

**PELAKSANAAN KEWENANGAN OTONOMI  
DALAM PEMERINTAHAN DESA DI KECAMATAN MAYANG  
KABUPATEN JEMBER JAWA TIMUR  
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004  
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

**TESIS**



**Oleh:**

**IRHAM BASHORI HASBA**

**Nomor Mahasiswa : 10912539**

**BKU : HTN / HAN**

**Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2012**

**PELAKSANAAN KEWENANGAN OTONOMI  
DALAM PEMERINTAHAN DESA DI KECAMATAN MAYANG  
KABUPATEN JEMBER JAWA TIMUR  
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004  
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

**TESIS**



**Oleh:**

**IRHAM BASHORI HASBA**

**Nomor Mahasiswa : 10912539**

**BKU : HTN / HAN**

**Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2012**

**PELAKSANAAN KEWENANGAN OTONOMI  
DALAM PEMERINTAHAN DESA DI KECAMATAN MAYANG  
KABUPATEN JEMBER JAWA TIMUR  
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004  
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

**TESIS**

**Oleh:**

**IRHAM BASHORI HASBA**

**Nomor Mahasiswa : 10912539  
BKU : HTN / HAN  
Program Studi : Ilmu Hukum**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke  
Dewan Penguji dalam ujian tesis.

**Pembimbing I**

**Dr. Drs. Muntoha, SH. M. Ag**

Tanggal 5 November 2012

Mengetahui

**Ketua Program**

**Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH. M. Hum**

Tanggal 5 November 2012

**PELAKSANAAN KEWENANGAN OTONOMI  
DALAM PEMERINTAHAN DESA DI KECAMATAN MAYANG  
KABUPATEN JEMBER JAWA TIMUR  
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004  
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

**TESIS**

**Oleh:**

**IRHAM BASHORI HASBA**

**Nomor Mahasiswa : 10912539**

**BKU : HTN / HAN**

**Program Studi : Ilmu Hukum**

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji  
pada tanggal 8 November 2012 dan dinyatakan LULUS

**Tim Penguji**

Ketua

**Dr. Drs. Muntoha, SH. M. Ag**

Tanggal 8 November 2012

Anggota

**Sri Hastuti Puspitasari, SH. M. Hum**

Tanggal 7 November 2012

Anggota

**Ridwan, SH. M. Hum**

Tanggal 7 November 2012

Mengetahui  
**Ketua Program**

**Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH. M. Hum**

Tanggal 8 November 2012

## **MOTTO DAN PERSEMBAHAN**

Dengan Ilmu, Seharusnya Manusia Menjadi Rendah Hati

Dengan Rendah Hati, Seharusnya Manusia Bertindak Adil

Dengan Ilmu, Manusia Akan Meraih Dunia

Dengan Dunia, Seharusnya Manusia Dapat Melakukan Kebaikan

Tesis ini Kupersembahkan untuk  
Istri dan Anaku Tercita  
Dina Tsalist Wildana, SH.I, LL.M  
dan  
Ayatullah Mahda Al Tamimi

## **PERNYATAAN ORISINALITAS**

Tesis dengan Judul:

**PELAKSANAAN KEWENANGAN OTONOMI  
DALAM PEMERINTAHAN DESA DI KECAMATAN MAYANG  
KABUPATEN JEMBER JAWA TIMUR  
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004  
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 5 November 2012

**IRHAM BASHORI HASBA**

## **KATA PENGANTAR**

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, Tuhan Semesta alam, karena Rahmat dan Karunia-Nya akhirnya penulis dapat menyelesaikan karya tulis ini sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelas Master Hukum (M.H) pada Program Pascasarjana di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dengan Program Studi Ilmu Hukum dengan Bidang Kajian Utama Hukum Tata Negara / Hukum Administrasi Negara.

Dalam tesis ini, penulis merumuskan dua masalah pokok yaitu Bagaimana Bentuk Otonomi Dalam Pemerintahan Desa di Kecamatan Mayang Kabupaten Jember Jawa Timur dan Bagaimana Pelaksanaan Otonomi Dalam Pemerintahan Desa di Kecamatan Mayang Kabupaten Jember Jawa Timur.

Selama penulis mengerjakan tesis ini, penulis banyak sekali mendapatkan bantuan yang sangat berharga, baik sumbangsih pemikiran, fasilitas maupun tenaga yang tentu tidak dapat dinominalkan dengan harga. Untuk itulah, pada kesempatan kali ini penulis dengan kerendahan hati ingin menyampaikan rasa terima kasih yang setulus-tulusnya kepada:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia, Prof. Dr. H. Edy Suandi Hamid, M. Ec.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Dr. H. Rusli Muhammad, SH., MH.
3. Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., M. Hum

4. Dosen Pembimbing, Bapak Dr. Drs. Muntoha, SH. M. Ag, dengan penuh kesabaran memberikan bimbingan, saran dan masukan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini.
5. Para dosen Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, khususnya yang mengajar penulis di BKU HTN/HAN, Prof. Dr. H. Moh. Mahfud MD, SH. SU, Prof. Dr. Bagir Manan, SH. MCL, Prof. Dr. Saldi Isra, SH. MH, Dr. Drs. Muntoha, SH. M. Ag, Dr. Saifudin, SH. M.Hum, Dr. SF. Marbun, SH. M. Hum, Dr. Ni'matul Huda, SH. M. Hum, Dr. H. Mustaqiem, SH. M. Hum, Sri Hastuti Puspitasari, SH. M. Hum, M. Hasyim, SH. M. Hum, Ridwan, HR., SH. M. Hum, Mila Kamila Adi, SH. M. Hum. Transfer ilmu pengetahuan, dialektika, wejangan dan bimbingan mereka memberikan manfaat yang signifikan dalam membangun pola pikir dan moral penulis.
6. Seluruh Pimpinan Yayasan dan Pimpinan Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) Al Qodiri Jember, yang telah memberikan ijin dan rekomendasi kepada penulis untuk melanjutkan studi di Program Pascasarjana.
7. Istri dan Anak tercinta (Dina Tsalist Wildana, SHI, LL.M dan Ayatullah Mahda Al Tamimi). Terima kasih atas keridhaan dan keiklasan menunggu dan memberi semangat sehingga kuliah dan penulisan tesis ini selesai. Kalian sumber inspirasi bagi penulis.



8. Orang tua penulis (Hasan Basri, S.Pd, M.Pd.I dan DN. Yatik) yang selalu tulus mendoakan penulis. Kepada kalianlah penulis belajar arti ikhlas dan sabar dalam menjalani kehidupan ini.
9. Bapak dan Ibu Mertua Penulis (Bpk. Drs. Fauzan Ahmadi, M.Pd.I dan Ibu Aini Faridah) yang telah memberikan perhatian, bantuan dan semangat yang sangat berharga dalam proses studi penulis sampai penulisan tesis ini selesai.
10. Seluruh Saudara dan Sanak Famili yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu karena telah memberikan bantuan dan support kepada penulis sehingga penulisan tesis ini selesai.
11. Seluruh mahasiswa Program Pascasarjana Angkatan 2010, khususnya Klaster HTN/HAN 2010 (Putra Astomo, Lukman Santoso, Suhidi, Jaenal Abidin, Iwan, Mulawarman, Andri Nur Wicaksana, Bu Ana Windiyawati, Mba Dwi). Terima kasih atas dialektika ilmiahnya selama proses perkuliahan.
12. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu. Terima kasih atas bantuan dan sumbangsuhnya. Semoga Allah SWT memberikan karunia lebih kepada semuanya. Amin.

Jika terdapat kelemahan dan kekurangan dalam penulisan ini, penulis sadar betul bahwa kekeliruan dan kekurangan tersebut memang berasal dari penulis dan jika terdapat suatu hal kebenaran, penulis sadar betul hal itu tak lain kecuali atas kehendak dan pertolongan Allah SWT. Dengan penuh harapan dan kerendahan

hati, penulis selalu siap menerima kritik dan saran yang konstruktif guna menyempurnakan tesis ini dan penulisan karya ilmiah lainnya yang mengangkat tema seperti ini sehingga dimasa yang akan datang, khasanah keilmuan akan selalu terkodifikasi dan menjadi lebih baik. Semoga kita semua selalu mendapat Hidayah Allah. *Amin Ya Robbal Alamin.*

Yogyakarta, 5 November 2012  
Penulis

IRHAM BASHORI HASBA

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN .....	ii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iii
PERSEMBAHAN DAN MOTTO .....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL .....	xiii
ABSTRAK .....	xv
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	10
D. Kerangka Teoritik .....	11
E. Metode Penelitian .....	16
BAB II DESENTRALISASI, OTONOMI DAERAH DAN OTONOMI DESA .....	20
A. Desentralisasi .....	21
1. Konsep Desentralisasi .....	21
2. Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan .....	28
B. Otonomi Daerah .....	32
1. Konsep Otonomi Daerah .....	32
2. Otonomi Daerah Dalam Telaah Normatif .....	37
3. Asas-Asas Otonomi Daerah .....	43
4. Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....	50
5. Aspek-Aspek Hubungan Antara Pusat dan Daerah .....	56

C.	Otonomi Desa .....	65
1.	Konsep Otonomi Desa .....	65
2.	Otonomi Desa di Indonesia Dalam Telaah Normatif .....	68
a.	Otonomi Desa Sebelum Kemerdekaan .....	68
b.	Otonomi Pemerintahan Desa Pada Masa Orde Lama .....	70
c.	Otonomi Pemerintahan Desa Pada Masa Orde Baru .....	77
d.	Otonomi Pemerintahan Desa Pada Masa Reformasi Sampai Sekarang .....	80
<b>BAB III</b>	<b>PELAKSANAAN OTONOMI PEMERINTAHAN DESA DALAM PEMERINTAHAN DAERAH DI DESA MAYANG DAN DESA SEPUTIH KECAMATAN MAYANG KABUPATEN JEMBER JAWA TIMUR .....</b>	<b>85</b>
A.	Deskripsi Wilayah Penelitian .....	85
1.	Kondisi Geografis Desa Mayang .....	93
2.	Kondisi Geografis Desa Seputih .....	99
B.	Otonomi Pemerintahan Desa Menurut UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah .....	105
1.	Pemerintahan Desa .....	110
2.	Badan Permusyawaratan Desa .....	113
3.	Lembaga Kemasyarakatan Dalam Pemerintahan Desa .....	114
4.	Keuangan Desa .....	114
5.	Kerjasama Desa .....	116
C.	Otonomi Pemerintahan Desa Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Desa .....	119
1.	Hak dan Wewenang Desa.....	124
2.	Pemerintahan Desa .....	125
3.	Badan Permusyawaratan Desa.....	134
4.	Peraturan Desa .....	141
5.	Pemilihan Kepala Desa .....	142
6.	Pembinaan dan Pengawasan .....	155

D. Bentuk dan Pelaksanaan Otonomi Desa Dalam Pemerintahan Desa Mayang dan Desa Seputih Kecamatan Mayang Kabupaten Jember Jawa Timur .....	157
1. Pemerintahan Desa .....	158
a. Struktur Pemerintahan Desa .....	158
b. Pemilihan Kepala Desa .....	162
c. Kewenangan Pemerintahan Desa .....	164
2. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) .....	169
3. Lembaga Kemasyarakatan Dalam Pemerintahan Desa .....	173
4. Keuangan Desa .....	177
5. Kerjasama Desa .....	180
 BAB IV       PENUTUP .....	 183
A. Kesimpulan .....	183
B. Saran .....	185
 DAFTAR PUSTAKA .....	 186

## DAFTAR TABEL

1. Tabel 1	: Kecamatan yang Berbatasan Dengan Kecamatan Mayang dan Jaraknya .....	87
2. Tabel 2	: Jumlah Desa dan Penduduk Kecamatan Mayang Berdasar Jenis Kelamin .....	88
3. Tabel 3	: Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin .....	88
4. Tabel 4	: Jumlah Penduduk Menurut Agama yang Dianut .....	89
5. Tabel 5	: Jumlah Penduduk Kecamatan Mayang berdasar Tingkat Pendidikan .....	90
6. Tabel 6	: Jumlah Guru Pendidikan Kecamatan Mayang .....	91
7. Tabel 7	: Jumlah Lembaga Pendidikan Kecamatan Mayang .....	91
8. Tabel 8	: Luas Daerah Kecamatan Mayang .....	92
9. Tabel 9	: Luas Wilayah Menurut Desa dan Klasifikasi Tanah .....	92
10. Tabel 10	: Daftar Nama Kepala dan Sekretaris Pejabat Pemerintahan di Kecamatan Mayang .....	93
11. Tabel 11	: Jumlah Pemerintahan Desa di Kecamatan Mayang .....	93
12. Tabel 12	: Jumlah Dusun, RT dan RW Desa Mayang .....	94
13. Tabel 13	: Jumlah Penduduk Desa Mayang Berdasarkan Jenis Kelamin .....	95
14. Tabel 14	: Jumlah Penduduk Desa Mayang Berdasarkan Agama .....	96
15. Tabel 15	: Jumlah Penduduk Desa Mayang Berdasar Mata Pencahariannya .....	97

16. Tabel 16 : Jumlah Sarana dan Prasarana Kesehatan Desa Mayang .....	97
17. Tabel 17 : Jumlah Penduduk Desa Mayang Menurut Tingkat Pendidikannya .....	98
18. Tabel 18 : Daftar Lembaga Pendidikan di Desa Mayang .....	98
19. Tabel 19 : Potensi Ekonomi Desa Mayang .....	99
20. Tabel 20 : Jumlah Dusun, RT dan RW Desa Seputih .....	100
21. Tabel 21 : Jumlah Penduduk Desa Seputih Berdasarkan Jenis Kelamin ..	101
22. Tabel 22 : Jumlah penduduk Desa Seputih Berdasarkan Agama .....	102
23. Tabel 23 : Jumlah Penduduk Desa Seputih Berdasar Mata Pencahariannya .....	103
24. Tabel 24 : Jumlah Sarana dan Prasarana Kesehatan Desa Seputih .....	103
25. Tabel 25 : Jumlah Penduduk Desa Seputih Menurut Tingkat Pendidikannya .....	104
26. Tabel 26 : Daftar Lembaga Pendidikan di Desa Seputih .....	104
27. Tabel 27 : Potensi Ekonomi Desa Seputih .....	105
28. Tabel 28 : Struktur Pemerintahan Desa Mayang .....	122
29. Tabel 29 : Struktur Pemerintahan Desa Seputih .....	123
30. Tabel 30 : Hasil Pemilihan Kepala Desa Mayang dan Desa Seputih .....	126
31. Tabel 31 : Struktur Keanggotaan BPD Desa Mayang .....	133
32. Tabel 32 : Struktur Keanggotaan BPD Desa Seputih .....	134
33. Tabel 33 : Tabel Data Keuangan Desa Mayang .....	141
34. Tabel 34 : Tabel Data Keuangan Desa Seputih .....	142

## ABSTRAK

Tujuan dibentuknya pemerintahan adalah untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Pemberlakuan sistem desentralisasi dan otonomi dalam pemerintahan merupakan salah satu solusi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Pelimpahan kewenangan dan kebebasan untuk mengatur daerahnya sendiri agar lebih mandiri menjadi hal yang niscaya untuk dilakukan oleh pemerintah daerah dengan harapan agar dapat menciptakan kesejahteraan bagi masyarakatnya.

Pemerintahan desa sebagai lembaga pemerintah di tingkat paling bawah tentu juga menginginkan terciptanya kesejahteraan masyarakatnya. Pemberlakuan sistem desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 juga memberikan kewenangan kepada pemerintahan desa untuk mengatur daerah dan masyarakatnya secara mandiri. Oleh karena itu, penulis melakukan studi penelitian lapangan berkenaan dengan Pelaksanaan Kewenangan Otonomi Pemerintahan Desa di Kecamatan Mayang Kabupaten Jember Jawa Timur menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan mengambil Desa Mayang dan Desa Seputih sebagai obyek penelitiannya. Fokus penelitian ini adalah (1). Bagaimana Bentuk Otonomi Desa Dalam Pemerintahan Desa di Kecamatan Mayang Kabupaten Jember Jawa Timur, (2) Bagaimana Pelaksanaan Otonomi Desa Dalam Pemerintahan Desa di Kecamatan Mayang Kabupaten Jember Jawa Timur. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan hukum empiris dengan metode wawancara dan kepustakaan sebagai alat pengumpul datanya. Sifat penelitian ini adalah deskriptif dengan teknik analisis kualitatif dan menggunakan metode berfikir deduktif untuk menarik kesimpulannya.

Setelah dianalisa dengan seksama, penulis menyimpulkan penelitian ini dalam dua hal. *Pertama*, Otonomi di Desa Mayang dan Desa Mayang ada dan terlaksana dengan baik. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya kebebasan dan kemandirian pemerintahan desa untuk mengatur daerahnya sendiri. Pemerintahan Desa Mayang dan Desa Seputih sependapat dalam pernyataannya bahwa otonomi desa merupakan pemberian kewenangan oleh pemerintah di atasnya untuk melaksanakan pengaturan-pengaturan untuk melaksanakan program pembangunan pemerintahannya sehingga agenda-agenda pembangunan secara mandiri dengan ditopang oleh adanya bantuan pendanaan dari pemerintah di atasnya dapat berjalan dengan baik, meskipun pada tahap pelaksanaannya masih tampak adanya disharmoni antar elemen pemerintahan. *Kedua*, pelaksanaan otonomi pemerintahan desa berjalan dengan baik seiring dengan adanya pemahaman positif bahwa otonomi sebagai sebuah pelaksanaan agenda yang dilaksanakan secara mandiri berdasar pengaturan yang ditetapkan oleh dirinya sendiri dan dari atasan serta tugas pembantuan. Pelaksanaan program otonomi pemerintahan desa dalam bentuk program-program pembangunan, pendampingan sosial, ekonomi, kesehatan dan keagamaan yang tentunya sejalan dan selaras dengan proses kesejahteraan masyarakat.



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sistem desentralisasi dan otonomi daerah sepanjang perjalanan Republik Indonesia selalu terjadi tarik menarik dan mengalami pasang surut pada setiap era pemerintahannya. Hal tersebut selalu berkembang sejalan dengan pergantian sistem politiknya. Desentralisasi cenderung menguat ketika sistem politik tampil demokratis dan akan cenderung melemah ketika sistem politiknya tampil otoriter.<sup>1</sup>

Seiring terjadinya proses transisi politik berawal dari berakhirnya kekuasaan Soeharto pada Mei 1998 mampu menghasilkan proses politik yang berjalan simultan yaitu diberlakukannya sistem *desentralisasi-demokratisasi*, dan proses perubahan hukum yang sistemik yaitu dengan diamandemennya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebanyak empat kali. Kedua proses ini terlihat sangat jelas dalam setiap pergeseran format pengaturan dalam sistem pemerintahan mulai dari tingkat pusat sampai pada tingkat lokal, dari sistem politik pemerintahan yang *otoritarian-sentralistik* menjadi lebih *demokratis-desentralistik*, semisal pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang membuka peluang atas perubahan mendasar dalam karakteristik relasi kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah

---

<sup>1</sup> Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 183

dalam bentuk otonomi di mana daerah mempunyai wewenang untuk membangun daerahnya secara mandiri.<sup>2</sup>

Salah satu bentuk kongkret dari sistem otonomi adalah adanya kewenangan pembagian tata kelola pemerintahan di tingkat daerah yang bersifat mandiri sebagaimana amanat Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa ditetapkan dengan undang-undang.<sup>3</sup>

Pelaksanaan otonomi daerah tersebut merupakan salah satu bentuk perubahan besar dalam mekanisme tata kelola pemerintahan di Indonesia yang lahir karena adanya pemahaman bahwa pemerintah daerah diharapkan mampu mengelola daerahnya secara optimal sesuai dengan aspirasi masyarakat dan mampu mengelola sumber-sumber keuangan potensial yang ada di daerahnya sehingga tercipta sumber daya lokal yang tidak begitu tergantung pada pemerintah pusat dan tercipta hubungan *simbiosis-mutualis* antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya.<sup>4</sup>

Otonomi daerah juga membuka peluang bagi pemerintah daerah agar lebih dekat dengan masyarakatnya sehingga pemenuhan kebutuhan di daerah akan lebih mudah karena kedekatan sektoral antara pemerintah daerah dengan

---

<sup>2</sup> AA GN Ari Dwipayana, *Membangun Good Governance di Desa*, (Yogyakarta: IRE Press, 2003), hlm. 1

<sup>3</sup> H.A.W. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 2

<sup>4</sup> Rian Nugroho, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi, Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2000), hlm. 52

masyarakatnya lebih mudah terjalin dari pada dengan pemerintah pusat. Hal tersebut menunjukkan bahwa proses otonomi daerah selain sebagai pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah, juga merupakan proses pemecahan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa adanya intervensi yang signifikan dari pemerintah pusat sehingga pemerintah daerah dan masyarakatnya mempunyai kebebasan untuk berekspresi dan berinovasi dalam mengelola daerahnya.<sup>5</sup>

Terbukanya era otonomi daerah yang berlandaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan TAP MPR No. XV/MPR/1989, memberikan spirit yang signifikan bagi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 untuk mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab secara profesional sehingga menghasilkan peningkatan kemampuan daerah dalam memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa kreatif-inovatif masyarakat dalam memberdayakan potensi daerah sesuai karakteristik, kebutuhan dan kemampuan daerah secara proporsional dan optimal dapat terlaksana sehingga pelayanan dan derajat kesejahteraan masyarakat semakin meningkat secara merata dan berkeadilan, tanpa terlalu tergantung pada pemerintah pusat.

Pembangunan daerah dengan sistem otonomi daerah merupakan bagian yang integral dalam rencana pembangunan nasional yang mendapat perhatian khusus pemerintah pusat sehingga peningkatan kualitas pembangunan di daerah dapat terlaksana dengan baik, disamping daerah juga mempunyai kewenangan dan tanggungjawab penuh dalam pemenuhan kebutuhan dan kepentingan masyarakat

---

<sup>5</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 85

luas di daerahnya berdasar prinsip keterbukaan, partisipatoris dan pertanggungjawaban secara langsung kepada masyarakat. Pemerintah daerah dengan kewenangan otonominya juga bertanggungjawab untuk mengembangkan potensi daerah agar supaya laju pembangunan daerahnya berjalan baik sesuai tujuan pembangunan yaitu kesejahteraan masyarakat.

Oleh karena itu, untuk mewujudkan cita-cita di atas tentu diperlukan arah kebijakan yang tepat dari pemerintah daerah dalam melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah. Salah satunya adalah dengan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga desentralisasi dan otonomi akan benar-benar menjadi instrumen mendasar atas terciptanya kesejahteraan masyarakat, berjalannya proses demokrasi dan keadilan bagi seluruh masyarakat.

Penerapan sistem otonomi daerah dan desentralisasi di daerah akan tercapai tentu tidak hanya dilaksanakan pada tataran pemerintahan saja, tetapi juga harus melibatkan masyarakat lokal dalam proses pembangunan sehingga proses otonomi dan desentralisasi berjalan dengan baik sesuai semangat demokratisasi dan kesejahteraan masyarakat.

Bentuk partisipasi langsung masyarakat sebagaimana di sebutkan di atas, salah satunya adalah penyelenggaraan pemerintahan tingkat desa yang didasarkan atas asas keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa dengan landasan pemikiran bahwa pemerintahan desa merupakan daerah yang mempunyai keanekaragaman, partisipasi otonomi asli, demokratisasi dan

pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, desa memiliki kekayaan dan aset desa serta dapat melakukan perbuatan hukum – baik menuntut ataupun dituntut di pengadilan, berwenang dalam membuat kebijakan hukum dan sebagai bentuk perwujudan demokrasi di level paling rendah.

Desa juga merupakan bentuk tatanan masyarakat politik dan pemerintahan yang sudah terbentuk jauh sebelum Indonesia terbentuk. Bahkan desa dan masyarakat adat lainnya sebelum kemerdekaan merupakan salah satu institusi sosial yang mempunyai posisi penting ketika itu, bahkan cukup mandiri dalam mengelola pemerintahannya sebab desa bersinggungan langsung dengan tradisi dan adat-istiadat masyarakat setempat dengan sistem hukum yang berlaku relatif mandiri meskipun setelah merdeka dan Orde Baru berkuasa, pemerintahan dan otonomi di desa menurun drastis seiring diberlakukannya sistem pemerintahan sentralistik.

Implementasi kebijakan otonomi daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 menganut sistem otonomi bertingkat yaitu menempatkan pemerintah provinsi dengan hak otonomi terbatas, pemerintah kabupaten/kota dengan hak otonomi luas dan pemerintah desa dengan hak otonomi asli. Sistem tersebut kemudian menempatkan pemerintah daerah sebagai pelaksana dari sistem otonomi daerah.

Pasal 206 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengamankan kewenangan urusan pemerintah desa mencakup kewenangan yang berdasarkan hak asal-usul, kewenangan pemerintah kabupaten/kota yang

diserahkan pengaturannya kepada desa, tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dan urusan pemerintahan lain yang diserahkan kepada pemerintah desa oleh peraturan perundang-undangan. Penyerahan kewenangan tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Penyelenggaraan desa otonom dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut pada dasarnya merupakan proses yang terjadi secara simultan dan berkesinambungan dan memerlukan pengetahuan aparatur daerah di tingkat desa tentang kewenangan mereka sehingga mereka dapat memaksimalkan potensi desa dan mampu menjaring aspirasi masyarakatnya. Namun pertanyaannya kemudian adalah apakah otonomi asli dan kewenangannya sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tersebut masih ada di desa-desa di Indonesia?

Dari pemaparan di atas terdapat asumsi bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memposisikan pemerintah desa sebagai bagian dari sub-sistem yang tepat berada di bawah kewenangan pemerintahan kabupaten/kota. Konsekuensinya adalah pemerintah desa tidak mempunyai kewenangan otonomi yang seluas-luasnya, melainkan kewenangan otonom terbatas sebab harus menunggu kebijakan dan kewenangan pemerintahan, baik Pemerintah Pusat ataupun pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota. Pertanyaannya adalah bagaimana sebenarnya bentuk otonomi desa dan kewenangannya? Apakah desa memperoleh hak otonom luas atau hanya hak otonom terbatas yang menunggu inisiasi dari lembaga di atasnya?

Berdasar uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan sebuah kajian tentang otonomi desa berdasarkan idealita yang mengacu pada kajian teoritis, uraian-uraian definitif dan pendapat para pakar yang nantinya akan dipadukan dengan kajian empiris yang berdasar pada kenyataan di lapangan. Oleh karena itu, penulis akan melakukan kajian lapangan tentang pelaksanaan kewenangan otonomi pemerintahan desa di Kecamatan Mayang Kabupaten Jember.

