

IMPLEMENTASI OTONOMI DESA MENURUT UU NOMOR 32 TAHUN 2004

**(Studi Kasus Penerapan Otonomi Desa di Desa Sendayan
dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara
Kabupaten Kampar Propinsi Riau)**

T E S I S



Disusun Oleh :

NAMA : ITA IRYANTI
NPM : 05912190
BKU : HUKUM TATA NEGARA

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2008**

LEMBARAN PERSETUJUAN TESIS

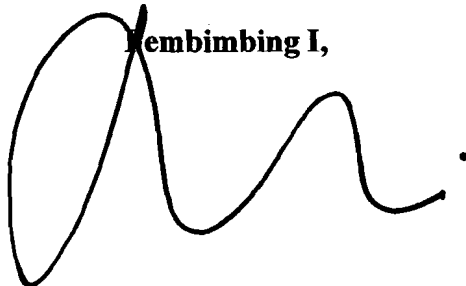
**IMPLEMENTASI OTONOMI DESA MENURUT UU NOMOR 32 TAHUN 2004
(STUDI KASUS PENERAPAN OTONOMI DESA DI DESA SENDAYAN DAN
DESA KAMPUNG PANJANG KEC. KAMPAR UTARA KABUPATEN
KAMPAR PROPINSI RIAU)**

Disusun Oleh:

**Nama : Ita Iryanti
NIM : 05912190
Program Studi : Ilmu Hukum
Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara**

**Telah dilakukan pembimbingan dan dinyatakan layak untuk diajukan
Dihadapan Tim Penguji Tesis Program Pascasarjana (S2)
Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia**

Pembimbing I,



DR. H. SUDI FAHMI, SH., M.Hum

Pembimbing II,



DR. SAIFUDIN, SH., M.Hum

**MENGETAHUI
DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA – 2008**

DR. RIDWAN KHAIRANDY, SH., MH

LEMBARAN PENGESAHAN TESIS

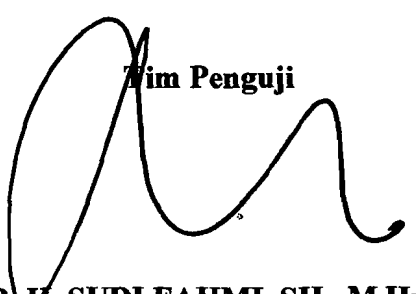
**IMPLEMENTASI OTONOMI DESA MENURUT UU NOMOR 32 TAHUN 2004
(STUDI KASUS PENERAPAN OTONOMI DESA DI DESA SENDAYAN DAN
DESA KAMPUNG PANJANG KEC. KAMPAR UTARA KABUPATEN
KAMPAR PROPINSI RIAU)**

Disusun Oleh:

**Nama : Ita Iryanti
NIM : 05912190
Program Studi : Ilmu Hukum
Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara**

**Telah dipertahankan didepan Dewan Penguji
Pada Tanggal 7 Mei 2008
Dan dinyatakan Lulus**

Tim Penguji


DR. H. SUDI FAHMI, SH., M. Hum

Anggota I,



DR. SAIFUDIN, SH., M. Hum

Anggota II,



ZAIRIN HARAHAP, SH., M. Si

**MENGETAHUI
DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA – 2008**

DR. RIDWAN KHAIRANDY, SH., MH

ABSTRAK

Perkembangan pemerintahan desa di Indonesia memiliki nilai yang sangat strategis berkaitan dengan pertumbuhan demokratisasi dan perekonomian rakyat mengingat mayoritas masyarakat Indonesia merupakan penduduk pedesaan. Sistem pemerintahan desa telah dikenal sejak zaman penjajahan Belanda hingga reformasi. Dalam upaya pemberdayaan desa yang meliputi unsur pemerintahan dan masyarakat perlu otonomi desa dan eksistensi peraturan hukum, telah banyak peraturan perundang-undangan dikeluarkan yang mengatur tentang otonomi desa mulai dari Undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah hingga peraturan desa. Namun yang menjadi permasalahan adalah minimnya potensi desa dan kurang mempunyai aparatur desa yang mengimplementasikan peraturan desa yang sekaligus dipengaruhi oleh kultur masyarakat adat.

Permasalahan yang terdapat dalam penelitian ini adalah: apakah bentuk perwujudan dan penerapan Otonomi Desa? Dan apa yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan otonomi desa?

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah bentuk perwujudan dan penerapan otonomi desa yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dan apakah yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan otonomi desa.

Metode penelitian yang dipakai adalah metode deskriptif analisis dengan pendekatan yuridis normatif untuk mengetahui implementasi Otonomi Desa menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Penelitian ini mengambil lokasi pada 2 (dua) desa di kecamatan Kampar Utara Kabupaten Kampar Propinsi Riau yakni Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang yang tidak memspesifikasi sampel pada desa tertentu untuk dapat melihat fenomena dan karakteristik masing-masing desa secara utuh.

Hasil yang dicapai dalam penelitian ini adalah Otonomi Desa telah berjalan sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, peran dari pemerintahan desa yakni Kepala Desa, BPD dan Lembaga Masyarakat Desa dalam membuat suatu keputusan dan kebijakan telah berjalan, hak penentu di masyarakat desa. Tidak lagi tergantung kepada pemerintahan daerah, Bupati ataupun camat. Pemerintah propinsi mengeluarkan dana untuk honorer Kepala Desa dan juga pemerintah kabupaten sebagaimana yang telah dianggarkan dalam APBD Kabupaten ada dana untuk pembayaran gaji kepala desa, BPD, Lembaga Masyarakat Desa serta pengurus PKK, pembangunan di desa berbentuk fisik merupakan tanggungjawab dari kabupaten.

Penerapan peraturan perundang-undangan (*law enforcement*), khususnya peraturan desa belum menunjukkan hasil yang memuaskan walaupun peraturan desa tersebut sudah menjadi legitimasi kekuasaan pemerintahan desa untuk mengatur dan memberdayakan pemerintahan desa, sehingga perlu dilakukan upaya peningkatan potensi pemerintahan desa dengan pembinaan dari kabupaten dan pemerintahan pusat. Meskipun dana telah dikeluarkan oleh pemerintah propinsi dan kabupaten namun untuk operasional Kepala Desa, BPD, dan Lembaga Masyarakat Desa belum memadai.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah wasyukur lillah, segala puja dan puji kehadiran Allah SWT, berkat hidayah dan inayah-Nya jualah, saya dianugerahi rahmat-nikmat, di antaranya nikmat berupa kesempatan mengikuti pendidikan Pascasarjana ini, nikmat berupa kesehatan dan dan nikmat-nikmat lainnya yang hingga pada akhirnya membawa penulis kepada tahap demi tahap hingga berhasil menyusun dan menyelesaikan tesis ini dengan Judul **"IMPLEMENTASI OTONOMI DESA MENURUT UU NOMOR 32 TAHUN 2004 (STUDI KASUS PENERAPAN OTONOMI DESA DI DESA SENDAYAN DAN DESA KAMPUNG PANJANG KEC. KAMPAR UTARA KABUPATEN KAMPAR"** sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH) di Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta.

Dalam penulisan ini penulis banyak memperoleh bantuan dari berbagai pihak dengan demikian pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan penghargaan serta ucapan terima kasih yang tidak terhingga pada semua pihak, ucapan terima kasih tersebut khusus penulis tujukan kepada:

1. Bapak Rektor Universitas Islam Indonesia
2. Bapak Dr. Ridwan Khairandy, SH., MH selaku Direktur Program Pascasarjana (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak H. Dr. Sudi Fahmi, SH., M.Hum selaku Pembimbing I yang telah memberikan petunjuk dan bimbingan kepada saya dalam penulisan tesis ini.
4. Bapak Dr. Saifuddin, SH., M.Hum selaku Pembimbing II, yang telah menyempatkan diri di antara kesibukan untuk memberikan pengarahan dan bimbingan dalam penulisan tesis ini.
5. Bapak/Ibu Dosen Program Pascasarjana (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia beserta Staf Tata Usaha.
6. Ibu Hj. Hasnati, SH., MH, Bapak Fahmi, SH., MH beserta Bapak Eddy Asnawi, SH., M.Hum yang telah memberikan bantuan dan motivasi kepada penulis selama masa perkuliahan.

7. **Almarhum Ayahanda Ahmadsyah Thaib**, “belum sempat ayah melihat keberhasilanku, namun apa yang terbaik dari ku akan selalu ku persembahkan untuk ayah meski kita tidak bisa bergandeng tangan dan saling memberi senyum, namun ku yakin do’a ayah dari sana adalah jalan yang membimbingku ke arah yang baik, tiada yang dapat ku persembahkan untuk mu Ayah selain mengharumkan nama mu”
8. **Ibunda tercinta Ismaniar** yang telah membesarkan, membimbing dengan penuh kesabaran, “terima kasih banyak bunda”.
9. **Bripka Erfi Jonsons** yang senantiasa memberikan perhatian, kepedulian, kasih sayang, cinta dan do’a yang sangat berarti bagi ku. Terima kasih karena telah menjadi “malaikatku yang senantiasa menjadi alarm” agar ku selalu terjaga untuk segera berwudlu dan belajar.
10. Sahabatku di Universitas Lancang Kuning, terima kasih banyak ku ucapkan untukmu sahabat karena telah memberikan dorongan, semangat baru sehingga ku slalu terjaga dalam kemelut jiwa yang tidak henti-hentinya diterpa gelombang.
11. Terimakasih untuk semua yang berarti bagiku, yang ada dalam kehidupanku, yang ada dalam hatiku, yang ada dalam pikiranku, dan yang ada dalam jiwaku “aku menjadi aku karena kalian semua”.

Pekanbaru, April 2008

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PERSETUJUAN	
HALAMAN PENGESAHAN	
ABSTRAK	
KATA PENGANTAR	
DAFTAR ISI	

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Kegunaann Penelitian	12
E. Kerangka Teori	13
F. Metodologi Penelitian	22
1. Jenis Penelitian	22
2. Sumber Data	23
3. Tempat dan Lokasi Penelitian	23
4. Teknik Pengumpulan Data	24
5. Analisis Data	24
G. Sistematika Penulisan	25

BAB II KEDUDUKAN DESA DALAM KONSEPSI NEGARA KESATUAN

A. Bentuk Negara Kesatuan	26
B. Sistem Pemerintahan Dalam Negara Kesatuan	30
C. Kedudukan Desa dalam Konsepsi Negara Kesatuan	41

BAB III HUBUNGAN OTONOMI DAERAH DENGAN OTONOMI DESA

A. Pengertian Otonomi Daerah	49
B. Prinsip Otonomi Daerah	56
C. Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Otonomi Daerah	62
D. Otonomi Desa dalam Otonomi Daerah	68
E. Hubungan Desa dengan Supra Desa	86

BAB IV IMPLEMENTASI OTONOMI DESA MENURUT UU NOMOR 32 TAHUN 2004

A. Gambaran SDA Desa yang diteliti	90
B. Bentuk Perwujudan dan Penerapan Otonomi Desa	94
C. Faktor Pendukung dan Penghambat	105

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	107
B. Saran	113

DAFTAR PUSTAKA	111
-----------------------------	------------

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia ialah Kesatuan yang berbentuk Republik.¹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini menegaskan bahwa negara kesatuan di sini bukan dalam arti negara federalisme tetapi adalah negara kesatuan di mana susunan negara adalah negara kesatuan yang dicetus oleh pendiri bangsa. Negara kesatuan ini didirikan di atas Pancasila dengan pemerintahan republik yang berkedaulatan rakyat dan kemudian menyelenggarakan pemerintahan negara Indonesia.

