* memuat tentang lembaga lain. Setiap desa dapat membentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.
5. *Pada bagian kelima* memuat tentang keuangan desa. Adapun sumber pendapatan desa dapat berasal dari:
 - a. Pendapatan Asli Desa:
 - Hasil Usaha Desa
 - Hasil Kekayaan Desa
 - Hasil dari swadaya dan partisipasi
 - Hasil gotong-royong

- Lain-lain pendapatan asli desa yang sah

b. Bantuan dari Pemerintah Kabupaten:

- Bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah
- Bagian dari dana perimbangan keuangan daerah pusat dan daerah yang diterima pemerintah kabupaten
- Bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi
- Sumbangan dari pihak ketiga dan
- Pinjaman Desa

Sumber pendapatan desa tersebut, yang telah dimiliki dan dikelola oleh Desa tidak dibenarkan diambil alih oleh Pemerintah atau Pemerintah daerah. Pemberdayaan desa dalam meningkatkan pendapatan desa dilakukan antara lain dengan mendirikan Badan Usaha Milik Desa, kerjasama dengan pihak ketiga, dan kewenangan melakukan pinjaman. Sedangkan sumber pendapatan daerah yang berada di desa, baik pajak maupun retribusi yang sudah dipungut oleh daerah kabupaten tidak dibenarkan adanya pungutan tambahan oleh Pemerintah Desa. Pendapatan daerah dari sumber tersebut harus diberikan kepada desa yang bersangkutan dengan pembagian secara proporsional dan adil. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menghilangkan beban biaya ekonomi tinggi dan dampak lainnya.

Selanjutnya sumber pendapatan Desa tersebut dikelola melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa ditetapkan setiap tahun, dengan meliputi penyusunan anggaran, pelaksanaan tata usaha keuangan, dan perubahan serta perhitungan anggaran. Kepala Desa bersama Badan

Perwakilan Desa menetapkan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa. Adapun pedoman untuk menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa tersebut ditetapkan oleh Bupati, sedangkan tata cara dan pungutan objek pendapatan dan belanja desa ditetapkan bersama antara Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa. Selanjutnya keuangan desa selain didapat dari sumber-sumber yang telah disebutkan diatas, juga dapat dimiliki badan usaha sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

6. *Pada bagian keenam*, yaitu bagian terakhir dalam Bab XI memuat tentang kerjasama antar desa. Beberapa desa dapat mengadakan kerjasama untuk kepentingan desa yang diatur dengan keputusan bersama dan diberitahukan kepada Camat. Kerjasama antar desa yang didalamnya memberi beban kepada masyarakat harus mendapatkan persetujuan dari Badan Perwakilan Desa. Untuk lebih mempermudah proses dan kerja antar desa dalam melakukan kerjasama maka dapat dibentuk Badan Kerjasama Desa. Selanjutnya pemerintah kabupaten dan/atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah desa menjadi wilayah pemukiman, industri, dan jasa wajib mengikutsertakan Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasannya.

Langkah selanjutnya dalam hal pengaturan tentang Desa ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten masing-masing sesuai dengan pedoman umum yang ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah daerah. Peraturan daerah yang dimaksud tidak boleh bertentangan dengan asal-usul yaitu asal-usul terbentuknya desa yang

bersangkutan. Dengan demikian sangat jelas bahwa undang-undang ini memberikan dasar menuju *self governing community* yaitu suatu komunitas yang mengatur dirinya sendiri. Dengan pemahaman bahwa desa memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sesuai kondisi dan sosialbudaya setempat, maka posisi desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah. Selanjutnya dalam undang-undang ini ditegaskan bahwa landasan pemikiran pengaturan Pemerintahan Desa adalah (Penjelasan PP Nomor 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa):

a. Keanekaragaman

Keanekaragaman memiliki makna bahwa istilah Desa dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, seperti Nagari, Negri, Kampung, Pekon, Lembang, Pamusungan, Huta, Bori atau Marga. Hal ini berarti pola penyelenggaraan Pemerintahan Desa akan menghormati sistem nilai yang berlaku dalam adat istiadat dan budaya masyarakat setempat, namun harus tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

b. Partisipasi

Partisipasi memiliki makna bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat

merasa memiliki dan turut bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa.

c. Otonomi Asli

Otonomi Asli memiliki makna bahwa kewenangan Pemerintahan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan pada hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat setempat, namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan modern.

d. Demokratisasi

Demokratisasi memiliki makna bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus mengakomodasikan aspirasi masyarakat yang diartikulasi dan diintegrasikan melalui Badan Perwakilan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan sebagai mitra Pemerintahan Desa.

e. Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat memiliki makna bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Desa diabdikan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.

Jika dibandingkan dengan Pemerintahan Desa atau Marga pada masa kolonial, mengisyaratkan adanya ruang lingkup kewenangan dalam arti luas, meliputi kewenangan dibidang perundangan, kewenangan dibidang pemerintahan atau pelaksanaan, kewenangan dibidang peradilan dan kewenangan dibidang

kepolisian. Namun, kewenangan tersebut tidak dimungkinkan lagi mengingat situasi dan kondisi, sehingga hanya memiliki kewenangan Pemerintahan dan Pelayanan kepada masyarakat sekaligus sebagai pembina adat istiadat setempat. Sebelum pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang memuat tentang Desa, asal-usul dan adat-istiadat desa telah tercerabut dari asalnya, karena UU Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa telah menyeragamkan bentuk, kedudukan dan susunannya. Apabila dilihat dari sejarah Pemerintahan Desa di Indonesia, pengakuan keanekaragaman berdasarkan adat-istiadat dan asal-usul desa merupakan sebuah keinginan untuk mengembalikan karakteristik Pemerintahan Desa Asli yang telah ada sebelumnya. Pada tahun 2004 diterbitkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. landasan pemikiran dalam pengaturan tentang desa yang dianut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sesungguhnya tetap mempertahankan apa yang dianut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yaitu keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Landasan ini sangat kontras dibandingkan dengan yang dianut sebelumnya dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 yang dinyatakan secara tegas mengarah dan penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 bermaksud memperkuat pemerintahan desa agar makin mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam membangun dan menyelenggarakan administrasi desa yang makin meluas dan efektif.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 menyatakan, meskipun desa diberi hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, tetapi hak bukanlah hak otonomi. Dengan konstruksi tersebut jelas sekali bahwa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 lebih merupakan instrumen sentralisasi, penyeragaman dan pengendalian atas kehidupan masyarakat desa. Kemajuan desa harus digerakkan dan dikendalikan dari luar atau atas, dalam hal ini oleh pemerintah nasional, dengan terget yang ditentukan dan diselenggarakan melalui proses-proses top-down dan sentralistis. Pemerintahan desa cenderung diposisikan semata-mata sebagai instrumen program-program pemerintahan pusat. Selain menegaskan pemilihan kepala desa secara langsung oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 203 ayat (3) menyatakan, “Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah”

Masa jabatan Kepala Desa, meskipun Undang-undang menentukan masa jabatan Kepala Desa adalah enam tahun, penjelasan pasal 204 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa “masa jabatan Kepala Desa dalam ketentuan ini dapat dikecualikan bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang keberadaannya masih hidup dan diakui yang ditetapkan dengan Perda

E. Hubungan Desa Dengan Supra Struktur Desa

Bingkai NKRI Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 sudah tidak perlu diperdebatkan dan apalagi ditakutkan dalam membahas berbagai persoalan bangsa lebih-lebih dibidang ketatanegaraan khususnya yang menyangkut hubungan pemerintah dan

daerah. Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, telah jelas mengatur dan tidak lagi multi tafsir bahwa *“pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan”*

Undang-undang mengatur desa telah empat kali mengalami perubahan. Setiap undang-undang memiliki model sendiri-sendiri, tidak pernah konsisten kemana arah pengaturan desa. Ini disebabkan sistem pembentukan perundang-undangan mengenai desa pada setiap level pemerintahan didominasi kemauan pemegang kekuasaan yang tidak memiliki mekanisme menjangkau pelibatan pemerintahan desa apalagi menyerap aspirasi masyarakat. Akibatnya desa menjadi wujud kemauan pusat dan kehilangan karakteristik.