Kabupaten Jember merupakan bagian dari wilayah Pemerintahan Provinsi Jawa Timur yang terletak sekitar 250 km dari Ibu Kota Jawa Timur. Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Bondowoso dan Kabupaten Probolinggo, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Banyuwangi, sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Lumajang dan sebelah selatan merupakan Samudera Indonesia. Struktur geografi Kabupaten Jember terletak pada posisi 6°27'99'' sampai dengan 7°14'35'' Bujur Timur (BT) dan 7°59'6'' sampai dengan 8°33'56'' Lintang Selatan (LS) dengan luas wilayah per km<sup>2</sup> dengan klasifikasi lereng adalah 3293,34 km<sup>2</sup> dan 329.333,94 Ha dengan klasifikasi ketinggian tempatnya.<sup>6</sup> Secara administratif, berdasarkan Staatsblands Nomor 322 Tanggal 9 Agustus 1928 yang mulai berlaku tanggal 1 Januari 1929 sebagai dasar hukum, Pemerintah Hindia Belanda telah mengeluarkan ketentuan tentang penataan kembali pemerintah desentralisasi di wilayah Propinsi Jawa Timur antara lain dengan menunjuk REGENSCHAP DJEMBER sebagai wilayah kesatuan hukum yang berdiri sendiri. Secara resmi ketentuan tersebut diterbitkan oleh Sekretaris Umum Pemerintah Hindia Belanda (*De Aglemeene Secretarie*) G.R. Erdbrink pada 21

---

<sup>6</sup> Pemerintah Kabupaten Jember dalam *Kantor Pertanahan Kabupaten Jember, Kabupaten Jember dalam Angka; In Figure*, 2010

Agustus 1928.<sup>7</sup> Pemerintahan Kabupaten Jember dipimpin oleh seorang bupati. Wilayah pemerintahannya memiliki 31 kecamatan, 248 desa atau kelurahan, 966 dusun atau pedukuhan, 4.127 RW dan 14.166 RT.<sup>8</sup>

Kecamatan Mayang merupakan bagian dari pemerintahan Kabupaten Jember yang terletak sekitar 15 Km dari Ibu Kota Kabupaten Jember dan terletak sekitar 265 km dari Ibu Kota Provinsi Jawa Timur. Kecamatan Mayang berada dijalur strategis karena menjadi jalur lalu lintas darat antar provinsi yaitu Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Bali, sehingga memberi pengaruh yang signifikan atas perekonomian dan kemajuan yang lainnya. Kecamatan Mayang di sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Kalisat yang berjarak sekitar 5 Km. Sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Silo yang berjarak sekitar 17 Km. Sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Pakusari dengan jarak sekitar 6 Km dan sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Mumbulsari yang berjarak sekitar 12 Km.<sup>9</sup> Luas wilayah Kecamatan Mayang sekitar 63,79 Km<sup>2</sup> (1,94% dari Luas keseluruhan Kabupaten Jember)<sup>10</sup> dengan klasifikasi ketinggian dari permukaan laut dan kemiringan lerengnya sekitar 63, 78°,<sup>11</sup> dengan rata-rata tingkat curah hujan pertahunnya sebesar 211,5/mm<sup>3</sup>.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Konsideran Staatsbland, 1928 No. 322 Tentang Regenschap Djember

<sup>8</sup> Pemerintah Kabupaten Jember, *Bagian Pemerintahan Desa, Kabupaten Jember dalam Angka; In Figure*, 2010

<sup>9</sup> Pemerintah Kabupaten Jember, *Kantor Pengairan Kabupaten Jember, Kabupaten Jember dalam Angka; In Figure*, 2010

<sup>10</sup> Pemerintah Kabupaten Jember, *Badan Pusat Statistik Kabupaten Jember, Kabupaten Jember dalam Angka; In Figure* 2010

<sup>11</sup> Pemerintah Kabupaten Jember, *Kantor Pertanahan... op.cit.*

<sup>12</sup> Pemerintah Kabupaten Jember, *Stasiun Pengukuran di desa Seputih, Cabang Dinas Pekerjaan Umum dan Pengairan Kabupaten Jember, Kabupaten Jember dalam Angka; In Figure* 2010



Penduduk Kecamatan Mayang mempunyai jumlah populasi penduduk sekitar 48.408 jiwa dengan rincian laki-laki sebanyak 23.575 jiwa dan perempuan sebanyak 24.833 jiwa, dengan kepadatan penduduknya mencapai 758,98 yang didominasi oleh perempuan sebanyak 52% dan laki-laki sebanyak 48%.<sup>13</sup> Penduduknya 99 % beragama Islam dengan jumlah masjid sebanyak 77 buah yang tersebar di setiap desa dan dusunnya.<sup>14</sup> Pendidikan penduduk di Kecamatan Mayang masih terbilang cukup rendah. Pendidikan masyarakat yang lulus dan berhenti sampai tingkat SD/MI sekitar 20%, SLTP/MTS sekitar 51%, SMU/MA/SMK Sekitar 18%, Diploma dan Sarjana S1 sekitar 8% dan sisa 3% adalah lulusan Sarjana Strata 2 (S2).

Tingkat pendidikan secara otomatis akan berpengaruh pada tingkat mata pencaharian penduduk yang bersangkutan. Penduduk masyarakat Kecamatan Mayang bekerja sebagai wiraswasta sekitar 40%, sebagai buruh tani dan bangunan sebesar 35%, petani sebesar 20%, dan sebagai pensiunan, pegawai negeri sipil dan TNI/Polri sebesar 5%.

Kecamatan Mayang dipimpin oleh seorang Camat yang ditunjuk oleh Bupati sebagai perwakilannya di tingkat kecamatan. Kecamatan Mayang memiliki 7 pemerintahan desa yang dipimpin oleh kepala desa, 24 dusun, 109 RW dan 347 RT. Tingkat pendidikan kepala desanya adalah lulusan SLTP sebanyak 5 orang, SMA sebanyak 1 orang dan Sarjana 1 orang. Kecamatan Mayang, mempunyai

---

<sup>13</sup> Pemerintah Kabupaten Jember, *Badan Pusat Statistik ...op.cit.*,

<sup>14</sup> Pemerintah Kabupaten Jember, *Departemen Agama Kabupaten Jember, Kabupaten Jember dalam Angka; In Figure 2010*

tujuh (7) desa yaitu Desa Seputih, Desa Sidomukti, Desa Sumber Kejayan, Desa Tegal Waru, Desa Mayang, Desa Mrawan dan Desa Tegalrejo.<sup>15</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

Dari pemaparan di atas, penulis tertarik untuk meneliti mengenai Pelaksanaan Otonomi Dalam Pemerintahan Desa di Kecamatan Mayang Kabupaten Jember Jawa Timur dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Bentuk Otonomi Desa Dalam Pemerintahan Desa di Kecamatan Mayang Kabupaten Jember Jawa Timur?
2. Bagaimana Pelaksanaan Otonomi Desa Dalam Pemerintahan Desa di Kecamatan Mayang Kabupaten Jember Jawa Timur?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan menganalisa bagaimana bentuk otonomi desa dan sejauh mana efektifitas pelaksanaan otonomi di tingkat desa yang berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu berdasar UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk mengkaji dan menganalisa bentuk otonomi desa yang ideal dalam sistem otonomi daerah di Indonesia di masa mendatang.

---

<sup>15</sup> Pemerintah Kabupaten Jember, *Bagian Pemerintahan...op.cit.*

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan mempunyai implikasi teoritik dalam kajian tentang otonomi daerah, pemerintahan, demokrasi dan desentralisasi.
- b. Hasil penelitian sebagai bentuk pelatihan penalaran dalam mengaplikasikan teori pada fenomena-fenomena riil yang ada di masyarakat.

2. Kegunaan Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi bagi pengambil kebijakan tentang pemerintah desa yang berkaitan dengan otonomi pemerintahan desa.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan referensi bagi pihak-pihak yang akan melakukan penelitian sejenis dalam skala yang lebih luas.

**D. Kerangka Teoritik**

**1. Konsep Desentralisasi**

Pada hakekatnya, otonomi daerah merupakan salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan yang bertujuan untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sehingga cita-cita kesejahteraan dan keadilan masyarakat akan terlaksana dengan baik. Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun

2004 dengan jelas mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Hazairin, dalam *The Liang Gie*, desentralisasi adalah suatu penyerahan kekuasaan Pemerintah Pusat kepada bawahannya yaitu kepada pemerintah di daerah-daerah dalam hal pengaturan pemerintahan sehingga pemerintahan di daerah tersebut mempunyai pemerintahan sendiri.<sup>16</sup>

Rian Nugroho mendefinisikan desentralisasi sebagai desentralisasi kewilayahan yaitu pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada pemerintah wilayah di dalam Negara dan desentralisasi fungsional yaitu pelimpahan wewenang secara teknis dari pemerintah atasan kepada pemerintah bawahan yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.<sup>17</sup>

Syaukani mengartikan desentralisasi sebagai sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintah nasional dan pemerintah lokal dan masyarakat berbentuk pelimpahan kewenangan dengan tujuan untuk menyelenggarakan pemerintahan sehingga dapat menciptakan dan meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat.<sup>18</sup>

Ni'matul Huda mendefinisikan desentralisasi sebagai bentuk pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan

---

<sup>16</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 108

<sup>17</sup> Rian Nugroho. *Op.cit.*, hlm. 42

<sup>18</sup> Syaukani dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm. xvii.

pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.<sup>19</sup>

Sedangkan menurut Mardiasmo, desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah yang lebih rendah, tetapi termasuk juga pelimpahan beberapa kewenangan lembaga pemerintahan kepada pihak swasta yang terwujud dalam bentuk privatisasi.<sup>20</sup>

Pendapat-pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa desentralisasi merupakan bentuk pelimpahan kewenangan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri sehingga pemerintah daerah dapat lebih leluasa mengembangkan dan menggali potensi daerahnya secara bebas dan mandiri.

## **2. Konsep Otonomi Daerah**

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Hal tersebut mengandung pemahaman bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya yaitu dengan pemberian kesempatan dan keleluasaan untuk menerapkan sistem otonomi daerah.<sup>21</sup>

Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas menjelaskan tentang otonomi daerah sebagai

---

<sup>19</sup> Ni'matul Huda. *Op.cit.* hlm. 86

<sup>20</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: PT. Andi Offset, 2002), hlm. 34

<sup>21</sup> T.t., *UUD 1945 Sebelum dan Setelah Amandemen*, (Jakarta: Pustaka Tanah Air, 2011), hlm. 67

hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom disebut sebagai 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.<sup>22</sup>

Dalam kamus besar bahasa Indonesia, kata otonomi berasal dari kata *otonom* yang mempunyai makna *berdiri sendiri; dengan pemerintahan sendiri*. Sehingga dapat dijabarkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Muhammad Fauzan mendefinisikan otonomi yaitu kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian tersebut adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.<sup>23</sup>

Amrah Muslimin mendefinisikan otonomi sebagai bentuk pemerintahan sendiri. Secara dogmatif, pemerintahan tersebut digunakan dalam arti luas yang meliputi kegiatan membentuk perundang-undangan sendiri dan melaksanakannya sendiri.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> T.t., *UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Pustaka Widyatama, 2005), hlm. 4

<sup>23</sup> Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah; Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2006), 64

<sup>24</sup> M. Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1983), hlm. 36

Menurut Bagir Manan, otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan, otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara. Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.<sup>25</sup>

Ryaas Rasyid menjelaskan pengertian desentralisasi dan otonomi daerah pada dasarnya mempunyai perbedaan. Istilah otonomi cenderung pada *political aspect* (aspek politik kekuasaan negara). Sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun jika dilihat dari konteks *sharing of power* (pembagian kekuasaan), dalam praktiknya kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan. Artinya, jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu berhubungan dengan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah, demikian pula sebaliknya.<sup>26</sup>

Sebagian pakar menyatakan tidak ada perbedaan antara otonomi dan desentralisasi karena menurut mereka keduanya sama-sama membahas tentang kewenangan. Desentralisasi berkaitan dengan penyerahan kewenangan, sedangkan otonomi adalah kewenangan daerah otonom atas pemerintahannya. Sedangkan sebagian pakar yang lain menyatakan desentralisasi tidak sama dengan otonomi karena dilihat dari sudut pandang penyerahannya. Namun ketika dilihat dari sudut pandang kewenangan itu sendiri, tidak ada persoalan antara desentralisasi dengan

---

<sup>25</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001), hlm. 24

<sup>26</sup> Ryaas Rasyid, *Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 78

otonomi sebab keduanya mempunyai pengertian yang sama yaitu kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom dan kewenangan daerah otonom adalah mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.<sup>27</sup>

Dari pendapat para tokoh di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa otonomi daerah adalah pelaksanaan pemerintahan yang berpusat di daerah karena adanya penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola sendiri daerahnya secara mandiri.

#### **E. Metode Penelitian**

Sebuah penelitian ilmiah tentu memerlukan metode ilmiah dalam setiap tahap penelitiannya. Metode ilmiah adalah sebuah cara untuk mendapatkan atau menemukan pengetahuan yang benar dan bersifat ilmiah. Metode ilmiah mengharuskan adanya asas dan prosedur tertentu yang menjadi standarisasi dalam melakukan kegiatan ilmiah, semisal penelitian, penalaran dan analisis ilmiah. Sebuah penelitian tentu harus menggunakan metode penelitian yang sesuai dengan disiplin keilmuan yang menjadi basis penelitiannya. Penelitian hukum tentu harus menggunakan metode penelitian hukum. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Nuktoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum; Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 134

<sup>28</sup> Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2006), hlm. 42



## **1. Jenis dan Sifat Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian hukum empiris yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan menitik-beratkan pada penerapannya yang terjadi dalam masyarakat.<sup>29</sup> Jenis pendekatan hukum empiris digunakan dalam penelitian ini tujuannya adalah sebagai penguatan untuk memperoleh data primer yang lebih konsisten yaitu dengan menggunakan alat pengumpul data berbentuk wawancara.

Sifat penelitian ini adalah deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan untuk melukiskan dan menggambarkan tentang suatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu, secara terang dan seteliti mungkin. Dalam konteks penelitian ini adalah tentang pelaksanaan otonomi pemerintahan desa di Kecamatan Mayang, khususnya di Desa Mayang dan Desa Seputih Kabupaten Jember.

## **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kecamatan Mayang Kabupaten Jember, tepatnya di Desa Mayang dan Desa Seputih yang menjadi representasi dari keseluruhan desa yang ada di Kecamatan Mayang Kabupaten Jember.

## **3. Sumber data**

Proses penelitian pada umumnya mengumpulkan data sebagai sumber penelitian, baik data yang bersifat primer ataupun data yang bersifat sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung melalui mekanisme wawancara

---

<sup>29</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 34

di lapangan, sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan.<sup>30</sup>

Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan sumber data berupa:

- a. Data primer yang diperoleh melalui wawancara langsung dengan para responden.
- b. Data sekunder yaitu data yang bersumber dari buku-buku dan literatur, karya ilmiah, jurnal dan peraturan perundang-undangan dan data pendukung yang bersumber dari media cetak, media digital dan internet.

#### **4. Subjek dan Obyek Penelitian**

Subyek dalam penelitian ini adalah Kepala Desa Mayang, Kepala Desa Seputih beserta perangkatnya dan anggota BPD di Desa Mayang dan Desa Seputih yang mempunyai peranan penting dalam menjalankan program otonomi dalam pemerintah desa.

Sedangkan obyek dari penelitian ini adalah pelaksanaan program otonomi desa dalam Pemerintahan Desa Mayang dan Pemerintahan Desa Seputih Kecamatan Mayang Kabupaten Jember Jawa Timur.

---

<sup>30</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, Jakarta, 2009), hlm. 23

## 5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah:

- a. Wawancara yaitu penulis akan melakukan wawancara atau interview secara langsung kepada responden.
- b. Studi kepustakaan yaitu penelusuran dan mengkaji kepustakaan yang terkait dengan obyek penelitian.

## 6. Analisis Data

Seluruh data yang diperoleh dari penelitian, baik data primer ataupun data sekunder akan dikumpulkan secara sistematis dan selanjutnya akan dianalisa. Teknik analisa yang akan digunakan penulis adalah metode kualitatif yaitu uraian-uraian dan pembahasan yang dilakukan oleh peneliti terhadap data yang terkumpul akan dilakukan dengan cara menghubungkan data tersebut terhadap ketentuan perundang-undangan.<sup>31</sup>

Metode berfikir yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deduktif yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum dengan menghubungkannya kepada hal-hal yang bersifat khusus mengenai kenyataan atau temuan di lapangan.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 134

<sup>32</sup> Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm. 36

## **BAB II**

### **DESENTRALISASI, OTONOMI DAERAH DAN OTONOMI DESA**

Secara garis besar, dalam teori pemerintahan dikenal adanya dua model Negara. *Pertama* model Negara Federal. *Kedua*, model Negara Kesatuan. Model Negara Federal berangkat dari satu asumsi dasar bahwa negara federal dibentuk oleh sejumlah negara atau wilayah independen yang sejak awal memiliki kedaulatan atau semacam kedaulatan pada dirinya masing-masing. Negara atau wilayah tersebut kemudian melakukan kesepakatan untuk membentuk sebuah federasi. Negara-negara yang melakukan kesepakatan tersebut kemudian berganti status menjadi negara bagian atau wilayah administratif dengan nama tertentu dalam lingkungan negara.<sup>1</sup>

*Kedua*, model Negara Kesatuan. Model Negara Kesatuan asumsi dasarnya berbeda dari Negara Federal. Formasi Negara Kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari suatu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah, apalagi negara-negara karena semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Dasar asumsi itulah maka negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya. Kekuasaan daerah pada dasarnya adalah kekuasaan

---

<sup>1</sup> Andi A. Malarangeng dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi dan Federalisme*, (Jakarta: Kompas, 1999), hlm. 76

pusat yang didesentralisasikan dan selanjutnya terbentuklah daerah-daerah otonom.<sup>2</sup>

Moh. Mahfud MD mengatakan bahwa adanya desentralisasi dan otonomi daerah dapat juga dipandang sebagai bagian penting dari prinsip-prinsip negara hukum sebab dengan desentralisasi dan otonomi dengan sendirinya pembatasan kekuasaan seperti yang dituntut di dalam negara hukum dan penganut konstitusionalisme.<sup>3</sup>

## **A. Desentralisasi**

### **1. Konsep Desentralisasi**

Negara yang berbentuk kesatuan tidak mungkin ada daerah yang bersifat “*staat*” sebab akan timbul hubungan hukum antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Secara teoritis, ada dua model sistem yang dapat digunakan dalam sistem negara yang berbentuk kesatuan yaitu model sistem sentralisasi dan model sistem desentralisasi. Kedua model sistem tersebut hanyalah terbatas sebagai model sebab secara empirik di seluruh dunia, tidak ada negara yang menggunakan model sistem tersebut secara ekstrim dan sepenuhnya.<sup>4</sup>

Sistem sentralisasi memberikan kewenangan penuh kepada pusat untuk mengelola pemerintahannya sehingga pemerintah daerah terkooptasi oleh kekuasaan pemerintah pusat. Sedangkan sistem desentralisasi memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola pemerintahannya secara

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 80

<sup>3</sup> Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik ...,op.cit.* hlm. 187

<sup>4</sup> Muchsan, “Kajian Yuridis Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Yang Seluas-luasnya.” Makalah Seminar Nasional “*Otonomi Daerah Dalam Perspektif Ekonomi dan Bisnis*”, Fakultas Ekonomi Universitas Pembangunan Nasional Veteran, Yogyakarta, 7 Desember 1999, hlm. 11

mandiri. Pemerintah daerah juga mendapat kewenangan mengatur rumah tangganya sendiri dan di sebut daerah otonom.

Pemberian otonomi kepada daerah pada hakekatnya merupakan manifestasi dari sistem desentralisasi dalam pemerintahan di suatu negara. Sebagai sebuah konsep, desentralisasi tumbuh dan berkembang sesuai dengan tuntutan zaman dan kebutuhan negara demokrasi. Sebagai salah satu sendi negara demokratis, desentralisasi merupakan pilihan yang tepat dalam menjawab berbagai masalah yang timbul dan dihadapi negara di masa kini dan mendatang. Secara etimologis, desentralisasi berasal dari bahasa latin *de* yang artinya lepas dan *centrum* yang artinya pusat. Oleh karena itu, jika digabungkan dapat diartikan sebagai melepaskan diri dari pusat.<sup>5</sup>

Amrah Muslimin mengartikan desentralisasi dengan membaginya dalam 3 kategori, yaitu:<sup>6</sup>

- a. Desentralisasi politik (devolusi) adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik didaerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.
- b. Desentralisasi fungsional (*functional decentralisatie*) adalah pemberian hak dan kewenangan kepada golongan-golongan yang mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu.
- c. Desentralisasi kebudayaan (*culture decentralisatie*) yaitu memberikan hak kepada golongan-golongan kecil dalam masyarakat minoritas untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama dan lain-lain). Dalam kebanyakan negara, kewenangan ini diberikan kepada kedutaan-kedutaan asing demi pendidikan warga negara masing-masing negara dari kedutaan yang bersangkutan.

---

<sup>5</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 117

<sup>6</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, 1978), hlm. 5-6

Dari pembagian di atas, yang digunakan oleh penulis adalah desentralisasi politik yaitu pemberian dan penyerahan kewenangan kepada badan-badan politik di daerah yaitu badan-badan yang mewakili rakyat dalam suatu daerah yang menduduki posisinya di lembaga pemerintahan melalui mekanisme yang telah ditentukan dalam pemerintahan daerahnya.

RDH Koesoemahatmadja memberikan definisi atas desentralisasi sebagai desentralisasi ketatanegaraan (*staatkundige decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuatan perundang-undangan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya.<sup>7</sup> Koesoemahatmadja membaginya menjadi 2 macam, yaitu:

- a. Desentralisasi Teritorial (*territoriale decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing.
- b. Desentralisasi Fungsional (*functionale decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu.

Pendapat Koesoemahatmadja di atas yang digunakan sebagai rujukan oleh penulis adalah desentralisasi teritorial yaitu pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Rondinelli mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer perencanaan, pengambilan keputusan dan atau kewenangan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi pusat di daerah, unit administrasi lokal, organisasi semi otonom dan *parastatal* (perusahaan), pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah. Perbedaan konsep desentralisasi ditentukan terutama berdasarkan tingkat

---

<sup>7</sup> RDH Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Bandung: Bina Cipta, 1979), hlm. 15 - 17

kewenangan untuk perencanaan, memutuskan dan mengelola kewenangan yang ditransfer oleh pemerintah pusat dan besaran otonomi yang diterima untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut.<sup>8</sup>

Menurut Bagir Manan, desentralisasi dalam negara kesatuan berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintah lebih rendah, baik teritorial atau fungsional, yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.<sup>9</sup>

Menurut Hazairin dalam The Liang Gie, desentralisasi adalah suatu penyerahan kekuasaan pemerintah pusat kepada bawahannya yaitu kepada pemerintah di daerah-daerah dalam hal pengaturan pemerintahan sehingga pemerintahan di daerah tersebut mempunyai pemerintahan sendiri.<sup>10</sup>

Rian Nugroho mendefinisikan desentralisasi sebagai desentralisasi kewilayahan yaitu pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah wilayah di dalam Negara, dan desentralisasi fungsional yaitu pelimpahan wewenang secara teknis dari pemerintah atasan kepada pemerintah bawahan yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.<sup>11</sup>

Sedangkan menurut Mardiasmo, desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah yang lebih

---

<sup>8</sup> Dennis A. Rondinelli, *Decentralization in Developing Countries: A View of Recent Experience*, (Washington DC: The World Bank, 1983), Dikutip dari Syarif Hidayat, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif State-Society Relation*, (Jakarta: Jurnal Poelitik Vol. 01 No. 01 Tahun 2008), hlm. 1

<sup>9</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 16

<sup>10</sup> The Liang Gie. *Op.cit.* hlm. 108

<sup>11</sup> Rian Nugroho. *Op.cit.* hlm. 42



rendah, tetapi termasuk juga pelimpahan beberapa kewenangan lembaga pemerintahan kepada pihak swasta yang terwujud dalam bentuk privatisasi.<sup>12</sup>

Syaukani mengartikan desentralisasi sebagai sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal dan masyarakat berbentuk pelimpahan kewenangan dengan tujuan untuk menyelenggarakan pemerintahan sehingga menciptakan dan meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat.<sup>13</sup>

Ni'matul Huda mendefinisikan desentralisasi sebagai bentuk pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.<sup>14</sup>

Sedangkan menurut Moh. Mahfud MD, desentralisasi adalah pemencaran kekuasaan secara vertikal sebagai bentuk pemisahan dan atau pembagian kekuasaan. Pemencaran kekuasaan secara horizontal (kesamping) melahirkan lembaga-lembaga negara di tingkat pusat yang berkedudukan sejajar seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif yang diatur dengan mekanisme *checks and balances*. Pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.<sup>15</sup>

Unsur pemencaran kekuasaan negara (*spreiding van de staatsmacht*) sebagai upaya membatasi kekuasaan pemerintah atau negara sangat erat kaitannya dengan

---

<sup>12</sup> Mardiasmo. *Op.cit.* hlm. 34

<sup>13</sup> Syaukani dkk. *Op.cit.* hlm. xvii.

<sup>14</sup> Ni'matul Huda. *Op.cit.* hlm. 86

<sup>15</sup> Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik ...op.cit.*, hlm. 187

rumah tangga. Penyerahan atau memberikan ataupun mengakui berbagai urusan pemerintahan diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga daerah. Hal ini mengandung arti bahwa pemerintah pusat membatasi atau dibatasi kekuasaannya untuk tidak mengatur dan mengurus lagi urusan pemerintahan daerah tersebut. Pemencaran kekuasaan negara dalam bentuk rumah tangga juga mengandung makna pengakuan akan kemajemukan sebagai salah satu asumsi kedaulatan rakyat.<sup>16</sup>

Menurut Bird dan Vaillancort, ada tiga variasi desentralisasi dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan oleh daerah. *Pertama*, desentralisasi yang berarti pelepasan tanggungjawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau kepada pemerintah daerah. *Kedua*, delegasi berhubungan dengan suatu situasi di mana daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah. *Ketiga*, devolusi (pelimpahan) berhubungan dengan suatu situasi yang bukan saja berimplementasi tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan dan berada di daerah.<sup>17</sup>

Beberapa ahli lainnya seperti Davey<sup>18</sup>, Ichlasul Amal dan Nasikun,<sup>19</sup> Mills<sup>20</sup> sepakat untuk menggunakan istilah desentralisasi untuk pengertian yang luas.

---

<sup>16</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 36

<sup>17</sup> M. Richard Bird dan Francois Vaillancourt, *Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000), hlm. 27

<sup>18</sup> Kenneth J. Davey, *Pembiayaan Pemerintah Daerah: Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*. Terjemahan Aminullah dkk, (Jakarta: UI Press, 1988), hlm 54

<sup>19</sup> Ichlasul Amal dan Nasikun, *Desentralisasi dan Prospeknya : Pelajaran dari PSW Dalam Pengalaman PPW dan Strategi Pembangunan Pedesaan di Indonesia*, (Yogyakarta: P3PK UGM, 1990), hlm. 43

Menurut mereka, istilah desentralisasi mencakup baik desentralisasi administrasi maupun desentralisasi politik.