Mengingat wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sangat luas dengan beribu-ribu pulau, aneka ragam suku, ras, dan budaya sudah dapat dipastikan tidak mungkin segala sesuatunya diatur secara terpusat oleh pemerintahan pusat. Oleh karena itu para pendiri negara (*the founding fathers*) Republik Indonesia bersepakat menetapkan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.²

Dasar Negara Kesatuan Indonesia di sini tidaklah dilaksanakan secara sentralisasi, tetapi dilaksanakan dengan desentralisasi.³ Desentralisasi adalah

¹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Pasca Reformasi pada tahun 1999, sewaktu MPR akan meng-Amendemen UUD 1945, Pasal 1 UUD 1945 mengenai bentuk negara telah disepakati tidak akan dirubah karena menyangkut bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Para anggota MPR melihat bahwa apabila Pasal 1 UUD 1945 dirubah dikhawatirkan Negara Indonesia akan bubar.

² Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 setelah amandemen.

³ Hasan Zaini, *Pengantar Tata Hukum Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1981), hlm.25.

pelimpahan wewenang sehingga ia lebih dekat dengan otonomi daerah⁴ berarti wilayah negara kesatuan terbagi atas sejumlah daerah yang bersifat otonomi mempunyai organ pemerintahan sendiri, mempunyai keuangan sendiri, memerintahkan daerahnya dengan kebijaksanaan dalam batas-batas wewenang yang ditetapkan undang-undang.

Wilayah Indonesia yang sedemikian luas dengan sifat dan keadaan potensi yang beraneka ragam perlu diikat dalam satu kesatuan, sebagai Negara Kesatuan maka masalah yang bersifat nasional serta kekuasaan publik adalah berada di tangan Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat bertugas memimpin, membantu, mengembangkan dan mendistribusikan kepada daerah dengan adil serta mengusahakan keadaan yang merata dalam pembangunan.

Untuk mewujudkan keadilan dan menepis isu disintegrasi bangsa, maka dibentuklah Pemerintah Daerah melalui otonomi yang luas dan bertanggung jawab, salah satu konsekuensi dari penyelenggaraan Pemerintah Daerah tersebut adalah berkaitan dengan masalah pelaksanaan desentralisasi.

Dalam beberapa Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut di atas salah satu yang sangat mendasar adalah **Bab VI Pasal 18 UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah**. Dalam Perubahan UUD 1945 khususnya mengenai pemerintah daerah dapat dilihat pada Pasal 18 yang berbunyi:⁵

⁴ Riant Nugroho, *Otonomi Daerah, Desentralisasi tanpa Revolusi*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2000, hlm. 45.

⁵ Sebelum datangnya Tanggal 21 Mei 1998 (hari kejatuhan Soeharto), hal mengenai amandemen suatu masalah yang sangat tabu untuk dibicarakan. Pada saat Soeharto masih berkuasa pembicaraan mengenai amandemen UUD 1945 hanya sebatas pada kalangan kampus saja. Sedangkan konsumsi kalangan luar kampus (masyarakat luas), hal tersebut sangat sulit untuk dilakukan, walaupun sebenarnya didalam UUD 1945 terdapat Pasal 37 yang memungkinkan dilakukan amandemen terhadap UUD 1945. bahkan MPR pada zaman Orde Baru telah mengeluarkan TAP MPR No. I/MPR/1983 tentang Tata Tertib MPR dimana didalam Pasal 104 dinyatakan dengan tegas bahwa Majelis berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadap UUD 1945, serta akan melaksanakan secara murni dan konsekuen. Sedangkan Pasal 105-nya menyebutkan bahwa apabila ada kehendak MPR untuk mengajukan usul perubahan UUD 1945 maka usul tersebut

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang *tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota* mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan perbantuan.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Dari bunyi Pasal 18 UUD 1945 di atas jelaslah bagi kita bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Juga hubungan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dipencar ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri melalui desentralisasi atau dekonsentrasi. Hak ini berarti bahwa daerah-daerah itu mendapat hak dan wewenang yang datang dari atau diberikan oleh Pemerintahan Pusat berdasarkan undang-undang atau konstitusi.

Lebih lanjut ketentuan mengenai Pemerintah Daerah diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai undang-undang organik dari UUD 1945 yang mencabut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana tertuang didalam TAP MPR Nomor XV/MPR/1989 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta pembangunan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dibentuknya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah

harus diajukan oleh sekurang-kurangnya 4 fraksi seutuhnya (dalam MPR pada saat itu terdapat hanya 5 fraksi) dengan daftar nama dan seluruh anggotanya.

daerah adalah merupakan arah menuju pembaharuan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah yang lebih baik sesuai dengan cita-cita kemerdekaan yang terkandung di dalam UUD 1945.

Prinsip negara kesatuan yang kekuasaannya dipencar ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi dituangkan kedalam konstitusi yang menjadi pedoman dasar dalam menyelenggarakan kehidupan berbangsa, bernegara dan pemerintahan.⁶ Sepanjang sejarah pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia khususnya mengenai penyelenggaraan pemerintah daerah mengalami pasang naik dan pasang surut. Sebagai gambaran sebuah dinamika sejak Negara Kesatuan Republik Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai dengan sekarang ada 8 (delapan) buah undang-undang yang mengatur tentang Pemerintah Daerah adalah:

1. UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah.
2. UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah
3. UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah.
4. UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah.
5. UU No. 5 Tahun 1974 tentang Tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah.
6. UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Daerah
7. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.
8. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Pemberlakuan beberapa undang-undang tentang penyelenggaraan pemerintah daerah dalam rentang waktu 63 tahun dengan segala kelemahan dan kelebihanannya merupakan pengalaman berharga bagi bangsa dan negara. Persoalan yang

⁶ Sadu Wasistianto, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Cet. II, (Bandung: Pokusmedi, 2003), hlm. 1

sangat esensial sekali adalah mengenai pembagian kekuasaan dan alokasi sumber keuangan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah selama masa pemerintahan Orde Baru telah melahirkan berbagai kekecewaan dan ketidakadilan yang dialami oleh masyarakat. Otonomi Daerah di bawah UU No. 5 Tahun 1974 ternyata tidak memberikan ruang kebebasan bagi daerah untuk mengelola potensi-potensi yang dimilikinya sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan mereka. Bahkan sebaliknya telah mendorong terciptanya suatu sistem pemerintahan yang sentralistik dan cenderung mengabaikan aspirasi daerah.⁷ Padahal ada lima kata kunci dari pasal 18 UUD 1945, namun diundangkannya UU Nomor 5 Tahun 1974 telah terjadi *skandal konstitusional*, bahkan Mahfud MD memberi istilah otonomi yang bersifat semu.⁸

Gambaran yang lebih jelas seputar pelaksanaan otonomi daerah sebelum tahun 1999 oleh Mahfud MD dideskripsikan pergerakan hukum pemerintahan daerah, pada periode 1945–1959 masalah desentralisasi berjalan secara eksperimental dalam wujud lahirnya undang-undang pemerintahan daerah (pemda) sampai tiga kali, yaitu UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957. secara hukum pemerintahan daerah pada era 1945–1959 dapat dikualifikasikan sebagai hukum yang berkarakter sangat responsif/populistik karena luasnya otonomi yang diberikan kepada daerah. Pada era pemerintah daerah sangat leluasa mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri di bawah azas otonomi nyata seluas-luasnya.⁹

⁷ Happy Hendrawan, *Tinjauan Kritis Respon Parlemen Terhadap Masalah Otonomi Daerah*, (Jakarta: inside, 2001) hlm. 1

⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3S, 1998) HLM.377. Bandingkan Dengan Syauckani HR dkk, ... hlm. 79

⁹ Syauckani HR dkk, *Otonomi Daerah Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Cet. II, 2003), hlm. 123

Pemerintah pada era demokrasi terpimpin memandang sistem otonomi atau desentralisasi yang berlaku sejak zaman demokrasi liberal membahayakan keutuhan nasional karena tendensi timbulnya gerakan-gerakan daerah yang disintegratif. Presiden Soekarno segera mengeluarkan Penpres Nomor 6 Tahun 1959 menggeser dominasi asas desentralisasi ke arah sentralisasi atau pengendalian daerah secara ketat oleh pusat. Meskipun Penpres tersebut secara “formal” masih menyebut asas otonomi nyata yang seluas-luasnya, namun asas tersebut tidak dielaborasi sama sekali, malahan Penpres itu memuat ketentuan-ketentuan yang sangat tidak sesuai dengan prinsip desentralisasi.

Pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dan peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Juga efisiensi, efektifitas dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban penyelenggaraan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Otonomi daerah merupakan salah satu produk terpenting reformasi politik yang berlangsung di Indonesia sejak tahun 1998 yang bermuatan demokratisasi.

Otonomi daerah juga memberikan pendidikan politik pada masyarakat akan urgensi keterlibatan mereka dalam proses pemerintahan lokal yang kontributif terhadap tegaknya pemerintahan nasional yang kokoh dan *legitimate*. Disamping itu otonomi memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk memilih para pemimpin mereka secara demokratis. Bahkan, otonomi membangun kesaling percaya antara masyarakat disatu pihak dan antara masyarakat dengan pemerintah dipihak lain.

Dengan kata lain semangat yang terkandung dalam otonomi daerah, secara prosedural maupun substansial adalah pengukuhan kembali kedaulatan rakyat (demokratisasi) setelah sekian lama terkubur akibat menguatnya “cengkaraman” negara. Substansi lain adalah mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih (*good governance*) ditingkat lokal khususnya dan tingkat nasional pada umumnya. Menyangkut persepsi otonomi daerah, bung Hatta dalam pidatonya pernah menekankan otonomi daerah sebagai kedaulatan rakyat. Namun menurut Bung Hatta, kedaulatan tidak boleh bertentangan dengan dasar-dasar yang ditetapkan GBHN.¹⁰

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

Otonomi daerah secara konsepsional harus tidak membebani masyarakat, tetapi justru memberi motivasi, memberdayakan, dan membangkitkan prakarsa serta mendorong partisipasi masyarakat dalam upaya pembangunan sehingga otonomi menumbuhkan kemandirian dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

¹⁰ Majalah Khang Po, 1946

Harus diakui selama kurang lebih lima tahun pelaksanaan otonomi daerah, pelembagaan demokrasi mengalami kemajuan cukup berarti. Interaksi pemerintah kabupaten/kota pada era Orde Baru hampir-hampir sepi perdebatan-perdebatan namun sejak diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999, interaksi tersebut menjadi semakin dinamis. Gedung-gedung dewan tempat wakil rakyat sehari-hari bekerja, kini juga semakin semarak dan inklusif. Tetapi bukan berarti tidak ada hal-hal yang patut untuk terus dikritisi. Meskipun dalam lima tahun belakangan ini pemerintahan ditingkat kabupaten/kota sudah mencoba untuk menjalankan pemerintahan secara mandiri. Pada praktik yang terjadi kemudian adalah eksploitasi ekonomi politik yang dilakukan negara kepada masyarakat, sehingga dalam kerangka ini alih-alih tampil sebagai solusi, otonomi daerah justru menjadi beban baru bagi masyarakat ditingkat lokal.