Mengatur desa, sebagaimana institusi-institusi negara dan pemerintahan yang lain, harus dimulai dari sisi ketatanegaraan, dengan mengajukan pertanyaan diletakkan dimana kedudukan desa dalam struktur ketatanegaraan. Desa menjadi bagian aspek ketatanegaraan karena desa merupakan satuan pemerintahan otonom. Desa bukan satuan pemerintahan administrasi belaka yang sewaktu-waktu bisa dibubarkan atau dibentuk kembali bila diperlukan. Oleh sebab itu letak kedudukan desa akan berimplikasi terhadap kewenangan, keuangan, pengawasan, pertanggungjawaban, serta hubungan dengan satuan pemerintahan yang lain. Setiap undang-undang yang mengatur desa memperlakukan kedudukan desa berbeda-beda:

1. Dibawah UU Nomor 19 Tahun 1965 desa ditempatkan sebagai Daerah Tingkat III dengan tata dan sebutan Desa Praja, namun tidak pernah terwujud.
2. Melalui undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 pemerintahan orde baru menempatkan desa berkedudukan langsung dibawah camat, dimana Camat merupakan kepala wilayah yang menjalankan satuan pemerintahan vertikal (dekonsentrasi).
3. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, melalui undang-undang ini desa diatur dalam satu undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Desa merupakan subsistem dari pemerintahan yang pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada daerah kabupaten/kota dengan membentuk Perda. Tanpa menjelaskan apa yang dimaksud subsistem.
4. Terakhir undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 kembali menempatkan desa dalam satu undang-undang tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Bab XI, tentang desa, Pasal 200 menyebut *“Dalam pemerintahan Daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintahan desa dan Badan Permusyawaratan Desa”*. Istilah pemerintah daerah adalah menunjuk penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD. Dengan kata lain *“Pemerintah Daerah”* adalah pemerintahan yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Dengan demikian *“dalam pemerintahan daerah kabupaten/kotadibentuk pemerintahan desa”* mengandung maksud desa dibentuk/lahir dan merupakan bagian *“inheren”*

dari pemerintahan kabupaten/kota, namun otonom. Namun demikian desa berkedudukan didalam “kerumahtanggaan” daerah kabupaten atau kota. Agar terdapat kesamaan persepsi mengenai tata hubungan desa dan supra desa tentunya harus ada kejelasan apa yang dimaksud dengan "supra desa". Kalau kita mengacu pada definisi dari segi semantik dan teoritis tentunya pengertian mengenai "supra desa" akan beragam. Oleh karena itu dalam kesempatan ini kita samakan pemahaman bahwa yang dimaksud dengan "supra desa" adalah institusi-institusi yang berada "diatas" Desa yang dalam hal ini adalah Kecamatan, Kabupaten, Provinsi, dan Pemerintah. Untuk memperoleh gambaran yang utuh mengenai tata hubungan desa dengan "supra desa", pada kesempatan ini perlu kita lihat dari aspek historis berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa. Pengaturan mengenai desa di Indonesia telah ada sejak zaman kolonial.

Pada zaman penjajahan Belanda terdapat peraturan perundang-undangan mengenai desa yaitu *Inlandshe Gemeente Ordonantie* yang berlaku untuk Jawa dan Madura serta *Inlandshe Gemeente Ordonantie voor Buitengewesten* yang berlaku untuk daerah-daerah di luar Jawa dan Madura. Pengaturan ini bertahan cukup lama dan baru diganti dengan terbitnya UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja. Terdapat kesamaan antara pengaturan *Inlandshe Gemeente Ordonantie* dan *Inlandshe Gemeente Ordonantie voor Buitengewesten* dengan UU No. 19 Tahun 1965 dalam hal memandang desa sebagai sebuah kesatuan masyarakat hukum (*volkgemeenschappen*) memiliki hak ada istiadat dan asal usul. Dengan demikian berdasarkan peraturan perundang-undangan ini nama, jenis, dan bentuk desa sifatnya tidak seragam.

Pada masa pemerintahan Orde Baru UU, kembali peraturan perundang-undangan mengenai desa mengalami perubahan yang ditandai dengan terbitnya UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Berbeda dengan pengaturan berdasarkan IGO dan UU No. 16 Tahun 1965, menurut UU 5 Tahun 1979, pengaturan yang tidak menyeragamkan pemerintahan desa kadang-kadang merupakan hambatan untuk melaksanakan pembinaan dan pengendalian yang intensif guna peningkatan taraf hidup masyarakat.

Oleh karena itulah secara tegas dinyatakan di dalam UU ini bahwa kebijakan mengenai desa diarahkan pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional. Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1979, desa adalah suatu wilayah yang ditempati 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. Hak menyelenggarakan rumah tangganya dalam pengertian ini bukanlah merupakan hak otonomi, sehingga dapat dikatakan bahwa dengan UU No. 5 tahun 1979 administrasi desa dipisahkan dari hak adat istiadat dan hak asal usul. Desa diharuskan mengikuti pola yang baku dan seragam, sedangkan hak otonominya yaitu hak untuk mengatur diri sendiri, ditiadakan. Desa sekedar satuan administratif dalam tatanan pemerintah.

Dari pengertian ini jelas bahwa secara struktural dengan ditempatkannya desa sebagai organisasi pemerintahan langsung di bawah camat menunjukkan bahwa hubungan antar desa dengan supra desa bersifat hirarkhis sampai ke tingkat

Pusat. Hal ini dikarenakan posisi Camat sebagai kepala wilayah yang menjalankan asasdekonsentrasi atau merupakan unsur Pemerintah Pusat yang ada di daerah. Karena pola hubungan yang bersifat hirarkhis maka seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa dibuat oleh Pemerintah Pusat dan diberlakukan sama secara nasional.

Setelah terjadi gerakan reformasi pada tahun 1998, pengaturan mengenai desa mengalami perubahan seiring dengan terbitnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini secara nyata mengakui otonomi desa. Otonomi yang dimiliki oleh desa menurut UU No. 22 Tahun 1999 adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Sehingga yang disebut Desa atau nama lainnya, yang 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.

Dengan demikian, otonomi yang dimiliki desa adalah Otonomi Asli, yaitu otonomi yang berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat. Sehingga dalam kenyataannya pasti akan timbul berbagai keanekaragaman, baik dari segi nama, susunan pemerintahan, maupun bentuk-bentukan geografisnya. Tegasnya, terdapat keadaan-keadaan khusus yang berbeda satu dengan yang lainnya. Dari sinilah sebenarnya prinsip-prinsip "Kebhinekaan" itu ada dan berkembang secara nyata dalam masyarakat. Sehingga secara riil hak-hak, asal-usul, dan istiadat dihormati sebagai modal pembangunan desa.

Dengan terbitnya UU No. 22 Tahun 1999 juga terjadi perubahan dalam aspek pemerintahan desa. Menurut ketentuan di dalam UU No. 22 Tahun 1999 di desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa. Pemerintah Desa sebagai unsur eksekutif dan Badan Perwakilan Desa sebagai unsur Legislatif, yang tidak dikenal dalam UU No. 5 Tahun 1979. Dengan konsep pemerintahan desa yang seperti ini maka dalam pelaksanaan tugasnya Kepala Desa bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD. Terbitnya UU No. 22 Tahun 1999 juga merubah tata hubungan desa dengan supra desa sebagaimana diatur oleh UU No. 5 Tahun 1979. Perubahan tata hubungan tersebut terdapat dalam beberapa hal sebagai berikut:

- a. Terjadi reposisi camat dalam sistem pemerintahan di kabupaten atau kota. Apabila sebelumnya camat merupakan kepala wilayah, di dalam UU No. 22 Tahun 1999 posisi camat merupakan perangkat daerah. Pengaturan di dalam UU No. 22 Tahun 1999 tidak memberikan pengaturan secara tegas kewenangan camat dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan desa.
- b. Dengan pertanggungjawaban kepala desa kepada BPD maka kepala desa tidak lagi bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Bupati Kepala Daerah Tingkat II sebagaimana diatur dengan UU No. 5 Tahun 1979.
- c. Desa dapat melaksanakan tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten. Hal ini tidak diatur dalam UU No. 5 Tahun 1979.

Pengaturan mengenai desa kembali mengalami perubahan seiring dengan terbitnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan mengenai desa didalam UU No. 32 Tahun 2004 kemudian ditindaklanjuti oleh PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. Dalam hal kewenangan secara prinsipil tidak ada perubahan yang mendasar dalam pengaturan mengenai kewenangan desa. Sama halnya dengan UU No. 22 Tahun 1999, desa 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, yang dinyatakan secara tegas di dalam Pasal 7 PP No. 72 Tahun 2005 bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Perubahan mendasar tampak dalam aspek sistem pemerintahan baik pemerintahan desa maupun dengan hubungannya dengan supra desa. Menurut UU No. 32 Tahun 2004, Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk

memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat. Untuk meningkatkan pelayanan di dalam UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa sekretaris desa akan diisi oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS). Di dalam UU No. 32 Tahun 2004, Camat diberikan peranan yang tegas dalam kaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa. Menurut ketentuan dalam Pasal 126 ayat (3) huruf a camat memiliki kewenangan untuk membina penyelenggaraan pemerintahan desa. Yang dimaksud dengan membina pada ketentuan ini adalah dalam bentuk fasilitasi pembuatan Peraturan Desa dan terwujudnya administrasi tata pemerintahan desa yang baik.

Pasal 18 ayat (1) UUD yang mengatur pembagian daerah sebagai satuan pemerintahan otonom, menyebutkan: "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota.....*" istilah dibagi atas menunjukan bahwa antara pemerintahan pusat dan daerah merupakan hirarki dan bersifat vertikal. Karena itu undang-undang menentukan gubernur sekaligus sebagai perangkat pemerintahan yang mengawasi daerah. Kemudian istilah daerah propinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota menunjukan pembagian pada daerah besar dan daerah kecil. Pengertian daerah adalah merujuk kepada kesatuan masyarakat hukum, dimana masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang menurut Pasal 18 ayat (2) berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan perbantuan.

Perubahan mendasar tampak dalam aspek sistem pemerintah baik desa maupun dengan hubungannya dengan supra desa. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, pemerintahan desa terdiri dari pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat. Untuk meningkatkan pelayanan didalam UU Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa Sekretaris Desa akan diisi oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS).