Menurut pengertian Pasal 1 huruf (e) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan kewenangan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>21</sup>

Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan jelas mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>22</sup>

Pemahaman desentralisasi dari kedua undang-undang di atas adalah desentralisasi teritorial. Hal tersebut senada dengan Pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi:

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- b. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

---

<sup>20</sup> Anne Mills, *Isu dan Konsep Desentralisasi*, dalam Anne Mills dkk, *Desentralisasi Sistem Pelayanan Kesehatan*, Terjemahan oleh Laksono Trisnantoro, (Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 1991), hlm. 19

<sup>21</sup> T.t., *Undang-Undang Otonomi Daerah 1999*, (Bandung: Citra Umbara, 2001), hlm. 11

<sup>22</sup> T.t., *Undang-Undang Otonomi Daerah 1999*, (Bandung: Fokus Media, 2004), hlm. 4

- e. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- f. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.<sup>23</sup>

Namun terlepas dari berbagai perbedaan pendefinisian di atas, pada hakekatnya desentralisasi bertujuan untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan baik sehingga cita-cita kesejahteraan dan keadilan masyarakat akan terlaksana dengan baik.

## **2. Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**

Desentralisasi administratif atau yang sering disebut dengan dekonsentrasi adalah bentuk pendelegasian sebagian kekuasaan administratif kepada pejabat-pejabat birokrasi atau aparat pemerintahan pusat yang ditempatkan di lapangan (wilayah). Aparat ini tidak memiliki kekuasaan politik untuk membuat keputusan atau kebijakan publik. Mereka hanya mempunyai kewenangan administratif untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan di tingkat pusat. Pejabat-pejabat di lapangan (*field administrator*) hanya bekerja atas dasar rencana dan anggaran yang sudah ditentukan oleh pemerintah pusat. Dalam dekonsentrasi berarti *redistribusi* tanggungjawab administratif hanya di antara badan-badan perwakilan atau agen-agen pemerintah pusat karena dekonsentrasi hanya

---

<sup>23</sup> T.t., *UUD 1945 dan Amandemennya*, (Surakarta: Al-Hikmah, 2002), hlm. 22-23

melibatkan pemindahan fungsi administratif bukan kekuasaan politik, maka dekonsentrasi merupakan bentuk desentralisasi yang lemah.

Desentrasi politik (devolusi) merupakan pendelegasian sebagian wewenang dan tanggungjawab membuat keputusan dan pengendalian atas sumber-sumber daya kepada instansi pemerintah regional yang memiliki lembaga perwakilan dan memiliki kekuasaan pemerintah. Devolusi mempunyai karekteristik dasar tertentu, yaitu:<sup>24</sup>

- a. Pemerintah setempat (daerah/lokal) bersifat otonom dan secara jelas merasa sebagai tingkatan yang terpisah di mana penggunaan kewenangan pusat kurang atau tidak langsung.
- b. Pemerintah setempat memiliki batas yang jelas dan diakui secara sah karena memiliki kekuasaan dan menyelenggarakan fungsi-fungsi politik.
- c. Pemerintah daerah berkedudukan sebagai badan hukum dan memiliki kekuasaan untuk menjamin sumber daya menyelenggarakan fungsinya.
- d. Devolusi mengandung pengertian bahwa pemerintah setempat adalah institusi yang menyediakan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat setempat kepada mereka untuk berpartisipasi dalam masalah-masalah setempat.
- e. Dalam devolusi terdapat hubungan timbal balik, saling menguntungkan dan koordinatif antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Penjelasan-penjelasan di atas dapat dipahami bahwa desentralisasi mencakup pemerintahan wilayah administratif dan pemerintahan daerah otonom. Dalam pemerintahan wilayah administratif ditandai dengan adanya aparat dan

---

<sup>24</sup> Syarif Hidayat, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif State-Society Relation*, (Jakarta: Jurnal Poelitik Vol. 01 No. 01 Tahun 2008), hlm. 1 -7

pejabat-pejabat birokrasi pemerintahan pusat yang ditugaskan di daerah sebagai pejabat lapangan (*field administrator*). Pejabat tersebut tidak memiliki kekuasaan politik namun hanya kewenangan administratif guna melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan di tingkat pusat. Sedangkan dalam pemerintahan daerah otonom, ciri utamanya adalah memiliki kekuasaan pemerintahan tingkat daerah (lembaga eksekutif). Lembaga-lembaga tersebut memiliki kewenangan politik untuk membuat kebijakan publik.

Seberapa jauh desentralisasi dapat dinilai dengan jelas tergantung dari apa yang sudah dilakukan pemerintah daerah, apakah lebih bersifat dekonsentrasi, delegasi atau devolusi. Hal ini juga tergantung pada sudut pandang seseorang yang mengamatinya, apakah desentralisasi dipandang sebagai pemecahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang sifatnya *top down* (dari atas ke bawah) atau *bottom up* (dari bawah ke atas).<sup>25</sup>

Pendekatan atas proses desentralisasi dari bawah ke atas (*bottom up*) umumnya menekankan nilai-nilai politis. Misalnya adanya kemauan pemerintahan untuk menerima saran dan partisipasi politik lokal dan efisiensi alokasi dalam perbaikan kesejahteraan. Desentralisasi secara umum tidak hanya akan menghasilkan pengadaan pelayanan yang efisien dan adil melalui pemanfaatan pengetahuan lokal, tetapi juga akan merangsang partisipasi demokrasi yang lebih besar. Pendekatan atas proses desentralisasi dari atas ke bawah (*top down*) umumnya menekankan nilai-nilai pelayanan. Misalnya, meningkatkan efisiensi manajemen pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan nasional.

---

<sup>25</sup> M. Richard Bird dan Francois Vaillancourt. *Op.cit.*, hlm. 29

Mills<sup>26</sup> mengemukakan bahwa desentralisasi mempunyai tujuan filosofis, ideologis dan pragmatis. Secara filosofis dan ideologis, desentralisasi dianggap sebagai tujuan politik yang penting karena munculnya partisipasi masyarakat dan kemandirian daerah dan untuk menjamin kecermatan pejabat-pejabat pemerintah terhadap masyarakatnya. Dalam tingkat pragmatis, desentralisasi dianggap sebagai cara untuk mengatasi berbagai hambatan institusional, fisik dan administratif dalam pembangunan. Semisal meningkatkan kontrol daerah dapat menghasilkan respon lebih baik akan kebutuhan masyarakat, meningkatkan pengelolaan sumber daya dan logistik dan meningkatkan motivasi-motivasi pejabat-pejabat lokal.

Dengan demikian, desentralisasi dapat mendukung dan mengacu pelaksanaan pembangunan. Desentralisasi juga dilihat sebagai suatu cara untuk mengalihkan beberapa tanggungjawab pembangunan mulai dari pusat sampai daerah. Dalam suatu daerah yang memiliki keanekaragaman daerah, terkadang timbul pertentangan antar berbagai kelompok penduduk, desentralisasi merupakan cara untuk memberi hak otonomi yang lebih besar tanpa meninggalkan kesatuan nasional.

Desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia mengacu pada pembentukan suatu area yang disebut daerah otonom yang merupakan tempat atau ruang lingkup di mana kewenangan yang diserahkan dari pusat akan diatur, diurus dan dilaksanakan. Daerah otonom tersebut berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Urusan-urusan tersebut mula-mula

---

<sup>26</sup> Anne Mills. *Op.cit.*, hlm. 23

sebagai urusan pemerintah pusat, kemudian setelah diserahkan kepada daerah menjadi urusan daerah yang sifatnya otonom. Dengan demikian, otonomi daerah bersumber dari desentralisasi atau dengan kata lain, antara otonomi daerah dan desentralisasi terjadi *interdependen* (saling membutuhkan) dan saling ada keterkaitan.

## **B. Otonomi Daerah**

### **1. Konsep Otonomi Daerah**

Dalam kamus bahasa Indonesia, kata otonomi berawal dari kata “otonom” yang berarti “berdiri sendiri; dengan pemerintahan sendiri”. Dengan demikian, otonomi daerah bermakna hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>27</sup>

Secara etimologi, otonomi berasal dari kata *oto = auto* yang berarti sendiri dan *nomoi (nomos)* yang berarti undang-undang atau aturan. Sehingga ketika digabung mempunyai makna mengatur sendiri, wilayah atau bagian negara atau kelompok yang memerintah sendiri. Kaitannya dengan ilmu pemerintahan, otonomi dapat diartikan sebagai mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri. Kata *autonomie* diartikan sebagai pengaturan oleh undang-undang urusan rumah tangga persekutuan hukum rendahan secara masing-masing terpisah dalam rangka hubungan yang lebih besar.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi III, Cetakan Kedua, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), hlm. 167

<sup>28</sup> S.F Marbun, *Otonomi Daerah 1945 – 2005; Proses dan Realita, Perkembangan Otda, Sejak Zaman Kolonial Sampai Saat Ini*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), hlm. 170.



Pengertian otonomi banyak dikemukakan oleh para ahli. Van der Pot menyatakan bahwa pada pokoknya otonomi mempunyai makna peraturan pemerintahan dari urusan sendiri, yang di dalam undang-undang dasar dinamakan “rumah tangga sendiri”. C.J. Fransen merumuskan otonomi sebagai hak untuk mengatur urusan-urusan daerah atau setempat dan juga menyesuaikan peraturan-peraturan yang sudah dibuat dengannya.<sup>29</sup>

Scricke menyatakan bahwa *autonomie* sebagai sebuah kemandirian (*Eigen Messterschap*), kebebasan (*Zelstanddghheid*), tetapi bukan sebagai “*onafhankelinjkeheid*”. Sedangkan Logemann menyatakan bahwa otonomi berarti memberikan kesempatan kepada pemerintahan lokal untuk mempergunakan prakarsa sendiri dari segala macam kekuasaannya dan mengurus kepentingan penduduk. Kekuasaan bertindak merdeka (*Vrijbeweging*) yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri di sebut dengan otonomi.<sup>30</sup>

Rian Nugroho dalam bukunya menyatakan bahwa otonomi bermakna “memerintah sendiri” yang dalam wacana administrasi publik bermakna daerah yang memerintah sendiri dinamakan daerah otonomi (*Local Self Government*).<sup>31</sup>

Warsito Utomo menegaskan bahwa secara konseptual ataupun formulatif, tidaklah salah mengatakan bahwa otonomi pada hakekatnya atau maknanya adalah demokrasi di tingkat lokal atau demokrasi di daerah, sebab dalam

---

<sup>29</sup> *Ibid.* hlm. 179

<sup>30</sup> M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Alumni, 1975), hlm. 20

<sup>31</sup> Rian Nugroho. *Op.cit*, hlm. 46

penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan.<sup>32</sup>

Ateng Syafrudin memaknai otonomi sebagai sebuah kebebasan atau kemandirian (*Zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan terbatas atau kemandirian tersebut berwujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.<sup>33</sup> 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 bahwa hakikat otonom adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk satuan yang bebas dan merdeka (*Zelfstadigheid* bukan *onafhankelijkheid*).<sup>34</sup>

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

---

<sup>32</sup> Warsito Utomo, *Dinamika Administrasi Publik, Analisis Empiris Seputar Isu-Isu Kontemporer Dalam Administrasi Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 133

<sup>33</sup> Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Bandung: Binacipta, 1985), hlm. 5

<sup>34</sup> *Ibid.* hlm. 65

memungkinkan daerah bisa mengembangkan diri dan mengubah kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik.<sup>35</sup>

Prof. Amrah Muslimin menjelaskan bahwa secara dogmatis, pemerintahan di sini dipakai dalam arti yang luas, seraya mengutip ajaran Vollen Hoven, otonomi yang dimaksud meliputi kegiatan membentuk perundangan sendiri dan melaksanakannya sendiri.<sup>36</sup>

Bagir Manan berpendapat bahwa otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintah untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan, otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara. Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.<sup>37</sup>

Nuktoh Arfawie Kurde mengungkapkan bahwa ada yang menyamakan arti otonomi dengan arti desentralisasi, tetapi ada juga yang membedakannya. Bagi mereka yang menyamakannya melihat bahwa kedua-duanya mengenai “wewenang” yaitu desentralisasi mengenai “penyerahan wewenang”, sedangkan otonomi daerah adalah “kewenangan daerah otonom”. Bagi mereka yang membedakannya melihat dari sudut “penyerahannya” dan dari sudut “kewenangannya” itu sendiri. Apapun arti otonomi dan desentralisasi, disamakan atau dibedakan, keduanya mengenai “kewenangan” yaitu kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom dan

---

<sup>35</sup> Tim Lapera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Lapera Pustaka Utama, 2001), hlm. 154 - 155

<sup>36</sup> M. Solly Lubis. *Op.cit.*, hlm. 36

<sup>37</sup> Bagir Manan. *Op.cit.*, hlm. 24

kewenangan daerah otonom berfungsi untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.<sup>38</sup>

Rienow, dalam Bagir Manan, berpendapat bahwa ada dua alasan pokok atas kebijaksanaan membentuk pemerintahan di daerah. *Pertama*, untuk membangun kebiasaan agar masyarakat memutuskan sendiri sebagian kepentingannya yang berkaitan langsung dengan mereka. *Kedua*, memberikan peluang dan kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang bermacam-macam untuk membuat aturan-aturan dan programnya sendiri.<sup>39</sup>

Dengan demikian, tujuan dari pemberian otonomi daerah sejatinya berorientasi kepada pembangunan yaitu pembangunan dalam arti luas yang meliputi semua segi kehidupan dan penghidupan, sehingga otonomi daerah lebih condong merupakan kewajiban dari pada hak. Hal tersebut berarti bahwa daerah berkewajiban melancarkan jalannya pembangunan dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggungjawab sebagai sarana untuk mencapai cita-cita bangsa yaitu adil dan makmur. Selain itu, otonomi daerah juga bertujuan untuk menguatkan integrasi nasional dan sebagai pendidikan politik. Terkait dengan pembagian kekuasaan, otonomi merupakan tindakan pemberdayaan sumber daya yang terdapat di daerah serta merupakan bentuk penghargaan terhadap masyarakat di daerah. Namun tidak sedikit juga dampak yang ditimbulkan atas kebijakan otonomi daerah, semisal otonomi daerah juga sebagai instrumen legitimasi untuk memindahkan korupsi dan manipulasi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah

---

<sup>38</sup> Nuktoh Arfawie Kurde. *Op.cit.*, hlm. 134

<sup>39</sup> Bagir Manan. *Op.cit.*, hlm. 136 - 143

sehingga otonomi daerah selain sebagai pemecah masalah juga menjadi masalah itu sendiri dalam tataran pelaksanaannya.<sup>40</sup>

Terlepas dari itu semua, otonomi seyogyanya dijadikan salah satu garda penjaga negara kesatuan. Sebagai penjaga negara kesatuan, otonomi memikul beban dan pertanggungjawaban pelaksanaan tata pemerintahan yang demokratis berdasarkan atas hukum untuk mewujudkan pemerataan kemakmuran, kesejahteraan, keadilan, baik sektor ekonomi, politik maupun sosial dengan cara menghormati dan menjunjung perbedaan-perbedaan antara daerah baik atas dasar sosial, budaya, ekonomi, geografi dan lainnya. Pengakuan atas berbagai perbedaan tersebut sangat penting untuk menunjukkan bahwa kehadiran daerah tetap penting di tengah-tengah tuntutan kesatuan. Inilah yang disebut almarhum Prof. Sudiman Kartohadiprodo sebagai "*perbedaan dalam kesatuan dan kesatuan dalam perbedaan*".<sup>41</sup>

## **2. Otonomi Daerah Dalam Telaah Normatif**

Dalam perjalanan sejarah peraturan perundang-undangan Indonesia sejak sebelum dan awal kemerdekaan, paham otonomi telah dipergunakan dalam semua sistem rumah tangga daerah dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Semenjak kemerdekaan sampai sekarang telah terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kebijakan otonomi daerah, yaitu:

---

<sup>40</sup> Asep Norjaman, dalam Andi A. Malarangeng, *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis dan Praktis*, (Malang: Bigraf, 2001), hlm. 132

<sup>41</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ... Op.cit.*, hlm. 143

a. Undang-Undang Dasar 1945

Pasal 18 ayat (2) menjelaskan bahwa pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten dan kota mempunyai kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 18 ayat (5) menjelaskan bahwa pemerintah daerah dapat melaksanakan seluruh urusan pemerintahan di daerahnya kecuali urusan-urusan yang tidak boleh dilaksanakan karena adanya ketentuan dan menjadi wewenang pemerintah pusat dan diatur oleh undang-undang.

Pasal 18 ayat (6) dan ayat (7) menjelaskan bahwa pemerintah daerah dalam menjalankan hak otonominya diberikan wewenang untuk membuat aturan perundang-undangan di daerah yang akan diberlakukan di daerahnya sebagai bentuk pengaturan atas urusan-urusan yang dilaksanakan. Sebagai bentuk ikatan otonomi, dalam pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah, peraturan daerah yang dikeluarkan harus disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>42</sup>

b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengaturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.

Pasal 2 undang-undang ini menyebutkan bahwa rakyat daerah, bersama-sama dengan Komite Nasional Daerah diangkat menjadi Badan Perwakilan Daerah yang dipimpin oleh kepala daerah dan berhak mengatur rumah tangga daerahnya, dengan catatan tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat

---

<sup>42</sup> Indra Nolid, *Undang-Undang Dasar 1945*, (Bandung: Pustaka Tanah Air, 2011), hlm. 24-25

dan peraturan daerah di atasnya. Mengingat undang-undang ini adalah peraturan pertama negara yang baru merdeka dan masih terjadi gejolak di mana-mana, maka undang-undang ini menganut prinsip otonomi rumah tangga formil. Kebijakan otonomi daerah pada masa ini lebih menitik-beratkan pada dekonsentrasi. Kepala daerah hanya kepanjangan tangan pemerintah pusat.

c. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa daerah Negara Republik Indonesia terdiri dari tiga tingkatan yaitu pemerintahan provinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil) Negeri, Marga dan sebagainya. Pemerintahan daerah tersebut mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Ayat (2) menjelaskan bahwa daerah yang sudah mempunyai hak-hak, asal-usul dan pemerintahan sendiri sebelum kemerdekaan (semisal pemerintahan kerajaan di Solo dan Yogyakarta) ditetapkan dan diakui sebagai daerah istimewa yang tingkatannya sama dengan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan desa. Sehingga pemerintahan dengan sifat istimewa juga mempunyai hak untuk mengurus dan mengatur pemerintahan daerahnya sendiri.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 memberi hak otonomi dan *madebewind* yang seluas-luasnya kepada daerah. Mulai tahun ini, kebijakan otonomi daerah lebih menitik beratkan pada desentralisasi. Tetapi masih ada

dualisme peran kepala daerah. Satu sisi, kepala daerah mempunyai peran besar untuk daerah, tetapi di sisi lainnya masih menjadi alat pemerintahan pusat.

d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Pasal 1 ayat (1) dalam undang-undang ini mendefinisikan daerah sebagai daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri atau disebut dengan nama lain yaitu “*daerah swatantra*” dan “*daerah istimewa*” yang semuanya itu dimaksudkan sebagai daerah otonom.

Pasal 2 ayat (1) menjelaskan tentang klasifikasi daerah otonom dalam pemerintah daerah yang sifatnya hierarkis, namun tetap mempunyai wewenang luas untuk mengatur daerahnya. Daerah dalam pasal ini digolongkan dalam daerah besar dan kecil yang mempunyai hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Daerah dikelompokkan dalam tiga (2) tingkat yaitu Daerah Tingkat I yaitu pemerintah provinsi, Daerah Tingkat II yaitu pemerintah kabupaten dan Daerah Tingkat III yaitu pemerintah desa.

Gambaran dua pasal tersebut di atas, terlihat jelas bahwa dalam UU No. 1 Tahun 1957 menganut sistem otonomi riil yang seluas-luasnya. Kebijakan otonomi daerah pada masa ini masih bersifat dualisme, di mana kepala daerah bertanggungjawab penuh kepada DPRD, tetapi juga masih sebagai alat kepanjangan tangan pemerintah pusat.



e. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959.

Pada masa ini kebijakan otonomi daerah lebih menekankan dekonsentrasi. Melalui Penpres ini, kepala daerah diangkat oleh pemerintah pusat terutama dari kalangan pamong praja. Sifat pemerintahan tetap otonomi, namun ada dualisme kepemimpinan dan bidang urusan pemerintahan di daerah yaitu daerah pemerintahan umum yang merupakan kepanjangan tangan pemerintah pusat dalam hal ini adalah pamong praja, dan pemerintahan otonomi dan tugas pembantuan yang mengurus urusan daerahnya sendiri.

f. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.

Pasal 1 ayat (1) menyebutkan daerah dibagi dalam daerah besar dan daerah kecil sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 UUD 1945. Daerah besar dan daerah kecil ini mempunyai hak penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Pasal 1 ayat (5) menyebut pemerintah daerah sebagai pemerintahan yang setingkat lebih atas. Maksud dari definisi tersebut adalah setingkat lebih atas yaitu Daerah Tingkat I bagi Daerah Tingkat II yang terletak dalam wilayah Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II merupakan jenjang yang lebih tinggi di atas Daerah Tingkat III yang wilayahnya berada dalam Wilayah Tingkat II.

Undang-undang tersebut menjelaskan bahwa kebijakan otonomi daerah menitik beratkan pada desentralisasi dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya bagi daerah. Sedangkan dekonsentrasi diterapkan hanya sebagai pelengkap saja.

g. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Undang-undang ini menganut prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab. Setelah terjadinya G.30.S.PKI, pada dasarnya telah terjadi kevakuman dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sampai dikeluarkannya UU No. 5 Tahun 1974 yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sejalan dengan kebijakan ekonomi pada awal Orde Baru, maka pada masa berlakunya UU No. 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.

h. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang ini menganut prinsip otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Pada masa ini terjadi lagi perubahan yang menjadikan pemerintah daerah sebagai titik sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengedepankan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab.

i. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menganut prinsip otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab, penyelenggaraan otonomi yang berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan

rakyat, menjamin hubungan serasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

### **3. Asas-Asas Otonomi Daerah**

Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, maka UU No. 32 Tahun 2004 menganut asas otonomi luas sebagaimana tertuang dalam penjelasan angka (1) huruf b yang berbunyi “prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini”. Dalam hal prinsip otonomi, UU No. 32 Tahun 2004 menganut prinsip yang sama dengan UU No. 22 Tahun 1999 yaitu otonomi luas dalam rangka demokratisasi.<sup>43</sup>

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu, melalui otonomi luas, daerah diharapkan dapat mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan secara potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem negara kesatuan. Oleh karena itu, kebijakan otonomi daerah di Indonesia bukanlah tidak memiliki landasan hukum yang kuat. Ketika pendiri republik ini menyusun konstitusi negara, khususnya Pasal 18 UUD 1945 memuat catatan peraturan sebagai berikut:

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi tersebut dibagi atas kabupaten dan kota,

---

<sup>43</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006), hlm. 232

yang tiap-tiap provinsi, kabupaten kota tersebut mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

- b. Pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan-urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- e. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- f. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah (Perda) dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tata cara menyelenggarakan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Prof. Bagir Manan menjelaskan bahwa dasar-dasar untuk memahami secara tepat atas pemerintahan daerah dalam UUD 1945 Pasal 18 adalah: *Pertama*, pemerintahan daerah merupakan susunan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; *Kedua*, pemerintah daerah yang dikehendaki adalah pemerintah daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sebagai bentuk daerah otonom; *Ketiga*, pemerintah daerah tersusun dari sebanyak-banyaknya dua tingkat. Desa dan satuan daerah seperti desa merupakan satuan pemerintahan di bawah. Dengan demikian akan nyata bahwa pemerintahan desa merupakan kesatuan yang integral dalam susunan pemerintahan daerah; *Keempat*,

pemerintah daerah disusun dengan memperhatikan hak-hak, asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa yaitu desa, satuan semacamnya dan pemerintahan asli lainnya yang kemudian dibentuk *swapraja*. Kelima, pemerintah daerah diselenggarakan berdasar otonomi seluas-luasnya.<sup>44</sup>

Pasal 20 UU No. 32 Tahun 2004 menjelaskan perihal asas-asas penyelenggaraan pemerintahan sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas:
  - Asas kepastian hukum
  - Asas tertib penyelenggaraan negara
  - Asas kepentingan umum
  - Asas keterbukaan
  - Asas proporsionalitas
  - Asas profesionalitas
  - Asas akuntabilitas
  - Asas efisiensi
  - Asas efektifitas
- b. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dari uraian tersebut tampak jelas bahwa antara desentralisasi, otonomi dan tugas pembantuan satu sama lain saling berhubungan. Otonomi dan tugas pembantuan merupakan bentuk-bentuk dari desentralisasi dan dalam tugas pembantuan masih terkandung hak otonomi seperti dengan cara bagaimana melaksanakan urusan tugas pembantuan tersebut diserahkan sepenuhnya kepada daerah.

---

<sup>44</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat. Op.cit.*, hlm. 176

Bagir Manan menilai bahwa hal tersebut selain tidak sesuai dengan perkembangan, ada manfaat lain untuk tidak menarik garis pemisah yang tajam dan tegas antara otonomi dan tugas pembantuan. Tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan semacam “terminal” menuju “penyerahan penuh” suatu urusan kepada daerah dan tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh, ditinjau dari kaitan tugas pembantuan dengan desentralisasi dan hubungan antara pusat dan daerah. Pelaksanaan tugas pembantuan seharusnya bertitik tolak dari hal sebagai berikut:<sup>45</sup>

- a. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Oleh karena itu, seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan.
- b. Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan. Dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi walaupun terbatas pada cara pelaksanaannya. Oleh karena itu, daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan.
- c. Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi yaitu mengandung unsur “penyerahan” bukan “penugasan”. Namun yang membedakannya adalah otonomi berbentuk penyerahan sepenuhnya, sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

C.S.T. Kansil dalam membahas persoalan pemerintahan daerah di Indonesia berpendapat bahwa terdapat tiga asas yang perlu diperhatikan dalam penyelenggaraan otonomi pemerintahan daerah, yaitu:<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> *Ibid.* hlm. 180.

<sup>46</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia: Hukum Administrasi Daerah*. Cetakan Kedua. (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm. 2 – 4

a. Asas Desentralisasi.

Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah tersebut. Dengan demikian, prakarsa, wewenang dan tanggungjawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan sepenuhnya menjadi tanggungjawab daerah tersebut, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan dan pelaksanaannya maupun mengenai pendanaannya. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah tersebut.

b. Asas Dekonsentrasi.

Asas dekonsentrasi adalah asas yang menyatakan bahwa pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Tanggungjawab tetap ada pada pemerintah pusat. Baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggungjawab pemerintah pusat. Unsur pelaksanaannya dikordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku wakil pemerintah pusat.

Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi yakni tidak semuanya urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi.

### c. Asas Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan adalah asas yang menyatakan bahwa tugas pembantuan ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi tugas. Misalnya, pemerintah kotamadya menarik pajak-pajak tertentu seperti pajak kendaraan yang sebenarnya menjadi hak dan urusan pemerintah pusat.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut di atas, jelaslah bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administrasi. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak dan berwenang serta berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Daerah dibentuk berdasarkan asas desentralisasi. Wilayah administrasi adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan tugas pemerintahan umum di daerah. Wilayah ini dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi. Syarat-syarat dibentuknya suatu daerah antara lain adalah :<sup>47</sup>

- 1) Mempunyai kemampuan ekonomi sehingga dapat membiayai kehidupan rumah tangganya sendiri.
- 2) Penentuan jumlah penduduknya.
- 3) Penentuan luas daerahnya.
- 4) Memperhatikan pertahanan dan keamanan nasional
- 5) Membina stabilitas politik dan kesatuan bangsa
- 6) Dapat melaksanakan pembangunan di daerahnya.

---

<sup>47</sup> *Ibid.* hlm. 5



Desentralisasi sangat memberi arti yang signifikan bagi pertumbuhan demokrasi, ekonomi dan lainnya di daerah. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai bentuk manifestasi atas mekanisme otonomi daerah menempatkan pemerintah daerah menjadi sangat penting peranannya dalam mengelola kepentingan masyarakat. Pemerintah daerah dituntut untuk lebih responsif dan aspiratif terhadap kebutuhan masyarakatnya. Hal yang tidak kalah penting lagi dalam pemberlakuan sistem otonomi daerah yaitu prinsip pelaksanaan otonomi itu sendiri. Prinsip otonomi yang berarti pemberian otonomi kepada daerah hendaknya berdasarkan pertimbangan, perhitungan tindakan dan kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin bahwa daerah yang bersangkutan nyata-nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.

C.S.T. Kansil membagi 4 (empat) program pembangunan dalam upaya mengembangkan otonomi daerah:<sup>48</sup>

- 1) Program peningkatan kapasitas aparat pemerintah daerah.
- 2) Peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah.
- 3) Penataan pengelolaan keuangan daerah.
- 4) Penguatan lembaga non pemerintah.

Kebijakan program pembangunan daerah tersebut secara jelas memperlihatkan bahwa kerjasama antara pusat dan daerah merupakan syarat mutlak penentu keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Artinya hanya ada satu sasaran otonomi daerah yaitu kesejahteraan masyarakat. Prinsip otonomi luas

---

<sup>48</sup> *Ibid*, hlm. 23 - 24

yang nyata dan bertanggungjawab berarti bahwa pemberian otonomi daerah tersebut benar-benar sesuai dengan tujuannya, yaitu:<sup>49</sup>

- a. Lancar dan teraturnya pembangunan di seluruh wilayah negara;
- b. Sesuai atau tidaknya pembangunan dengan pengerahan yang telah diberikan;
- c. Sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa;
- d. Terjaminnya keserasian hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
- e. Terjaminnya pembangunan dan perkembangan daerah.

Dengan demikian, dari apa yang dijabarkan di atas maka dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah, dikenal adanya empat (4) asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu asas sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas otonomi.<sup>50</sup>

#### **4. Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Sebagaimana dijelaskan di atas, otonomi daerah tidak bisa terlepas dari masalah pembagian kekuasaan secara vertikal dalam suatu 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 satu negara dengan negara yang lain tentu tidak akan sama, termasuk di Indonesia yang menganut sistem negara kesatuan. Kewenangan otonomi daerah dalam negara kesatuan tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh atas daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendaknya sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan

---

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm. 8

<sup>50</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2003), hlm. 133

nasional secara keseluruhan, walaupun tidak menutup kemungkinan untuk memberikan otonomi yang cukup luas kepada daerah.

Otonomi daerah yang terlaksana di Indonesia saat ini adalah otonomi daerah yang berdasarkan atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut undang-undang ini, otonomi 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, sebagaimana disebut sebelumnya, adalah otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua pihak pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama. Kewenangan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan kewenangan otonomi yang bertanggungjawab adalah bentuk perwujudan pertanggungjawaban 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 pemerintah 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 hal yang sangat penting untuk dikaji dan dianalisis agar tidak terdapat kendala dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Kelahiran satuan pemerintah tingkat daerah adalah konsekuensi akan adanya konsep pembagian dan pembatasan kekuasaan sebagai salah satu unsur negara hukum.<sup>51</sup>

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa "*Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik*". Kemudian Pasal 4 ayat (1) menyebutkan "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*" dan Pasal 18 ayat (1) mengatakan bahwa "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*".

Ketentuan pasal-pasal di atas mengandung pengertian bahwa konsep pembagian kekuasaan secara vertikal merupakan suatu konsep yang dianut secara formal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia atau dengan kesimpulan bahwa terdapat pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Kewenangan pemerintah pusat dalam hal ini adalah untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada pemerintah daerah berdasarkan hak otonomi

---

<sup>51</sup> Muhammad Fauzan. *Op.cit*, hlm. 35

dengan bentuk sistem desentralisasi. Akan tetapi pada tahap terakhir tetap kembali kepada pemerintah pusat sehingga kedaulatannya, baik keluar maupun ke dalam 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 konteks ini, Utrecht<sup>52</sup> berpendapat bahwa negara kesatuan adalah negara yang tidak terdiri atas beberapa daerah yang berstatus negara bagian (*deelstaat*), serta merdeka dan berdaulat.

Berdasar uraian di atas dapat dikatakan bahwa indikator suatu negara diklasifikasikan sebagai negara kesatuan meliputi:

- a. Kedaulatan tertinggi ada pada pemerintah nasional;
- b. Penyerahan suatu kekuasaan atau wewenang kepada satuan pemerintah lokal hanya dapat dilaksanakan atas kuasa undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif nasional;
- c. Tidak ada satuan pemerintah yang lebih rendah yang mempunyai sifat (*staat*) yaitu seperti negara dalam kekuasaan negara.

Dalam tataran formal, hal itu memang merupakan konsekuensi yuridis atas pasal-pasal tersebut. Namun terdapat beberapa sebab yang melatar belakangi ide-ide yang dianutnya sebagai pembagian kekuasaan secara vertikal sehingga memungkinkan sebagian kekuasaan ataupun wewenang pemerintah pusat atas kuasa undang-undang diserahkan kepada satuan pemerintahan yang lebih

---

<sup>52</sup> *Ibid*, hlm. 36 – 37

rendah.<sup>53</sup> Terdapat beberapa hal yang menyebabkan dianutnya pembagian kekuasaan secara vertikal, meliputi:<sup>54</sup>

- a. Kemampuan pemerintah berikut perangkatnya yang ada di daerah terbatas;
- b. Wilayah negara sangat luas, terdiri dari 3000 pulau-pulau besar dan kecil;
- c. Pemerintah tidak mungkin mengetahui seluruh dan segala macam kepentingan dan kebutuhan rakyat yang tersebar diseluruh pelosok negara;
- d. Hanya rakyat setempat yang bisa mengetahui kebutuhan, kepentingan dan masalah yang dihadapi dan hanya mereka yang mengetahui bagaimana cara yang sebaik-baiknya untuk memenuhi kebutuhan tersebut;
- e. Dilihat dari segi hukum, Pasal 18 UUD 1945 menjamin adanya daerah dan wilayah;
- f. Adanya sejumlah urusan pemerintahan yang bersifat kedaerahan dan memang lebih berdaya guna jika dilaksanakan oleh daerah;
- g. Daerah mempunyai kemampuan dan perangkat yang cukup memadai untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya, maka desentralisasi dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.

UUD 1945 hasil amandemen tidak mengelompokkan desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai suatu asas penyelenggaraan pemerintahan dan yang merupakan asas penyelenggaraan pemerintah adalah otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini dapat kita lihat dalam Pasal 18 ayat (2) yang menentukan bahwa “*pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan asas pembantuan*”. Berdasar hal tersebut timbul persoalan hukum yang berkaitan

---

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm. 38

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm. 40

dengan perbedaan pengelompokan desentralisasi dan dekonsentrasi dalam perspektif yuridis formal. Dalam undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah, desentralisasi dan dekonsentrasi merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, tetapi menurut UUD 1945 menyatakan bahwa yang merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah hanya meliputi asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam teori perundang-undangan, khususnya mengenai asas-asas perundang-undangan terdapat asas hierarkis. Artinya, suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi (*lex superior derogate legi inferior*). Konsekuensi yang akan timbul apabila peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka peraturan tersebut batal demi hukum.

Sebagaimana diketahui bahwa Pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen merupakan aturan konstitusional pemerintah daerah, memuat paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah:<sup>55</sup>

- a. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
- b. Prinsip menjalankan otonomi yang seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5));
- c. Prinsip kekhususan keragaman daerah (Pasal 18 B);
- d. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hal tradisionalnya (Pasal 18 B ayat (2));
- e. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18 B ayat (1));
- f. Prinsip badan perwakilan yang dipilih secara langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3));
- g. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (pasal 18 ayat (2)).

---

<sup>55</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...*, op.cit, hlm. 8 -17

Dalam penyelenggaraan pemerintah tersebut di atas, pemerintah berpedoman kepada beberapa asas, yaitu:<sup>56</sup>

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

### **5. Aspek-Aspek Hubungan Antara Pusat Dan Daerah.**

Pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sampai saat ini masih terus mencari bentuk yang ideal sehingga kajian yang menyangkut masalah tersebut masih selalu menjadi sesuatu yang hangat untuk dibahas. Kajian yang terus menerus dilakukan oleh berbagai kalangan sama-sama bertujuan untuk menemukan format ideal dan tetap sehingga pola relasi hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dapat menjamin tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi tertinggi negara yakni UUD 1945.<sup>57</sup>

Prof. Bagir Manan berpendapat bahwa dasar-dasar hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam:<sup>58</sup>

- 1) *Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara*. UUD 1945 menghendaki kesejahteraan rakyat dilaksanakan sampai pada pemerintahan tingkat paling rendah. Hal ini berarti bahwa UUD

---

<sup>56</sup> Amrah Muslimin. *op.cit*, hlm. 4

<sup>57</sup> Muhammad Fauzan. *op.cit*, hlm. 1

<sup>58</sup> Ni'matul Huda. *op.cit*, hlm. 86



1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah. Hal itu dimungkinkan terlaksana dengan menerapkan sistem desentralisasi.

- 2) *Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli.* Pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah sistem yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
- 3) *Dasar ke-bhineka-an. “Bhineka Tunggal Ika”* melambangkan keragaman Indonesia. Otonomi atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan “*spanning*” yang timbul dari keberagaman.
- 4) *Dasar negara hukum.* Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik-menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan. Terlebih dalam negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas sekali. Alasan menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan pemerintah pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya.

Dominasi pemerintah pusat atas urusan-urusan pemerintahan telah mengakibatkan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam negara kesatuan menjadi tidak harmonis atau bahkan berada pada titik yang

mengkhawatirkan sehingga timbul gagasan untuk mengubah negara kesatuan menjadi negara federal. Dalam sistem rumah tangga daerah akan semakin tampak kedudukan masing-masing pihak dalam penyelenggaraan urusan pemerintah. Selain itu, hubungan di bidang ekonomi akan terkait pula dengan susunan organisasi, keuangan dan pengawasan.<sup>59</sup>

Memperhatikan keadaan tersebut, maka dalam hal pelaksanaan otonomi, terdapat beberapa aspek yang terkait dengan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu:<sup>60</sup>

*a. Hubungan Kewenangan*

Pembagian kewenangan urusan pemerintahan berdasarkan Pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004 dapat dijumpai dalam Bab III yang mengatur tentang urusan pemerintahan yaitu:

- 1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat.
- 2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta agama.

---

<sup>59</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara ... op.cit.*, hlm. 178

<sup>60</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara ... op.cit.*, hlm. 180

Memperhatikan hal tersebut di atas, maka dalam melakukan pembagian urusan pemerintah antara pusat dan daerah, UU No. 32 Tahun 2004 memberikan pengaturan yang jelas dan disertai ukuran-ukuran atau kriteria tertentu yang dimaksudkan agar penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan dapat dilakukan dengan baik dan mencapai sasaran yang diinginkan.<sup>61</sup>

#### *b. Hubungan Pengawasan*

Keberadaan pengawasan merupakan suatu aspek yang sangat penting. Pada umumnya, istilah pengawasan di sebut juga dengan kontrol, evaluasi dan pengujian. Ditinjau dari hubungan pusat dan daerah, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan. Apabila “pengikat” tersebut ditarik begitu kencang, maka nafas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi maka pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi, tetapi menjadi “pembelenggu” desentralisasi.<sup>62</sup>

Robert J. Mockler, dalam Muhammad Fauzan, memberikan pengertian bahwa pengawasan adalah suatu usaha sistemik untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi maupun umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua

---

<sup>61</sup> Lihat Penjelasan Umum UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>62</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara ... op.cit.*, hlm. 181

sumber daya yang dipergunakan dengan cara yang paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan.<sup>63</sup> Dalam konteks hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tujuan pengawasan adalah agar pemerintah daerah secara benar dapat melaksanakan tugasnya dengan baik sehingga urusan pemerintahan yang telah menjadi wewenang pemerintah daerah dapat diatur dengan baik berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat daerah setempat.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah, dilaksanakan oleh pemerintah pusat meliputi:<sup>64</sup>

- 1) Pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah. Ketentuan ini dimaksudkan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah tetap dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- 2) Pengawasan terhadap Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Pergub) yaitu Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah berupa Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur, Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati dan Walikota, dan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa.

Pengawasan sebagaimana dimaksud di atas dilaksanakan oleh aparat pengawas internal pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 222 UU No. 32 Tahun 2004, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri.

---

<sup>63</sup> Muhammad Fauzan. *op.cit.*, hlm. 98

<sup>64</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil. *op.cit.*, hlm. 351

Fungsi pengawasan atas pemerintah daerah sangat penting sekali. Untuk itu, pengawasan pemerintah pusat atas pemerintah daerah meliputi:<sup>65</sup>

### *1) Pengawasan Umum*

Pengawasan umum adalah pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap keseluruhan pelaksanaan tugas dan wewenang yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pengawasan umum meliputi:

- Bidang pemerintahan
- Bidang kepegawaian
- Bidang keuangan dan peralatan
- Bidang pembangunan
- Bidang perumahan daerah
- Bidang yayasan dan lain-lain yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Pengawasan umum itu dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintah daerah dapat berjalan dengan baik. Yang melakukan pengawasan umum adalah Menteri Dalam Negeri dan kepala wilayah yaitu gubernur, bupati dan walikota sebagai kepala pemerintahan di daerah.

### *2) Pengawasan Preventif*

Pelaksanaan pengawasan preventif berada pada posisi lebih awal dari pengawasan represif. Pengawasan preventif mengandung prasyarat agar keputusan daerah dibidang atau yang mengandung sifat tertentu dapat dijalankan.

---

<sup>65</sup> *Ibid.* hlm 161

Dengan demikian, pembatasan terhadap pengawasan preventif lebih ketat dibandingkan dengan pengawasan represif. Salah satu bentuk pembatasan adalah dengan cara mengatur atau menentukan secara pasti jenis atau macam keputusan daerah yang memerlukan pengawasan.<sup>66</sup>

Pengawasan preventif mengharuskan setiap peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok tertentu berlaku sesudah mendapat pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi peraturan daerah dan keputusan kepala daerah tingkat I, gubernur kepala daerah, bagi peraturan daerah dan keputusan kepala daerah tingkat II, dan bupati dan walikota kepala daerah bagi peraturan desa dan keputusan kepala desa.

Peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang memerlukan pengesahan adalah peraturan atau keputusan yang menyangkut hal-hal berikut:

- a) Menetapkan ketentuan-ketentuan yang menyangkut rakyat dan mengandung perintah, larangan, keharusan berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu yang ditujukan langsung kepada rakyat.
- b) Mengadakan ancaman pidana berupa denda atau hukuman kurungan atas pelanggaran tertentu.
- c) Memberikan beban kepada rakyat (pajak, retribusi daerah dan bentuk lainnya).
- d) Mengadakan utang-piutang, menanggung pinjaman, mengadakan perusahaan daerah, menetapkan dan mengubah APBD, menetapkan perhitungan APBD, mengatur gaji pegawai dan lain sebagainya.

---

<sup>66</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara ... op.cit.*, hlm. 191

### 3) *Pengawasan Represif*

Pengawasan represif menyangkut penangguhan atau pembatalan peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi. Pengawasan represif dapat dilakukan oleh pejabat yang berwenang terhadap semua peraturan daerah dan keputusan kepala daerah.

#### *c. Hubungan Keuangan*

Masalah keuangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan sesuatu yang sangat menentukan. Hal ini terkait dengan kelancaran pelaksanaan itu sendiri. Bagaimana urusan akan berjalan lancar kalau pembiayaannya tidak memadai. Tentunya walaupun terlaksana, bisa dipastikan pelaksanaan tersebut tidak akan maksimal atau bahkan mungkin akan menimbulkan suatu permasalahan.

Dengan demikian, desentralisasi dan otonomi di manapun diterapkan tidak dapat dipisahkan dari permasalahan keuangan karena hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri menyiratkan makna “membelanjai diri sendiri”. Membelanjai diri sendiri atau pendapatan sendiri, menunjukkan bahwa daerah harus mempunyai sumber-sumber pendapatan sendiri. Salah satu sumber pendapatan asli daerah adalah pungutan yang diperoleh dari pajak dan retribusi.<sup>67</sup>

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam rangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah

---

<sup>67</sup> *Ibid.* hlm. 204

daerah serta pemerataan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya secara proporsional, demokratis, adil, transparan dengan memperlihatkan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah yang sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.<sup>68</sup>

Terkait dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dirasakan bahwa pembagian tersebut masih belum seimbang. Hal ini dapat dilihat dari tujuan otonomi itu sendiri yang menghendaki daerah untuk mengembangkan segala potensi yang ada di daerahnya, baik dari sumber daya manusianya maupun dari sumber daya alamnya. Dalam konteks ini, yang sering menjadi permasalahan adalah mengenai sumber daya alamnya, di mana suatu daerah merasa daerahnya memiliki potensi yang tinggi, yang dengan potensi tersebut, daerah dapat melaksanakan hak otonominya dengan tujuan utama untuk mensejahterakan masyarakatnya dan pengembangan daerah ke arah yang lebih maju. Tetapi hal tersebut belum bisa terlaksana dengan baik karena pemerintah pusat dengan segala arogansinya seolah-olah membatasi dan tidak mau kehilangan pendapatan dari daerah tersebut.

Berangkat dari fenomena seperti inilah, banyak dari daerah-daerah yang merasa adanya ketidak-seimbangan yang dilakukan antara pusat dengan daerah, yang menimbulkan adanya keinginan dari beberapa daerah untuk memisahkan diri atau paling tidak menuntut pemberian otonomi khusus. Keadaan seperti ini bukan hanya dalam wacana, melainkan sebuah realita yang dihadapi bangsa ini kalau

---

<sup>68</sup> Ni'matul Huda. *op.cit.*, hlm. 104



pemerintah pusat kurang peka terhadap perkembangan masyarakat daerah yang kini mulai sadar akan hakikat dari otonomi.

## **C. Otonomi Desa**

### **1. Konsep Otonomi Desa**

Desa dalam sejarah perkembangan manusia dipandang sebagai suatu bentuk organisasi kekuasaan pertama sebelum lahirnya organisasi kekuasaan yang lebih besar seperti kerajaan, kekaisaran, dan negara-negara modern sebagaimana yang telah kita kenal dewasa ini. Manusia sebagai makhluk sosial selalu hidup secara berkelompok. Bermula dari yang paling kecil berupa keluarga (suami, istri dan anak-anak) dan kemudian bertambah banyak, maka sebagian ada yang memisahkan diri dan membuat tempat tinggal sendiri. Tempat pemukiman mereka semakin lama semakin besar dan penghuninya semakin banyak, baik dari anak keturunan mereka sendiri atau orang lain yang bermukim bersama. Dari sanalah kemudian lahir kesatuan masyarakat hukum yang mandiri dan secara alamiah akan memilih pemimpinnya.<sup>69</sup> Salah seorang yang menjadi pemimpin mereka biasanya adalah yang tertua atau yang mempunyai kemampuan paling tinggi di antara mereka. Itulah sebabnya, di desa lama yang masih asli, selalu ada dua unsur desa yang penting yaitu ikatan geneologis dan kesatuan wilayah.<sup>70</sup>

Kesatuan masyarakat hukum tersebut mengurus kehidupan mereka secara mandiri (otonom) dan wewenang untuk mengurus dirinya sendiri dimiliki semenjak kesatuan masyarakat hukum tersebut terbentuk tanpa diberikan oleh

---

<sup>69</sup> Jabal Tarik Ibrahim, *Sosiologi Pedesaan*, (Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press, 2003), hlm. 24

<sup>70</sup> Didik Sukarno, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa; Politik Pemerintahan di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2010), hlm. 67

orang atas pihak lain. Dari sinilah asalnya mengapa “desa” disebut memiliki otonomi asli yang berbeda dengan daerah otonom lainnya seperti daerah kabupaten atau daerah provinsi yang memperoleh otonominya dari pemerintah pusat atau pemerintah nasional.<sup>71</sup>

Merujuk pada keterangan di atas, kata desa menimbulkan dua macam pengertian. *Pertama*, secara sosiologis menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan di mana mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka relatif homogen serta banyak bergantung pada alam. *Kedua*, desa sebagai suatu organisasi pemerintah atau organisasi kekuasaan yang secara politis mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintah negara.<sup>72</sup>

H.A.W Wijaya memberikan definisi desa mencakup hal berikut:<sup>73</sup>

- a. Suatu kesatuan masyarakat yang berdasarkan adat dan hukum yang menetap dalam suatu wilayah yang tertentu batas-batasnya;
- b. Memiliki ikatan lahir batin yang sangat kuat, baik karena faktor keturunan maupun karena sama-sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial dan keamanan;
- c. Memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama;
- d. Memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri.

---

<sup>71</sup> H.A.W. Wijaya, *Otonomi Desa ... op.cit.*, hlm. 29

<sup>72</sup> Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*, (Yogyakarta: IRE Press, 2009), hlm. 36

<sup>73</sup> H.A.W. Wijaya, *Pemerintahan Desa/Marga: Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (suatu telaah Negara)*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2002), hlm. 65

Menurut Soetardjo, desa memiliki otonomi penuh, kecuali beberapa pembatasan yang ditetapkan pemerintah pusat dan daerah. Otonomi dijalankan secara luas dan lebih luas dari otonomi daerah otonom di atasnya. Desa berwenang menentukan mati hidupnya sendiri, menetapkan wilayah dengan batas-batasnya dan menetapkan tata pemerintahannya sendiri. Otonomi desa tidak hanya berkaitan dengan kepentingan keduniaan tetapi juga kerohanian. Tidak hanya soal pemerintahan tetapi juga soal yang bersifat perseorangan.<sup>74</sup>

Menurut Kriekhoff, otonomi desa yang penuh dan luas berhubungan erat dengan sumber daya alam yang berbasis pada tanah. Tanah di mana di atasnya terdapat tanaman, diolah dan dikuasai oleh berbagai kesatuan sosial seperti rumah tangga, mata-rumah, Dati dan Soa serta tanah yang dikuasai oleh negara sebagai kesatuan.<sup>75</sup>

Berbeda dengan Soetardjo, Pratikno mengemukakan bahwa otonomi desa yang penuh dan luas tersebut lebih merupakan intervensi Pemerintah Hindia Belanda pasca VOC.<sup>76</sup> Dari keseluruhan peraturan perundang-undangan yang diterbitkan Pemerintah Hindia Belanda tercermin tiga karakter pengaturan desa:<sup>77</sup>

- 1) Bersifat legalistik dan sekedar memberikan legitimasi atau pengesahan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan-peraturan yang dikeluarkan hampir tidak memberikan sesuatu yang baru dan bermanfaat bagi masyarakat desa.

---

<sup>74</sup> Sutardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Cetakan Pertama, Balai Pustaka, 1984, hlm. 286

<sup>75</sup> Valerine Jaqueline Leonore Kriekhoff, *Kedudukan Tanah Dati Sebagai Tanah Adat di Maluku Tengah*, Disertasi, UI, Jakarta, 1991, hlm. 129

<sup>76</sup> Pratikno, *Pergeseran Negara dan Masyarakat Dalam Desa*. Penyunting : Dadang Juliantara, *Arus Bawah Demokrasi Otonomi dan Pemberdayaan Desa*. Cetakan Kedua. (Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2000), hlm 136

<sup>77</sup> *Ibid.* Hlm. 140

- 2) Bersifat statis dengan memelihara *status quo*. Peraturan-peraturan yang diciptakan Pemerintah Hindia Belanda relatif tidak memberikan sentuhan kemajuan bagi masyarakat desa.
- 3) Lokus operasional peraturan tersebut bersifat lokal.

Model pengaturan tersebut menurut Pratikno, satu sisi memberi kewenangan tidak terbatas pada elit desa untuk memobilisasi sumber daya penduduk desa. Di sisi lain, memberi kewenangan tidak terbatas kepada elit desa untuk lebih tunduk pada Pemerintah Hindia Belanda. Akibatnya elit desa terlalu kuat dihadapan warganya sendiri dan makin lemah terhadap pemerintahan yang lebih tinggi.<sup>78</sup>

## **2. Otonomi Desa di Indonesia Dalam Telaah Normatif**

### **a. Otonomi Desa Sebelum Kemerdekaan**

Pengaturan Otonomi desa sebelum masa kemerdekaan Indonesia diatur dalam IGOB (*Inlandsche Gemeente – Ordinantie Buitengewesten*). Pasal 1 ayat 2 menegaskan bahwa cara mengatur, kewenangan dan susunan pemerintahan desa dan alat perlengkapannya sebanyak mungkin diatur oleh hukum adat setempat. Dalam bidang pengaturan, dewan desa berwenang membuat pengaturan mengenai urusan rumah tangganya, termasuk menentukan kerja wajib dan syarat-syarat penebusannya dengan memperhatikan hukum adat.<sup>79</sup>

Desa juga berwenang membuat pengaturan tentang pajak, mengatur tugas dan wewenang alat perlengkapan pemerintahan desa berdasarkan hukum adat, menetapkan anggaran belanja yang disusun berdasarkan petunjuk Pemerintah Dati

---

<sup>78</sup> *Ibid.* Hlm. 143

<sup>79</sup> Stbld - *Inlandsche Gemeente – Ordinantie Buitengewesten*, No. 490, 1938, dalam Zen Zanibar M.Z. *Otonomi Desa Dengan Acuan Khusus Pada Desa Di Propinsi Sumatera Selatan*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 345.