Atas nama otonomi, pemerintah secara semena-mena menaikkan pungutan pajak. Atas nama otonomi daerah pemerintah lantas menaikkan pungutan pelayanan publik, atas nama otonomi daerah pemerintah lokal (kabupaten/kota/desa) menjual sumber-sumber kekayaan alam kepada investor tanpa pernah mengikutsertakan masyarakat. Pendek kata, atas nama otonomi daerah pemerintah daerah seolah-olah sah dan dapat melakukan apa saja, tanpa memperdulikan beban ekonomi politik yang nantinya harus ditanggung masyarakat.

Otonomi daerah yang diharapkan akan membawa negara menjadi semakin dekat dengan masyarakat pada akhirnya hanya sebagai slogan politik yang mengoptasi masyarakat, seperti hal revolusi, pembangunan, globalisasi dan reformasi. Slogan politik pada akhirnya terbukti hanya sebagai jargon dan menjadi politik legitimasi pemerintah yang berkuasa.

Jika kita sepakat 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.

Sayangnya untuk konteks Indonesia, otonomi daerah hanya diperlakukan sebagai *intergovernmental* relations ketimbang relasi antara masyarakat dan pemerintahan. Hal ini pada kenyataannya berakibat terabaikannya kepentingan-kepentingan yang muncul dari arus bawah masyarakat. Peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah belum cukup memberikan jaminan yang cukup berarti tentang terpenuhinya hak-hak rakyat, keterlibatan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan, dan tidak adanya regulasi yang mengatur hubungan antar elemen yang ada dimasyarakat. Padahal ketiga hal ini merupakan pilar untuk mengembalikan demokratisasi pada masyarakat.

Untuk menjaga dalam melanjutkan proses transisi menuju demokrasi di Indonesia saat ini bukanlah pekerjaan yang sederhana. Kendala, tantangan serta hambatan hadir sering tidak terduga, menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam era ini. Untuk mengawalinya dibutuhkan keuletan, kesungguhan, kesabaran, serta kreativitas

dari para pejuang demokrasi. Karena tidak menutup kemungkinan di dalam masa transisi muncul rangkaian ketidakpastian.

Untuk konteks Indonesia, salah satu persoalan yang tengah dihadapi pada masa transisi sekarang adalah munculnya rasa saling tidak percaya (distrust) antar komponen bangsa baik secara vertikal maupun horizontal. Proses pengaturan kembali hubungan antara pusat dan daerah yang lebih demokratis melalui pemberlakuan otonomi daerah (desentralisasi) misalnya, ternyata tidak membuat gejala tersebut menyurut. Masyarakat akhirnya terfragmentasi ke dalam kelompok-kelompok dengan kepentingan masing-masing. Kondisi tersebut berimbas ke tingkat desa.

Hampir sepanjang kekuasaan orde baru, desa tak ubah boneka yang dengan mudah bisa dimainkan dan diperalat pemerintahan pusat, di masa tersebut desa kehilangan jati diri maupun basis sosialnya. Beberapa bukti empirik krisis ekonomi desa akibat negaranisasi dan kapitalisasi ke desa disampaikan secara terinci yakni pertama, desa kehilangan kontrol atas property right, terutama atas tanah. Kedua, hancurnya basis sosial seperti kepemimpinan, pranata sosial dan sebagainya. Ketiga, matinya demokratisasi di tingkat desa. Keempat, kemiskinan di desa hanya menjadi proyek pembangunan. Kelima, matinya kemandirian desa. Keenam, eksploitasi sumber daya lokal di desa. Ketujuh, terciptanya ketergantungan masyarakat desa terhadap sektor ekonomi perkotaan.¹¹

Menginjak masa transisi, masyarakat desa mulai berbunga-bunga hatinya. Betapa tidak? Setelah kejatuhan Soeharto dan berubahnya konfigurasi politik di tingkat elit, seiring dengan hal itu, kebijakan tentang desa juga mengalami babak baru yang

¹¹ Abdur Rozaki, dkk *Desa, Otonomi dan Desentralisasi*, (Yogyakarta, IRE Press, 2005) Hlm 4-9).

ditandai dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999. Sejak itu, era demokrasi lokal titik balik kebangkitan, khususnya bagi desa dengan desentralisasi dan otonomi.

Atas dasar uraian singkat diatas maka penulis berkeinginan untuk melakukan sebuah penelitian yang dibentuk dalam suatu tesis yang berjudul:

“Implementasi Otonomi Desa Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 (Studi Kasus Penerapan Otonomi Desa di Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar)”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian singkat yang telah penulis paparkan dalam latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah bentuk-bentuk perwujudan dan penerapan Otonomi Desa di Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar?
2. Bagaimana penerapan Otonomi Desa di Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar?
3. Apakah faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksana Otonomi Desa di Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sbb:

1. Untuk mengetahui bentuk-bentuk perwujudan Otonomi Desa di Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar.
2. Untuk mengetahui penerapan Otonomi Desa di Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar.
3. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan Otonomi Desa.

2. Kegunaan Penelitian

Adapun yang menjadi kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Bagi Penulis

Hasil penelitian ini diselesaikan sebagai syarat untuk mendapatkan gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, dan tentunya bagi penulis juga diharapkan untuk menambah ilmu pengetahuan dan cakrawala pemikiran dalam bidang ilmu hukum khususnya Hukum Ketatanegaraan Indonesia.

b. Bagi Instansi Terkait

Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi instansi terkait khususnya yang bersentuhan langsung dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terutama sekali mengenai pemerintahan desa.

c. Bagi Masyarakat

Bagi masyarakat luas juga diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan literatur bagi peneliti sejenis, serta kalangan akademis yang bersentuhan langsung dengan bidang ilmu hukum Tata Negara Indonesia.

D. Kerangka Teoritik

Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Demikianlah ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Ketentuan ini sesungguhnya datang dari proses perkembangan cita-cita perjuangan kemerdekaan rakyat Indonesia satu-satunya bangunan negara yang diakui. "Bentuk negara yang cocok untuk cita-cita hukum dan cita-cita moral negara persatuan ialah Negara Kesatuan dan dalam Negara Kesatuan tidak ada negara dalam negara dibagi dalam daerah-daerah tidak terbagi dalam negara bagian-bagian".

Cita-cita hukum yang hendak ingin dicapai salah satunya adalah menciptakan masyarakat yang adil dan sejahtera dalam arti bahwa pembangunan nasional sebagai hasil kemerdekaan dapat dijalankan secara merata, dirasakan dan dinikmati oleh setiap warga negara di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dimaksudkan agar tujuan Negara Kesatuan di dalam UUD 1945 dapat tercapai sehingga tidak ada ancaman disintegrasi sebagai akibat pergolakan daerah yang merasa tidak puas dan diperlakukan tidak adil dengan pembangunan yang ada.

Arah untuk itu telah diusahakan baik pada masa orde baru dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah maupun pada masa reformasi dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun

1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah namun pelaksanaan desentralisasi pada kedua Peraturan Perundang-undangan itu tidaklah sama.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 pelaksanaan asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi yang berakibat pada kewenangan eksekutif lebih tinggi dari legislatif, karena DPRD berada dalam skema pemerintah. Sedangkan pada Undang-Undang 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat dilaksanakan pada Daerah Kabupaten dan Kota, sehingga DPRD memperoleh hak yang cukup luas untuk menyerap seluruh aspirasi rakyat dan meningkatkan pertanggung jawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat.

Perabahan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab adalah merupakan langkah tepat yang diambil pemerintah seiring merebaknya isu disintegrasi bangsa, sehingga pemantapan implementasi Negara Kesatuan menjadi tujuan utama karena pemerintahan bukan dilaksanakan secara sentralisasi tetapi secara desentralisasi.

Di dalam desentralisasi terkandung elemen penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tersebut dapat dirinci atau merupakan fungsi yang tersisa dari fungsi yang secara rinci diemban oleh pusat, konsep penyerahan wewenang mengandung arti wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan atau wewenang kepentingan yang bersifat lokal, artinya daerah otonom, yang disertai wewenang pemerintah oleh Pemerintahan Pusat berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat tetapi tetap dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Impelementasi 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 implinsif berarti bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam UUD 1945.

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.

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 defenisi organisasi yang merupakan: "proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang dilakukan secara rasional untuk mencapai tujuan bersama."¹² Menurut Undang-

¹² Sondang P Siagian, *Organisasi Pemerintahan Desa* (Jakarta: Rineka Cipta, 1991) hlm. 13

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 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.¹³

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 UU No. 32/2004 ditetapkan secara musyawarah dan mufakat dengan basis perwakilan wilayah.¹⁴

¹³ Kartini Kartono, *Kepemimpinan* (Bandung: Ganesha, 1990) hlm 149

¹⁴ W. Riawan Tjandra, *Desa, Entitas Demokrasi Riil*. Kompas, 26 Oktober 2007

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 penyelenggaraa. pemerintahan desa.¹⁵

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 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

¹⁵ Ibid

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. Dicanumkannya 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 control yang kuat dari legislatif desa sebagai cek 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 kelojalannya 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.¹⁶

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

¹⁶ Vito Oktavia, *Revisi UU Pemerintah Daerah Antara Peluang dan Ancaman Desa*, Harian Padang Express Tanggal 20 November 2004

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 Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif analisis, yaitu studi pustaka sebagai data sekunder atau yang disebut *library research* kemudian membahas, menyimak, mengamati dan juga membandingkan secara konseptual maupun redaksional peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya dengan jenis penelitian non doktrinal digunakan juga sebagai pendukung, dengan cara melakukan studi empiris yaitu melakukan pengamatan, observasi serta wawancara dengan pihak-pihak terkait yang bertalian dengan permasalahan yang diteliti¹⁷, menyangkut Implementasi Pengaturan Otonomi Desa Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 (Studi Kasus Penerapan Otonomi Desa di Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar).

¹⁷ Soetandyo Wignyo Soebroto, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001

2. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini secara keseluruhan bersumber dari data:

- a. Bahan Hukum Primer yaitu: responden sebagai sumber informasi utama (data penelitian). Yang merupakan responden pada penelitian ini adalah kepala desa tokoh masyarakat yang berada di desa Baturijal Hulu dan Batang Peranap Kabupaten Indragiri Hulu Propinsi Riau.
- b. Bahan Hukum Sekunder yaitu: Data yang berupa peraturan perundang-undangan dan buku-buku yang berhubungan dengan Implementasi Pengaturan Otonomi Desa Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 dan segala sesuatu bentuk tulisan yang terkait langsung dengan permasalahan yang sedang diteliti.
- c. Bahan Hukum Tertier yaitu: bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, kamus bahasa Indonesia dan ensiklopedi.

3. Tempat dan Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan ditempat peneliti sehingga dapat menghimpun keadaan, dan fenomena lapangan yang sebenarnya dari objek yang diteliti yakni Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar Karena masalah yang diangkat dalam hal ini adalah implementasi otonomi desa menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan pertimbangan:

1. Kesesuaian dengan substansi penelitian.
2. Dapat memberikan masukan, berupa orang, program, struktur, interaksi dan sebagainya dengan kebutuhan deskripsi yang mendalam.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui:

- a. Studi Pustaka yakni dengan cara menelaah atau mengkaji serta membahas yang bersumber dari literatur-literatur yang ada dan terkait dengan permasalahan yang diteliti.
- b. Wawancara terhadap Kepala Desa dan Tokoh Masyarakat yang dipilih secara purposif untuk mendapatkan data dan informasi.

5. Metode Pendekatan

Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

Pendekatan yuridis Normatif, yaitu menganalisa Implementasi Otonomi Desa Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004.