BAB IV

PENGATURAN DAN PELAKSANAAN OTONOMI DESA

DI PEMERINTAHAN KABUPATEN INDRAGIRI HILIR PROPINSI RIAU

A. Gambaran Lokasi Penelitian

1. Kondisi Geografis Desa Benteng Kecamatan Sungai Batang

Desa Benteng adalah desa yang terletak dikecamatan Sungai Batang yang berbatasan:

- sebelah Utara : berbatasan Desa Benteng Utara
- sebelah selatan : berbatasan dengan Desa Seberang Pulau Kijang
- sebelah timur : berbatasan dengan Desa Pesanggrahan
- sebelah barat : berbatasan dengan Desa Benteng Barat

Masalah penduduk Desa Benteng ini sama halnya dengan daerah lain di Propinsi Riau yang bertujuan ingin meningkatkan atau mencapai sumber daya manusia yang berkaulitas dalam hal ini akan sulit tercapai apabila jumlah penduduk tidak terkendali. Penduduk desa Benteng ini berdasarkan registrasi penduduk kecamatan Sungai Batang pada tahun 2007 berjumlah 2130 jiwa yang terdiri dari penduduk jenis kelamin perempuan sebanyak 1442 orang dan laki-laki 688 orang. Penduduk suatu desa adalah setiap orang yang terdaftar sebagai penduduk atau bertempat kedudukan didalam wilayah desa yang bersangkutan, tidak masalah dimana ia mencari nafkahnya. Penduduk setiap desa haruslah merupakan suatu satuan masyarakat yang utuh, setiap satuan masyarakat perlu diberi atau memiliki tanggungjawab tertentu secara langsung dalam soal-soal

pemerintah dan pembangunan. Agar setiap satuan masyarakat merasa bertanggungjawab secara langsung atas pembangunan dan pemerintahan desanya, masyarakat itu harus diberi atau memiliki peranan atas suatu atau beberapa fungsi atau langkah-langkah pemerintahan dan pembangunan. Masyarakat desa Benteng bermata pencarian mayoritas sebagai petani dan nelayan disamping sebagai PNS dan swasta. Upaya peningkatan mutu pendidikan harus terus dilakukan agar tujuan cita-cita bangsa sebagaimana yang diamanatkan didalam pembukaan UUD 1945 dapat terwujud. Sehubungan dengan itu upaya peningkatan pendidikan di desa Benteng terus dilakukan dengan cara peningkatan pembangunan sekolah, pendirian sekolah baru serta fasilitas lainnya yang dapat memajukan pendidikan di desa tersebut. Persentase tingkat pendidikan di desa Benteng kecamatan Sungai Batang dapat kita lihat pada tabel berikut ini:

Tabel IV.1

Persentase Tingkatan Pendidikan di desa Benteng kecamatan Sungai Batang

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1	Tidak Sekolah	343
2	SD	760
3	SMP	375
4	SMA	611
5	S1	41
6	S2	-
7	S3	-

Sumber Data : Kantor Kecamatan Sungai Batang, Tahun 2008.

Pada tabel dapat terlihat jelas bahwa di desa Benteng ini tingkat pendidikan kurang menyentuh pada kehidupan masyarakat, yang tidak sekolah di desa sendayan sangat memprihatinkan jumlah dibandingkan dengan masyarakat yang berpendidikan seperti tamatan SMA dan juga lulusan S1. masyarakat yang

tidak mengecam pendidikan atau yang tidak sekolah berjumlah sebanyak 343 orang sedangkan yang tamat SD berjumlah 760 orang, tamat SMP 375 orang dan tamat S1 sebanyak 41 orang.

2. Kondisi Geografis Desa Seberang Pulau kijing Kecamatan reteh

Desa Benteng adalah desa yang terletak dikecamatan Kecamatan reteh yang berbatasan:

- sebelah Utara : berbatasan Desa Sungai Undan
- sebelah selatan : berbatasan dengan Kelurahan Pulau Kijing
- sebelah timur : berbatasan dengan Desa Benteng
- sebelah barat : berbatasan dengan Benteng Barat

Masalah penduduk Desa Seberang Pulau kijing ini sama halnya dengan daerah lain di Propinsi Riau yang bertujuan ingin meningkatkan atau mencapai sumber daya manusia yang berkaulitas dalam hal ini akan sulit tercapai apabila jumlah penduduk tidak terkendali. Penduduk desa Seberang Pulau kijing ini berdasarkan registrasi penduduk kecamatan Kecamatan reteh pada tahun 2007 berjumlah 3745 jiwa yang terdiri dari penduduk jenis kelamin perempuan sebanyak 1811 orang dan laki-laki 1934 orang. Penduduk suatu desa adalah setiap orang yang terdaftar sebagai penduduk atau bertempat kedudukan didalam wilayah desa yang bersangkutan, tidak masalah dimana ia mencari nafkahnya. Penduduk setiap desa haruslah merupakan suatu satuan masyarakat yang utuh, setiap satuan masyarakat perlu diberi atau memiliki tanggungjawab tertentu secara langsung dalam soal-soal pemerintah dan pembangunan. Agar setiap satuan masyarakat merasa bertanggungjawab secara langsung atas pembangunan

dan pemerintahan desanya, masyarakat itu harus diberi atau memiliki peranan atas suatu atau beberapa fungsi atau langkah-langkah pemerintahan dan pembangunan. Masyarakat desa Seberang Pulau Kijang bermata pencarian mayoritas sebagai petani dan nelayan. Upaya peningkatan mutu pendidikan harus terus dilakukan agar tujuan cita-cita bangsa sebagaimana yang diamanatkan didalam pembukaan UUD 1945 dapat terwujud. Sehubungan dengan itu upaya peningkatan pendidikan didesa Seberang Pulau Kijang terus dilakukan dengan cara peningkatan pembangunan sekolah, pendirian sekolah baru serta fasilitas lainnya yang dapat memajukan pendidikan didesa tersebut. Persentase tingkat pendidikan desa Seberang Pulau Kijang Kecamatan reteh dapat kita lihat pada tabel berikut ini:

Tabel IV.2

Persentase Tingkatan Pendidikan di Seberang Pulau Kijang Kecamatan Reteh

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1	Tidak Sekolah	1106
2	SD	1120
3	SMP	661
4	SMA	820
5	S1	38
6	S2	-
7	S3	-

Sumber Data : Kantor Kecamatan Reteh, Tahun 2008.

Pada tabel dapat terlihat jelas bahwa didesa Seberang Pulau Kijang ini tingkat pendidikan kurang menyentuh pada kehidupan masyarakat, yang tidak sekolah didesa Seberang Pulau Kijang sangat memprihatinkan jumlah dibandingkan dengan masyarakat yang berpendidikan seperti tamatan SMA dan

juga lulusan S1. masyarakat yang tidak mengecam pendidikan atau yang tidak sekolah berjumlah sebanyak 1106 orang sedangkan yang tamat SD berjumlah 1120 orang, tamat SMP 661 orang dan tamat S1 sebanyak 38 orang.

3. Kondisi Geografis Desa Pengalihan Kecamatan kritang

Desa Benteng adalah yang terletak dikecamatan Kecamatan kritang yang berbatasan:

- sebelah Utara : berbatasan Desa Pekan Tua
- sebelah selatan : berbatasan dengan Desa Kritang Hulu
- sebelah timur : berbatasan dengan Desa Teluk Kelasa
- sebelah barat : berbatasan dengan Desa Pancur

Masalah penduduk Desa Pengalihan ini sama halnya dengan daerah lain di Propinsi Riau yang bertujuan ingin meningkatkan atau mencapai sumber daya manusia yang berkaulitas dalam hal ini akan sulit tercapai apabila jumlah penduduk tidak terkendali. Penduduk Desa Pengalihan ini berdasarkan registrasi penduduk kecamatan Kritang pada tahun 2007 berjumlah 2198 jiwa yang terdiri dari penduduk jenis kelamin perempuan sebanyak 1172 orang dan laki-laki 1026 orang. Penduduk suatu desa adalah setiap orang yang terdaftar sebagai penduduk atau bertempat kedudukan didalam wilayah desa yang bersangkutan, tidak masalah dimana ia mencari nafkahnya. Penduduk setiap desa haruslah merupakan suatu satuan masyarakat yang utuh, setiap satuan masyarakat perlu diberi atau memiliki tanggungjawab tertentu secara langsung dalam soal-soal pemerintah dan pembangunan. Agar setiap satuan masyarakat merasa bertanggungjawab secara langsung atas pembangunan dan pemerintahan desanya, masyarakat itu harus

diberi atau memiliki peranan atas suatu atau beberapa fungsi atau langkah-langkah pemerintahan dan pembangunan. Masyarakat Desa Pengalihan bermata pencarian mayoritas sebagai petani. Pendidikan merupakan sarana untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Sehubungan dengan itu upaya peningkatan pendidikan di desa Desa Pengalihan terus dilakukan dengan cara peningkatan pembangunan sekolah, pendirian sekolah baru serta fasilitas lainnya yang dapat memajukan pendidikan di desa tersebut. Persentase tingkat pendidikan desa Pengalihan Kecamatan Kritang dapat kita lihat pada tabel berikut ini:

Tabel IV.3

Persentase Tingkatan Pendidikan di desa Pengalihan Kecamatan Kritang

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1	Tidak Sekolah	604
2	SD	429
3	SMP	677
4	SMA	343
5	S1	35
6	S2	-
7	S3	-

Sumber data : Kantor Kecamatan Kritang, Tahun 2008.