I dan dapat merubah anggaran belanja dalam tahun yang sedang berjalan. Jika perlu, dewan menyusun perhitungan anggaran.<sup>80</sup>

Desa juga berwenang menetapkan hukuman atau pidana kurungan paling lama tiga hari atau denda setingginya f 10 bagi pelanggar dengan atau tanpa perampasan barang milik pelanggar baik yang diperoleh dari maupun digunakan dalam tindak pidana yang dilakukannya.<sup>81</sup>

Dalam bidang eksekutif, pemerintahan desa berwenang memungut pajak berdasarkan peraturan yang dibuat oleh dewan desa. Dalam hubungan dengan pajak, pemerintah desa berwenang melakukan penyitaan atas barang milik wajib pajak yang menunggak kecuali terhadap barang untuk keperluan hidup sehari-hari.<sup>82</sup>

Dalam bidang peradilan, desa berwenang menyelenggarakan peradilan. Peradilan tersebut dilakukan terhadap pelanggaran peraturan desa dan dapat menjatuhkan pidana kurungan selama-lamanya tiga hari atau denda setingginya f 10 seperti ditentukan dalam Peraturan Desa. Peradilan desa diakui sejak tahun 1935 melalui Staatbland 1935 Nomor 102.<sup>83</sup>

## **b. Otonomi Desa Pada Masa Orde Lama**

### *1) Menurut UUD 1945*

Pada awal kemerdekaan, pemerintah desa atau marga diatur dalam Pasal 18 Penjelasan II UUD 1945 yang menyebutkan bahwa dalam teritorial Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 “*zelfbesturendelandschappen*” dan

---

<sup>80</sup> *Ibid.* Hlm. 346

<sup>81</sup> *Ibid.* Hlm. 347

<sup>82</sup> *Ibid.* Hlm. 348

<sup>83</sup> *Ibid.* Hlm. 349

“*volksgemeenschappen*” seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, 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 mengingat hak asal-usul daerah tersebut.

Penjelasan tersebut menempatkan desa atau sebutan lainnya merupakan daerah yang mempunyai susunan asli dan merupakan daerah istimewa. Hal tersebut menunjukkan bahwa otonomi desa pada awal kemerdekaan diberlakukan dengan istimewa.

*2) Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah*

Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1945 menyebutkan bahwa rakyat daerah bersama-sama dengan Komite Nasional Daerah menjadi badan perwakilan yang dipimpin oleh kepala daerah dalam menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih luas.

Pasal 3 menyebutkan bahwa Komite Nasional Daerah dipilih sebanyak-banyaknya 5 orang sebagai badan eksekutif, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh kepala daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari dalam daerah itu.

Meskipun masih sangat sederhana, penjelasan di atas memberikan pemahaman bahwa desa bersama komite nasional daerah merupakan pelaksana

pemerintahan di daerah. Artinya, pelaksanaan pemerintahan otonom secara sederhana tercipta sejak undang-undang ini diberlakukan sebab pemerintah pusat memberikan kewenangan untuk membuat pengaturan di daerah dengan catatan tidak bertentangan dengan peraturan perundangan di atasnya.

*3) Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri*

Pasal 1 menjelaskan bahwa daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan yaitu propinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil) negeri, marga dan sebagainya yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Pasal 2 menjelaskan bahwa daerah-daerah yang mempunyai hak-hak, asal-usul dan di jaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan provinsi, kabupaten atau desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Pasal tersebut di atas menegaskan bahwa daerah yang dapat mengatur rumah tangganya sendiri dapat dibedakan dalam dua jenis yaitu daerah otonomi biasa dan daerah otonomi istimewa. Daerah-daerah tersebut juga dibagi atas tiga tingkatan yaitu provinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil) negeri,

marga dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>84</sup>

Sedangkan daerah istimewa adalah daerah yang mempunyai hak asal-usul yang di jaman sebelum kemerdekaan sudah mempunyai pemerintahan yang bersifat istimewa. Undang-undang ini juga menegaskan bahwa bentuk dan susunan serta wewenang dan tugas pemerintah desa sebagai suatu daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri.

Undang-undang tersebut secara yuridis-fungsional, pemerintahan atau wilayah hukum nasional Republik Indonesia dibagi secara hierarkis dan horizontal yang terdiri atas wilayah nasional sebagai wilayah hukum pemerintahan provinsi, setiap wilayah provinsi dibagi atas wilayah kabupaten atau kota besar dan wilayah kabupaten atau kota besar dibagi atas wilayah yang disebut dengan desa, negeri, marga dan lainnya. Setiap wilayah tersebut otonom atau *swatantra* (menyelenggarakan pemerintahan sendiri).<sup>85</sup>

Menurut Amrah Muslimin, UU No. 22 Tahun 1948 mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut:<sup>86</sup>

- a) Penghapusan perbedaan cara pemerintah di Jawa dan Madura dengan daerah luar bisa disatukan, lalu uniformitas pemerintah daerah di seluruh Indonesia.
- b) Membatasi tingkatan badan-badan pemerintah daerah sesedikit mungkin yaitu provinsi, kabupaten dan kota besar dan tingkat terendah yang belum ditentukan namanya karena adanya perbedaan-perbedaan bagi daerah.

---

<sup>84</sup> Winarna Surya Adisubrata, *Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia, Sejak Proklamasi sampai Awal Reformasi*, (Semarang: CV. Aneka Ilmu, 2003), hlm. 96

<sup>85</sup> R. Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, (Jakarta: Penerbit Bumi Aksara, 1992), hlm. 119

<sup>86</sup> Amrah Muslimin. *op.cit*, hlm. 50



- c) Penghapusan dualisme pemerintahan daerah.
- d) Pemberian hak otonomi dan *madebewind* seluas-luasnya kepada badan-badan pemerintahan daerah yang tersusun secara demokratis (*collegial bestuur*) atas dasar permusyawaratan.

4) *Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.*

Pasal 1 ayat (1) mendefinisikan daerah sebagai daerah swatantra dan daerah istimewa. Sebutan tersebut adalah daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Pasal 1 ayat (2) mengklasifikasikan daerah menjadi Daerah Tingkat I dan Daerah Istimewa Tingkat I yang mempunyai kewenangan dan wilayah kekuasaan atas Daerah Tingkat II dan Daerah Istimewa Tingkat II, Daerah Tingkat II dan Daerah Istimewa II yang mempunyai kewenangan dan wilayah kekuasaan atas Daerah Tingkat III dan Daerah Istimewa Tingkat III.

Pasal 2 ayat (1) menjelaskan pernyataan dari Pasal 1 di atas yaitu wilayah Republik Indonesia di bagi dalam daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah daerah tingkat I yaitu Provinsi dan termasuk Kotapraja Jakarta Raya, daerah tingkat II yaitu kabupaten atau kota dengan sebutan kotapraja, daerah tingkat III yaitu desa atau dengan sebutan lainnya. Pasal 2 ayat (2) mendefinisikan daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri adalah Daerah Tingkat I, II dan III disebut sebagai daerah swapraja dan Daerah Istimewa Tingkat I, II dan III disebut sebagai daerah swatantra.

Pasal-pasal di atas menunjukkan bahwa pemerintah daerah dibentuk berdasarkan tingkatan-tingkatan, kedudukannya serta mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Pembentukan tingkatan-tingkatan tersebut, khususnya Daerah Tingkat III, tentu harus dilakukan dengan hati-hati sebab daerah tersebut merupakan pondasi dasar berjalannya negara sehingga harus diselenggarakan secara tepat karena daerah-daerah tersebut bertalian dengan masyarakat hukum Indonesia yang coraknya beragam, yang sulit untuk dibuat dengan bentukan satu model.

*5) Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah dan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah*

Penetapan Presiden atau yang lebih dikenal dengan Dekrit Presiden dikeluarkan pada 5 Juli 1959 sebagai bentuk pernyataan diberlakukannya kembali UUD 1945 dan tidak diberlakukannya UUDS 1950. Dekrit Presiden tersebut juga membuka gerbang baru bagi sistem pemerintahan di Indonesia di mana sistem demokrasi diberlakukan. Kabinet Indonesia kemudian berganti menjadi kabinet demokrasi dan gotong royong. Tonggak awal dengan sistem demokrasi inilah kemudian menuntut pemerintah untuk menyesuaikan dengan kondisi kabinet demokrasi terpimpin dan gotong royong. Oleh karena itu, mekanisme pemerintahan di daerah juga mengalami perubahan dari sistem sebelumnya.

Dampak diberlakukannya UUD 1945 kembali terhadap pola pemerintahan daerah yaitu dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1950 tentang

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah, serta Penetapan Presiden Nomor 12 Tahun 1959 tentang pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS).

Terbentuknya MPRS kemudian menetapkan Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961 – 1969 yang di dalamnya juga mengatur tentang Pemerintahan daerah yaitu terdapat dalam (a) Paragraf 392 mengenai pembagian daerah dan jumlah tingkatan; (b) Paragraf 393 mengenai desentralisasi; (c) Paragraf 395 mengenai pemerintahan daerah; (d) Paragraf 396 mengenai pemerintahan desa.<sup>87</sup>

Sementara dampak Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1950 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah adalah berubahnya tujuan desentralisasi dari demokratisasi menuju pencapaian stabilitas dan efisiensi pemerintahan di daerah dan berubahnya asas-asas pemerintahan daerah dari arah desentralisasi menjadi sentralisasi.<sup>88</sup>

Dalam dua penetapan presiden tersebut hanya mengatur hal-hal yang berkaitan dengan urusan pemerintahan daerah, sementara urusan pemerintahan desa sama sekali tidak diatur dalam Penpres tersebut. Satu hal yang menarik untuk dicatat dalam kedua Penetapan Presiden tersebut yaitu adanya anggapan dari pemerintah bahwa diberlakukannya sistem otonomi luas dapat mengancam

---

<sup>87</sup> Sutoro Eko. *op.cit.*, hlm. 15

<sup>88</sup> Jimly Assiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 1999), hlm. 403 - 404

keutuhan bangsa dan negara, karena itu otonomi harus disesuaikan dengan konsepsi demokrasi terpimpin yang cenderung represif.<sup>89</sup>

#### 6) *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.*

Diberlakukannya undang-undang ini adalah untuk menyempurnakan peraturan sebelumnya. Secara konseptual, Penyebutan daerah otonom dalam undang-undang ini sebenarnya sama dengan penyebutan undang-undang sebelumnya yaitu tersusun dalam 3 (tiga) tingkatan yaitu Pemerintah Daerah Dati I yaitu propinsi, Pemerintah Daerah Dati II yaitu kotamadya atau kabupaten atau kota, Pemerintah Daerah Dati III dalam hal ini adalah kotapraja atau kecamatan dan tidak di sebut desa.<sup>90</sup>

Namun Pasal 4 ayat (2) yang menyatakan bahwa sesuatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat dengan desa, dengan mengingat kehidupan masyarakat dan kemajuan perkembangan sosial ekonominya serta dengan memperhatikan peraturan hukum adat dan susunan asli yang masih hidup dan berlaku, dapat dibentuk menjadi Daerah Tingkat III, tetap memberikan peluang kepada desa atau beberapa desa yang dinamis dalam segi perkembangannya untuk menjadi Pemerintah Daerah Dati III.<sup>91</sup>

#### 7) *Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja*

Desapraja merupakan istilah baru untuk menyebut kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya

---

<sup>89</sup> The Liang Gie. *op.cit.* hlm. 69

<sup>90</sup> Lihat Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

<sup>91</sup> Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial (Perspektif Sosio-Legal)*, Disertasi. Universitas Diponegoro, Semarang. 2006, hlm. 43

sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta bendanya sendiri. Isi undang-undang ini sebenarnya paralel dengan spirit otoritarianisme dan sentralisme yang tumbuh pada masa demokrasi terpimpin. Desapraja merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah supra desa yang menjalankan perintah dari atas. Dalam desapraja, kepala desa diangkat sebagai penguasa tunggal yang korporatis, dengan posisi yang kuat dalam mengontrol semua institusi politik, semisal kepala desa menjadi Ketua Badan Musyawarah Desapraja.

### **c. Otonomi Desa Pada Masa Orde Baru**

#### *1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Otonomi Daerah*

Pada dasarnya, undang-undang ini bisa disamakan dengan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 yaitu terletak pada menjaga stabilitas pemerintahan di ztingkat lokal dengan cara menempatkan kepala daerah sebagai penguasa tunggal di daerah.

Namun yang membedakan undang-undang rezim Orde Baru dengan penetapan presiden rezim Orde Lama adalah terletak pada kejelasan otonominya. Undang-undang ini secara jelas menentukan tujuan pemberian otonomi kepada pemerintah daerah yaitu untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Amrah Muslimin. *op.cit*, hlm. 96-97

Perihal otonomi desa, undang-undang ini juga tidak memuat ketentuan-ketentuan terperinci mengenai pemerintahan desa. Pasal 88 undang-undang ini hanya menyebutkan bahwa pengaturan tentang pemerintahan desa ditetapkan dengan undang-undang. Hal tersebut menunjukkan bahwa tidak adanya aturan-aturan terperinci mengenai pengaturan desa.

## *2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa*

Dikeluarkannya Undang-undang ini berdasarkan pada tidak adanya pengaturan sebelumnya mengenai pemerintahan desa. Namun seiring dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang isinya adalah memperkuat pemerintahan desa agar semakin mampu menggerakkan rakyat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan penyelenggaraan administrasi desa yang semakin meluas dan efektif, sehingga dipandang perlu untuk menyusun undang-undang tentang pemerintahan desa.

Pemberlakuan undang-undang ini diarahkan kepada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan dan susunan pemerintah desa dengan corak nasional yang menjamin terwujudnya demokrasi Pancasila secara nyata dengan menyalurkan pendapat masyarakat dalam wadah yang dibentuk yaitu Lembaga Musyawarah Desa (LMD).<sup>93</sup>

Penyeragaman atas pemerintahan desa tersebut berdampak pada rusaknya tata nilai yang telah ada. Desa dalam undang-undang ini disebutkan sebagai wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat

---

<sup>93</sup> Hanif Nurkholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Gramedia, 2005), hlm. 163

yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Diberlakukannya undang-undang ini juga sejatinya adalah untuk menopang pemerintahan Orde Baru dengan dalil stabilitas politik dan sentralisasi kekuasaan. Hal mendasar atas penyeragaman pemerintahan desa menurut undang-undang ini terletak pada pola penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan kemasyarakatan. Oleh karena itu, model penyeragaman atas pemerintahan desa sebagaimana diatur dalam undang-undang ini berimplikasi positif sekaligus negatif.

*Pertama*, implikasi positif diterapkannya penyeragaman model desa seperti desa di Jawa dan Madura untuk diberlakukan di seluruh Indonesia berkaitan dengan paradigma pembangunan rezim Orde Baru yang lebih mengedepankan stabilitas politik, keamanan dan ekonomi. Oleh karena itu, kebijakan politik yang dibangun oleh Orde Baru bertumpu pada membangun legitimasi sebagai penguasa, membangun stabilitas demi pembangunan dan membangun kekuasaan yang mempunyai kewenangan dominan di daerah dan di desa-desa diseluruh negeri. *Kedua*, implikasi negatif atas penyeragaman pemerintahan desa dapat menghancurkan kearifan lokal, keragaman etnis dan identitas lokal dan adat-istiadat lokal.

Penyebab utama gagalnya usaha penyeragaman karena kondisi desa-desa di luar Jawa berbeda dengan kondisi desa-desa di pulau Jawa dan Madura, baik dari kondisi geografis maupun kondisi demografis termasuk dari sudut adat-istiadat (kearifan lokal).

#### **d. Otonomi Desa Pada Masa Reformasi Sampai Sekarang**

##### *1. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999*

Salah satu hasil reformasi 1998 yang cukup mendasar adalah diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Diberlakukannya undang-undang ini sebagai bentuk jawaban untuk menanggulangi situasi krisis multi dimensi kala itu.

Perubahan mendasar atas diberlakukannya undang-undang ini adalah adanya pergeseran format penyelenggaraan pemerintahan daerah. Desentralisasi dikonstruksikan dengan otonomi yang seluas-luasnya. Hubungan antar lembaga pemerintah, semisal pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota, pemerintah kabupaten dan kota dengan pemerintah desa tidak lagi bersifat hierarkis seperti pada undang-undang sebelumnya.

Pasal 1 huruf (a) mendefinisikan pemerintah pusat, selanjutnya disebut pemerintah, adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta para Menteri. Huruf (b) mendefinisikan pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah, dan huruf (c) mendefinisikan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut DPRD, adalah Badan Legislatif Daerah. Perubahan pertama yang mendasar terletak pada tiga huruf di atas. Pemerintah daerah dibagi dalam Pemerintah Eksekutif dan Pemerintah Legislatif. Pemahaman tersebut adalah adanya pembagian dan pemecahan kewenangan dalam struktur pemerintahan daerah, berbeda dengan sebelumnya.



Lantas bagaimana dengan pemerintahan desa. Huruf (g) memberikan penjelasan tentang tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada pemerintah daerah dan desa dan dari pemerintah daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

Meskipun undang-undang ini tidak mengenal desentralisasi desa, tetapi semangat dasar undang-undang ini adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa (atau dengan nama lain) sebagai *self-governing community* yang tentu saja merupakan manifestasi terhadap makna “*istimewa*” sebagaimana disebut dalam Pasal 18 UUD 1945. Pemaknaan tersebut jika dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1979 sangat berbeda jauh. UU No. 5 Tahun 1979 menempatkan desa sebagai unit pemerintahan terendah di bawah camat yang secara politis tujuannya adalah untuk menundukkan desa dalam kerangka NKRI dan pasti berdampak terhadap *self-governing community*.

Pasal 1 huruf (o) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan desa sebagai desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten. Pasal 1 huruf (p) mendefinisikan kawasan perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam, dengan susunan fungsi kawasan sebagai

tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Rumusan dua penjelasan tersebut di atas jika dibandingkan dengan rumusan tentang desa dalam UU No. 5 Tahun 1979 merupakan suatu perubahan yang luar biasa. Secara normatif, UU No. 22 Tahun 1999 menempatkan desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desa. Implikasinya adalah desa berhak membuat regulasi desa sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan desa, sejauh belum diatur oleh kabupaten.

Pasal 105 undang-undang ini menegaskan bahwa BPD bersama dengan kepala desa menetapkan peraturan desa. Hal tersebut dapat dipahami bahwa desa mempunyai kewenangan membuat peraturan desa.

## *2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*

Pengaturan tentang pemerintahan desa dalam undang-undang ini sebenarnya lebih pada penyempurnaan dan evaluasi atas undang-undang sebelumnya. Bab XI Pasal 200 sampai dengan 216 menjelaskan tentang Pemerintahan desa dengan segala urusan dan kewenangannya.

UU No. 32 Tahun 2004 juga memposisikan pemerintahan desa dikembalikan sesuai dengan jiwa Pasal 18 UUD 1945 dan mengakui serta menghormati hak-hak dan asal usul daerah yang bersifat istimewa sehingga desa diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan

mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.<sup>94</sup> Desa dapat dibentuk, dihapuskan dan atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan pemerintah kabupaten dan DPRD.

### 3. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa

Desa sering dirumuskan sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa menyebutkan bahwa desa (atau dengan nama lainnya) adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Landasan pemikiran mengenai pengaturan desa tersebut adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat. Adapun makna dari masing-masing landasan pemikiran tersebut yaitu:<sup>95</sup>

- a. *Keanekaragaman*. Desa dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi budaya masyarakat setempat.
- b. *Partisipasi*. Penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat.
- c. *Otonomi Asli*. Kewenangan pemerintah desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal-

---

<sup>94</sup> HAW. Wijaya, *Pemerintahan Desa/Marga ... op.cit.*, hlm. 65

<sup>95</sup> Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa

usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat desa setempat, namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintah negara yang selalu mengikuti perkembangan jaman.

- d. *Demokrasi*. Penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan desa harus mengakomodir aspirasi masyarakat yang diartikulasi dan diagregasikan melalui lembaga BPD dan lembaga kemasyarakatan lainnya sebagai mitra pemerintah desa.
- e. *Pemberdayaan masyarakat*. Penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di desa ditunjukkan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat.

Landasan pemikiran di atas merupakan wujud pemberian dukungan dan dorongan kepada desa dalam rangka meningkatkan peran sertanya dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah di Indonesia. Di samping itu juga, landasan-landasan tersebut mencerminkan pemerintah desa sebagai kesatuan pemerintahan terkecil dan terdekat dengan masyarakat yang dipandang memiliki kedudukan yang sangat strategis serta sekaligus diharapkan dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat secara langsung dan cepat. Kebijakan otonomi daerah merupakan kebijakan yang menggeser dominasi penyelenggaraan pemerintahan dari pusat ke daerah. Pergeseran ini memberikan peluang sekaligus tantangan bagi daerah untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahannya serta meningkatkan akselerasi pembangunan di daerahnya.

**BAB III**  
**PELAKSANAAN OTONOMI PEMERINTAHAN DESA**  
**DALAM PEMERINTAHAN DAERAH DI DESA MAYANG DAN**  
**DESA SEPUTIH KECAMATAN MAUANG KABUPATEN JEMBER**

**A. Deskripsi Wilayah Penelitian**

Kabupaten Jember merupakan bagian dari wilayah Pemerintahan Provinsi Jawa Timur yang terletak sekitar 250 Km dari ibu kota Jawa Timur. Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Bondowoso dan Kabupaten Probolinggo, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Banyuwangi, sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Lumajang dan sebelah selatan merupakan Samudera Indonesia. Struktur geografi Kabupaten Jember terletak pada posisi 6°27'99'' sampai dengan 7°14'35'' Bujur Timur (BT) dan 7°59'6'' sampai dengan 8°33'56'' Lintang Selatan (LS) dengan luas wilayah per km<sup>2</sup> dengan klasifikasi lereng adalah 3293,34 km<sup>2</sup> dan 329.333,94 Ha dengan klasifikasi ketinggian tempatnya.<sup>1</sup> Pemerintahan Kabupaten Jember dipimpin oleh seorang bupati. Wilayah pemerintahannya memiliki 31 kecamatan, 248 desa atau kelurahan, 966 dusun atau pedukuhan, 4.127 RW dan 14.166 RT.<sup>2</sup>

Kecamatan Mayang merupakan salah satu dari sekian kecamatan yang menjadi bagian dari pemerintahan Kabupaten Jember. Terletak sekitar 15 Km dari ibu kota Kabupaten Jember dan terletak sekitar 265 Km dari ibu kota Provinsi Jawa Timur. Kecamatan Mayang berada di jalur strategis karena menjadi jalur lalu lintas transportasi darat provinsi yaitu Provinsi Jawa Timur ke Provinsi Bali sehingga menentukan arus perekonomian dan kemajuan yang lainnya.

---

<sup>1</sup> Pemerintah Kabupaten Jember, *Kantor Pertanahan ... op.cit*

<sup>2</sup> Pemerintah Kabupaten Jember, *Bagian Pemerintahan Desa ... op.cit*

Kecamatan Mayang terletak 113° 31' sampai dengan 114° 32' Bujur Timur (BT) dan 8° 30' Lintang Selatan (LS). Luas wilayah Kecamatan Mayang sekitar 63,79 Km<sup>2</sup> (1,94% dari luas keseluruhan Kabupaten Jember) dengan klasifikasi ketinggian dari permukaan laut dan kemiringan lerengnya sekitar 63, 78°, dengan rata-rata tingkat curah hujan pertahunnya sebesar 211,5/mm<sup>3</sup>.<sup>3</sup> Berikut tabel data jarak perbatasan Kecamatan Mayang .

Tabel 1. Kecamatan yang Berbatasan dengan Kecamatan Mayang dan Jaraknya

<b>No.</b>	<b>Arah</b>	<b>Kecamatan</b>	<b>Jarak/Km</b>
1.	Utara	Kalisat	5 km
2.	Timur	Silo	17 Km
3.	Barat	Pakusari	6 Km
4.	Selatan	Mumbulsari	12 Km

*Sumber : Profil Kecamatan Mayang*

Seperti halnya Kecamatan lain pada umumnya, penduduk Kecamatan Mayang merupakan penduduk imigran dari Kabupaten Sumenep Madura sejak dahulu sehingga hal tersebut berpengaruh kepada bahasa sehari-hari masyarakat yaitu bahasa Madura. Meskipun di Kecamatan Mayang masih terdapat keturunan Tionghoa, Arab dan Suku Osing Banyuwangi yang berprofesi sebagai pedagang dan mereka menetap sehingga bahasa keseharian yang mereka gunakan juga menggunakan bahasa Madura sebab mayoritas penduduk berbahasa Madura. Sedangkan Islam dengan corak tradisional merupakan agama mayoritas yang dianut penduduk Kecamatan Mayang, meskipun masih terdapat agama-agama

---

<sup>3</sup> Wawancara dengan Bapak Sumarno, Sekretaris Kecamatan Mayang, 31 Agustus 2012.

yang lain, namun hanya sebagian kecil saja.<sup>4</sup> Berikut tabel tentang kependudukan dan agama masyarakat di Kecamatan Mayang.

Tabel 2. Jumlah Desa dan Penduduk Kecamatan Mayang Berdasar Jenis Kelamin

No.	Desa	Jenis Kelamin		Jumlah	Rasio
		Laki-Laki	Perempuan		
1	Seputih	4.022	4.247	8.269	94,70
2	Sidomukti	3.278	3.247	6.525	100,95
3	Sumber Kejayan	3.409	3.630	7.039	93,91
4	Tegal Waru	2.693	2.893	5.586	93,09
5	Mayang	3.808	3.972	7.780	95,87
6	Mrawan	3.808	3.972	7.780	95,87
7	Tegal Rejo	2.476	2.607	5.083	94,98
<b>TOTAL</b>		<b>23.494</b>	<b>24.568</b>	<b>48.062</b>	

Sumber : Profil Kecamatan Mayang

Tabel 3. Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin

No.	Kelompok	Jenis Kelamin		Jumlah	Rasio
		Laki-Laki	Perempuan		
1	0 - 4 Tahun	1.937	1.799	3.736	107,67
2	5 - 9 Tahun	1.973	1.762	3.735	111,98
3	10 - 14 Tahun	1.830	1.713	3.543	106,83
4	15 - 19 Tahun	1.718	1.859	3.577	92,42
5	20 - 24 Tahun	1.527	1.931	3.458	79,08
6	25 - 29 Tahun	1.810	2.159	3.969	83,84
7	30 - 34 Tahun	1.893	1.986	3.879	95,32
8	35 - 39 Tahun	1.916	2.008	3.924	95,42
9	40 - 44 Tahun	1.720	1.732	3.452	99,31
10	45 - 49 Tahun	1.516	1.325	2.841	114,42
11	50 - 54 Tahun	1.219	1.187	2.406	102,70
12	55 - 59 Tahun	800	816	1.616	98,04
13	60 - 64 tahun	724	921	1.645	78,61
14	65 + keatas	1.070	1.331	2.401	80,39
<b>Total</b>		<b>21.653</b>	<b>22.529</b>	<b>44.182</b>	

Sumber : Profil Kecamatan Mayang

<sup>4</sup> Wawancara dengan Bapak Sumarno, Sekretaris Kecamatan Mayang, 31 Agustus 2012

Tabel 4. Jumlah Penduduk Menurut Agama yang Dianut

No.	Desa	Agama					
		Islam	Protestan	Katolik	Hindu	Budha	Lainnya
1	Seputih	8.263	-	6	-	-	-
2	Sidomukti	6.525	-	-	-	-	-
3	Sumber Kejayan	7.034	5	-	-	-	-
4	Tegal Waru	5.586	-	-	-	-	-
5	Mayang	7.550	172	47	2	9	-
6	Mrawan	8.353	-	-	-	-	-
7	Tegal Rejo	5.025	23	22	9	9	-
<b>Total</b>		<b>48.336</b>	<b>200</b>	<b>75</b>	<b>11</b>	<b>18</b>	

*Sumber : Profil Kecamatan Mayang*

Pendidikan merupakan salah satu kebutuhan hidup masyarakat karena dengan pendidikan suatu masyarakat akan disebut masyarakat yang beradab. Untuk mengukur kesejahteraan suatu masyarakat tentunya dengan mengukur pendidikannya. Karena itulah, pendidikan tentu merupakan salah satu program utama masyarakat dan pemerintah. Penduduk Kecamatan Mayang dalam hal pendidikan bisa terbilang rendah meskipun sejalan dengan perkembangan jaman mulai melangkah maju.