6. Analisis Data

Untuk mendapatkan data yang diperlukan, maka teknik yang dipakai adalah analisis kualitatif yakni menyusun, menguraikan serta menjelaskan dengan berpikir yang logis secara sistematis terhadap bahan-bahan hukum sesuai dengan tujuan penelitian. Penarikan kesimpulan dalam penelitian ini menggunakan metode berfikir deduktif, dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus yang dilakukan dengan cara melakukan analisis secara kritis atas data yang dikumpulkan dan telah selesai diolah, sesuai dengan perumusan masalah yang dibahas dalam penelitian. Setelah itu baru diuraikan dalam bahasa yang mudah dipahami dan dimengerti bagi pembaca maupun bagi peneliti sendiri.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

BAB I

Pendahuluan yang mendeskripsikan latar belakang masalah yang kemudian direduksi kedalam identifikasi masalah, kemudian kerangka teori yang menjadi landasan pemikiran dalam pembahasan lebih lanjut adalah metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II

Tentang Landasan teoritik menyangkut Otonomi Desa, pemaparan landasan hukum Otonomi Desa.

BAB III

Pemaparan tentang pijakan teoritis dalam hukum positif yang berkenaan dengan hubungan Otonomi Daerah dengan Otonomi Desa yang berintikan pengertian, jenis, kerangka dasar dan materi muatan Otonomi Desa dalam Otonomi Daerah.

BAB IV

Adalah penyajian analisis data yang berkaitan dengan: permasalahan Gambaran Sumber Daya Alam, bentuk perwujudan Otonomi Desa, Penerapan Otonomi Desa serta faktor pendukung dan penghambat dari Implementasi Otonomi Desa menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 di Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kecamatan Kampar Utara Kabupaten Kampar.

BAB V

Rangkuman dari tulisan secara keseluruhan kemudian disederhanakan dan disajikan kedalam bentuknya sebagai kesimpulan dan saran

BAB II

KEDUDUKAN DESA DALAM KONSEPSI NEGARA KESATUAN

A. Bentuk Negara Kesatuan

Negara kesatuan atau sering pula disebut negara unitaris, adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan negara itu bersifat tunggal. Namun demikian, dalam memperlancar usaha negara mencapai tujuan, wewenang yang ada pada pemerintahan pusat di bagi ke daerah-daerah. Hanya saja pemerintah pusat tetap mempunyai kekuasaan tertinggi disemua bidang, dan mempunyai wewenang memutuskan untuk tingkat akhir mengenai segala sesuatu dalam negara.¹⁸

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 *ambtejlijke decentralisatie*.¹⁹

Dekonsentrasi ini berarti pemberian wewenang otonomi kepada pejabat-pejabat pemerintahan pusat tertentu yang mempunyai dan mengepalai wilayah jabatan

¹⁸ Max Boli Sabon, Yohanes Hartono, Paulus Tandilino, dkk, *Ilmu Negara, Buku Panduan Mahasiswa*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992) hlm. 156

¹⁹ Dann Sugandha, *Masalah Otonomi dan Hubungan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Bandung: CV Sinar Baru, Ed. I, 1981), hlm.2

tertentu, untuk secara bebas mengambil keputusan-keputusan perundang-undangan tertentu.

Cara yang kedua apabila wilayah negra 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 maupun pemerintah.

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 dilingkungannya, hingga akan lebih disesuaikan dengan cita-cita mereka.
6. Tiap daerah akan berlomba membangun daerahnya, hingga pembangunan nasional lebih cepat dilaksanakan.

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.

Menurut C.F. Strong negara kesatuan adalah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintahan pusat dan tidak pada pemerintahan daerah. Pemerintahan pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap ditangan pemerintahan pusat. Jadi kedaulatannya, baik kedaulatan kedalam maupun kedaulatan keluar sepenuhnya terletak pada pemerintahan pusat.²⁰

Dengan demikian yang menjadi hakekat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain kekuasaan pemerintahan pusat tidak dibatasi, oleh karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain, selain dari pada badan legislatif pusat. Jadi adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri itu tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak ditangan pemerintah pusat.

C.F. Strong berkesimpulan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu: pertama, adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pusat dan kedua tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat.²¹ Dengan demikian bagi para warga negaranya dalam negara kesatuan itu hanya terasa adanya

²⁰ Meriam Bodiadjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Op.Cit, hlm.140

²¹ Max Boli Sabon, dkk, *Ilmu Negara*.... Op. Cit.Hlm.15

satu pemerintahan saja. Bila dibandingkan dengan federasi dan konfederasi, maka negara kesatuan merupakan bentuk negara yang ikatan serta integrasi paling kokoh.²²

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.²³ 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.

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.²⁴ 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.

²² Meriam Budiardjo, Op Cit, hlm. 141

²³ Ibid, hlm. 38

²⁴ S. Sumarsono dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, Cet. Kelima, 2005) hlm. 8

- 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.

B. Sistem Pemerintahan

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia karangan W.J.S Poerwadarminta mengatakan bahwa pengertian sistem adalah sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) yang berkerja bersama-sama untuk melakukan sesuatu maksud, misalnya (1) sistem urat saraf dalam tubuh, sistem pemerintahan; (2) sekelompok pendapat peristiwa , kepercayaan dan sebagainya yang disusun dan diatur baik-baik misalnya filsafat; (3) cara (metode) yang teratur untuk melakukan sesuatu, misalnya pengajaran bahasa.²⁵

Sedangkan menurut Munajat Danusaputro mengungkapkan bahwa kata sistem dijabarkan dari Yunani yaitu *systema*, yang berarti: "suatu kesatuan yang tersusun secara teratur rapi atas bagian-bagian berikut perinciannya sedemikian rupa hingga dapat mencapai tujuan yang sudah pasti.

²⁵ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: PN Balai Pustaka, 1976), hlm. 955

Adapun pengertian pemerintahan berasal dari kata pemerintah, dimana pemerintah berasal dari kata perintah. Adapun arti kata tersebut menurut W.J.S Poerwadarminta adalah sebagai berikut:

1. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu
2. Pemerintah adalah kekuasaan memrintah sesuatu negara (daerah negara) atau badan yang tertinggi memerintah suatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah)
3. Pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal, urusan dan sebagainya) untuk memerintah.²⁶

Menurut S. Pamudji pengertian sistem adalah sebagai berikut: suatu sistem adalah kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau terorganisasi, suatu kebulatan atau himpunan atau perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau utuh. Suatu sistem mencakup suatu spektrum yang luas karena mencakup lingkungan fisik dan non fisik kita, misalnya sistem tata surya, sistem ekonomi, sistem politik, sistem sosial, sistem pemerintahan dan lain-lain. Ilmu adalah merupakan suatu pengetahuan yang sistematis, jua merupakan sistem. Dalam pengertian sistem tercakup adanya rencana, metode, urutan, dan pengaturan. Suatu sistem terbentuk atau sengaja dibentuk untuk mencapai tujuan tertentu. Jadi sistem itu bersifat *teleologis*.²⁷

Berdasarkan apa yang telah dijelaskan di atas S. Pamudji dapat merumuskan pengertian sistem yang telah lengkap sebagai berikut: "sistem adalah suatu kebulatan atau keseluruhan yang utuh yang didalamnya terdapat komponen-komponen yang pada gilirannya merupakan sistem tersendiri, yang mempunyai fungsi masing-masing, yang

²⁶ Ibid..... hlm. 740

²⁷ S. Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, (Jakarta: Bina Aksara, 1982), hlm.9

saling berhubungan satu sama lain menurut pola, tata atau norma tertentu dalam rangka mencapai suatu tujuan.²⁸

Apabila pengertian di atas dikaitkan dengan sistem pemerintahan, maka kebulatan atau keseluruhan yang utuh itu adalah pemerintahan, sedangkan komponen-komponen itu adalah legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang telah mempunyai fungsi masing-masing. Pada gilirannya legislatif merupakan atau menjadi satu sistem tersendiri, demikian juga eksekutif dan yudikatif. Mereka saling berhubungan satu dengan yang lain mengikuti satu pola, tata dan norma tertentu yang kesemuanya itu dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara, yang lazimnya terumus dalam UUD suatu negara atau dalam dokumen-dokumen lain.

Lebih lanjut S. Pamudji mengatakan bahwa apabila kita ambil komponen eksekutif (juga yang disebut pemerintah atau pemerintahan dalam arti sempit), maka ia juga merupakan suatu kebulatan atau keseluruhan yang utuh yang ada didalamnya ada komponen-komponen yaitu departemen-departemen, dan lembaga-lembaga non departemen, yang memiliki fungsi-fungsi tertentu, berkaitan atau berhubungan satu sama lain dengan mengikuti satu pola, tata atau norma tertentu dalam rangka mencapai tujuan eksekutif (pemerintah dalam arti sempit). Demikian seterusnya analisis dapat dilanjutkan sampai kepada satuan organisasi yang lebih kecil, baik ditingkat nasional maupun daerah/lokal. Akhirnya akan kita jumpai herarki sistem dan hierarki tujuan yang berpuncak pada tujuan nasional atau tujuan pemerintahan negara.

Selanjutnya dikatakan S. Pamudji bahwa dalam rangka mencapai tujuannya, sistem (sistem pemerintahan) itu berproses, dalam rangka itu diperlukan masukan atau *input*, dan setelah melalui proses atau konversi akan menghasilkan keluaran atau *output*.

²⁸ Ibid... hlm. 10

Output ini akan merupakan umpan baik atau *feedback* dan menjadikan masukan bagi suatu proses konversi yang baru, dengan keluarannya pun baru yang lebih baik. Demikian seterusnya sehingga dalam segi lain suatu sistem tadi merupakan suatu proses yang dinamis yang berjalan terus, maka masukan atau *input* dikonversi menjadi keluaran atau *output*, yang selanjutnya keluaran akan menjadi umpan balik bagi konversi baru sebagai masukan dan menghasilkan keluaran baru.²⁹

Mhd. Siddiq tdk. Armia, mengatakan bahwa sistem pemerintahan berhubungan erat dengan masalah bentuk negara, yang sudah lama menjadi perdebatan hangat dikalangan para ahli hukum, baik aliran liberal maupun dilingkungan ahli hukum sosialis. Lazimnya dikalangan ahli hukum Eropa Barat, bentuk negara dipahami secara lebih sederhana sebagai konsep yang dibedakan dari bentuk pemerintahan. Akan tetapi, dilingkungan sarjana hukum sosialis, soal ini dipahami secara lebih rumit. Pada umumnya sarjana sosialis mendekati persoalan ini tidak hanya dari segi bentuk formal saja, melainkan juga melihat segi-segi substansi dari konsep mengenai bentuk negara dan sistem pemerintahan.

Selain pengertian mengenai bentuk negara ada pula istilah susunan negara yang berkaitan dengan susunan organisasi secara vertikal. Organisasi negara dapat pula disusun sebagai negara kesatuan, negara federasi, atau negara konfederasi.³⁰

Mengenai kata pemerintah dan pemerintahan itu sendiri, seperti diuraikan diatas, juga mengandung dua macam pengertian, yaitu dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, kata pemerintah dan pemerintahan itu berkaitan dengan segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan, memelihara

²⁹ Ibid... hlm, 10

³⁰ Leon Duguit, *Taite de Droit Cinitutionil*, (Paris: 1932, bagian II), hlm. 607, dalam Jimly Asshiddiqie, *Permulaan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah*, (Jakarta: UI Press, cet. I, 1996) hlm. 53

keamanan, dan meningkatkan derajat kehidupan rakyat serta menjamin kepentingan negara itu sendiri.