Pada tabel dapat terlihat jelas bahwa di desa desa Pengalihan Kecamatan Kritang ini tingkat pendidikan kurang menyentuh pada kehidupan masyarakat, yang tidak sekolah di desa desa Pengalihan sangat memprihatinkan jumlah dibandingkan dengan masyarakat yang berpendidikan seperti tamatan SMA dan juga lulusan S1. masyarakat yang tidak mengecam pendidikan atau yang tidak sekolah berjumlah sebanyak 604 orang sedangkan yang tamat SD berjumlah 429 orang, tamat SMP 677 orang dan tamat S1 sebanyak 35 orang.

4. Kondisi Geografis Desa Sungai Rawa Kecamatan Batang Tuaka

Desa Benteng adalah desa yang terletak dikecamatan Batang Tuaka yang berbatasan:

- sebelah Utara : berbatasan Desa Sungai Luar
- sebelah selatan : berbatasan dengan Desa Tanjung Siantar
- sebelah timur : berbatasan dengan Desa Rambaian
- sebelah barat : berbatasan dengan Desa Ujung Jangan

Masalah penduduk Desa Sungai Rawa Kecamatan Batang Tuaka ini sama halnya dengan daerah lain di Propinsi Riau yang bertujuan ingin meningkatkan atau mencapai sumber daya manusia yang berkaulitas dalam hal ini akan sulit tercapai apabila jumlah penduduk tidak terkendali. Penduduk Desa Sungai Rawa Kecamatan Batang Tuaka ini berdasarkan registrasi penduduk kecamatan Batang Tuaka pada tahun 2007 berjumlah 2476 jiwa yang terdiri dari penduduk jenis kelamin perempuan sebanyak 1211 orang dan laki-laki 1265 orang. Penduduk suatu desa adalah setiap orang yang terdaftar sebagai penduduk atau bertempat kedudukan didalam wilayah desa yang bersangkutan, tidak masalah dimana ia mencari nafkahnya. Penduduk setiap desa haruslah merupakan suatu satuan masyarakat yang utuh, setiap satuan masyarakat perlu diberi atau memiliki tanggungjawab tertentu secara langsung dalam soal-soal pemerintah dan pembangunan. Pendidikan merupakan sarana untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, karena sumber daya manusia (SDM) merupakan dasar dalam menentukan berhasil atau tidak pembangunan nasional.

Upaya peningkatan mutu pendidikan harus terus dilakukan agar tujuan cita-cita bangsa sebagaimana yang diamanatkan didalam pembukaan UUD 1945 dapat terwujud. Sehubungan dengan itu upaya peningkatan pendidikan di Desa Sungai Rawa terus dilakukan dengan cara peningkatan pembangunan sekolah, pendirian sekolah baru serta fasilitas lainnya yang dapat memajukan pendidikan didesa tersebut. Persentase tingkat pendidikan desa Desa Sungai Rawa Kecamatan Batang Tuaka dapat kita lihat pada tabel berikut ini:

Tabel IV.4

Persentase Tingkatan Pendidikan di Desa Sungai Rawa Kecamatan Batang Tuaka

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1	Tidak Sekolah	920
2	SD	608
3	SMP	420
4	SMA	496
5	S1	32
6	S2	-
7	S3	-

Sumber Data : Kantor Kecamatan Batang Tuaka, Tahun 2008.

Pada tabel dapat terlihat jelas bahwa di Desa Sungai Rawa ini tingkat pendidikan kurang menyentuh pada kehidupan masyarakat, yang tidak sekolah didesa sendayan sangat memprihatinkan jumlah dibandingkan dengan masyarakat yang berpendidikan seperti tamatan SMA dan juga lulusan S1. masyarakat yang tidak mengecam pendidikan atau yang tidak sekolah berjumlah sebanyak 920 orang sedangkan yang tamat SD berjumlah 608 orang, tamat SMP 420 orang dan tamat S1 sebanyak 32 orang.

5. Kondisi Geografis Desa Sungai Belah Kecamatan Kuala Indragiri

Desa Benteng adalah desa yang terletak dikecamatan Kecamatan Kuala Indragiri yang berbatasan:

- sebelah Utara : berbatasan Desa Sungai Berapit
- sebelah selatan : berbatasan dengan Desa Sungai Bulu
- sebelah timur : berbatasan dengan Desa Concong Luar
- sebelah barat : berbatasan dengan Desa Concong Dalam

Masalah penduduk Desa Sungai Belah Kecamatan Kuala Indragiri ini sama halnya dengan daerah lain di Propinsi Riau yang bertujuan ingin meningkatkan atau mencapai sumber daya manusia yang berkaulitas dalam hal ini akan sulit tercapai apabila jumlah penduduk tidak terkendali. Penduduk Desa Sungai Belah Kecamatan Kuala Indragiri ini berdasarkan registrasi penduduk kecamatan Kuala Indragiri pada tahun 2007 berjumlah 1987 jiwa yang terdiri dari penduduk jenis kelamin perempuan sebanyak 1077 orang dan laki-laki 910 orang. Penduduk suatu desa adalah setiap orang yang terdaftar sebagai penduduk atau bertempat kedudukan didalam wilayah desa yang bersangkutan, tidak masalah dimana ia mencari nafkahnya. Penduduk setiap desa haruslah merupakan suatu satuan masyarakat yang utuh, setiap satuan masyarakat perlu diberi atau memiliki tanggungjawab tertentu secara langsung dalam soal-soal pemerintah dan pembangunan.

Sehubungan dengan itu upaya peningkatan pendidikan di Desa Sungai Belah Kecamatan Kuala Indragiri terus dilakukan dengan cara peningkatan pembangunan sekolah, pendirian sekolah baru serta fasilitas lainnya yang dapat

memajukan pendidikan didesa tersebut. Persentase tingkat pendidikan Desa Sungai Belah Kecamatan Kuala Indragiri dapat kita lihat pada tabel berikut ini:

Tabel IV.5

Persentase Tingkatan Pendidikan di Desa Sungai Belah Kecamatan Kuala Indragiri

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1	Tidak Sekolah	668
2	SD	690
3	SMP	309
4	SMA	291
5	S1	29
6	S2	-
7	S3	-

Sumber Data : Kantor Kecamatan Kuala Indragiri, Tahun 2008.

Pada tabel dapat terlihat jelas bahwa di Desa Sungai Belah Kecamatan Kuala Indragiri ini tingkat pendidikan kurang menyentuh pada kehidupan masyarakat, yang tidak sekolah didesa sendayan sangat memprihatinkan jumlah dibandingkan dengan masyarakat yang berpendidikan seperti tamatan SMA dan juga lulusan S1. masyarakat yang tidak mengecam pendidikan atau yang tidak sekolah berjumlah sebanyak 668 orang sedangkan yang tamat SD berjumlah 690 orang, tamat SMP 309 orang dan tamat S1 sebanyak 29 orang.

B. Pengaturan dan Pelaksanaan Otonomi Desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Provinsi Riau

Penyelenggaraan otonomi daerah adalah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan public (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah . Otonomi harus memperhatikan prinsip – prinsip demokrasi , peran serta masyarakat (*public participation*) pemerataan dan keadilan serta memperhatikan

kondisi , potensi dan keanekaragaman daerah . Dalam penyelenggaraan otonomi dan memajukan suatu daerah , pembangunan tidak hanya menjadi beban dan tanggung jawab pemerintah , tetapi juga menjadi tanggung jawab pihak swasta dan masyarakat . Masyarakat Indonesia , Indragiri Hilir khususnya adalah masyarakat yang suka bergotong royong dan bekerja keras , hal ini dibuktikan dengan banyaknya parit – parit dan jalan jerambah yang dibangun , secara swadaya dan gotong royong sebagai transportasi dan pendukung usaha ekonomi masyarakat mulai terkikis .

Terkikisnya semangat gotong royong , rasa solidaritas dan jiwa berdikari yang merupakan ciri khas leluhur bangsa sudah mengalami jauh pergeseran dan perubahan . Kondisi ini terjadi tidak hanya oleh kebijakan – kebijakan yang berorientasi proyek , tetapi juga diikuti dengan perubahan perkembangan zaman yang sudah mengglobalisasi serta prilaku kehidupan berbangsa , bernegara dan bermasyarakat . Kebijakan pelaksanaan pembangunan pedesaan yang berskala kecil melalui pendekatan proyek yang tidak melibatkan masyarakat , berdampak mematikan swadaya dan kreativitas masyarakat , sehingga setiap tahun , setiap waktu masyarakat selalu mengharapkan uluran tangan pemerintah dalam bentuk proyek guna pembangunan desa dan usaha mereka . Masyarakat apatis dan tidak peduli dengan kegiatan pembangunan yang ada didesa mereka . Masyarakat merasa tidak ada kepedulian pemerintah untuk membangun desa , yang diperhatikan hanya daerah perkotaan menipisnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah .

Untuk menumbuhkan kembali kepercayaan dan citra pemerintah ditengah – tengah masyarakat serta untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat . Pemerintah Propinsi Riau membuat suatu kebijakan program sebagai implementasi dari Undang – undang Nomor 32 dan Undang – undang Tahun 33 Tahun 2004 yaitu program pengentasan kemiskinan , memperkecil keteringgalan sumber daya manusia dan mengurangi keterbatasan infrastruktur (K 2 I) yang dilaksanakan secara *Budget Sharing* dengan Kabupaten / Kota . Sejalan dengan kebijakan Provinsi Riau dan semangat Undang – Undang Nomor 32 dan Undang – undang Nomor 33 Tahun 2004 Serta Peraturan Pemerintah Nomor 72 tentang Desa dan peraturan pemerintah Nomor 73 tentang Kelurahan , Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir membuat suatu terobosan melalui pembangunan Infrastruktur Pedesaan dengan sistim pemberdayaan masyarakat setempat yang disebut dengan Program Pemberdayaan Desa Dalam Rangka Otonomi Menuju Desa Mandiri .