Jumlah siswa yang terdaftar untuk jenjang TK/PAUD dan RA di Kecamatan Mayang sebanyak 886 siswa dengan jumlah guru yang mengajar di Kecamatan Mayang sebanyak 87 orang, 5.865 siswa terdaftar sebagai siswa tingkat Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) dengan jumlah guru yang mengajar di Kecamatan Mayang untuk tingkat SD/MI sebanyak 604 orang, 2484 siswa terdaftar sebagai murid tingkat SMP/MTS dan guru yang mengajar di Kecamatan



Mayang untuk tingkat SMP/MTS sebanyak 236 orang, 514 siswa terdaftar sebagai murid untuk jenjang SMA/MA/SMK dengan guru sebanyak 76 orang.<sup>5</sup>

Adapun sarana dan prasarana yang menunjang berjalannya kegiatan pendidikan di Kecamatan Mayang berjumlah 108 lembaga pendidikan termasuk pendidikan Pondok Pesantren. Rincian yaitu 25 lembaga tingkat TK/PAUD dan RA, 36 lembaga SD dan MI, 17 Lembaga Tingkat SMP/MTS/ sederajat, 5 lembaga Tingkat SMA/MA/SMK dan 25 lembaga Pondok Pesantren. Untuk melihat lebih detailnya dapat dilihat pada tabel-tabel dibawah ini:

Tabel 5. Jumlah Penduduk Kecamatan Mayang Berdasar Tingkat Pendidikan

No.	Desa	MURID							
		PAUD/ TK/RA		SD/MI		SMP/MTS		SMA/ SMK/ MA	
		LK	PR	LK	PR	LK	PR	LK	PR
1	Seputih	74	76	413	432	346	304	-	-
2	Sidomukti	57	71	507	460	129	222	48	27
3	Sumber Kejayan	33	41	425	421	89	141	76	47
4	Tegal Rejo	57	51	173	186	58	68	-	-
5	Tegal Waru	43	54	351	350	145	165	45	42
6	Mayang	123	90	657	541	295	310	97	90
7	Mrawan	48	68	505	444	95	117	22	20
<b>TOTAL</b>		<b>435</b>	<b>451</b>	<b>3.031</b>	<b>2.834</b>	<b>1.157</b>	<b>1.327</b>	<b>288</b>	<b>226</b>

Sumber : Profil Kecamatan Mayang

<sup>5</sup> Wawancara dengan Bapak Sumarno, Sekretaris Kecamatan Mayang, 31 Agustus 2012

Tabel 6. Jumlah Guru Pendidikan Kecamatan Mayang

No.	Desa	PAUD/ TK/RA	SD/MI	SMP/ MTS	SMA/ SMK/ MA
1	Seputih	13	40	31	-
2	Sidomukti	20	88	50	13
3	Sumber Kejayan	8	67	39	14
4	Tegal Waru	5	29	12	-
5	Mayang	14	68	41	12
6	Mrawan	15	180	34	19
7	Tegalrejo	12	132	29	18
<b>Total</b>		<b>87</b>	<b>604</b>	<b>236</b>	<b>76</b>

*Sumber : Profil Kecamatan Mayang*

Tabel 7. Jumlah Lembaga Pendidikan Kecamatan Mayang

No.	Desa	PAUD/ TK/RA	Dasar	Menengah	Atas	Pesantren
1.	Desa Seputih	4	3	2	-	4
2.	Desa Sidomukti	5	6	4	1	5
3.	Desa Sumber Kejayan	2	5	3	1	6
4.	Desa Tegal Waru	2	2	1	-	1
5.	Desa Mayang	4	6	3	1	4
6.	Desa Mrawan	4	7	2	1	2
7.	Desa Tegalrejo	4	7	2	1	3
<b>Total</b>		<b>25</b>	<b>36</b>	<b>17</b>	<b>5</b>	<b>25</b>

*Sumber : Profil Kecamatan Mayang*

Kecamatan Mayang merupakan wilayah agraris, memiliki potensi sumber daya alam yang cukup prospektif bagi pengembangan perekonomian wilayah. Sesuai dengan potensi wilayah yang ada, perekonomian Kecamatan Mayang mengandalkan sektor pertanian sebagai basis dan penggerak roda perekonomian wilayahnya, meskipun pada sektor yang lain semisal hutan, perdagangan atau

lainnya juga ada.<sup>6</sup> Semua data yang disebutkan diatas terdapat dalam tabel berikut:

Tabel 8. Luas Daerah Kecamatan Mayang

No.	Desa	Ketinggian mm <sup>2</sup>	Luas/mm <sup>2</sup>	Jarak Kecamatan
1	Seputih	14,0	18,66	3,5
2	Sidomukti	15,5	7,55	6,0
3	Sumber Kejayan	15,0	5,17	5,0
4	Tegal Rejo	14,5	4,25	2,5
5	Tegal Waru	14,5	4,90	1,0
6	Mayang	14,2	5,54	0,5
7	Mrawan	13,5	10,35	6,0

*Sumber : Profil Kecamatan Mayang*

Tabel 9. Luas Wilayah Menurut Desa dan Klasifikasi Tanah

No.	Desa	Klasifikasi Tanah						Total
		Sawah	Tegalan	Kolam	Hutan	Bangunan	Lainnya	
1	Seputih	34,0	309,30	-	7,00	172,10	1,343,47	1,865,87
2	Sidomukti	109,0	350,06	-	37,34	154,00	105,11	755,51
3	Sumber Kejayan	294,0	89,60	-	9,69	102,70	20,57	516,56
4	Tegal Rejo	174,0	151,90	-	3,06	79,70	15,97	424,63
5	Tegal Waru	231,0	152,86	-	6,10	73,83	25,90	489,69
6	Mayang	442,0	22,50	-	4,70	77,70	7,51	554,41
7	Mrawan	294,0	246,50	3,0	296,02	175,00	20,25	1,034,77

*Sumber : Profil Kecamatan Mayang*

<sup>6</sup> Wawancara dengan Bapak Sumarno, Sekretaris Kecamatan Mayang, 31 Agustus 2012

Untuk menciptakan pelayanan yang baik bagi masyarakat sebagaimana amanat oleh undang-undang, kecamatan dipimpin oleh seorang camat sebagai pejabat yang mewakili pemerintah kabupaten secara administratif dan juga pemerintahan desa. Berikut data pemerintahan di Kecamatan Mayang.

Tabel 10. Daftar Nama Kepala dan Sekretaris Pejabat Pemerintahan di Kecamatan Mayang

No.	Struktur	Jabatan	Nama
1	Kecamatan Mayang	Camat	Bambang Teguh, IS, S.Sos
		Sek.Cam	Sumarno, S. Sos
2	Desa Seputih	Kades	Satamin
		Sekdes	Roby Dwi Wicahyono
3	Desa Sidomukti	Kades	Sugito
		Sekdes	Abdurrahman
4	Desa Sumber Kejayan	Kades	Muhammad Yasin
		Sekdes	Sukamto
5	Desa Tegal Waru	Kades	Nurul
		Sekdes	Sugianto
6	Desa Mayang	Kades	Langgeng Wibawanto, SE
		Sekdes	Muhammad Dahlan
7	Desa Mrawan	Kades	M. Sawir
		Sekdes	Dwiyono
8	Desa Tegalrejo	Kades	Ahmad Risno
		Sekdes	Ahmad Yazid

*Sumber : Profil Kecamatan Mayang*

Tabel 11. Jumlah Pemerintahan Desa di Kecamatan Mayang

No	Desa	Lembaga Pemerintahan		
		Dusun	RW	RT
1	Seputih	4	18	49
2	Sidomukti	2	19	57
3	Sumber Kejayan	3	14	52
4	Tegal Rejo	4	8	38
5	Tegal Waru	3	10	34
6	Mayang	3	22	62
7	Mrawan	5	18	56
<b>Total</b>		<b>24</b>	<b>109</b>	<b>348</b>

*Sumber : Sekretaris Kecamatan Kecamatan Mayang*

## 1. Kondisi Georafis Desa Mayang

Desa Mayang terletak di Kecamatan Mayang. Jarak kantor Desa Mayang ke kantor Kecamatan Mayang sekitar 0.5 Km dengan jarak tempuh kendaraan sekitar 5 menit. Luas wilayah Desa Mayang adalah 55,40 mm<sup>2</sup>, dengan klasifikasi ketinggian dan kemiringan dari permukaan laut dan kemiringan lerengnya sekitar 14,2°. Desa Mayang berbatasan dengan :

- Sebelah utara berbatasan dengan Desa Pakusari Kecamatan Pakusari
- Sebelah selatan berbatasan dengan Desa Seputih Kecamatan Mayang
- Sebelah timur berbatasan dengan Desa Tegal Rejo dan Tegal Waru Kecamatan Mayang
- Sebelah barat berbatasan dengan Desa Mrawan Kecamatan Mayang

Desa Mayang dipimpin oleh seorang kepala desa yang dibantu oleh Sekretaris Desa dan pegawai lainnya. Desa Mayang mempunyai 3 dusun, 22 RW dan 66 RT. Berikut data pemerintahan Desa Mayang.<sup>7</sup>

Tabel 12. Jumlah Dusun, RT dan RW Desa Mayang

No.	Nama Dusun	Ketua Dusun	RW	RT
1	Krajan	Herdianto	5	15
2	Klayu	Dafir	9	27
3	Tegal Gusi	Mashuri	8	24

*Sumber : Kaur Pemerintahan Desa Mayang*

---

<sup>7</sup> Wawancara dengan Bapak Saiful Bahri, Kaur Pemerintahan Desa Mayang, 10 September 2012

Sebagaimana daerah lain, Desa Mayang dan penduduknya terus bergerak dalam rangka ingin meningkatkan taraf hidupnya agar lebih baik. Syarat wajib untuk peningkatan kesejahteraan dan taraf hidup yang lebih baik adalah adanya sumber daya alam yang mumpuni dan sumber daya manusia yang juga mampu mengolahnya dengan baik dan arif dengan dibekali oleh pendidikan yang mumpuni. Jika hal tersebut terpenuhi niscaya kesejahteraan dan taraf hidup yang lebih baik akan terlaksana. Desa Mayang mempunyai luas wilayah sekitar 55,40 mm<sup>2</sup>,<sup>8</sup> dengan jumlah penduduk sekitar 7880 jiwa dengan jenis kelamin laki-laki sekitar 3906 jiwa dan 3974 berjenis kelamin perempuan. Penduduk Desa Mayang mayoritas beragama Islam dengan jumlah sekitar 7778 jiwa, 6 orang penganut agama Protestan dan 35 orang penganut agama Katolik, 47 orang beragama Hindu, 9 orang beragama Budha dan 5 orang beragama Konghucu.<sup>9</sup> Lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 13. Jumlah Penduduk Desa Mayang Berdasarkan Jenis Kelamin

No	Dusun	KK	Jenis Kelamin		Jumlah
			Laki-laki	Perempuan	
1	Krajan	560	899	914	1.813
2	Klayu	998	1.601	1.629	3.230
3	Tegal Gusi	879	1.406	1.431	2.837
<b>Total</b>		<b>2.437</b>	<b>3.906</b>	<b>3.974</b>	<b>7.880</b>

*Sumber: Kaur Kesejahteraan Rakyat Pemerintah Desa Mayang*

<sup>8</sup> Wawancara dengan Bapak Sunoto Kodir, Pamong Tani Desa Mayang, 10 September 2012

<sup>9</sup> Wawancara dengan Bapak Dasuki, Kaur Kesejahteraan Masyarakat Desa Mayang, 10 September 2012

Tabel 14. Jumlah Penduduk Desa Mayang Berdasarkan Agama

No.	Dusun	Agama					
		Islam	Kristen	Katolik	Hindu	Budha	Konghucu
1	Krajan	1.789	6	35	47	9	5
2	Klayu	3.189	-	-	-	-	-
3	Tegal Gusi	2.800	-	-	-	-	-
<b>Total</b>		<b>7.778</b>	<b>6</b>	<b>35</b>	<b>47</b>	<b>9</b>	<b>5</b>

*Sumber : Kaur Kesejahteraan Rakyat Pemerintah Desa Mayang*

Seseorang akan disebut sebagai penduduk suatu desa jika orang tersebut terdaftar sebagai penduduk atau bertempat tinggal di wilayah desa yang bersangkutan, tidak masalah di mana mereka mencari nafkah penghidupannya. Penduduk suatu desa harus merupakan satuan masyarakat yang utuh dan perlu diberi atau memiliki tanggung jawab tertentu secara langsung dalam soal-soal pemerintahan dan pembangunan.

Agar setiap satuan masyarakat merasa bertanggungjawab secara langsung atas pembangunan dan pemerintahan desanya, masyarakat harus diberi peranan dan sesuatu yang berfungsi sebagai bentuk partisipasi atas pembangunan. Mata pencaharian masyarakat Desa Mayang adalah sebagai buruh berjumlah 2958 orang, petani sawah atau ladang sekitar 1778 orang, pedagang sebanyak 59 orang, sektor jasa sebanyak 820 orang, sebagai pejabat publik dan PNS sebanyak 25 orang dan lainnya 11 orang.<sup>10</sup> Sebagai bentuk kesinambungan partisipasi

---

<sup>10</sup> Wawancara dengan Bapak Dasuki, Kaur Kesejahteraan Masyarakat Desa Mayang, 10 September 2012

pemerintah kepada masyarakat, sarana kesehatan menjadi prioritas juga.<sup>11</sup> Data-data tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 15. Jumlah Penduduk Desa Mayang Berdasar Mata Pencahariannya

No.	Dusun	Buruh	Tani	Dagang	Jasa	PNS/TNI/ POLRI	Lainnya
1	Krajan	649	409	57	189	19	5
2	Klayu	1.225	729	1	336	4	4
3	Tegal Gusi	1.804	640	1	295	2	2
<b>Total</b>		<b>2.958</b>	<b>1.778</b>	<b>59</b>	<b>820</b>	<b>25</b>	<b>11</b>

*Sumber : Kaur Kesejahteraan Rakyat Pemerintah Desa Mayang*

Tabel 16. Jumlah Sarana dan Prasarana Kesehatan Desa Mayang

No.	Dusun	Sarana Kesehatan					
		Puskesmas	Pustu	Posyandu	Dokter*	Bidan**	Lainnya
1	Krajan	1	1	2	4	4	-
2	Klayu	-	1	4	-	1	-
3	Tegal Gusi	-	-	4	-	1	-
<b>Total</b>		<b>1</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>-</b>

\* Dokter Praktek      \*\* Bidan Praktek

*Sumber : Kaur Kesejahteraan Rakyat Pemerintah Desa Mayang*

Upaya peningkatan mutu pendidikan harus terus dilakukan agar tujuan cita-cita bangsa sebagaimana amanat dalam pembukaan UUD 1945 dapat tercapai. Sehubungan dengan itu, upaya peningkatan pendidikan di desa Mayang Kecamatan Mayang terus dilakukan dengan cara meningkatkan sumber daya

<sup>11</sup> Wawancara dengan Bapak Dasuki, Kaur Kesejahteraan Masyarakat Desa Mayang, 10 September 2012



manusianya, mulai dari sarana sekolah, peningkatan mutu siswa dan gurunya.<sup>12</sup>

Berikut tabel tentang pendidikan di Desa Mayang Kecamatan Mayang:

Tabel 17. Jumlah Penduduk Desa Mayang Menurut Tingkat Pendidikannya

No.	Dusun	Tdk/ Blm Sekolah	TK/ PAUD/ RA	SD/ MI	SMP/ MTS	SMA/ MA/ SMK	Diploma/ Sarjana
1	Krajan	395	56	515	603	170	32
2	Klayu	703	95	919	1.075	303	58
3	Tegal Gusi	618	84	806	943	266	50
<b>TOTAL</b>		<b>1.716</b>	<b>235</b>	<b>2.440</b>	<b>2.621</b>	<b>739</b>	<b>140</b>

Sumber : Kaur Umum Desa Mayang

Tabel 18. Daftar Lembaga Pendidikan di Desa Mayang

No.	Dusun	Lembaga Pendidikan				
		TK/ PAUD/ RA	SD/ MI	SMP/ MTS	SMA/ MA/ SMK	Pesantren
1	Krajan	3	4	2	1	2
2	Klayu	3	4	1	-	3
3	Tegal Gusi	2	2	-	-	-
<b>Total</b>		<b>8</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>5</b>

Sumber : Kaur Umum Desa Mayang

Sebagai wilayah yang lebih di dominasi oleh wilayah pertanian, sudah tentu dalam memenuhi hajat hidupnya, masyarakat Desa Mayang bertumpu pada sumber daya alamnya. Persoalannya adalah dengan adanya potensi sumber daya alam tersebut, masyarakat mampu mengolahnya dengan baik.<sup>13</sup> Berikut tabel potensi ekonomis di Desa Mayang.

<sup>12</sup> Wawancara dengan Ibu Restuning P, Kaur Umum Desa Mayang, 11 September 2012

<sup>13</sup> Wawancara dengan Bapak Nilianto, Kaur Ekbang Desa Mayang, 11 September 2012

Tabel 19. Potensi Ekonomi Desa Mayang

No.	Bentuk Potensi	Luas/ Jumlah	Produk yang dihasilkan
1	Pertanian: a. Sawah	44,3	Padi, Tembakau, Jagung dan Sayur mayur.
	b. Ladang/Tegalan	22.5	Jagung, Ketela Pohon, Pepaya
2	Perkebunan	0,5	Pohon kayu
3	Perusahaan & Industri a. Pertokoan	0,3	Pengadaan kebutuhan sehari-hari dan baju, dll
	b. Pasar Tradisional	0.9	Pengadaan kebutuhan sehari-hari
	c. Pasar Hewan	0,3	Sapi, Kambing dan unggas
	d. Kerajinan	-	Tembikar dan kijing
	e. Perusahaan Beras dan Penggilingan	-	Beras siap pakai
	f. Gudang Tembakau	6 unit	PT. Sampoerna tbk, PT. Gudang Garam tbk, PT. Bentoel, tbk, PT. Majangsari, PT. Bremmen Co.ltd, PT. LDO Persero
4	Tanah Kas Desa/Bengkok	24.650 ha	-

*Sumber : Kaur Ekbang Desa Mayang*

## 2. Kondisi Geografis Desa Seputih

Desa Seputih terletak di Kecamatan Mayang. Jarak kantor Desa Seputih ke kantor kecamatan sekitar 3 Km dengan jarak tempuh kendaraan sekitar 15 menit. Luas wilayah Desa Seputih adalah 18,66 mm<sup>2</sup>, dengan klasifikasi ketinggian dan kemiringan dari permukaan laut dan kemiringan lerengnya sekitar 14,0°. Desa Seputih berbatasan dengan :

- Sebelah utara berbatasan dengan Desa Mayang
- Sebelah selatan berbatasan dengan Desa Karang Kedawung Kecamatan Mumbul Sari
- Sebelah timur berbatasan dengan Desa Mayang
- Sebelah timur berbatasan dengan desa Desa Karang Kedawung Kecamatan Mumbul Sari

Desa Seputih dipimpin oleh seorang kepala desa yang dibantu oleh sekretaris desa dan pegawai lainnya. Desa Seputih mempunyai 4 dusun, 19 RW dan 49 RT.<sup>14</sup> Berikut data pemerintahan Desa Seputih.

Tabel 20. Jumlah Dusun, RT dan RW Desa Seputih

No.	Nama Dusun	Ketua Dusun	RW	RT
1	Krajan	Somarno	7	17
2	Sumber Jeding	Abdus Salam	6	15
3	Pandiyan	Surya Hasan	2	7
4	Tetelan	Asnadin	4	10

*Sumber : Kaur Pemerintahan Desa Seputih*

---

<sup>14</sup> Wawancara dengan Bapak Ahmad Agus Saeri, Kaur Pemerintahan Desa Seputih, 26 September 2012

Sebagaimana daerah lain, Desa Seputih dan penduduknya terus bergerak dalam rangka ingin meningkatkan taraf hidupnya agar lebih baik. Syarat wajib untuk peningkatan kesejahteraan dan taraf hidup yang lebih baik adalah adanya sumber daya alam yang mumpuni dan sumber daya manusia yang juga mampu mengolahnya dengan baik dan arif dengan dibekali oleh pendidikan yang mumpuni. Jika hal tersebut terpenuhi niscaya kesejahteraan dan taraf hidup yang lebih baik akan terlaksana. Desa Seputih mempunyai luas wilayah sekitar 18,66 mm<sup>2</sup>, dengan jumlah penduduk sekitar 8221 jiwa dengan jenis kelamin laki-laki sekitar 4000 jiwa dan 4221 berjenis kelamin perempuan. Penduduk Desa Seputih mayoritas beragama Islam dengan jumlah sekitar 8214 jiwa, 3 orang penganut agama Protestan dan 4 orang penganut agama Katolik.<sup>15</sup> Lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 21. Jumlah Penduduk Desa Seputih Berdasarkan Jenis Kelamin

No	Dusun	KK	Jenis Kelamin		Jumlah
			Laki-laki	Perempuan	
1	Krajan	885	1356	1435	2791
2	Sumber Jeding	778	1244	1308	2552
3	Pandiyan	259	566	592	1158
4	Tetelan	539	834	886	1720
<b>Total</b>		<b>2.461</b>	<b>4.000</b>	<b>4.221</b>	<b>8.221</b>

*Sumber: Kaur Kesra Desa Seputih*

---

<sup>15</sup> Wawancara dengan Bapak Sam Kholiq AM, Kaur Kesejahteraan Rakyat Desa Seputih, 26 September 2012

Tabel 22. Jumlah Penduduk Desa Seputih Berdasarkan Agama

No.	Dusun	Agama					
		Islam	Kristen	Katolik	Hindu	Budha	Lainnya
1	Krajan	2784	3	4	-	-	-
2	Sumber Jeding	2552	-	-	-	-	-
3	Pandiyan	1158	-	-	-	-	-
4	Tetelan	1720	-	-	-	-	-
<b>Total</b>		<b>8214</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

*Sumber: Kaur Kesra Desa Seputih*

Seseorang akan disebut sebagai penduduk suatu desa jika orang tersebut terdaftar sebagai penduduk atau bertempat tinggal di wilayah desa yang bersangkutan, tidak masalah di mana mereka mencari nafkah penghidupannya. Penduduk suatu desa harus merupakan satuan masyarakat yang utuh dan perlu diberi atau memiliki tanggung jawab tertentu secara langsung dalam soal-soal pemerintahan dan pembangunan.