Karena itu, dalam konteks fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif, pengertian pemerintahan itu mencakup kesemua fungsi tersebut diatas. Akan tetapi dalam arti sempit, pengertian pemerintah dan pemerintahan itu hanya menyangkut eksekutif saja. Karena itu pengertian sistem pemerintahan disini pun dapat dilihat dalam arti sempit, yaitu sistem penyelenggaraan pemerintahan eksekutif, ataupun dilihat dalam arti luas, yaitu penyelenggaraan pemerintahan eksekutif, legislatif dan yudikatif.³¹

Menurut Moh. Mahfud MD, cara bekerja dan berhubungan ketiga poros kekuasaan negara yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif, disebut dengan pemerintahan presidensial, yang dinegara kesatuan Republik Indonesia tidak menganut pemisahan kekuasaan murni (*separation of power*), akan tetapi menganut pembagian kekuasaan (*division of power*).³²

Menurut Arend Laphart³³, kelebihan sistem presidensial adalah:

- a. Kelebihan pertama dari pemerintahan presidensial, stabilitas eksekutif didasarkan pada masa jabatan presiden, stabilitas eksekutif berlawanan dengan instabilitas eksekutif yang mungkin melahirkan suatu sistem parlementer dari pengguna kekuasaan legislatif untuk membentuk kabinet melalui mosi tidak percaya atau sebagai akibat dari hilangnya dukungan mayoritas terhadap kabinet di parlemen.
- b. Kelebihan kedua dari pemerintahan presidensial adalah bahwa pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis dari pemilihan tidak

³¹ Ibid.... hlm, 73

³² Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Filar-Filar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999,) hlm. 25

³³ Aren Liphart, *Parliamentary Versus Presidential Government*, R. Ibrahim dkk, *Sistem Pemerintahan Parlemen dan Presidensial*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995), hlm. 14-18

langsung, formal atau informal dalam sistem parlemen. Tentunya, demokrasi tidak menuntut pemilihan semua pejabat pemerintah oleh rakyat, tetapi argumen bahwa kepala pemerintahan yang merupakan pemegang jabatan yang paling penting dan berkuasa di dalam pemerintahan demokrasi, harus dipilih secara langsung oleh rakyat mengandung validasi yang tinggi.

- c. Keuntungan ketiga dari pemerintahan presidensial adalah bahwa pemisahan kekuasaan berarti kekuasaan yang dibatasi dan perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah.

Disamping memiliki kelebihan-kelebihan, sistem presidensial ini menurut Aren Liphart, juga memiliki berbagai kekurangan diantaranya:

- i. Mudah terjadi kemandekan dalam hubungan antara eksekutif dan legislatif. Inilah yang merupakan konsekuensi pertama dari sistem pemerintahan presidensial. Kemandekan eksekutif-legislatif telah mendapat perhatian yang sangat besar dalam berbagai literatur dan telah menjadi dasar utama untuk mengecam presidensialisme. Kelemahan ini juga telah mengilhami sejumlah usaha untuk memecahkan atau sedikitnya menanggulangnya, penanggulangan yang menimbulkan banyak masalah lain. Dua masalah lain dalam presidensialisme, yaitu kekakuannya dan kekuasaannya yang penuh memainkan peranan yang kurang dominan dalam perdebatan, mungkin karena kedua masalah ini dianggap kurang serius dan tidak terlalu rumit. Masalah kemandegan eksekutif-legislatif, yang bisa berubah menjadi "jalan buntu" dan "kelumpuhan" adalah akibat ko-eksistensi dari kedua badan independen yang diciptakan oleh pemerintahan presidensial dan yang mungkin bertentangan. Bila bertentangan diantara kedua badan itu terjadi, maka tidak ada sumber daya

institusional untuk memecahkannya, tidak seperti faktor mosi legislatif yang menjaga legislator dan eksekutif tetap berjalan dalam sistem parlementer. Montesquieu mengakui masalah ini tetapi tidak percaya bahwa masalah ini akan menjadi sangat serius karena badan-badan pemerintahan yang berdiri sendiri terhambat untuk bergerak oleh pergerakan dari berbagai hal, maka mereka terpaksa berjalan bersama-sama. Bagehot menegaskan bahwa kebebasan mereka (kedua badan) berarti pertikaian yang melemahkan keduanya. Menurut Komite Sistem Konstitusi, konflik atau *deadlock* itu merupakan masalah utama dalam sistem pemerintahan presidensial di Amerika Serikat yang menuntut reformasi kelembagaan yang mendasar dan Scott Mainwaring menegaskan bahwa kebuntuan ini pun merupakan masalah terbesar dalam presidensialisme di negara-negara Amerika Latin. Salah satu pemecahannya adalah tetap memisahkan kedua kekuasaan itu tetapi tidak menyeimbangkan keduanya, khususnya meningkatkan kekuasaan presiden, dengan membandingkan dan mengorbankan kekuasaan legislator, untuk menjadikan presiden sebagai penggerak sistem pemerintahan yang aktif dan efektif.

- ii. Kekurangan kedua dari sistem pemerintahan presidensial adalah kekakuan temporal. Linz menulis bahwa masa jabatan presiden yang pasti menguraikan periode-periode yang dibatasi secara kaku dan tidak berkelanjutan, sehingga tidak memberikan kesempatan untuk melakukan berbagai penyesuaian yang dikehendaki oleh keadaan. Bagehot pun menyatakan bahwa presidensialisme tidak memiliki unsur elastis, “segala sesuatu ditetapkan secara kaku” dan “sikap revolusioner” yang dibutuhkan oleh pemerintah sama sekali tidak ada. Masalah ini diperburuk oleh ketentuan bagi wakil presiden yang menggantikan presiden secara otomatis

jika presiden meninggal dunia atau tidak mampu lagi menjalankan tugasnya. Penggantian secara otomatis ini dipilih sebelumnya sehingga bukan merupakan orang yang paling tepat dalam keadaan baru dimana suksesi itu berlangsung, semua alasan politik selain syarat-syarat presiden cenderung mempengaruhi pemilihan presiden.

- iii. Kelemahan ketiga dari pemerintahan presidensial adalah bahwa sistem ini berjalan atas dasar aturan “pemenang menguasai semuanya” yang cenderung membuat politik demokrasi sebagai sebuah permainan dengan semua potensi konfliknya. Dalam pemilihan presiden, hanya seorang calon yang dan satu partai yang bakal menang, dan orang lain akan kalah. Selain itu, konsentrasi kekuasaan ditangan presiden memberikan sangat sedikit intentif untuk membentuk koalesi atau sistem pembagian kekuasaan lainnya atau untuk mengambil bagian dalam negosiasi dengan pihak oposisi yang mungkin diperlukan untuk menghadapi berbagai masalah yang dapat memecah belah. Terutama dinegara yang telah terbagi dan terpolarisasi, aturan “pemenang menguasai semuanya” sangat mungkin menimbulkan pembagian dan polarisasi lebih lanjut. Politik menjadi eksekutif bukan inklusif.

1) Sistem Parleментар (Kabinet)

Sistem kabinet menurut tradisi Inggris berkembang sejak kurang lebih 250-300 tahun yang lalu. Dalam sejarah Inggris, sistem ini dikembangkan karena adanya keperluan politis yang mendesak, sehingga perkembangannya tidak didasarkan atas tuntutan konstitusi, hukum, ataupun teori politik. Praktek mengenai ini berkembang mendahului teori yang dibuat. Pada mulanya, kabinet dibentuk sebagai badan pelayan

rahasia ataupun dewan pelaksana perintah dari raja dalam menjalankan pemerintahan negara. Oleh Sir Ivor Jennings dikatakan "*The Cabinet has been described as such of her majesty's confidential servant as are of privy council*".³⁴

Menurut Jennings, kabinet Inggris tidak ubahnya bagaikan suatu dewan direktur kerajaan Inggris, termasuk seluruh bagian *onmonwealth* yang tidak memiliki pemerintahan sendiri. Dalam sistem kabinet ini, dapat dikemukakan enam ciri umum yang dikembangkan, yaitu:

- (a) Kabinet dibentuk dan bertanggungjawab kepada parlemen.
- (b) Kabinet dibentuk sebagai suatu kesatuan dengan tanggung jawab kolektif dibawah Perdana Menteri.
- (c) Kabinet mempunyai hak konsstitusional untuk membubarkan parlemen sebelum periode kerajaan terakhir.
- (d) Setiap anggota kabinet adalah anggota parlemen yang terpilih.
- (e) Kepala pemerintahan (Perdana Menteri) tidak dipilih langsung oleh rakyat, melainkan hanya dipilih menjadi salah seorang anggota parlemen.
- (f) Adanya pemisahan yang tegas antara Kepala Negara dengan Kepala Pemerintahan.³⁵

Hampir senada dengan Mhd. Shiddiq Tgk. Armia di atas, Moh Mahfud MD membuat suatu kriteria mengenai prinsip-prinsip yang terdapat di dalam sistem parlemen yakni:

- b. Kepala Negara tidak berkedudukan sebagai Kepala Pemerintahan karena ia lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa).

³⁴ Mhd. Shiddi Tgk. Armim Op. cit, hlm. 74

³⁵ Ibid.... hlm, 75

- c. Pemerintahan dilakukan sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri.
- d. Kabinet bertanggung jawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh Parlemen melalui mosi.
- e. Karena itu kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari (dan tergantung pada) parlemen.

Sedangkan ciri-ciri pemerintahan parlemen menurut S. Pamudji adalah sebagai berikut:

- a. Kabinet yang dipimpin oleh Perdana menteri dibentuk oleh atau dasar kekuatan dan kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen.
- b. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya anggota parlemen, mungkin pula tidak seluruhnya, dan mungkin pula seluruhnya bukan anggota parlemen.
- c. Kabinet dengan ketuanya bertanggung jawab kepada parlemen. Apabila kabinet atau seseorang atau beberapa orang anggotanya mendapat mosi tidak percaya dari parlemen, maka kabinet atau beberapa orang daripadanya harus mengundurkan diri.
- d. Sebagai imbalan dapat dijatuhkan kabinet, maka kepala negara (presiden, raja, atau ratu) dengan saran atau nasehat perdana menteri dapat membubarkan parlemen.³⁶

2) Sistem Pemerintahan Presidensial

Dalam sistem pemerintahan presidensial, kekuasaan eksekutif berada diluar pengawasan langsung parlemen. Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut:

³⁶ S. Pamudji, Perbandingan, Op Cit, hlm. 11

- a. Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin langsung kabinetnya yang semuanya diangkat olehnya dan bertanggung jawab kepadanya. Ia sekaligus juga berkedudukan sebagai kepala negara dengan masa jabatan yang telah ditentukan yang pasti oleh undang-undang dasar.
- b. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu, ia bukan bagian dari badan legislatif seperti dalam sistem pemerintah parlementer.
- c. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif, dan dalam hubungan ini ia tidak dapat dijatuhkan oleh legislatif. Di Amerika Serikat, presiden dapat dijatuhkan melalui *impeachment*.
- d. Sebagai imbangannya, presiden dapat atau tidak mempunyai wewenang membubarkan badan legislatif.