Evaluasi terhadap pelaksanaan program Bantuan Penbanguan Prasarana Desa yang dialokasikan melalui APBD murni Tahun 2005 sebanyak 42 Desa ditambah 3 Desa Pemenang Lomba (K 2 I), serta 10 Desa melalui Anggaran Belanja Tambahan (ABT) Tahun 2005 yang pengelolaan diserahkan kepada LPM sungguh memberikan hasil yang maksimal dan mampu menarik swadaya sebesar 19,83% dari total dana fisik yang telak dikucurkan .

Pada tahun anggaran 2006 dialokasikan APBD Kabupaten Indragiri Hilir sebesar Rp. 42.750.000.000,- atau Rp.250.000.000,-perdesa untuk 171 Desa / Kelurahan , program pemberdayaan desa ini dilaksanakan dan disambut baik oleh

masyarakat , seluruh desa mempunyai over prestasi pekerjaan , pada umumnya over prestasi diatas 10 % . Terdapat 24 (dua puluh empat) desa over prestasi > 20 % , 31 (tiga puluh satu) desa over prestasi > 30 % dan terdapat beberapa desa over prestasi diatas 50 % . Dari 171 Desa / Kelurahan yang dilokasikan Program Pemberdayaan Desa , < 5 % desa yang ada permasalahan .

Pada tahun 2007 dialokasikan dana Rp.48.000.000.000,- atau Rp.250 juta untuk seluruh desa / Kelurahan (192 desa / kelurahan) , dengan hasil pelaksanaan tidak jauh berbeda dengan tahun 2006 . Dari hasil yang diperoleh atas pelaksanaan program pemberdayaan desa yang dikelola secara langsung oleh kelembagaan masyarakat , benar – benar mampu memaksimalkan anggaran yang terbatas , kualitas hasil pelaksanaan cukup baik , volume pekerjaan melebihi target , memberikat kesempatan dan peluang kerja kepada masyarakat . Pola pelaksanaan tahun 2006 dan 2007 ini merupakan pembelajaran kepada masyarakat untuk mengantarkan kepada otonomi desa .

Mulai tahun 2008 secara berangsur kewenangan sudah diberikan kepada desa untuk otonomi dan diarahkan secara langsung menuju otonomi . Kebijakan umum Program Pemberdayaan Desa / Kelurahan merupakan pengejawantahan Undang – Undang Nomor 32 dan 33 tahun 2004 dan bentuk inplementasi pencapaian visi , misi pembangunan Kabuoaten Indragiri Hilir serta visi , misi antara (Tahun 2004 – 2008) . Prinsip dasar kebijakan pemberdayaan desa dalam rangka otonomi menuju desa mandiri adalah :

- Memberikan kewenangan kepada Pemerintah Desa secara lebih luas untuk percepatan pembangunan desa .

- Pemberdayaan masyarakat dalam aspek pembangunan .
- Pemerataan pengalokasian dana dan kegiatan pembangunan keseluruhan desa / kelurahan , sehingga tidak ada lagi desa yang tidak tersentuh oleh kegiatan pembangunan .
- Menciptakan peluang dan kesempatan kerja bagi masyarakat setempat .
- Menciptakan besarnya jumlah uang yang beredar dipedesaan .

Kebijakan khusus pemberdayaan desa dalam rangka otonomi menuju desa mandiri adalah :

- a. Program Pemberdayaan Desa alokasi dananya secara umum dibagi 2 komponen yakni :
 - 1) Dana Operasional (dana tidak langsung)
 - 2) Bantuan Keuangan Pembangunan Infrastruktur Pedesaan .
- b. Alokasi dana operasional dipergunakan untuk :
 - 1) Insentif Kepala Desa , Perangkat Desa RT / RW
 - 2) Administrasi Pemerintah Desa dan Kelurahan
 - 3) Operasional Pemerintah Desa dan Kelurahan
 - 4) Biaya Operasional Badan Permusyawaratan Desa (BPD)
 - 5) Biaya Operasional Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM)
 - 6) Biaya Sosialisasi dan Pendampingan pelaksanaan program / kegiatan
 - 7) Honor dan biaya pakaian satpol PP
- c. Bantuan dana dalam rangka otonomi desa adalah sebesar Rp.300.000.000.,-setiap desa untuk , Rp.1.000.000.000.,-untuk 10 desa.

- d. Perencanaan Teknis kegiatan fisik dilakukan oleh kunsultan pendamping
- e. Pengelola dan Penanggung jawab dana desa adalah Sekretaris Desa
- f. Ketua LPM adalah Ketua Pelaksana kegiatan pembangunan
- g. Bagi desa yang melaksanakan Pemilihan Kepala Desa pada tahun 2008 dari anggaran Pembangunan dialokasikan sebesar Rp. 10.000.000,-
- h. Pajak ditanggung oleh toko atau tempat pembelian bahan / material atau barang

C. Pemberdayaan Desa dalam rangka otonomi menuju desa mandiri

1. Pemberdayaan Desa

Pemberdayaan desa adalah menumbuh kembangkan dan meningkatkan prakarsa dan kreativitas desa , agar mampu dan mandiri untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat melalui peningkatan fungsi kelembagaan desa dan peran serta masyarakat. Secara Umum Pemberdayaan Desa Dapat Dikategorikan Dalam 2 Kelompok, yakni :

a. Pemberdayaan Kelembagaan Desa

Adalah memfungsikan dan meningkatkan prakarsa dan kreatifitas kelembagaan desa yang ada , agar mampu melaksanakan tugas dan fungsinya masing – masing untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat . Baik Pemerintah Desa dengan perangkatnya , BPD dengan anggotanya dan LPM . Tugas dan fungsi masing – masing kelembagaan desa ini sudah diatur dalam Undang – Undang Nomor 32

tahun 2004 tentang Pemerintah Desa , Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 2007 tentang penataan LPM atau LKMD .

b. Pemberdayaan Masyarakat

Adalah memberi peranan kepada masyarakat secara lebih luas dalam pelaksanaan pembangunan secara partisipatif , guna menumbuhkan dan meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat secara perorangan dan kelompok untuk memenuhi kebutuhannya .

c. Pembangunan Partisipatif

Adalah mengikutsertakan dan keikutsertaan masyarakat secara aktif dalam proses perencanaan , pelaksanaan , pengawasan dan pemeliharaan hasil pembangunan , yang berpegang teguh kepada musyawarah sebagai keputusan tertinggi , dibawah koordinasi , arahan dan bimbingan kelembagaan desa (Kepala Desa , LPM dan BPD)

2. Desa dalam rangka Otonomi

Pengertian Dalam Rangka Otonomi disini adalah memberikan pembelajaran kepada masyarakat dan seluruh kelembagaan desa dalam proses perencanaan , pelaksanaan , pengawasan dan pengendalian pembangunan sebagai langkah awal guna menyongsong otonomi daerah .Otonomi Desa adalah pelimpahan atau penyerahan sebagai tugas atau kewenangan pemerintah kabupaten kepada desa untuk mengatur dan mengurusnya sendiri secara nyata dan bertanggung jawab , guna meningkatkan pelayanan masyarakat dan percepatan pembangunan desa .

3. Pengertian Desa Mandiri

Desa mandiri adalah desa yang sudah mempunyai kemampuan untuk mengatur , mengurus kepentingan dan kebutuhan masyarakat berdasarkan kreatifitas dan prakarsa sendiri .Desa mandiri merupakan suatu cita – cita atau harapan yang akan dicapai sesuai dengan Visi dan Misi Indragiri Hilir Berjaya dan gemilang 2025 , dan Desa mandiri merupakan tingkat perkembangan desa tertinggi . Desa mandiri dicirikan antara lain :

1. Sudah terpenuhinya seluruh prasarana dasar desa
2. Tingkat kesehatan masyarakat baik
3. Tingkat pendidikan masyarakat baik , < 10% yang tidak tamat pendidikan dasar .
4. Jumlah penduduk miskin < 10%
5. Mempunyai sumber pendapatan asli desa
6. Sudah otonomi secara utuh

4. Sasaran pembangunan Desa

- a. Sasaran Kegiatan pembangunan Desa dialokasikan dana Rp.300.000.000,- yang direkomendasikan untuk dilaksanakan adalah :
 - Kegiatan yang telah dirumuskan dalam musyawarah desa dan diperkirakan mampu dikerjakan oleh masyarakat setempat .
 - Kegiatan yang tidak terlalu memerlukan perhitungan atau analisa teknis yang tinggi (konstruksi sederhana)

- Kegiatan yang materialnya mudah diperoleh atau secara umum tersedia .
- Kegiatan infrastruktur untuk kepentingan umum , menunjang Program K2I Propinsi Riau seperti pembangunan jembatan , dermaga , jalan , jerambah , los pasar , rehalibitasi ringan pustu , rehabilitasi ringan pendidikan dasar swasta , rehabilitasi ringan kantor kepala desa , pembangunan posyandu , polindes , sumur bor dan lain- lain .
- Diprioritaskan kegiatan – kegiatan yang pembiayaannya maksimal Rp. 50.000.000,- (Lima Puluh Juta Rupiah)
- Peningkatan prasarana olah raga seperti lapangan volly , lapangan badminton , perbaikan lapangan bola ataupun tribun dan lapangan takraw .
- Dana Pelaksanaan Pilkades bagi desa yang melaksanakan tahun 2008 sebesar Rp. 10.000.000,- (Sepuluh Juta Rupiah)

Kegiatan yang tidak dibenarkan untuk dibiayai antara lain adalah :

- Kegiatan yang berat dan memerlukan analisa teknis yang tinggi (konstruksi berat)
- Pembangunan dan Rehabilitasi Rumah Ibadah
- Pembangunan gedung olah raga , pengadaan bola , raket , net dan hadiah pertandingan
- Pembangunan baru dan rehab berat Prasarana Pendidikan Negeri seperti SD, SLTP dan SLTA .
- Pembangunan baru dan rehab berat Puskesmas dan pustu .