Agar setiap satuan masyarakat merasa bertanggungjawab secara langsung atas pembangunan dan pemerintahan desanya, masyarakat harus diberi peranan dan sesuatu yang berfungsi sebagai bentuk partisipasi atas pembangunan. Mata pencaharian masyarakat Desa Seputih adalah sebagai petani sawah atau ladang sekitar 1187 orang, pedagang sebanyak 188 orang, sector jasa sebanyak 386 orang dan disamping sebagai pejabat public dan PNS sebanyak 67 orang.<sup>16</sup> Sebagai bentuk kesinambungan partisipasi pemerintah kepada masyarakat, sarana kesehatan menjadi prioritas juga.<sup>17</sup>

Data-data tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut:

<sup>16</sup> Wawancara dengan Bapak Sam Kholiq AM, Kaur Kesejahteraan Rakyat Desa Seputih, 26 September 2012

<sup>17</sup> Wawancara dengan Bapak Sam Kholiq AM, Kaur Kesejahteraan Rakyat Desa Seputih, 26 September 2012

Tabel 23. Jumlah Penduduk Desa Seputih Berdasar Mata Pencahariannya

No.	Dusun	Mata Pencaharian				
		Tani/Ladang	Pedagang	Jasa	PNS/TNI/ Polri	Lainnya
1	Krajan	407	75	104	26	-
2	Sumber Jeding	365	55	147	18	-
3	Pandiyan	166	23	54	9	-
4	Tetelan	<b>249</b>	<b>35</b>	81	14	-
<b>Total</b>		<b>1187</b>	<b>188</b>	<b>386</b>	<b>67</b>	-

Sumber : Kaur Kesra Desa Seputih

Tabel 24. Jumlah Sarana dan Prasarana Kesehatan Desa Seputih

No.	Dusun	Sarana Kesehatan					
		Puskesmas	Pustu	Posyandu	Dokter <sup>*</sup>	Bidan <sup>**</sup>	Lainnya
1	Krajan	-	1	4	-	1	-
2	Sumber Jeding	-	-	3	-	-	-
3	Pandiyan	-	-	1	-	-	-
4	Tetelan	-	1	3	-	1	-
<b>Total</b>		-	2	11	-	2	-

\* Dokter Praktek      \*\* Bidan Praktek

Sumber : Sumber : Kaur Kesra Desa Seputih

Upaya peningkatan mutu pendidikan harus terus dilakukan agar tujuan cita-cita bangsa sebagaimana amanat pembukaan UUD 1945 dapat tercapai. Sehubungan dengan itu, upaya peningkatan pendidikan di Desa Seputih Kecamatan Mayang terus dilakukan dengan cara meningkatkan sumber dayanya, mulai dari sarana sekolah, peningkatan mutu siswa dan

gurunya.<sup>18</sup> Berikut tabel tentang pendidikan di Desa Seputih Kecamatan Mayang:

Tabel 25. Jumlah Penduduk Desa Seputih Menurut Tingkat Pendidikannya

No.	Dusun	Tdk/ Blm Sekolah	TK/ PAUD/ RA	SD/ MI	SMP/ MTS	SMA/ MA/ SMK	Diploma/ Sarjana
1	Krajan	753	465	274	142	72	15
2	Sumber Jeding	1.128	424	250	130	66	14
3	Pandiyon	1.665	288	170	87	44	9
4	Tetelan	1.826	192	112	59	30	6
<b>TOTAL</b>		<b>5.372</b>	<b>1.369</b>	<b>806</b>	<b>418</b>	<b>212</b>	<b>44</b>

*Sumber : Sumber : Kaur Kesra Desa Seputih*

Tabel 26. Daftar Lembaga Pendidikan di Desa Seputih

No.	Dusun	Lembaga Pendidikan				
		TK/Paud	SD/MI	SMP/MTS	SMA/MA SMK	Pesantren
1	Krajan	2	2	1	-	-
2	Sumber Jeding	2	1	1	-	2
3	Pandiyon	-	2	-	-	1
4	Tetelan	1	2	1	-	-
<b>Total</b>		<b>5</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>3</b>

*Sumber : Sumber : Kaur Kesra Desa Seputih*

Sebagai wilayah yang lebih didominasi oleh perkebunan, sudah tentu dalam memenuhi hajat hidupnya, masyarakat Desa Seputih bertumpu pada sumber daya alamnya. Persoalannya adalah dengan adanya potensi sumber daya alam tersebut,

<sup>18</sup> Wawancara dengan Bapak Sam Kholiq AM, Kaur Kesejahteraan Rakyat Desa Seputih, 26 September 2012

masyarakat mampu mengolahnya dengan baik. Berikut tabel potensi ekonomis di Desa Seputih.<sup>19</sup>

Tabel 27. Potensi Ekonomi Desa Seputih

No.	Bentuk Potensi	Luas/Jumlah	Produk yang dihasilkan
1	Pertanian: c. Sawah	36,5	Padi, Tembakau, Jagung dan Sayur mayur.
	d. Ladang/Tegalan	309,325	Jagung, Ketela Pohon, Tebu, kayu sengon, mahoni, pepaya
2	Perkebunan/hutan	13,65	Hutan Lindung : pohon Jati, pohon sengon dan lainnya
			Hutan Rakyat : Pohon Jati, sengon, Rotan, Bambu,dll
3	Perusahaan & Industri g. Panganan	263 unit	Kerupuk, Tape, Tahu, Tempe, suwar-suwir dll
	h. Kerajinan	541 unit	Kerajinan Rotan untuk kursi, kijing, kerajinan tas anyaman dan lainnya
	i. Pabrik/gudang	8 unit	Pengolahan kayu, mebelair dan gudang tembakau
4	Perdagangan dan pasar a. Kios dan warung	54 unit	Pengadaan kebutuhan sehari-hari dan makanan
	b. Toko	66 unit	Pengadaan kebutuhan sehari-hari dan makanan
	c. Pasar Ternak	1 unit	Pasar unggas (ayam, bebek, dll)

*Sumber : Kaur Ekbang desa seputih*

<sup>19</sup> Wawancara dengan Bapak Sigit Dwi Winarno, Kaur Ekbang Desa Seputih, 26 September 2012



## **B. Otonomi Pemerintahan Desa Menurut UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah**

Pengaturan tentang otonomi desa secara utuh dalam UU No. 32 Tahun 2004 atau peraturan perundangan yang lainnya sebenarnya tidak dapat dijumpai. Tidak adanya keterangan tersebut merupakan bentuk tidak konsistensinya pemerintah atas pemerintah desa seolah-olah desa hanyalah sebagai pelengkap sistem pemerintahan. Namun pengaturan desa secara umum dapat dijumpai dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang berusaha mengembalikan konsep dan bentuk desa sebagaimana asal-usulnya yang pernah tidak diakui dalam UU No. 5 Tahun 1979.

Pasal 1 huruf (12) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan desa atau dengan nama lainnya adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penjelasan undang-undang ini menyatakan bahwa desa atau yang disebut dengan nama lainnya adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridiksi dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat yang berlaku pada desa setempat yang diakui oleh sistem pemerintahan nasional dan berada di wilayah kabupaten dan kota sesuai dengan arahan UUD 1945 dengan

landasan pengaturan sesuai dengan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Bentuk otonomi pemerintahan desa sebenarnya diakui dalam undang-undang ini dan undang-undang yang mengatur tentang desa lainnya. Namun, pada proses pelaksanaannya, bentuk otonomi desa hanya sebatas kewenangan pemerintah desa untuk melaksanakan program-program pemerintahan di atasnya seperti pemerintah kabupaten, bukan kewenangan otonomi desa dalam arti desa berwenang penuh untuk mengatur daerahnya tanpa ada campur-tangan dari pemerintah di atasnya. Lebih lanjut, Penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 menerangkan bahwa hak pengakuan otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dalam bentuk penugasan atau pendelegasian dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu.

Bagi pemerintahan desa yang bersifat administratif (atau selanjutnya disebut dengan nama kelurahan) atau desa geneologis yaitu pemerintahan desa yang bersifat administratif dikarenakan sebagai bentuk pemekaran desa atau karena berubah status dari desa menjadi kelurahan atau karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk dan heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang dengan sendirinya.

Sebagai bentuk perwujudan demokrasi dalam skala yang kecil, dalam pemerintahan desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau dengan sebutan lainnya yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sehingga BPD dan Kepala Desa dapat membentuk dan

melaksanakan peraturan desa, membuat anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDes) dan keputusan kepala desa. Di desa juga dapat dibentuk Lembaga Kemasyarakatan Desa yang berkedudukan sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa.

Seorang kepala desa dalam melakukan tugas dan kewajibannya bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD (Badan Permusyawaratan Desa) serta menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada bupati. Meskipun demikian, laporan tersebut harus ditembuskan terlebih dahulu kepada camat.

Pelaksanaan tugas serta pertanggungjawaban kepala desa inilah sering muncul permasalahan di lapangan. Hal ini dikarenakan kepala desa memiliki wewenang yang semula belum ada dan sekarang relatif besar. Selain itu, seorang kepala desa tidak lagi “bertuan” kepada camat sehingga sangat mudah bagi seorang kepala desa untuk tidak menghiraukan keberadaan camat selaku kordinator administrasi di wilayah kecamatan. Selain itu, konsep pertanggungjawaban kepala desa terhadap BPD juga menimbulkan persoalan tersendiri bagi kepala desa dan seringkali dijumpai bukan mekanisme pertanggungjawaban yang terjadi melainkan proses saling menjatuhkan antar dua lembaga tersebut. Keberadaan BPD tentu juga harus ditopang dengan sumber daya manusia yang cukup mendorong demokratisasi dalam pemerintahan desa. Namun terlepas dari prosedur tersebut, masyarakat desa juga mempunyai peluang untuk menanyakan perihal pertanggungjawaban kepala desa kepada BPD.

Pasal 200 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa dalam pemerintahan daerah kabupaten atau kota dapat dibentuk pemerintahan desa dan dibantu oleh Badan Permusyawaratan Desa. Hal tersebut mengandung pengertian bahwa Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa merupakan lembaga pemerintahan yang berdiri sendiri dalam sebuah sistem pemerintahan.

Selanjutnya yaitu 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. Sedangkan istilah desa disesuaikan dengan kondisi sosial, budaya masyarakat setempat seperti Nagari, Kampung, Huta, Bori, Marga atau sebutan lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan asal-usul desa disesuaikan dengan Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya.

Sebagai pertimbangan dalam pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan desa harus memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk, sosial budaya, potensi desa dan lain-lainnya. Sesuai dengan definisi desa yakni memperhatikan asal-usul desa, maka pemerintahan desa memiliki kewenangan dalam pengaturan hak *ulayat* atau hak wilayah. Sedangkan pengaturannya melalui pemerintah kabupaten dan/atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah desa menjadi wilayah pemukiman industri dan jasa wajib mengikutsertakan pemerintah desa dan BPD dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya. Secara substantif, undang-undang ini mengupayakan adanya pemberdayaan aparatur pemerintahan desa dan juga masyarakat desa.

Sebagai akibat dari perubahan status desa menjadi kelurahan, pembentukan desa baru, penghapusan atau penggabungan desa tentunya juga berdampak pada pendanaannya. Pasal 201 menjelaskan bahwa perubahan status desa sebagaimana disebut di atas, pendanaan sebagai akibat dari perubahan status desa tersebut akan dibebankan kepada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) pemerintah kabupaten/kota. Sehingga jika sebuah desa berubah menjadi kelurahan, kekayaan dan aset desa tersebut juga ikut berubah dan menjadi kekayaan dan aset daerah kabupaten yang dikelola oleh Pemerintah Kelurahan sebagai pemerintahan administratif dibawah kendali penuh kabupaten.

Keberadaan pemerintah desa atau dengan sebutan lainnya berhadapan langsung dengan masyarakat dan sebagai ujung tombak pemerintahan yang berada di garis terdepan. Pelaksanaan otonomi desa yang mencirikan pelayanan yang baik dapat memberikan kepuasan bagi masyarakat yang memerlukan karena pelayanan yang cepat, mudah, tepat dan dengan biaya yang terjangkau. Oleh karena itu pelaksanaan di lapangan harus didukung oleh faktor-faktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan tentang desa tersebut.

Pemerintah desa yang berada paling dekat dengan masyarakat menjadikan desa sebagai pembina, pengayom dan pelayan masyarakat dan sebagai pendorong 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 mengenai pemberdayaan masyarakat haruslah memperhatikan berbagai persoalan, seperti:<sup>20</sup>

- a. Sumber pendapatan asli desa (keuangan desa).
- b. Penduduk, keahlian dan keterampilan yang tidak seimbang dikarenakan sumber daya manusia desa yang rendah sehingga berakibat terhadap lembaga-lembaga desa lainnya selain pemerintahan desa seperti halnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Lembaga Musyawarah Desa dan beberapa lembaga adat lainnya.
- c. Potensi desa semisal potensi pertambangan, perikanan, wisata, industri kerajinan, hutan larangan atau suaka alam, hutan lindung, hutan industri, perkebunan, hutan produksi, hutan konservasi dan hutan dalam tujuan tertentu.

### **1. Pemerintahan Desa**

Pemerintahan desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya yaitu sekretariat desa, pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan yang jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya setempat.

Pasal 202 menjelaskan tentang sistem dan struktur pemerintahan desa. Sebagaimana sistem pemerintahan pada umumnya, pemerintahan desa dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan dan dibantu oleh perangkatnya. Pemerintahan desa dipimpin oleh kepala desa atau yang disebut dengan nama lainnya sesuai dengan kondisi sosial budaya desa setempat dan dibantu oleh perangkat pemerintahan desa yang terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris desa tidak dapat ditetapkan atau ditunjuk oleh kepala desa, namun berasal dari pejabat pegawai negeri sipil (PNS) yang memenuhi persyaratan.

---

<sup>20</sup> HAW. Wijaya. *op.cit.*, hlm. 73

Pengangkatan sekretaris desa dari kalangan pegawai negeri sipil (PNS) sebagai bentuk kontrol langsung dari pemerintah di atasnya atas pemerintah desa atau sebagai bentuk dukungan pemerintah di atasnya agar sumber daya desa dapat mumpuni dan berpengalaman serta dapat profesional.

Pasal 203 membuka ruang demokratisasi desa yaitu adanya mekanisme pemilihan kepala desa. Pasal tersebut mengamanatkan kepala desa dipilih secara langsung oleh masyarakat desa dengan ketentuan maju sebagai calon dalam pemilihan dengan ketentuan harus memenuhi syarat. Kepala desa yang terpilih dengan mendapat suara terbanyak ditetapkan oleh badan permusyawaratan desa dan disahkan oleh Bupati. Mekanisme demokratisasi tersebut harus berdasarkan ketentuan dan berpedoman kepada peraturan pemerintah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah. Dalam sistem kepemimpinan desa, kepala desa dapat diberhentikan jika meninggal dunia, mengajukan berhenti atas permintaan sendiri, tidak lagi memenuhi syarat dan atau melanggar sumpah atau janjinya, berakhir masa jabatannya dan telah dilantik kepala desa yang baru. Pemberhentian kepala desa dilakukan oleh bupati atas usul BPD.

Pasal 204 menjelaskan perihal masa jabatan kepala desa. Kepala desa terpilih menjabat menjadi kepala desa selama enam (6) tahun terhitung sejak ditetapkan dan dapat menjabat kembali pada periode kedua. Dari penjelasan tersebut, kepala desa dapat memimpin desa paling lama sepuluh tahun dan dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan.

Pasal 205 menjelaskan bahwa pemerintah daerah kabupaten dapat menetapkan masa jabatan kepala desa sesuai dengan kondisi sosial dan budaya

desa setempat. Tugas dan kewajiban kepala desa adalah memimpin penyelenggaraan pemerintah desa, membina kehidupan masyarakat desa, membina perekonomian desa, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, mendamaikan perselisihan masyarakat di desa, dan mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjukkan kuasa hukumnya. Pelaksanaan tugas dan kewajiban kepala desa khusus mendamaikan perselisihan dimasyarakat, kepala desa dapat dibantu oleh lembaga adat desa. Segala perselisihan yang telah didamaikan kepala desa bersifat mengikat pihak-pihak yang berselisih.

Pasal 206 menjelaskan tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa. Pemerintah desa mempunyai kewenangan untuk mengurus pemerintahan berdasarkan hak asal-usul desa, kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah kabupaten kepada pemerintah desa berdasarkan peraturan perundang-undangan, tugas pembantuan (*midebewind*) dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa, serta urusan pemerintahan lain yang diserahkan kepada pemerintah desa berdasar undang-undang tertentu.

Pasal 207 merupakan penjelasan lebih lanjut mengenai kewenangan pembantuan kepada pemerintah desa. Pemerintah desa dapat menolak tugas pembantuan dari pemerintah di atasnya jika tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana dan sumber daya manusianya.

Pasal 208 menitik-beratkan pada legalitas pelaksanaan tugas dan kewenangan pemerintahan desa. Dalam memimpin dan menjalankan



pemerintahannya, pemerintah desa diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini berbentuk Peraturan Daerah (Perda) dan berdasarkan peraturan pemerintah.

## **2. Badan Permusyawaratan Desa**

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan salah satu unsur penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa yang merupakan perwakilan masyarakat desa yang bertugas membantu kepala desa dalam menjalankan program-programnya.

Pasal 209 menjelaskan bahwa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau yang disebut dengan nama lainnya sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat berfungsi untuk menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan penyelenggaraan pemerintahan desa, mengawasi anggaran pendapatan dan belanja desa, mengawasi keputusan kepala desa, serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan mengayomi adat-istiadat masyarakat.

Pasal 210 menjelaskan bahwa anggota BPD merupakan wakil dari kalangan masyarakat desa yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat dengan masa jabatan sama dengan kepala desa yaitu selama 6 tahun dan dapat dipilih kembali pada periode selanjutnya. Persyaratan dan penetapan anggota dan pimpinan BPD diatur berdasarkan peraturan daerah yang berpedoman pada peraturan pemerintah. Tugas utama BPD yaitu menetapkan peraturan desa bersama kepala desa. Peraturan desa yang ditetapkan oleh BPD dengan kepala desa tidak memerlukan pengesahan dari bupati, namun wajib menyampaikannya

kepada bupati selambat-lambatnya dua minggu setelah peraturan desa ditetapkan dengan tembusan kepada camat.

### **3. Lembaga Kemasyarakatan Dalam Pemerintahan Desa**

Lembaga Kemasyarakatan Desa atau dengan sebutan lainnya merupakan lembaga mitra pemerintahan desa yang dibentuk atas prakarsa masyarakat yang difasilitasi oleh pemerintahan desa melalui musyawarah dan mufakat sesuai dengan kebutuhan dalam pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat desa.

Pasal 211 menjelaskan bahwa desa dapat membentuk lembaga lain sesuai dengan kebutuhan desa setempat dan ditetapkan berdasarkan peraturan desa dan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Tujuan dibentuknya lembaga kemasyarakatan sebagaimana disebut di atas bertugas membantu pemerintahan desa dan sebagai mitra kerja dalam memberdayakan masyarakat desa.

### **4. Keuangan Desa**

Sumber pendapatan desa dikelola melalui anggaran pendapatan dan belanja desa. Pengelolaan keuangan desa dilakukan oleh kepala desa yang dituangkan melalui peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa. Pedoman pengelolaan keuangan desa ditetapkan oleh bupati/walikota.

Pasal 212 menjelaskan bahwa keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, segala sesuatu yang berupa uang atau berupa barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban pemerintah desa yang dapat menimbulkan pendapatan, belanja dan pengelolaan keuangan desa. Sumber pendapatan desa dapat berasal dari:

- a. Pendapatan asli desa. Pendapatan asli desa dapat berupa:
  - Hasil usaha desa
  - Hasil kekayaan desa
  - Hasil dari swadaya dan partisipasi
  - Hasil dari gotong royong
  - Lain-lain pendapatan desa yang sah
- b. Bagi hasil pajak dan retribusi dari pemerintah daerah
- c. Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima pemerintah kabupaten.
- d. Bantuan dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten.
- e. Dana hibah dan sumbangan dari pihak ketiga; serta
- f. Pinjaman desa.

Sumber pendapatan desa tersebut setelah dimiliki dan dikelola oleh desa tidak dibenarkan diambil alih oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Pemberdayaan desa dalam meningkatkan pendapatan desa antara lain dilakukan 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 untuk menghilangkan beban biaya ekonomi tinggi dan dampak lainnya.

Sumber pendapatan desa tersebut dikelola melalui anggaran pendapatan dan belanja desa yang ditetapkan setiap tahun dengan meliputi penyusunan anggaran, pelaksanaan tata usaha keuangan dan perubahan serta perhitungan anggaran. Kepala desa bersama BPD 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 obyek pendapatan dan belanja desa ditetapkan bersama antara kepala desa dan BPD. Kemudian keuangan desa selain didapat dari sumber-sumber yang telah disebutkan di atas, juga dapat memiliki badan usaha sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 213 menjelaskan tentang badan usaha milik desa. Pemerintah desa diberi kewenangan untuk membentuk badan usaha milik desa yang disesuaikan dengan potensi dan kebutuhan desanya. Pembentukan BUMDes didasarkan atas peraturan perundang-undangan. Sumber dana BUMDes melalui dana pinjaman yang diberikan oleh pemerintah desa.

## **5. Kerja Sama Desa**

Pemerintahan desa dapat mengadakan kerjasama antar desa sesuai dengan kewenangannya untuk kepentingan desa masing-masing. Pemerintah desa juga dapat membentuk kerjasama dengan pihak ketiga. Pembentukan kerjasama desa tidak dapat dibentuk/dilaksanakan jika program tersebut dapat memberatkan masyarakat desa setempat.

Pasal 214 menjelaskan tentang peluang kerjasama dengan pihak lain. Pemerintah desa dapat mengadakan kerjasama dengan pihak lain untuk kepentingan desa yang diatur dengan keputusan bersama dan dilaporkan kepada bupati melalui camat. Kerjasama antar desa yang di dalamnya memberi beban kepada masyarakat harus mendapatkan persetujuan dari BPD.

Bentuk kerjasama antar desa atau dengan pihak lain harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk lebih mempermudah proses

dan kerjasama antar desa dan atau dengan pihak ketiga dalam melakukan kerjasama, maka dapat dibentuk badan kerjasama desa.

Pasal 215 undang-undang ini dengan tegas mengatakan bahwa pembangunan kawasan pedesaan menjadi wilayah pemukiman, perusahaan, industri, jasa atau bentuk pembangunan lainnya, yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota dan dengan pihak ketiga, harus mengikutsertakan pemerintah desa dan BPD dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya. Pelaksanaan pembangunan kawasan pedesaan tersebut juga harus diatur dengan peraturan daerah.

Pasal 216 menerangkan tentang segala bentuk pengaturan yang berkenaan dengan desa dan pemerintahannya harus ditetapkan melalui peraturan daerah kabupaten masing-masing dan peraturan daerah tersebut harus mempertimbangkan dan bahkan tidak boleh bertentangan dengan asal-usul dan adat-istiadat yang berlaku didesa yang bersangkutan.

Dari penjelasan tersebut 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 dengan kondisi sosial budaya 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 berpengaruh secara signifikan atas perwujudan otonomi daerah.

Undang-undang ini juga secara tegas menerangkan bahwa landasan pemikiran mengenai pengaturan pemerintah desa berdasar pada:

- a. *Keanekaragaman*. Keanekaragaman memiliki makna bahwa istilah desa dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Hal ini berarti bahwa pola penyelenggaraan pemerintah 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 pemerintah desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat merasa memiliki dan turut bertanggungjawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa.
- c. *Otonomi asli*. Otonomi asli memiliki makna bahwa kewenangan pemerintah desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan modern.
- d. *Demokrasi*. Demokrasi memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintah desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang

diartikulasi dan agregasikan melalui BPD dan Lembaga Kemasyarakatan sebagai mitra pemerintahan desa.

- e. *Pemberdayaan Masyarakat*. Jika dibandingkan dengan pemerintahan desa pada masa kolonial, undang-undang ini mengisyaratkan adanya ruang lingkup kewenangan dalam arti luas, meliputi kewenangan di bidang perundangan, kewenangan dibidang pemerintahan atau pelaksanaan, kewenangan dibidang peradilan dan kewenangan di bidang kepolisian. Namun kewenangan tersebut tidak dimungkinkan mengingat situasi dan kondisi sehingga hanya memiliki kewenangan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat sekaligus sebagai pembina adat-istiadat setempat.

### **C. Otonomi Pemerintahan Desa Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Desa**

Pengaturan tentang pelaksanaan otonomi pemerintahan desa di Kabupaten Jember diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Desa secara khusus tidak dijumpai perihal bentuk otonomi desa. Namun substansi dari peraturan daerah tersebut sudah memberikan penjelasan bahwa bentuk otonomi pemerintahan desa ada dan sesuai dengan arahan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Desa terdiri dari 14 (empatbelas) bab dengan rincian :

- 1) Bab I tentang ketentuan umum, terdiri dari Pasal 1.

- 2) Bab II tentang pembentukan, penggabungan dan penghapusan desa, terdiri Pasal 2.
- 3) Bab III tentang perubahan status desa, terdiri dari Pasal 3.
- 4) Bab IV tentang hak dan wewenang desa, terdiri dari Pasal 4.
- 5) Bab V tentang susunan organisasi pemerintahan desa, terdiri dari Pasal 5.
- 6) Bab VI tentang kepala desa, terdiri dari empat (4) bagian. Bagian pertama tentang tugas, wewenang, kewajiban dan hak kepala desa, terdiri dari Pasal 6 dan Pasal 7. Bagian kedua tentang larangan bagi kepala desa, terdiri dari pasal 8. Bagian ketiga tentang pemberhentian kepala desa, terdiri dari Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14 dan Pasal 15. Bagian keempat tentang pengangkatan pejabat kepala desa, terdiri dari Pasal 16 dan Pasal 17.
- 7) Bab VII tentang perangkat desa. Bab ini terdiri dari Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24.
- 8) Bab VIII tentang pemilihan kepala desa. Bab ini terdiri dari Pasal 25 dan 9 (sembilan) bagian. Bagian pertama tentang persyaratan calon kepala desa, terdiri dari Pasal 26. Bagian kedua tentang mekanisme pembentukan panitia pemilihan, terdiri dari Pasal 27, Pasal 28 dan Pasal 29. Bagian ketiga tentang mekanisme pencalonan, terdiri dari dua pasal yaitu pasal 30 dan pasal 31. Bagian keempat tentang kampanye, terdiri dari 6 pasal yaitu pasal 32, 33, 34, 35, 36 dan pasal 37. Bagian kelima tentang pelaksanaan pemilihan, terdiri dari 13 pasal



yaitu dari Pasal 38 sampai dengan Pasal 50. Bagian keenam tentang pelaksanaan penghitungan suara, terdiri dari dua pasal yaitu Pasal 51 dan Pasal 52. Bagian ketujuh tentang pengesahan, pengangkatan dan pelantikan kepala desa, terdiri dari enam pasal yaitu dari Pasal 53 sampai dengan Pasal 58. Bagian kedelapan tentang mekanisme pengaduan dan penyelesaian masalah, terdiri dari satu pasal yaitu Pasal 59. Bagian kesembilan tentang sanksi pelanggaran, terdiri dari satu pasal yaitu Pasal 60.

- 9) Bab IX tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Bab ini terdiri dari sepuluh bagian. Bagian pertama membahas tentang kedudukan dan keanggotaan, terdiri dari dua pasal yaitu Pasal 61 dan Pasal 62. Bagian kedua tentang fungsi, terdiri dari satu pasal yaitu Pasal 63. Bagian ketiga tentang tugas dan wewenang, terdiri dari satu pasal yaitu Pasal 64. Bagian keempat tentang hak, kewajiban dan larangan, terdiri dari enam pasal yaitu Pasal 65 sampai dengan Pasal 70. Bagian kelima tentang pimpinan, terdiri dari dua pasal yaitu Pasal 71 dan Pasal 72. Bagian keenam tentang rapat, terdiri dari dua pasal yaitu Pasal 73 dan Pasal 74. Bagian ketujuh tentang mekanisme penetapan anggota, terdiri dari empat pasal yaitu Pasal 75 sampai dengan Pasal 78. Bagian kedelapan tentang peresmian dan pengukuhan anggota BPD, terdiri dari empat pasal yaitu Pasal 79 sampai dengan Pasal 82. Bagian kesembilan tentang pemberhentian BPD, terdiri dari dua pasal yaitu Pasal 83 dan

Pasal 84. Bagian kesepuluh tentang penggantian anggota BPD, terdiri dari satu pasal yaitu Pasal 85.

- 10) Bab X tentang peraturan desa. Bab ini terdiri dari satu pasal yaitu Pasal 86.
- 11) Bab XII tentang pembinaan dan pengawasan. Bab ini terdiri dari tiga pasal yaitu Pasal 87, Pasal 88 dan Pasal 89.
- 12) Bab XII tentang ketentuan lain-lain, terdiri dari satu pasal yaitu Pasal 90.
- 13) Bab XIII tentang ketentuan peralihan, terdiri dari satu pasal yaitu Pasal 91.
- 14) Bab XIV tentang ketentuan penutup, terdiri dari dua pasal yaitu Pasal 92 dan Pasal 93.

Pasal 1 angka (8) Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Desa mendefinisikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 1 angka (9) menerangkan bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penjelasan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Desa menegaskan bahwa pada prinsipnya, landasan pemikiran mengenai pengaturan desa adalah :

- a. *Keanekaragaman*. Desa yang dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, yang berarti bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa harus menghormati sistem nilai yang berlaku pada masyarakat setempat tetapi harus mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai dengan yang digariskan oleh UUD 1945 yaitu negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum, adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. *Partisipasi masyarakat*. Partisipasi memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar senantiasa memiliki dan turut serta bertanggungjawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa.
- c. *Otonomi asli*. Otonomi asli memiliki makna bahwa kewenangan pemerintahan desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal-usul dan nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan

dalam perspektif administrasi pemerintahan negara yang selalu mengikuti perkembangan jaman.