3) Sistem Referendum

Didalam sistem referendum badan eksekutif merupakan bagian dari badan legislatif. Badan eksekutif yang merupakan bagian dari legislatif (seperti di Swiss yang disebut *Bundesrat*) adalah badan pekerja legislatif (yang di Swiss disebut *Bunderversammlung*). Jadi didalam sistem ini badan legislatif membentuk sub badan didalamnya sebagai pelaksana tugas pemerintah. Kontrol terhadap badan legislatif di dalam sistem ini dilakukan langsung oleh rakyat melalui lembaga referendum.³⁷

Pembuat undang-undang didalamnya sistem ini diputuskan langsung oleh seluruhnya rakyat melalui dua macam mekanisme, yaitu:

³⁷ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit* , hlm. 75

- a. Referendum Obligator, yakni referendum untuk menentukan disetujui atau tidaknya oleh rakyat berlakunya suatu peraturan atau undang-undang yang baru. Referendum ini disebut referendum wajib.
- b. Referendum Fakultatif, yakni referendum untuk menentukan apakah suatu peraturan atau undang-undang yang sudah ada dapat terus diberlakukan ataukah harus dicabut. Referendum ini merupakan referendum tidak wajib.³⁸

C. 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 kearah 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

³⁸ Ibid.

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 menunjukan dengan pengaturan yang pluralistik akan semakin memperkuat keutuhan, namun sebaliknya tarikan sentralistik yang dominan akan membuat ketidakadilan dan ketimpangan yang berbuah ketidakpuasan daerah, bibit separatisme dan berujung tuntutan melepaskan diri.³⁹

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.

³⁹ Ibnu Tricahyo, *Tata Hubungan Desa dengan Supra Desa Dalam NKRI*, (Protoda, Unibraw) Malang

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 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.⁴⁰

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

⁴⁰ Ibnu Tricahyo, *Tata Hubungan.....*, Op Cit

lainnya, yang selanjutnya disebut dengan 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 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.⁴¹

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.⁴²

Terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga merubah tata hubungan desa dengan supra desasebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. perubahan tata hubungan tersebut terdapat dalam beberapa hal sebagai berikut:

⁴¹ 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

⁴² Ibid....

- 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 propinsi dan pemerintah kabupaten. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979.⁴³

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

⁴³ Ibid....

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 menunjukkan 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 menunjukkan pembagian pada daerah besar dan kecil.⁴⁴

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 kabupaten/kota – desa inkonsistensi dengan konstitusi yang mengatur hubungan pusat-propinsi-kabupaten/kota. ketidak kosistenan sistem pelebagaan otonom yang dianut.⁴⁵

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

⁴⁴ Ibid

⁴⁵ Ibid

pemerintah administrasi. Dengan kata lain menjadi kaki tangan administrasi yang melayani kabupaten/kota. esensi 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. 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

Beberapa waktu belakangan semenjak bergulirnya gelombang reformasi, otonomi daerah menjadi salah satu topik sentral yang banyak dibicarakan. Otonomi daerah menjadi wacana dan bahan kajian dari berbagai kalangan, baik pemerintah, lembaga perwakilan rakyat, kalangan akademisi, pelaku ekonomi bahkan masyarakat awam. Semua pihak berbicara dan memberikan komentar tentang “Otonomi Daerah” menurut pemahaman dan persepsinya masing-masing. Perbedaan pemahaman dan persepsi dari berbagai kalangan terhadap otonomi daerah sangat disebabkan perbedaan sudut pandang dan pendekatan yang digunakan.

Sebenarnya “Otonomi Daerah” bukanlah suatu hal yang baru karena semenjak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, konsep otonomi daerah sudah digunakan dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah. Bahkan pada masa pemerintahan kolonial Belanda, prinsip-prinsip otonomi sebahagian sudah diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Penentuan otonomi ditentukan oleh berbagai ajaran mengenai system otonomi. Dalam perjalanan peraturan perundang-undangan sejak tahun 1945, telah dipergunakan semua system rumah tangga daerah dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Dari berbagai system otonomi nyata (riil) yang dianggap paling memadai. System otonomi ini pertama kali dicantumkan dalam undang-undang Nomor 1 Tahun

1957 sebagai pelaksanaan Pasal 131 dan Pasal 132 UUDS 1950. Prinsip negara berotonomi:⁴⁶

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 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 dikonsepkan 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.⁴⁷

⁴⁶ Prof. Dr. H. Bagir Manan, SH., M.CL, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2005 Hlm. 186-187

⁴⁷ DR. Syamsuddin Haris, *Desentralisasi Otonomi Daerah*, LIPi Press, Jakarta, 2005, Hlm 5

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 pertambangan, 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 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.⁴⁸

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

4. 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.
5. UU Nomor 22 Tahun 1948 memberi hak otonomi dan medebewind yang seluas-luasnya kepada daerah, mulai tahun ini kebijakan otonomi daerah

⁴⁸ Ibid..... hlm. 9

lebih menitikberatkan pada desentralisasi. Tetapi masih ada dualisme peran Kepala Daerah, di satu sisi ia punya peran besar untuk daerah, tetapi juga masih menjadi alat pemerintahan pusat.

6. 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.
7. 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.
8. 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.
9. 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.

10. 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.⁴⁹
11. 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.⁵⁰

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom 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.

⁴⁹ Artikel dari BKKS, *Prospek Otonomi Daerah di Masa Mendatang*, <http://bkksi.or.id> , 28 Juni 2006

⁵⁰ B.N. Marbun, SH, *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses & Realita, Perkembangan Otda, sejak Zaman Kolonial sampai saat ini*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, 2005, hlm. 170

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.⁵¹

Autonomie diartikan sebagai pengaturan oleh undang-undang urusan rumah tanggal persekutuan hukum rendahan secara masing-masing terpisah dalam rangka hubungan yang lebih besar.⁵²

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.⁵³

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 kerengaraan yang memerintah sendrii daerahnya itu, adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri dan pemerintahan berdasarkan inisiatif sendiri itulah

⁵¹ DR. Muhammad Fauzan, SH., M.Hum, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*, PKHKD FH UNSOED dengan UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 64

⁵² Ibid.....

⁵³ Ibid.....

yang disebut otonomi.⁵⁴ Otonomi bermakna “memerintah sendiri” yang dalam wacana administrasi publik daerah yang memerintah sendiri dinamakan daerah otonomi yang sering disebut dengan *Local Self Government*.⁵⁵

Otonomi juga diartikan sebagai sesuatu yang bermakna kebebasan atau kemandirian (*Zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*Onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah terwujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.⁵⁶

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*.⁵⁷

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,

⁵⁴ Soly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1975, hlm. 20.

⁵⁵ Riant Nugroho, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi, Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, Media komputindo, Jakarta, 2000, hlm. 46

⁵⁶ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, Bandung, 1985, hlm. 5

⁵⁷ Ibid..... Hlm. 65

melainkan sebuah proses yang memungkinkan daerah bisa mengembangkan diri, dan mengubah kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik.⁵⁸

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 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.⁵⁹

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,

⁵⁸ Tim Lopera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lopera Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm 154-155

⁵⁹ DR. Muhammad Faizan, SH., M.Hum, *Hukum Pemerintahan....*, hlm. 67-68

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 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.⁶⁰

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 dahulumenunggu 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

⁶⁰ Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, *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

kegiatan ekonomi dalam masyarakat di daerah-daerah. Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH Prinsip-prinsip dasar itu dapat disarikan sebagai berikut:

i. Otonomi, Desentralisasi Kewenangan dan Integritas Nasional

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

ii. 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. Keduanya 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

didaerah-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 pemeritahan 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 sanagt besar yang dalam waktu singkat belum tahu akan dapat dikendalikan sebagaimana mestinya.

iii. 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”.

iv. 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” di satu pihak dan “pemerintah daerah” di lain 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.⁶¹

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*".

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.

C.F. Strong menyatakan bahwa yang dimaksud dengan negara kesatuan adalah bentuk negara yang wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada badan legislatif tertinggi dipusatkan pada badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan legislatif

⁶¹ Dr. Muhammad Fauzan, SH., M.Hum, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, UII Press, 2006, hlm. 35

tidak terletak pada Pemerintahan 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 berdaulat⁶²

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.

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.

⁶² Ibid..... Hlm. 36-37

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.⁶³

Beberapa sebab yang dianutnya pembagian kekuasaan secara vertikal meliputi⁶⁴:

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 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,⁶⁵ 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.

⁶³ Ibid..... hlm. 38

⁶⁴ Victor M. Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Garfika, Jakarta, 1994, hlm. 33

⁶⁵ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi daerah*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 4

Dalam penjelasan umum UU Nomor 5 Tahun 1974 angka 1 huruf (a) yang sekarang sudah tidak berlaku, menentukan bahwa: "... bahwa dalam undang-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 diletakan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tetentu 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.⁶⁶

Sebagaimana diketahui bahwa pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen merupakan landasan konstitusional pemerintahan daerah, memuat paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah⁶⁷;

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)).

D. Otonomi Desa Dalam Otonomi Daerah

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

⁶⁶ DR. Muhammad Fauzan, SH., M.Hum, Ibid hlm. 41

⁶⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 8-17

daerah kabupaten.⁶⁸ 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.”⁶⁹

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”.⁷⁰

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 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

⁶⁸ 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

⁶⁹ UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah, 1999, hlm 47

⁷⁰ R.H. Unang Sunardjo, SH, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, (Tarsito, Bandung, 1984), hlm. 11

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.

b. 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 mengginggkat hak-hak asal-usul daerah tersebut".⁷¹

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."⁷²

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.

c. Pemerintahan Desa Masa Orde Baru

Sejak Undang-Undang Desapraja 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.

⁷¹ Wijaya,... *Op Cit*, hlm. 5

⁷² *Ibid*.... hlm. 18

Pemerintahan Orde Baru mengatur Pemerintahan Desa/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/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”.⁷³

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.

⁷³ R.H. Unang Sunardjo, SH, *Op Cit*, Hlm. 19

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 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.⁷⁴

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

⁷⁴ Wijaya,... *Op Cit*, hlm 26

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:

- b. 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.
- c. 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.
- d. 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.

e. 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 s/d 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.

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.⁷⁵

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.

⁷⁵ 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 didalam dan diluar 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 dilapangan, 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/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; kemudian kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah; dan tugas pembantuan (*midebewind*) dari Pemerintah, pemerintah provinsi, 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.

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.

Pada bagian keempat memuat tentang lembaga lain. Setiap desa dapat membentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.

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.