- Pengadaan tanah , kendaraan darat / air , komputer , mesin tik dan lain – lain .

b. Sasaran Kegiatan bagi Desa Alokasi Dana Rp. 1 Milyar

Bagi desa – desa yang dialokasikan dana 1 (satu) Milyar Rupiah, sasaran kegiatan pembangunan tidak terbatas kepada Pembangunan Infrastruktur saja tetapi bersifat Open Menu dalam arti kata boleh membiayai beberapa program kegiatan diluar Infrastruktur antara lain :

- Program Pembangunan Perkebunan
- Program Pembangunan Pertanian dan Peternakan
- Program Pembangunan Kelautan dan Perikanan
- Program Pembangunan Usaha Industri Kecil dan Rumah Tangga
- Program Pembangunan Pemberdayaan Perempuan
- Rehabilitasi Madrasah , SD,SLTP, dan lain – lain
- Pembangunan / Rehab Posyandu , Polindes , dan Pustu
- Pengadaan Meubelir untuk Pendidikan
- Pembangunan / Rehab Kantor Kepala Desa
- Diprioritaskan kegiatan – kegiatan yang pembiayaannya maksimal Rp.50.000.000,- (Lima Puluh Juta Rupiah)

Kegiatan yang tidak dibenarkan adalah :

- Pembangunan dan Rehab Rumah Ibadah Secara Langsung .
- Pengadaan bola , net , raket , dan hadiah pertandingan .
- Untuk biaya operasional bagi petugas kesehatan .
- Pembayaran biaya operasional pendidikan dan honor guru .

5. Prinsip Pengelolaan Program

- a. Seluruh kegiatan yang dilaksanakan harus dapat diketahui dengan mudah oleh seluruh masyarakat (*transparency*)
- b. Kegiatan dilaksanakan secara swakelola oleh masyarakat setempat secara berkelompok (*participation*)
- c. Seluruh kegiatan harus dapat dipertanggung jawabkan baik secara teknis , administratif maupun financial (*accountability*)
- d. Sesuai dengan nama program yakni pemberdayaan desa , dalam rangka otonomi , diharapkan hasil pelaksanaan kegiatan harus dapat dikembangkan dan dilestarikan oleh masyarakat secara swadaya
- e. Penetapan kegiatan dan hasil pelaksanaan kegiatan harus dinyatakan dengan Berita Acara Rembug / Musyawarah Desa dengan melibatkan unsur BPD , Tokoh Masyarakat , LPM , Perangkat Desa , RT , RW , Kepala Dusun dan PKK yang ditetapkan dengan peraturan desa .
- f. Dalam pelaksanaan otonomi harus saling koordinasi dan kerja sama yang sinergi antara pemerintah desa dengan BPD dan kelembagaan desa .

D. Bentuk Perwujudan dan Penerapan Otonomi Desa

Setelah diadakan penelitian ke 5 (lima) desa tersebut, yakni desa Benteng, Desa Sebrang Pulau Kijang, Desa Pengalihan, Desa Sungai Rawa dan desa Sungai Belah yang peneliti melakukan wawancara terhadap Kepala Desa, Ketua BPD dan Tokoh Masyarakat di desa yang diteliti oleh peneliti. Dari hasil wawancara tersebut diperoleh gambaran bahwa yang melaksanakan otonomi desa tersebut dengan berpedoman kepada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

yakni pemerintahan desa. Untuk menjalankan otonomi desa yakni pemerintahan desa, Pemerintah Kabupaten` Indra Giri Hilir telah menerbitkan beberapa Peraturan Daerah yang secara spesifik mengatur tentang desa yang pada penerapannya diikuti secara menyeluruh oleh Desa serta Kelurahan yang terdapat di Kabupaten Indra Giri Hilir. Peraturan Daerah yang mengatur tentang Desa tersebut antara lain :

1. Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 14 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan.
2. Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 3 Tahun 2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 7 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Penetapan dan Pemberhentian Kepala Desa.
3. Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan.
4. Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 16 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa.
5. Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 17 Tahun 2008 tentang Lembaga Kemasyarakatan Di Desa dan Kelurahan.
6. Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa.

7. Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 7 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Penetapan dan Pemberhentian Kepala Desa.

Dengan mengacu kepada Peraturan Daerah diatas, masing-masing Kepala Desa dapat menjabarkan butir-butir pasal dalam perda tersebut. Hal ini dibuktikan ketika penulis mewawancarai Kepala Desa desa Benteng Yakni Bapak Muslih, SBH mengenai pelaksanaan perda tersebut. Beliau mengemukakan beberapa hal pokok yang menjadi acuan ketika menjalankan tugasnya, yakni :

1. Desa adalah kesatuan masyarakat yang memiliki batas wilayah tersendiri berdasarkan asal-usul desa tersebut dan diakui oleh pemerintah.⁵²
2. Desa diperintah oleh Kepala Desa dan Perangkat Desa
3. Perangkat Desa terdiri atas Sekretaris Desa, Seksi-seksi dan Kepala Kampung atau Dusun.
4. Dalam menjalankan pemerintahan desa harus adanya kerjasama yang tidak dapat dipisahkan diantara unsur pemerintahan desa tersebut

Di desa Benteng dalam melaksanakan pemilihan Kepala desa betul-betul mematuhi Peraturan daerah Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 7 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Penetapan dan

⁵² Hal ini sesuai dengan Pasal 1 angka 5 Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 7 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Penetapan dan Pemberhentian Kepala Desa yang berbunyi “ Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal susl dan adapt istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pemberhentian Kepala Desa. Dalam proses penjurangan Kepala Desa, Bakal Calon wajib mematuhi ketentuan sebagai berikut :

1. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Setia dan Taat kepada Pancasila, UUD 1945.
3. Berkelakuan baik, Jujur, adil, cerdas dan berwibawa.
4. Berpendidikan minimal Sekolah Menengah Pertama atau sederajat.
5. Berumur sekurang-kurangnya 25 tahun dan setinggi-tingginya 56 tahun pada saat pendaftaran.
6. Sehat jasmani dan rohani dibuktikan dengan surat keterangan dokter.
7. Tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan dengan hukuman paling singkat 5 (lima) tahun.
8. Belum pernah menjabat sebagai Kepala Desa paling lama 10 (sepuluh) tahun atau 2 (dua) kali masa jabatan.
9. Terdaftar sebagai penduduk desa yang bersangkutan secara sah dan bertempat tinggal tetap di desa yang bersangkutan sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun terakhir pada saat pendaftaran bakal calon dengan tidak terputus-putus kecuali bagi putra desa yang berada diluar desa yang bersangkutan.
10. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di desa yang bersangkutan.

Didesa Seberang Pulau Kijang maupun desa Pengalihan, pemilihan kepala desa dilakukan secara demokrasi oleh masyarakat desa yakni secara pemilihan secara langsung. Apabila telah terpilih, maka Kepala Desa tersebut merupakan

pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa yang bertanggungjawab atas seluruh pelaksanaan Program Pemberdayaan Desa dalam rangka otonomi desa. Dari hasil wawancara yang dilakukan penulis kepada Kepala Desa desa Benteng Yakni Bapak Muslih, SBH. Beliau mengemukakan beberapa kewenangan Kepala desa dalam melaksanakan otonomi desa, yakni :

1. Menyusun APBDesa, bersama perangkat Desa, BPD dan LPM.
2. Merumuskan penggunaan dana operasional atau anggaran tidak langsung.
3. Pengarah forum musyawarah tingkat desa atau Kelurahan baik dalam perencanaan maupun dalam pengendalian dan pemeliharaan kegiatan.
4. Memonitoring dan pengendalian pelaksanaan kegiatan.
5. Melaporkan perkembangan pelaksanaan kegiatan setiap bulan kepada pihak Kecamatan dan pihak Kabupaten.
6. Mengkonsultasikan dengan segera kepada Camat dan BPMD apabila ada permasalahan-permasalahan yang berkembang berkenaan dengan pelaksanaan Program Pemberdayaan Desa.

Disamping kewenangan guna suksesnya pelaksanaan pemberdayaan desa dalam rangka otonomi desa, maka Kepala Desa bertugas :

1. Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBDesa.
2. Menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang desa.
3. Menetapkan Bendahara Desa.
4. Menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan desa.
5. Menetapkan petugas yang melakukan pengelolaan barang milik desa.

6. Kepala Desa harus memberikan pertanggungjawaban kepada masyarakat melalui BPD, berupa Laporan Pelaksanaan Kegiatan tidak termasuk SPJ.
7. Menerbitkan Surat Permintaan Pembayaran (SPP).