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/Marga pada masa kolonial, mengisyaratkan adanya ruang lingkup kewenangan dalam arti luas, meliputi kewenangan di bidang perundangan, kewenangan di bidang pemerintahan/pelaksanaan, kewenangan di bidang peradilan dan kewenangan di bidang 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 sentralistik. 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

C. Hubungan Desa Dengan Supra 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-seluasnya 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 meneyerap 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:

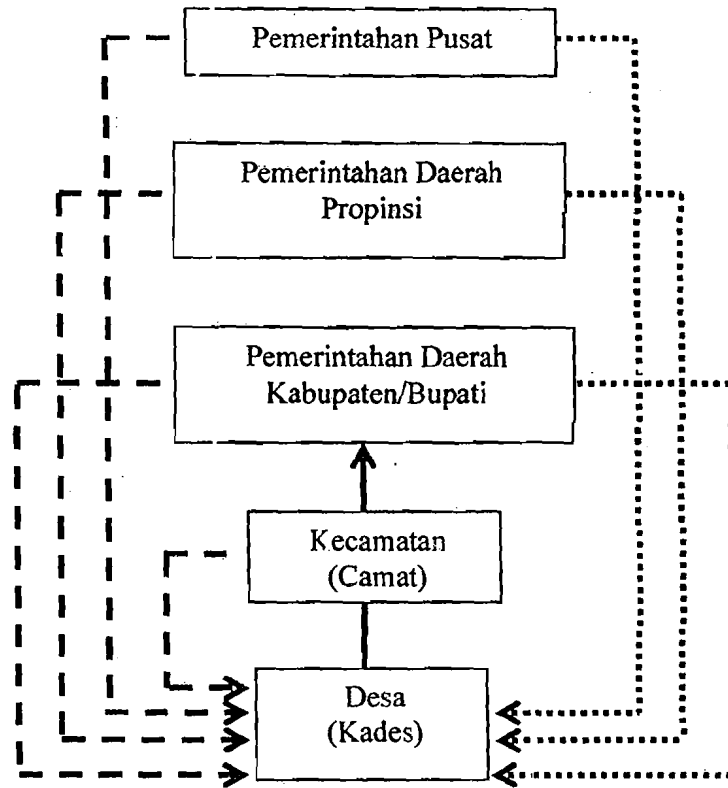
1. dibawah UU Nomor 19 Tahun 1965 desa ditempatkan sebagai Daerah Tingkat III dengan tata dan sebutan Desa Praja, namun tidak pernah terwujud.
2. melalui undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 pemerintahan orde baru menempatkan desa berkedudukan langsung dibawah camat, dimana Camat merupakan kepala wilayah 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 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 pemerintaha desa” mengandung maksud desa dibentuk/lahir dan merupakan bagian “*inheren*” dari pemerintahan kabupaten/kota, namun otonom. Namun demikian desa berkedudukan didalam “kerumah tanggaan” daerah kabupaten/kota.

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 menunjukkan 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 menunjukkan 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 azas 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).

**BAGAN HUBUNGAN DESA DENGAN SUPRA DESA
BERDASARKAN KETENTUAN UU NOMOR 32 TAHUN 2004**



- Garis Pertanggungjawaban
- Garis Tugas Perbantuan
- - - - - Garis Pembinaan

BAB IV

IMPLEMENTASI OTONOMI DESA MENURUT UU NOMOR 32 TAHUN 2004

A. Gambaran SDA Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar

1. Kondisi Geografis Desa Sendayan

Desa Sendayan adalah desa baru dan merupakan pemekaran dari desa kampung panjang Kecamatan Kampar Utara yang terletak dikecamatan Kampar Utara Kabupaten Kampar yang berbatasan:

- sebelah Utara : berbatasan Desa Naga Baralih
- sebelah selatan : berbatasan dengan sungai kampar
- sebelah timur : berbatasan dengan Desa Sawah
- sebelah barat : berbatasan dengan Desa Pajajaran.

Masalah penduduk kecamatan Kampar utara 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 sendayan ini berdasarkan registrasi penduduk kecamatan Kampar Utara pada tahun 2008 berjumlah 1567 jiwa yang terdiri dari penduduk jenis kelamin perempuan sebanyak 799 orang dan laki-laki 793 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 sendayan bermata pencarian mayoritas sebagai petani dan nelayan disamping sebagai PNS dan swasta.

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 Sendayan terus dilakukan dengan cara peningkatan pembangunan sekolah, pendirian sekolah baru serta fasilitas lainnya yang dapat memajukan pendidikan di desa tersebut.

Persentase tingkat pendidikan desa Sendayan kecamatan Kampar Utara dapat kita lihat pada tabel berikut ini:

Tabel I

Persentase Tingkatan Pendidikan di desa Sendayan Kec. Kampar Utara

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1	Tidak Sekolah	378
2	SD	567
3	SMP	325
4	SMA	250
5	S1	47
6	S2	-
7	S3	-

Pada tabel dapat terlihat jelas bahwa didesa Sendayan 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 378 orang sedangkan yang tamat SD berjumlah 567 orang, tamat SMP 325 orang dan tamat S1 sebanyak 47 orang.

2. Kondisi Geografis Desa Kampung Panjang

Desa kampung Panjang yang merupakan induk dari desa Sendayan yang terletak di daerah kecamatan Kampar Utara Kabupaten Kampar yang berbatasan dengan:

- Sebelah Utara : Desa Naga Beralih
- Sebelah selatan : Sungai Kampar
- Sebelah timur : Desa Sawah
- Sebelah barat : Desa Sendayan

Dengan hasil registrasi pada tahun 2008 kecamatan Kampar Utara jumlah penduduk desa kampung panjang berjumlah 1407 jiwa yang terdiri dari penduduk jenis kelamin perempuan sebanyak 745 jiwa dan laki-laki sebanyak 662 jiwa.

Tidak jauh berbeda dengan daerah-daerah lainnya, upaya peningkatan mutu pendidikan terus dilakukan oleh pihak pemerintah baik itu pemerintah kabupaten maupun pihak kecamatan atau desa, upaya yang dilakukan oleh pihak desa yakni menghimbau kepada orang tua untuk dapat mensukseskan pendidikan anak bangsa sebagaimana yang dicanangkan oleh pemerintah propinsi Riau visi 2020 meningkatkan pendidikan, begitu juga dengan desa kampung panjang ini.

Dibawah ini dapat kita lihat tabel persentase tngkat pendidikan di desa kampung panjang kecamatan kampar utara kabupaten kampar.

Tabel II

Persentase Tingkatan Pendidikan di desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1	Tidak Sekolah	337
2	SD	561
3	SMP	257
4	SMA	193
5	S1	59
6	S2	-
7	S3	-

Sama halnya seperti yang terjadi di desa Sendayan yang mana dari tabel dapat kita lihat bahwa masyarakat desa Kampung Panjang ini sangat sedikit sekali yang mengecam pendidikan, persentase tidak seimbang antara tamat Sekolah dengan yang tidak sekolah yang mana yang tidak sekolah sebanyak 337 orang sedangkan yang tamat

SD sebanyak 561 orang, SMP sebanyak 257 orang, SMA sebanyak 193 orang dan S1 sebanyak 59 orang.

B. Bentuk Perwujudan dan Penerapan Otonomi Desa Didesa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar

Setelah diadakan penelitian ke desa sendayan dan desa kampung panjang yang peneliti melakukan wawancara terhadap Kepala Desa, Ketua BPD dan Tokoh Masyarakat di desa yang diteliti oleh peneliti, desa Sendayan merupakan desa pemekaran dari desa kampung Panjang kecamatan kampar utara. Yang melaksanakan otonomi desa tersebut sebagaimana diatur didalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yakni pemerintahan desa. Untuk menjalankan otonomi desa yakni pemerintahan desa, siapa yang dikatakan sebagai pemerintahan desa? Yaitu Kepala Desa serta perangkatnya, BPD, Lembaga Masyarakat. Hal ini diungkapkan oleh Kepala Desa desa Sendayan Yakni Bapak Syartilis. Dalam menjalankan pemerintahan desa harus adanya kerjasama yang tidak dapat dipisahkan sebagaimana prinsip daerah tersebut "Tali bapilin Tigo".

Didesa sendayan telah melaksanakan otonomi desa sama halnya dengan desa-desa lainnya sebagaimana yang diperintahkan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 dan juga diatur oleh peraturan-peraturan lain seperti PP Nomor 72 Tahun 2005, peraturan gubernur Riau, Peraturan Daerah Kabupaten Kampar serta peraturan Bupati.

Sejak tahun 1999 dengan semangat reformasi demokratisasi dan otonomi daerah, otonomi asli desa (atau sebutan lain yang dikenal dan berakar dalam masyarakat) hendaknya dihidupkan kembali sejauh tidak menghambat kemajuan dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai universal, seperti hak asasi manusia. Dalam pemilihan kepala desa, misalnya selain menegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara

langsung, UU Nomor 32 Tahun 2004 pasal 203 ayat (3) menyatakan, "Pemilihan Kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Didesa sendayan maupun desa kampung panjang pemilihan kepala desa dilakukan secara demokrasi oleh masyarakat desa yakni secara pemilihan secara langsung meskipun di Undang-undang menyatakan bahwa pemilihan kepala desa tidak hanya mengikuti pemilihan kepala daerah dibolehkan sesuai dengan kesatuan masyarakat adat beserta hak tradisional sepanjang masih hidup.

Tentang jabatan kepala desa, didalam Undang-undang menentukan masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun, penjelasan pasal 204 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.

Sejak keruntuhan orde baru kita menganut paradigma pluralisme legal, sekurang-kurangnya dalam pengaturan pemerintahan daerah dan desa, dengan paradigma ini sumber tertib hukum tidaklah dimonopoli oleh negara.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 desa tidak sekadar diperlakukan sebagai wilayah administrasi pemerintahan negara, melainkan juga kesatuan masyarakat dengan hak-hak tradisionalnya. Karena itu, pada diri kepala desa sesungguhnya terdapat status ganda, sebagai pejabat pemerintah sekaligus pemimpin utama dalam masyarakat tradisional dengan hak-hak tradisionalnya. Status ganda ini terlihat jelas dalam pengaturan tentang wewenang dan kewajiban Kepala desa sebagaimana ditentukan didalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

diantaranya selain memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa, kepala desa juga berkeadilan mendamaikan perselisihan, serta mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat-istiadat. Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan eksplisit bahwa kepala desa mempunyai 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. Kalau digunakan bahasa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979, kepala desa disebut sebagai orang pertama mengemban tugas dan kewajiban yang berat, karena ia adalah penyelenggara dan menanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan, dan urusan pemerintahan umum, termasuk ketenteraman dan ketertiban.

Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, dan juga kepala Desa mempunyai wewenang:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
- b. Mengajukan rancangan peraturan desa;
- c. Menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
- e. Membina kehidupan masyarakat desa;
- f. Membina perekonomian desa;
- g. Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif.

- h. Mewakili desanya didalam dan diluar pengadilan dan dapat menunjukan kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- i. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Disamping Kepala desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, kepala desa mempunyai kewajiban:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari kolusi, korupsi dan Nepotisme;
- f. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh peraturan perundang-undangan;
- g. Menaati dan menegakan seluruh peraturan perundang-undangan;
- h. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;
- i. Melaksanakan dan mempertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa;
- j. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa;
- k. Menidamaikan perselisihan masyarakat desa.
- l. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa;

- m. Membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat;
- n. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa; dan
- o. 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. Pada masa lalu penguasaan tanah bengkok merupakan simbol status sekaligus sumber daya yang dapat membiayai status tersebut. Dan secara tradisional status ini pada mulanya menjadi hak untuk seumur hidup. Pembatasan masa jabatan baru mulai dikenal dalam UU Nomor 5 Tahun 1989 yang rata-rata baru dapat diberlakukan secara efektif pertengahan tahun 1980-an. UU Nomor 5 Tahun 1979 menentukan masa jabatan kepala desa 8 (delapan) tahun, dan sesudahnya dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 96 menentukan masa jabatan Kepala Desa paling lama 10 (sepuluh) tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Dari perkembangan pengaturan masa jabatan kepala desa ini tampak sekali belum ditemukan rumusan yang benar-benar baku, dengan argumentasi yang kuat dan menyakinkan tentang masa jabatan kepala desa. Meskipun tidak begitu tegas, tampak ada kecenderungan untuk makin mengurangi masa jabatan kepala desa, yang barangkali dimaksudkan untuk mendinamisasi proses sirkulasi elite sekaligus meningkatkan akuntabilitas publiknya.