Tidak hanya itu saja, Kepala Desa memiliki peran ganda, yakni wewenang untuk mendamaikan perkara/sengketa dari pada warganya sebagai hak asal-usul. Melekat dalam status ganda ini kiranya setiap kepala desa harus menjalankan peran mediasi dalam hubungan antara negara dan masyarakat desa; suatu peran yang sesungguhnya tidak ringan dan tidak selalu mudah dijalankan. kepala desa disebut sebagai orang pertama mengemban tugas dan kewajiban yang berat, karena ia adalah penyelenggara dan menanggung jawab utama dibidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan, dan urusan pemerintahan umum, termasuk ketentraman dan ketertiban. Disamping Kepala desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, kepala desa mempunyai kewajiban:

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
3. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
4. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
5. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari kolusi, korupsi dan Nepotisme;

6. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh peraturan perundang-undangan;
7. Menaati dan menegakan seluruh peraturan perundang-undangan;
8. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;
9. Melaksanakan dan mempertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa;
10. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa;
11. Mendamaikan perselisihan masyarakat desa.
12. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa;
13. Membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat;
14. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa; dan
15. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Status kepala desa pada umumnya memerlukan simbol-simbol dan penguasaan sumber daya untuk membiayai dan merawat statusnya tersebut. Badan Permusyawaratan Desa dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa memiliki fungsi bersama Kepala Desa menetapkan Perdes dan sebagai penampung dan penyalur aspirasi. BPD merupakan salah satu unsur pemerintahan desa yang menyelenggarakan pemerintahan di desa.⁵³ Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang

⁵³ Pasal 4, Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa

ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD tersiri dari Ketua Rukun Warga, Pemangku Adat, golongan profesi, pemuka agama, dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.⁵⁴ Yang merupakan responden pada penelitian di desa Sungai Rawa dan Desa Sungai Belah yakni Kepala Desa, Ketua BPD dan Tokoh Masyarakat, data diambil melalui wawancara. Adapun hasil wawancara tersebut yaitu mereka sangat paham apa yang dikatakan otonomi desa. Menurut Kepala Desa Sungai Rawa⁵⁵, otonomi desa “Undang-undang memberikan kewenangan kepada desa untuk mengurus diri sendiri berdasarkan musyawarah yang dilaksanakan lembaga-lembaga desa, yaitu Kepala Desa, BPD dan LPM dengan ketentuan, tidak boleh bertentangan dengan ketentuan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Dari hasil penelitian ada hal yang sangat menarik bahwa dipemerintahan desa Sungai Rawa dan juga diikuti oleh oleh desa-desa yang lainnya, ada beberapa prinsip yang mereka gunakan dalam menjalankan pemerintahan desa yakni:

1. Partisipasi

Semua orang mempunyai suara dan terlibat dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan yang sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan atas adanya kebebasan untuk berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk partisipasi secara konstruktif.

⁵⁴ Pasal 16, Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa

⁵⁵ Kepala Desa Sungai Rawa adalah Bapak H. Sahran

2. **Supremasi Hukum**

Kerangka hukum harus adil diberlakukan tanpa pandang bulu, terutama hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.

3. **Transparansi**

Transparansi dibangun atas dasar terbukanya informasi secara bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga yang ada dan informasi perlu dapat diakses oleh semua pihak.

4. **Cepat tanggap**

Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak.

5. **Membangun konsensus**

Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang baik bagi kelompok-kelompok masyarakat, bila mungkin konsensus tersebut dalam hal kebijakan-kebijakan serta prosedur-prosedur.

6. **Kesetaraan**

Semua orang mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.

7. **Efektif dan efisien**

Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

8. Bertanggungjawab

Para pengambil keputusan di pemerintahan, kelembagaan politik, kelembagaan ekonomi, kelembagaan sosial bertanggungjawab baik kepada seluruh masyarakat. Pertanggungjawabannya dalam bentuk pertanggungjawaban politik, pertanggungjawaban hukum, pertanggungjawaban profesional, pertanggungjawaban keuangan dan pertanggungjawaban moral.

9. Visi strategis

Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan membangun manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

Sedangkan menurut Bapak Hasanuddin Kepala Desa Sungai Belah, otonomi desa yaitu “pihak kabupaten memberikan sebahagian kewenangannya kepada desa untuk mengurus kepentingannya sendiri.” Dari dua jawaban ini mewakili jawaban dari pemerintahan desa yang lainnya, yang mana pemerintahan desa tersebut mengerti apa yang dimaksudkan oleh Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 14 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan, yakni pemberian kewenangan untuk mengurus rumah tangga sendiri berdasarkan hak

asal-usul dan adat istiadat. Perwujudan dan penerapan otonomi desa di desa Sungai Rawa dan desa Sungai Belah dapat kita lihat bahwa⁵⁶:

1. Dana bantuan propinsi Riau yaitu untuk honor Kepala Desa sementara BPD dan Lembaga lain belum memperoleh.
2. Pembayaran honor untuk Kepala Desa dan perangkatnya, BPD, LPM, Pengurus PKK didanai oleh APBD Kabupaten Inhil.
3. Pembangunan fisik untuk desa Sungai rawa dan desa Sungai Belah berasal dari APBD kabupaten Inhil yang diusulkan oleh desa kepada Bupati melalui mekanisme Musrenbang (Desa, kecamatan, kabupaten) hak penentu ditangan DPRD melalui sidang DPRD Kabupaten Inhil.
4. Seandainya usulan desa dukabulkan maka pelaksanaan langsung oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Inhil.
5. Pemilihan Kepala Desa ; surat keputusan panitia pemilihan kepala desa di terbitkan oleh BPD.
6. Penentuan pemberian Beras Miskin (Raskin) ditentukan oleh Desa.

Pembangunan desa Benteng dan Desa Seberang Pulau Kijang disamping pembangunan secara fisik pemerintahan desa juga melakukan pembangunan non fisik, ada beberapa pendekatan pembangunan yang dilakukan oleh kedua desa tersebut yakni:

1. Pembangunan desa yang dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia seutuhnya adalah suatu pembangunan akan langsung menyentuh kebutuhan sebahagian besar rakyat desa.

⁵⁶ Hasil Wawancara Peneliti dengan Kepala Desa Sungai rawa dan Kepala Desa Sungai Belah.

2. Pembangunan desa mencakup keseluruhan aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat desa dan terdiri atas sektor dan program yang saling berkaitan yang dilaksanakan oleh masyarakat dengan bantuan dan bimbingan pemerintah.
3. Pembangunan desa tidak mungkin hanya dilakukan oleh sepihak tanpa ada koordinasi dan kerjasama dari semua pihak, baik itu pemerintah pusat, pemerintahan propinsi dan pemerintahan kabupaten yang akan berakibat langsung terhadap kehidupan masyarakat desa.

Mengenai penanggungjawab pelaksanaan Program Pemberdayaan desa baik secara teknis maupun administrasi, di masing-masing desa yang menjadi lokasi penelitian, kepala desa memiliki tugas :

1. Mensukseskan dan mensosialisasikan Program Pemberdayaan desa kepada masyarakat desa bersama perangkat desa yang lainnya.
2. Memfasilitasi dan memantapkan rumusan rencana kegiatan yang akan dilaksanakan dalam Program Pemberdayaan desa.
3. Menginventarisasi dan menggerakkan swadaya masyarakat untuk pelaksana kegiatan.
4. Pengarah forum musyawarah tingkat desa baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun dalam pengendalian dan pemeliharaan kegiatan.
5. Memonitoring dan pengendalian pelaksanaan kegiatan.

Jadi secara umum, dari keseluruhan lokasi penelitian yang diteliti oleh penulis, dapat disimpulkan beberapa hal, yakni :

1. Pemahaman mengenai otonomi desa oleh masing-masing unsur pemerintah desa mulai dari Kepala Desa, BPD serta perangkatnya dirasakan sudah memadai.
2. Pelaksanaan berbagai macam butir otonomi desa sudah terlaksana dengan baik sesuai amanat yang ada dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir yang mengatur secara spesifik tentang Otonomi Desa.
3. Pelaksanaan Program Pemberdayaan Desa disambut secara baik dan dilaksanakan berdasarkan kerjasama antara perangkat desa dengan masyarakat.
4. Pemerintah Kabupaten Indra Giri Hilir menyokong dengan sepenuhnya terhadap kemajuan desa, hal ini dapat dibuktikan dengan adanya Petunjuk Teknis Operasional Bantuan Keuangan Pembangunan Desa dalam rangka Otonomi menuju Desa Mandiri serta Petunjuk Teknis Program Pemberdayaan desa dalam rangka Otonomi menuju Desa Mandiri bidang Infrastruktur.

E. KENDALA DALAM PENGATURAN DAN PELAKSANAAN OTONOMI DESA DI PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN INDRAGIRI HILIR PROPINSI RIAU

Didalam melaksanakan otonomi desa di desa Pengalihan dan desa Sungai Belah terdapat faktor pendukung dan penghambat namun atas kerjasama yang baik maka faktor penghambat dapat diatasi. Sebagai faktor pendukung dalam pelaksanaan otonomi desa di desa Pengalihan dan desa Sungai Belah

sebagaimana diungkapkan oleh Ketua BPD desa Pengalihan yakni Bapak Basir, S.Sos yakni Terjalannya keharmonisan hubungan antar lembaga-lembaga desa, yaitu Kepala Desa, BPD dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) yang intinya lembaga ini saling bahu-membahu membangun desa, kemudian prinsip yang kami pakai juga antara lembaga-lembaga tersebut diatas selalu bersanding dan tidak pernah bertanding.

Sedangkan yang menjadi faktor penghambat didalam pelaksanaan otonomi desa di desa Pengalihan dan desa Sungai rawa yakni minimnya honor yang diterima oleh perangkat desa dan pengurus lembaga-lembaga desa. Sedangkan di desa Sungai Belah yang merupakan faktor pendukung menurut Bapak hasanudin⁵⁷ yakni faktor yang dianggap sebagai faktor pendukung didalam pelaksanaan otonomi desa di desa kampung panjang, antara lain adalah perangkat-perangkat desa seperti pengurus BPD dan LPM dari segi pendidikan sudah banyak yang tamat SMA keatas, begitu juga adanya kekompakan diantara lembaga-lembaga desa. Selama otonomi desa berjalan mulai dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diimplementasikan melalui Peraturan Daerah beserta Petunjuk Teknisnya di desa Sungai Belah sebagaimana penuturan Ketua BPD Desa Sungai Belah yakni Bapak Nurdin tidak ditemukan hambatan.

Pengaturan Otonomi Desa di masing-masing desa yang menjadi lokasi penelitian berdasarkan penelitian penulis sudah memadai dan mencapai hasil yang optimal. Hal ini didukung oleh Pemerintah Kabupaten Indra Giri Hilir melalui

⁵⁷ Kepala Desa Sungai Belah Kecamatan Kuala Indragiri Kabupaten Inhil

penerbitan Peraturan daerah yang secara spesifik mengatur tentang Otonomi Desa beserta Petunjuk Teknis Operasionalnya. Oleh masing-masing desa didalam melaksanakan otonomi desanya, mengacu sepenuhnya kepada Peraturan daerah tersebut. Meskipun terdapat beberapa hambatan, namun hambatan ini hanya bersifat tehnis semata yang tidak mengganggu pelaksanaan otonomi desa secara keseluruhan.

F. Upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala dalam pelaksanaan Otonomi Desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Propinsi Riau

Dalam pelaksanaan otonomi desa memerlukan perangkat-perangkat desa yang mempunyai pemahaman yang tinggi terhadap apa itu otonomi desa, karena otonomi desa merupakan otonomi asli, yang mengedepankan otonomi adat-istiadat, keulayatan, pemerintahan, sosial, dan peradilan (adat). Dalam mengatasi kendala yang timbul dalam pelaksanaan otonomi desa tersebut, maka diperlukan suatu upaya dari berbagai pihak yang saling bekerjasama berdasarkan tugas dan kedudukannya masing-masing, diantaranya :

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir akan terus merevisi peraturan daerah yang sudah ada agar sesuai dengan kebutuhan masyarakat sekarang. Hal ini diperlukan karena demikian pesatnya laju pertumbuhan dari berbagai bidang termasuk kebutuhan akan perluasan kewenangan dan fungsi sebuah desa agar menjadi desa mandiri.

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah akan terus berupaya menciptakan suatu kondisi ketatanegaraan yang kondusif sesuai amanat Pancasila dan UUD 1945 karena sebagai wakil masyarakat, DPRD harus mampu dan bertanggungjawab dalam menampung dan memaksimalkan terwujudnya aspirasi masyarakat daerah.
3. Perangkat Desa bersama-sama dengan masyarakat akan terus saling bekerjasama, bahu-membahu dalam mengembangkan otonomi desa demi terwujudnya desa yang mandiri.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Menyimak penguraian yang telah penulis rincikan pada bab-bab sebelumnya tentang Implementasi Otonomi Desa Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 ada beberapa kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pengaturan dan Pelaksanaan Otonomi Desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Provinsi Riau berdasarkan penelitian oleh peneliti di 5 (lima) desa yakni desa Benteng, Desa Sebrang Pulau Kijang, Desa Pengalihan, Desa Sungai Rawa dan desa Sungai Belah sudah terlaksana dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan :
 - a. Pemahaman mengenai otonomi desa oleh masing-masing unsur pemerintah desa mulai dari Kepala Desa, BPD serta perangkatnya dirasakan sudah memadai.
 - b. Pelaksanaan berbagai macam butir otonomi desa sudah terlaksana dengan baik sesuai amanat yang ada dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir yang mengatur secara spesifik tentang Otonomi Desa.
 - c. Pelaksanaan Program Pemberdayaan Desa disambut secara baik dan dilaksanakan berdasarkan kerjasama antara perangkat desa dengan masyarakat.

- d. Pemerintah Kabupaten Indra Giri Hilir menyokong dengan sepenuhnya terhadap kemajuan desa, hal ini dapat dibuktikan dengan adanya Petunjuk Teknis Operasional Bantuan Keuangan Pembangunan Desa dalam rangka Otonomi menuju Desa Mandiri serta Petunjuk Teknis Program Pemberdayaan desa dalam rangka Otonomi menuju Desa Mandiri bidang Infrastruktur
2. Kendala dalam pengaturan dan pelaksanaan otonomi desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Propinsi Riau adalah ketidakseimbangan antara tanggungjawab yang diembankan kepada pemerintahan desa dengan honor yang mereka terima.
3. Upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala dalam pelaksanaan Otonomi Desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Propinsi Riau adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir akan terus merevisi peraturan daerah yang sudah ada agar sesuai dengan kebutuhan masyarakat sekarang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah akan terus berupaya menciptakan suatu kondisi ketatanegaraan yang kondusif sesuai amanat Pancasila dan UUD 1945 karena sebagai wakil masyarakat, DPRD harus mampu dan bertanggungjawab dalam menampung dan memaksimalkan terwujudnya aspirasi masyarakat daerah, Perangkat Desa bersama-sama dengan masyarakat akan terus saling bekerjasama, bahu-membahu dalam mengembangkan otonomi desa demi terwujudnya desa yang mandiri.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan analisis mengenai Implementasi Otonomi Desa Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, ada beberapa saran yang dapat penulis berikan terhadap pihak-pihak yang terlibat didalam pelaksanaan otonomi desa, yakni:

1. Dalam pelaksanaan otonomi desa memerlukan perangkat-perangkat desa yang mempunyai pemahaman yang tinggi terhadap apa itu otonomi desa, karena otonomi desa merupakan otonomi asli, yang mengedepankan otonomi adat-istiadat, keulayatan, pemerintahan, sosial, dan peradilan (adat).
2. Perlu adanya perhatian dari pihak baik itu pemerintah propinsi maupun kabupaten dalam hal pendanaan terhadap desa.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

Abdur Rozaki, *Desa Otonomi dan Desentralisasi*, Yogyakarta: IRE Press, 2005

Aren Liphart, *Parliamentary Versus Presidential Government*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 1995

Ateng Syafruddin, *Pasang-Surut Otonomi Daerah*, Bina cipta, Bandung, 1985

Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1982

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001

B.N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945 – 2005 Proses & Realita, Perkembangan Otda, sejak Zaman Kolonial sampai saat ini*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005

Dann Suganda, *Masalah Otonomi dan Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, CV. Sinar Baru, Bandung, 1981

Hasan Zaini, *Pengantar Tata Hukum Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1981

Happy Hendrawan, *Tinjauan Kritis Respon Parlemen Terhadap Masalah Otonomi Daerah*, Jakarta: Inside, 2001

Haris, Syamsuddin, *Desentralisasi Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005

- Kartini Kartono, *Kepemimpinan*, Bandung: Ganesha, 1990
- Leon Duguit, *Taite de Droit Cintitutionil*, (Paris, 1932, bagian II) dalam Jimly Asshiddiqie, *Permulaan Peran Pemerintahan dan Parlemen Dalam Sejarah*, Jakarta, UI Press, 1996
- Meriam Bodiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT. SUN, 2004
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006
- Max Boli Soban, *Ilmu Negara, Buku Panduan Mahasiswa*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1992
- Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*, PKHKD FH UNSOED dengan UII Press, Yogyakarta, 2006
- Riant Nugroho, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Tanpa Revolusi*, Jakarta: Elek Media Komputindo, 2000
- Sunardjo Unang, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Tarsito, Bandung, 1984
- Saldi Isra, *Perubahan Undang-Undang Dasar dan Implikasinya Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Respublica Fakultas Hukum UNILAK No. 3 Vol. 2, Pekanbaru: 2002
- Syaukani, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003
- Sadu Wasistianto, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Pokusmedi, Bandung, 2003

Sondang Siagian, *Organisasi Pemerintahan Desa*, Jakarta: Rineka Cipta, 1991

Soetandyo Wignyo Soebroto, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001

Sumarsono, S., *Pendidikan Kewarganegaraan*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Umum, 2005

S. Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Jakarta, Bina Aksara, 1982

Soly Lubis, *Pergeseran Garsi Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1975

Tim Lopera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lopera Pustaka Umum, Jakarta, 2001

Victor M. Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994

W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1976

Wijaya, HAW, *Pemerintahan Desa/Marga: Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (Suatu Telaah Negara)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002

B. Peraturan Perundang-undangan

UUD Negara Republik Indonesia 1945

UU Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

PP Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa

Peraturan daerah kabupaten Indragiri hilir Nomor 15 tahun 2008 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan

Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 14 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan.

Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 3 Tahun 2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 7 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Penetapan dan Pemberhentian Kepala Desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan.

Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 16 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 17 Tahun 2008 tentang Lembaga Kemasyarakatan Di Desa dan Kelurahan.

Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Indra Giri Hilir Nomor 7 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Penetapan dan Pemberhentian Kepala Desa.