Dalam rangka pemberlakuannya secara lebih operasional, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian diikuti dengan penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. PP ini mempertegas dan merinci materi pengaturan dalam undang-undang, diantaranya mengenai wewenang desa; tugas, wewenang, kewajiban dan hak kepala desa; kedudukan keuangan kepala desa dan perangkat desa; juga mengenai badan permusyawaratan desa.

Dalam bagian penjelasan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, penjelasan umum, butir 10 (sepuluh) dimana disebutkan:

“Kepala Desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat Desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawaban disampaikan kepada Bupati atau walikota melalui camat”

Pernyataan ini dilanjutkan dengan:

“Kepada Badan Permasyarakatan Desa, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat memberikan informasi pokok-pokok pertanggungjawaban namun tetap harus memberikan peluang melalui Badan Permasyarakatan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban yang dimaksud”

Badan Permasyarakatan Desa dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 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, Pasal 29 PP Nomor 72 Tahun 2005 menyatakan: “BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan”. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang 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.

Yang merupakan responden pada penelitian di desa Kampung Panjang dan Desa Sendayan 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 Zulpaman Kepala Desa Kampung Panjang, 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 Kampung Panjang dan juga diikuti oleh oleh desa Sendayan yang merupakan daerah pemekaran dari desa Kampung Panjang, 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.

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. Jalan 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 Syartilis Kepala Desa Sendayan, otonomi desa yaitu “pihak kabupaten memberikan sebahagian kewenangannya kepada desa untuk mengurus kepentingannya sendiri.”

Dari dua jawaban ini mewakili jawaban dari pemerintahan desa di desa Sendayan dan desa Kampung Panjang, yang mana pemerintahan desa tersebut mengerti apa yang dimaksudkan oleh UU nomor 32 Tahun 2004, yakni pemberian kewenangan untuk mengurus rumah tangga sendiri berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat.

Perwujudan dan penerapan otonomi desa di desa Sendayan dan desa Kampung Panjang dapat kita lihat bahwa⁷⁶:

⁷⁶ Hasil Wawancara Peneliti dengan Kepala Desa Sendayan dan Kepala Desa Kampung Panjang Kecamatan Kampar Utara Kabupaten Kampar.

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 Kampar.
3. pembangunan fisik untuk desa Sendayan dan desa Kampung Panjang berasal dari APBD kabupaten Kampar yang diusulkan oleh desa kepada Bupati melalui mekanisme Musrenbang (Desa, kecamatan, kabupaten) hak penentu ditangan DPRD melalui sidang DPRD Kabupaten Kampar.
4. seandainya usulan desa dukabulkan maka pelaksanaan langsung oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar.
5. Di daerah kabupaten Kampar ada yang dinamakan dana Blok Grent, dana ini dianggarkan dari APBD kabupaten Kampar, besar dana untuk desa ditentukan oleh desa masing-masing sesuai dengan kesepakatan lembaga-lembaga desa yakni Rp. 1.000.000,- pertahun.
6. Pemilihan Kepala Desa ; surat keputusan panitia pemilihan kepala desa diterbitkan oleh BPD.
7. Penentuan pemberian Beras Miskin (Raskin) ditentukan oleh Desa.

Pembangunan desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang disamping pembangunan secara fisik pemerintahan desa juga melakukan pembangunan non fisik, ada beberapa pendekatan pembangunan yang dilakukan oleh kedua desa tersebut yakni:

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

- b. 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.
- c. Pembangunan desa tidak mungkin hanya dilakukan oleh sepihak tanpa ada koordinasi dan kerjasama dari semua pihak, baik itu pemerintah pusat, pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten yang akan berakibat langsung terhadap kehidupan masyarakat desa.

Dapat dijelaskan sedikit mengenai mekanisme penyingkiran Kepala desa dikabupaten Kampar secara keseluruhan sesuai dengan peraturan perundangan, yang mana:

- 1) Pembentukan Panitia ditentukan oleh BPD melalui musyawarah
- 2) Penyingkiran nama-nama bakal calon kepala Desa melalui BPD;
- 3) Nama-nama bakal calon kepala Desa dikirim ke kabupaten melalui camat;
- 4) Penentuan tes, jadwal tes, materi tes, kelulusan tes ditentukan oleh pihak kabupaten;
- 5) Nama-nama bakal calon Kepala Desa yang lulus tes, yang merupakan Calon Kepala Desa ditentukan oleh Pemerintah Kabupaten dikirimkan ke desa melalui camat untuk dilaksanakan pemilihan Kepala Desa;
- 6) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan Kepala Desa.
- 7) Panitia Pemilihan Kepala Desa menyampaikan hasil pemilihan kepada BPD;
- 8) BPD menyampaikan hasil pemilihan kepada Bupati melalui Camat;
- 9) Surat Keputusan Kepala Desa dikeluarkan oleh Bupati.

- 10) Pelantikan dilakukan oleh Bupati secara langsung atau diwakili oleh Cmaat setempat atas nama Bupati.

C. Faktor Pendukung dan Penghambat

Didalam melaksanakan otonomi desa di desa Sendayan dan desa Kampung Panjang terdapat faktor pendukung dan penghambat namun atas kerjasama yang baik maka faktor penghambat dapat diatasi.

Sebagai faktor pendukung dalam pelaksanaan otonomi desa di desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang sebagaimana diungkapkan oleh Ketua BPD Desa Sendayan yang sekaligus beliau adalah sebagai Ketua BPD Kabupaten Kampar yakni Bapak Muslim Mohd, SH., M.Hum yakni:

- a. Terjalannya keharmonisan hubungan antar lembaga-lembaga desa, kami didesa Sendayan memakai prinsip “Tali Bapilin Tigo” 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.
- b. Desa sendayan yang baru saja menjadi desa definitif setelah dimekar menjadi desa Sendayan oleh Ketua Pembentukan Desa Sendayan Bapak Muslim Mohd, SH., M.Hum, dengan kebijakan yang arif bahwa seluruh panitia pembentukan desa, langsung dijadikan sebagai pengurus BPD dan pengurus LPM Desa Sendayan, baik Kepala Desa, Pengurus BPD, dan Pengurus LPM, sehingga semua komponen di Desa Sendayan merasa

bertanggungjawab untuk membangun desa tentu hal ini mempengaruhi perwujudan otonomi desa.

Sedangkan yang menjadi faktor penghambat didalam pelaksanaan otonomi desa di desa Sendayan yakni minimnya honor yang diterima oleh perangkat desa dan pengurus lembaga-lembaga desa.

Sedangkan didesa Kampung Panjang yang merupakan faktor pendukung menurut Zulpaman⁷⁷ yakni faktor yang dianggap sebagai faktor pendukung didalam pelaksanaan otonomi desa didesa kampung panjang, antara lain adalah perangkat-erangkat desa seperti pengurus B[PD 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 di desa Sendayan sebagaimana penuturan Ketua BPD Desa Sendayan yakni Bapak Muslim Mohd, SH, M.Hum tidak ditemukan hambatan.

⁷⁷ Kepala Desa Kampung Panjang Kecamatan Kampar Utara Kabupaten Kampar

PENUTUP

1. 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. Otonomi desa sebagaimana yang disebutkan didalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah berjalan, berdasarkan penelitian oleh peneliti di desa Sendayan dan Desa kampung Panjang Kecamatan Kampar Utara dalam pemilihan kepala desa yang dilakukan langsung oleh rakyat dan juga BPD berperan dalam menentukan kebijakan peraturan desa.
2. Sebagai perwujudan dan penerapan otonomi desa didesa Sendayan dan Desa Kampung Panjang yaitu pemerintahan desa mempunyai hak penuh untuk mengurus pemerintahan didesa, mengambil kebijakan tidak lagi sen ata-mata atas kehendak kepala desa, peran BPD sangat menentukan kebijakan di desa terutama dalam peraturan desa, sarana dan prasarana yang dibutuhkan oleh desa berdasarkan musyawarah desa duduk bersama Kepala Desa tersama dengan BPD dan Lembaga Perberdayaan masyarakat, hasil keputusan rapat diajukan ke pemerintah kabupaten melalui APBD Kabupaten atau Propinsi.
3. yang menjadi penghambat penerapan otonomi desa ketidakseimbangan antara tanggungjawab yang diembankan kepada pemerintahan desa dengan gaji yang mereka terima, dan juga pemerintah kabupaten belum sepenuhnya memberikan amanat kepada pemerintahan desa terutama dalam pelaksanaan pembangunan

sarana dan prasarana desa, hal ini terbukti dengan tidak dilibatkan secara langsung aparaturnya pemerintahan desa dalam pelaksanaan pembangunan tersebut.

2. 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

Buku-Buku

- Hasan Zaini, *Pengantar Tata Hukum Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1981
- Riant Nugroho, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Tanpa Revolusi*, Jakarta: PT. Elek Media Komputindo, 2000
- Saldi Isra, *Perubahan Undang-Undang Dasar dan Implikasinya Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Respublica Fakultas Hukum UNILAK No. 3 Vol. 2, Pekanbaru: 2002
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES, Cet. Pertama, 2006
- Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003
- Sadu Wasistianto, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Cet II, Bandung: Fokusmedi, 2003
- Happy Hendrawan, *Tinjauan Kritis Respon Parlemen Terhadap Masalah Otonomi Daerah*, Jakarta: Inside, 2001
- Abdur Rozaki, dkk, *Desa Otonomi dan Desentralisasi*, Yogyakarta: IRE Press, 2005
- Sondang P. Siagian, *Organisasi Pemerintahan Desa*, Jakarta: Rineka Cipta, 1991
- Kartini Kartono, *Kepemimpinan*, Bandung: Ganesha, 1990
- Soetandyo Wignyo Soebroto, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001
- Max Boli Soban, Yohanes Hartono, Paulus Tandilino, dkk, *Ilmu Negara, Buku Panduan Mahasiswa*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992
- Dann Suganda, *Masalah Otonomi dan Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bandung, CV. Sinar Baru, Ed. I, 1981
- Meriam Bodiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT. SUN, Cet. Cetakan Keduapuluh enam, Oktober, 2004

- S. Sumarsono, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Umum, Cet. Kelima, 2005
- W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, PN Balai Pustaka, 1976
- S. Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Jakarta, Bina Aksara, 1982
- Leon Duguit, *Taite de Droit Cinitutionil*, (Paris, 1932, bagian II) dalam Jimly Asshiddiqie, *Permulaan Peran Pemerintahan dan Parlemen Dalam Sejarah*, Jakarta, UI Press, Cet. I, 1996
- Aren Liphart, *Parliamentarari Versus Presidential Government*, R. Ibrahim, dkk, *Sistem Pemerintahan Parlemen dan Presidensial*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 1995
- DR. Syamsuddin Haris, *Desentralisasi Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005
- B.N. Marbun, SH, *Otonomi Daerah 1945 – 2005 Proses & Realita, Perkembangan Otda, sejak Zaman Kolonial sampai saat ini*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005
- DR. Muhammad Fauzan, SH., M.Hum, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*, PKHKD FH UNSOED dengan UII Press, Yogyakarta, 2006
- Soly Lubis, *Pergeseran Garsi Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1975
- Ateng Syafruddin, *Pasang-Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, Bandung, 1985
- Tim Lapera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Umum, Jakarta, 2001
- Victor M. Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994
- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1982
- Bagir Manan, *Menyonsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001
- Wijaya, HAW, 2002, *Pemerintahan Desa/Marga: Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (Suatu Telaah Negara)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002
- R.H. Unang Sunardjo, SH, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Tarsito, Bandung, 1984