- d. *Demokratisasi*. Demokrasi memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasikan dan diagregasikan melalui BPD dan lembaga kemasyarakatan sebagai mitra pemerintah desa.
- e. *Pemberdayaan masyarakat*. Pemberdayaan memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan sesuai esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.

Lebih detail perihal pelaksanaan otonomi pemerintahan desa di Kabupaten Jember sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Desa mencakup hal-hal berikut:

### **1. Hak dan Wewenang Desa**

Sebagai sebuah daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri, desa mempunyai hak dan wewenang. Desa berwenang untuk urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten yang diserahkan pengaturannya kepada desa, tugas pembantuan dari pemerintah dan pemerintah daerah, urusan pemerintahan lainnya yang oleh

peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa. ketentuan-ketentuan tersebut pada tataran pelaksanaannya berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **2. Pemerintah Desa**

Formulasi penyelenggaraan pemerintah desa berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Desa memberikan wadah bagi pemerintah desa di Kabupaten Jember untuk menjalankan roda pemerintahannya secara mandiri dan bebas berdasar hak otonomi luasnya. Pasal 1 angka (10) menjelaskan bahwa pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Perangkat desa sebagaimana di sebut di atas terdiri dari sekretaris desa, pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan.

### *a. Kepala Desa*

Pengaturan mengenai kepala desa dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Desa diatur dalam Bab VI. Kepala desa sebagai pemimpin pemerintah desa mempunyai tugas, wewenang, kewajiban dan haknya.

Pasal 6 menyatakan bahwa kepala desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Dalam menjalankan tugasnya, kepala desa mempunyai kewenangan untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD, berwenang untuk mengajukan rancangan peraturan desa

dan menetapkannya berdasarkan persetujuan dari BPD, berwenang untuk menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APBDes untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD, berwenang untuk membina kehidupan masyarakat desa dan perekonomian desa, berwenang mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif, berwenang mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, kewenangan-kewenangan yang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 7 menyatakan bahwa kepala desa mempunyai kewajiban untuk:

- 1) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, melaksanakan kehidupan demokratis dan melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dari KKN, menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa, mentaati, melaksanakan dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan, menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa, melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa, melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa, memelihara dan menjaga aset dan atau barang inventaris pemerintah desa, mendamaikan perselisihan masyarakat di desa, mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa, membina,

mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat, memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa, mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

- 2) Berkewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada bupati melalui camat sebanyak satu (1) kali dalam satu tahun, memberikan laporan pertanggungjawaban kepada BPD satu (1) kali dalam satu tahun dalam rapat musyawarah BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat dalam bentuk selebaran yang ditempel di papan-papan pengumuman atau melalui lisan dalam pertemuan-pertemuan masyarakat atau melalui radio dan media lainnya.
- 3) Laporan pertanggungjawaban kepala desa kepada bupati digunakan sebagai bahan dasar untuk melakukan evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut.

Pasal 8 menjelaskan tentang larangan atas kepala desa. Lebih lanjut disebutkan bahwa kepala desa dilarang menjadi pengurus partai politik, merangkap jabatan sebagai pimpinan dan/atau anggota BPD dan lembaga kemasyarakatan di desa yang bersangkutan, merangkap jabatan sebagai anggota DPRD, terlibat dalam kampanye pemilihan umum, pemilihan presiden, pemilihan gubernur dan pemilihan bupati, membuat keputusan yang secara khusus

memberikan keuntungan bagi diri sendiri, anggota keluarga, kroni dan golongan tertentu, merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat, melakukan kriminalisasi atas warga negara atau golongan lain, melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme, menerima uang, barang atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya, melakukan tindakan yang berakibat dapat merugikan keuangan negara, menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah dan janji jabatan.

Pasal 9 menjelaskan tentang pemberhentian kepala desa. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa kepala desa berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri dan diberhentikan. Kepala desa diberhentikan karena alasan berakhir masa jabatannya setelah dilantik pejabat baru, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan, tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala desa, dinyatakan melanggar sumpah atau janji jabatan, tidak melaksanakan kewajibannya sebagai kepala desa, melanggar larangan bagi kepala desa. Usul pemberhentian kepala desa karena meninggal dunia, permintaan sendiri, berakhir masa jabatannya dan tidak dapat melaksanakan tugasnya secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan diusulkan oleh pimpinan BPD kepada bupati melalui camat berdasar keputusan musyawarah BPD. Kepala desa yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala desa, melanggar sumpah dan janji jabatan, tidak lagi melaksanakan kewajiban sebagai kepala desa, pemberhentiannya diusulkan oleh BPD kepada bupati melalui camat berdasarkan keputusan musyawarah BPD yang dihadiri oleh  $\frac{2}{3}$  (duapertiga) dari jumlah



anggota BPD. Pengesahan pemberhentian kepala desa ditetapkan melalui keputusan bupati paling lama 30 hari sejak usul diterima. Setelah dilakukan pemberhentian kepala desa, bupati mengangkat pejabat kepala desa.

Pasal 10 menjelaskan tentang pemberhentian sementara kepala desa tanpa melalui usulan BPD. Kepala desa dapat diberhentikan sementara oleh bupati tanpa melalui usulan BPD apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat lima (5) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap atau sudah memperoleh kekuatan hukum tetap. Bupati juga dapat memberhentikan kepala desa tanpa melalui usulan BPD jika kepala desa yang bersangkutan berstatus sebagai tersangka tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar dan tindak pidana terhadap keamanan negara.

Pasal 11 menjelaskan tentang penetapan sementara pengganti kepala desa dan rehabilitasi kepala desa. Kepala desa yang diberhentikan sementara oleh bupati sebagaimana disebut dalam penjelasan di atas, tugas dan kewajiban kepala desa tersebut sementara digantikan oleh sekretaris desa sampai adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Jika kepala desa setelah melalui proses pengadilan dan memperoleh keputusan hukum tetap dengan status tidak bersalah, maka bupati berkewajiban merehabilitasi dan mengaktifkan kembali kepala desa yang bersangkutan paling lama 30 (tigapuluh) hari sejak keputusan pengadilan dikeluarkan. Namun jika jabatan kepala desa tersebut ternyata sudah habis ketika putusan pengadilan dikeluarkan, bupati hanya

merehabilitasi kepala desa tersebut tanpa mengaktifkan kembali jabatannya sebagai kepala desa.

Pasal 12 berkenaan dengan tindak penyidikan atas kepala desa yang tersangkut perkara pidana. Tindakan penyidikan dan penyelidikan terhadap kepala desa yang tersangkut masalah pidana dapat dilaksanakan setelah adanya persetujuan dari bupati, kecuali jika kepala desa yang bersangkutan tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan atau diduga telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati. Ijin penyelidikan kepada bupati terhadap kepala desa yang bersangkutan diberitahukan secara tertulis oleh atasan penyidik kepada bupati paling lama 3 (tiga) hari.

Pasal 13 menjelaskan tentang kepala desa yang tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan. Bupati melalui keputusan bupati dapat mengangkat pejabat kepala desa menggantikan kepala desa sebagaimana di sebut di atas atas usulan camat dengan memperhatikan aspirasi yang berkembang di masyarakat setempat. Pejabat kepala desa yang diangkat menggantikan kepala desa tersebut bertugas melaksanakan penyelenggaraan pemilihan kepala desa dengan tenggat waktu paling lama 6 (enam) bulan dihitung sejak tanggal pengangkatannya.

Pasal 14 menjelaskan tentang status kepala desa yang berasal dari kalangan PNS. Kepala desa yang berasal dari kalangan PNS dapat berhenti atau diberhentikan oleh pejabat yang berwenang, statusnya dikembalikan kepada instansi induknya. Namun sebelum dikembalikan, terlebih dahulu diadakan pemeriksaan secara seksama oleh badan pengawas kabupaten.

Pasal 15 menjelaskan tentang ketentuan kepala desa yang diangkat menjadi PNS. Kepala desa yang sedang menjabat jika diangkat menjadi PNS dapat meneruskan jabatannya sebagai kepala desa sepanjang instansi induknya memberi ijin, kecuali kepala desa yang bersangkutan mundur dari jabatan kepala desanya karena kehendaknya sendiri.

Pasal 16 menjelaskan tentang pengangkatan pejabat kepala desa. Pengangkatan pejabat kepala desa ditetapkan dengan keputusan bupati atas usul camat. Pejabat kepala desa tersebut bisa berasal dari sekretaris desa yang bersangkutan atau pejabat lain yang ditunjuk oleh pejabat yang berwenang. Masa jabatannya paling lama satu (1) tahun dihitung mulai pengangkatannya dan diambil sumpah dan janji serta dilantik oleh bupati. Pasal 17 menyatakan bahwa hak, wewenang dan kewajiban pejabat kepala desa sama dengan hak, wewenang dan kewajiban kepala desa.

#### *b. Perangkat Desa*

Perangkat desa adalah pejabat desa yang membantu kepala desa dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa, pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan. Pengaturan tentang perangkat desa dalam Perda Kabupaten Jember No. 6 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Desa ini diatur dalam Bab VII tentang Perangkat desa.

Pasal 18 menyebutkan bahwa perangkat desa terdiri dari sekretaris desa, pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan yang bertugas membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya serta bertanggungjawab kepada kepala desa.

Pasal 19 menyebutkan bahwa jabatan sekretaris desa diisi dari kalangan PNS yang berpendidikan minimal SMA atau sederajat, mempunyai pengetahuan tentang teknis pemerintahan, mempunyai kemampuan di bidang administrasi perkantoran dan pengalaman di bidang administrasi keuangan dan perencanaan, memahami sosial budaya masyarakat setempat dan bersedia tinggal di desa yang bersangkutan. Sekretaris desa diangkat oleh bupati dengan ketentuan dan pengaturan tersendiri melalui peraturan daerah.

Pasal 20 menjelaskan tentang perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari unsur staf yaitu unsur pelayanan seperti sekretaris desa dan kepala urusan, unsur pelaksana yaitu pelaksana teknis lapangan seperti pamong tani desa dan urusan keamanan, unsur wilayah yaitu unsur pembantu kepala desa di wilayah bagian desa yaitu kepala dusun. Pasal 21 menerangkan bahwa dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, perangkat desa wajib bersikap dan bertindak adil, tidak diskriminatif, serta tidak mempersulit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 22 menjelaskan tentang pengangkatan perangkat desa. Perangkat desa dapat diangkat oleh kepala desa dari penduduk desa setempat yang memenuhi persyaratan merupakan penduduk warga negara Indonesia yang bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945 dan NKRI serta pemerintahan, tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam kegiatan mengkhianati Pancasila dan UUD 1945, berpendidikan minimal SLTP/sederajat, berumur minimal 20 tahun dan maksimal 60 tahun, sehat jasmani, rohani dan tidak mempunyai sakit ingatan dan jiwa, berkelakuan baik,

jujur dan adil, tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana, tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di desa setempat, bersedia dicalonkan menjadi perangkat desa, terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal tetap di desa yang bersangkutan sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun berturut-turut. Tata cara pengangkatan perangkat desa diatur berdasarkan peraturan bupati.

Pasal 23 menjelaskan tentang jabatan perangkat desa. Perangkat desa menjabat selama 10 tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu (1) kali masa jabatan. Pasal 24 menjelaskan tentang pemberhentian kepala urusan dan kepala dusun. Kepala urusan dan kepala dusun berhenti atau diberhentikan oleh kepala desa karena meninggal dunia, mengajukan berhenti atas permintaan sendiri, tidak lagi memenuhi syarat dan atau melanggar sumpah/janji jabatan, melakukan perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan atau norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat desa, berakhir masa jabatannya dan setelah dilantik pejabat yang baru. Mekanisme pemberhentian kepala urusan dan kepala dusun diatur berdasarkan peraturan desa. Dalam hal jabatan kepala urusan dan kepala dusun lowong, maka kepala desa menunjuk seorang pejabat (PJ) dari unsur perangkat desa selambat-lambatnya 6 (enam) bulan dan setelah itu harus sudah terisi secara definitif.

### **3. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Bab IX Perda Kabupaten Jember No. 6 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Desa mengatur perihal Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Bab ini terdiri dari 10 (sepuluh) bagian. Pasal 61 menyebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Pasal 62 menyatakan bahwa anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa yang bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD terdiri dari ketua rukun warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh masyarakat lainnya.

Bagian kedua perda ini membahas tentang fungsi BPD. Pasal 63 menjelaskan bahwa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa.

Bagian ketiga perda ini membahas mengenai tugas dan wewenang BPD. Pasal 64 menyatakan bahwa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berwenang membahas rancangan peraturan desa bersama dengan kepala desa, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa, membentuk panitia pemilihan kepala desa, menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan menyusun tata tertib Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Bagian keempat perda ini membahas mengenai hak, kewajiban dan larangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pasal 65 menjelaskan bahwa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dapat menyatakan pendapat.

Pasal 66 menjelaskan bahwa anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai hak untuk mengajukan rancangan peraturan desa, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih sebagai pimpinan dan memperoleh tunjangan. Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai kewajiban mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945, dan mentaati segala peraturan perundang-undangan, melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, mempertahankan dan memelihara hukum nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, memproses pemilihan kepala desa, mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan, menghormati nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat, menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan.

Pasal 67 menyatakan bahwa pimpinan dan anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai kepala desa dan perangkat desa. Pimpinan dan anggota BPD dilarang menjadi pelaksana proyek desa, membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri sendiri, anggota keluarga, kroni dan golongan tertentu, merugikan kepentingan umum, meresahkan

sekelompok masyarakat dan mendiskriminasikan warga negara atau golongan tertentu, melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, menerima uang, barang atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya, menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah dan janji jabatan.

Pasal 68 menyatakan bahwa jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 11 orang dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk dan kemampuan keuangan desa. Sedangkan Pasal 69 menerangkan bahwa jumlah anggota BPD ditentukan berdasarkan jumlah penduduk desa yang bersangkutan, dengan ketentuan jika jumlah penduduk suatu desa sampai 2000 jiwa maka jumlah anggotanya adalah 5 orang, jika jumlah penduduk 2001 jiwa sampai dengan 3000 jiwa maka jumlah anggota BPD sebanyak 7 orang, jika jumlah penduduk mencapai 3001 jiwa sampai dengan 4000 jiwa maka jumlah anggota BPD sebanyak 9 orang dan jika jumlah penduduk lebih dari 4000 jiwa, maka anggota BPD berjumlah 11 orang.

Pasal 70 menerangkan bahwa anggota BPD ditetapkan dengan keputusan bupati. Anggota BPD sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama dihadapan masyarakat dan dipandu oleh bupati. Tata cara pengucapan sumpah/janji anggota BPD ditetapkan oleh bupati.

Bagian kelima dari bab ini membahas mengenai pimpinan BPD. Pasal 71 menyebutkan bahwa pimpinan BPD terdiri dari 1 (satu) orang ketua, 1 (satu) orang wakil ketua dan 1 (satu) orang sekretaris. Pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD secara langsung dalam rapat BPD yang diadakan secara



khusus. Rapat pemilihan pimpinan BPD untuk pertama kali dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota termuda. Peresmian pimpinan BPD ditetapkan dengan keputusan bupati. Pasal 72 menerangkan bahwa pimpinan dan anggota BPD menerima tunjangan sesuai dengan kemampuan keuangan desa. tunjangan pimpinan dan anggota BPD ditetapkan dalam APBDes.

Bagian keenam dari bab ini membahas mengenai rapat BPD. Pasal 73 menerangkan bahwa setiap bentuk kegiatan BPD disediakan biaya operasional sesuai dengan kemampuan keuangan desa yang dikelola oleh sekretaris BPD. Pengeluaran biaya tersebut ditetapkan setiap tahun dalam APBDes.

Pasal 74 menerangkan bahwa rapat BPD dipimpin oleh pimpinan BPD dan dinyatakan sah apabila dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{1}{2}$  (setengah) dari jumlah anggota BPD dan keputusan ditetapkan berdasarkan suara terbanyak. Dalam hal tertentu, rapat BPD dinyatakan sah apabila dihadiri oleh  $\frac{2}{3}$  (duapertiga) dari jumlah anggota BPD dan keputusan ditetapkan dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{1}{2}$  (setengah) ditambah satu (1) dari jumlah anggota BPD yang hadir. Hasil rapat BPD ditetapkan dengan keputusan BPD dan dilengkapi dengan notulen rapat yang dibuat oleh sekretaris BPD.

Bagian ketujuh dalam bab ini membahas tentang mekanisme penetapan anggota BPD. Pasal 75 menyebutkan bahwa 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan BPD, kepala desa membentuk panitia pembentukan BPD yang ditetapkan dengan keputusan kepala desa. Panitia pembentukan BPD terdiri dari lembaga kemasyarakatan desa dan tokoh masyarakat sesuai dengan kebutuhan yang anggotanya terdiri dari 1 (satu) orang ketua merangkap anggota, 1 (satu)

orang wakil ketua merangkap anggota, 1 (satu) orang sekretaris merangkap anggota dan 4 (orang) orang atau lebih anggota BPD. Penentuan ketua, wakil ketua, sekretaris dipilih dari dan oleh anggota panitia pembentukan BPD. Pimpinan rapat untuk sementara dipimpin oleh anggota tertua dan didampingi oleh anggota termuda. Apabila dari panitia pembentukan BPD ada yang dicalonkan menjadi anggota BPD atau berhalangan, maka digantikan dari unsur yang sama dan ditetapkan dengan keputusan kepala desa.

Pasal 76 menjelaskan bahwa panitia pembentukan BPD mempunyai tugas menentukan waktu dan tempat rapat, mengajukan rencana biaya pembentukan BPD, melaksanakan pendaftaran dan menyeleksi persyaratan calon anggota BPD, melaksanakan proses musyawarah, menetapkan hasil musyawarah dan membuat berita acara. Panitia pembentukan BPD dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada kepala desa.

Pasal 77 menyatakan bahwa calon anggota BPD terdiri dari ketua RW, pemangku adat, pemuka agama, golongan profesi dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya yang bertempat tinggal di desa yang bersangkutan. Calon anggota BPD diajukan dari masing-masing dusun kepada panitia pembentukan BPD. Panitia pembentukan BPD melakukan pendaftaran dan menyeleksi persyaratan calon anggota BPD yang diusulkan sesuai dengan persyaratan. Hasil pendaftaran dan seleksi diusulkan oleh panitia pembentukan BPD kepada kepala desa untuk ditetapkan sebagai anggota BPD.

Pasal 78 menyatakan bahwa yang dapat menjadi anggota BPD adalah penduduk desa warga negara Indonesia dengan syarat bertaqwa kepada Tuhan

Yang Maha Esa, setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945 dan NKRI serta pemerintahan, tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam kegiatan yang mengkhianati Pancasila dan UUD 1945, berpendidikan minimal SLTP/ sederajat, berumur minimal 25 tahun dan maksimal 60 tahun, sehat jasmani dan rohani, tidak memiliki penyakit dan riwayat penyakit jiwa dan ingatan, berkelakuan baik, jujur dan adil, tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana, tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di desa setempat, terdaftar secara sah sebagai warga desa setempat, bertempat tinggal di desa bersangkutan minimal 1 (satu) tahun berturut-turut, bersedia dicalonkan menjadi anggota BPD, belum pernah diangkat sebagai anggota BPD pada 2 (dua) kali masa periode jabatan.

Bagian kedelapan dalam bab ini membahas tentang peresmian dan pengukuhan anggota BPD. Pasal 79 menyatakan bahwa penduduk desa yang sudah memenuhi persyaratan dan terpilih menjadi anggota BPD disampaikan oleh kepala desa kepada bupati melalui camat untuk mendapatkan peresmian yang ditetapkan berdasarkan keputusan bupati. Pasal 80 menyatakan bahwa setelah ditetapkan dengan keputusan bupati, anggota BPD diresmikan oleh bupati. Pada saat peresmian, anggota BPD mengucapkan sumpah/janji dihadapan masyarakat.

Pasal 81 menyatakan bahwa pengucapan sumpah atau janji dalam peresmian anggota BPD dilakukan dalam upacara yang dihadiri kepala desa dan tokoh atau pemuka masyarakat. Setelah mengucapkan sumpah/janji dan diresmikan oleh bupati dan/atau pejabat lain yang ditunjuk, anggota BPD yang telah diresmikan

menandatangani berita acara peresmian. Bupati dengan pertimbangan tertentu dapat melaksanakan peresmian dan pengambilan sumpah/janji anggota BPD di pusat pemerintahan kabupaten atau di kecamatan.

Pasal 82 menjelaskan tentang pelanggaran dan sanksi yang dilakukan oleh anggota BPD. Anggota BPD yang melakukan pelanggaran atas larangan bagi anggota BPD (pasal 67) diberi sanksi. Sanksi diberikan oleh pimpinan BPD berdasarkan usulan anggota BPD melalui rapat BPD. Sanksi diberikan kepada anggota BPD yang melanggar dalam bentuk teguran tertulis maksimal sampai 3 (tiga) kali dengan tenggang waktu masing-masing laporan 1 (satu) bulan.

Bagian kesembilan dalam bab ini membahas tentang pemberhentian BPD. Pasal 83 menyatakan bahwa anggota BPD diberhentikan dengan hormat karena meninggal dunia, mengajukan pengunduran diri, tidak lagi memenuhi syarat yang telah ditetapkan, telah berakhir masa jabatannya, pindah tempat keluar desa.

Sedangkan Pasal 84 menyatakan bahwa anggota BPD dapat diberhentikan dengan tidak hormat karena mendapat teguran tertulis sampai dengan 3 (tiga) kali tanpa ada perubahan sikap dan perilaku, tersangkut tindak pidana dengan mendapatkan sanksi hukuman yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, melanggar norma-norma dan keselamatan yang berlaku, hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Bagian kesepuluh dalam bab ini membahas tentang penggantian anggota BPD. Pasal 85 menyatakan bahwa penggantian anggota BPD dilakukan jika anggota BPD meninggal dunia, tidak bertempat tinggal di desa yang bersangkutan, merangkap sebagai anggota lembaga lain atau menjadi perangkat

desa, tidak aktif melaksanakan tugas dan kewajiban selama 6 (enam) bulan, tidak lagi memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan mengundurkan diri. Pelaksanaan penggantian anggota BPD dilakukan oleh pimpinan BPD melalui musyawarah/mufakat dengan pemuka-pemuka masyarakat dan segenap anggota BPD. Penggantian anggota BPD antar waktu dilakukan oleh pimpinan BPD berdasarkan atas asas kewilayahan dan unsur keanggotaan. Penggantian anggota pengurus BPD dilaporkan kepada bupati melalui camat. Masa jabatan anggota BPD pengganti antar waktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota BPD yang digantikan. Bagi anggota BPD, penggantian antar waktu atas anggota BPD sesuai mekanisme yang ada.

#### **4. Peraturan Desa**

Peraturan desa merupakan produk hukum yang berbentuk perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama dengan kepala desa. Perihal peraturan desa dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Desa diatur dalam satu bab dan satu pasal yaitu dalam Bab X dan Pasal 86.

Pasal 86 menyatakan bahwa peraturan desa ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas bersama dengan BPD. Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Peraturan desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau perundang-undangan

yang lebih tinggi. Ketentuan tentang pedoman pembentukan peraturan desa akan diatur oleh bupati.

## **5. Pemilihan Kepala Desa**

Pemilihan kepala desa dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Desa ini diatur dalam Bab VIII yang terdiri dari 9 (sembilan) bagian dan 36 pasal. Pasal 25 menerangkan bahwa BPD memberitahukan kepada kepala desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan kepala desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan kepala desa. BPD memproses pemilihan kepala desa paling lama 4 (empat) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan kepala desa.

Bagian pertama dalam bab ini menerangkan tentang persyaratan calon kepala desa. Pasal 26 menyebutkan bahwa yang dapat dipilih menjadi kepala desa adalah warga negara Republik Indonesia dengan syarat bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, NKRI dan pemerintahan, tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam kegiatan mengkhianati Pancasila dan UUD 1945, berpendidikan minimal SLTP/ sederajat, berumur minimal 25 tahun, jiwa dan ingatannya tidak terganggu, berkelakuan baik, jujur, adil, cerdas, mampu dan berwibawa, tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan dengan hukuman paling singkat 5 (lima) tahun, tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, penduduk desa setempat dan bertempat tinggal paling sedikit 6 (enam) bulan berturut-turut, mengenal daerahnya dan dikenal oleh

masyarakat di desa setempat, bersedia dicalonkan menjadi kepala desa, belum pernah menjabat sebagai kepala desa paling lama 10 (sepuluh) tahun atau 2 (dua) kali masa jabatan. Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mencalonkan diri sebagai kepala desa selain harus memiliki persyaratan tersebut di atas, juga harus memiliki surat keterangan persetujuan dari atasan yang berwenang untuk itu. Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dipilih atau diangkat menjadi kepala desa dibebaskan untuk sementara waktu dari jabatan organiknya selama menjadi kepala desa tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Gaji dan penghasilan lainnya yang berhak diterima PNS yang dipilih dan atau diangkat menjadi kepala desa tetap dibayarkan oleh instansi induk dan tetap menerima hak-haknya sebagai kepala desa sesuai peraturan perundang-undangan baik yang bersumber dari APBDes, APBD maupun APBN. Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dipilih dan atau diangkat menjadi kepala desa dapat dinaikkan pangkatnya dan kenaikan gaji berkala sesuai peraturan perundang-undangan. Daftar penilaian pelaksanaan tugas Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang terpilih sebagai kepala desa diberikan oleh instansi induknya dengan data penilaian dari bupati dan atau pejabat yang ditunjuk sebagai atasannya yang berwenang mengangkat dan memberhentikan dalam jabatan.

Bagian kedua dalam bab ini menerangkan tentang mekanisme pembentukan panitia pemilihan. Pasal 26 menyatakan bahwa untuk pencalonan dan pemilihan kepala desa, BPD membentuk panitia pemilihan yang terdiri dari unsur perangkat desa, pengurus lembaga kemasyarakatan dan tokoh masyarakat. Panitia pemilihan keanggotaannya terdiri dari ketua merangkap anggota, wakil ketua merangkap

anggota, sekretaris merangkap anggota, bendahara merangkap anggota, dan anggota-anggota yang jumlahnya ditetapkan dengan keputusan BPD. Panitia pemilihan sebagaimana di maksud pada ayat (1) melakukan pemeriksaan identitas bakal calon berdasar persyaratan yang ditentukan, melaksanakan pemungutan suara dan melaporkan pelaksanaan pemilihan kepala desa kepada BPD.

Pasal 28 membahas tentang tugas panitia pemilihan. Panitia pemilihan mempunyai tugas melakukan penjaringan dan penyaringan bakal calon kepala desa berdasarkan ketentuan yang berlaku, menerima pendaftaran dan melakukan pemeriksaan administrasi persyaratan bakal calon untuk ditetapkan sebagai calon, menetapkan nama-nama calon yang berhak dipilih, mengumumkan nama-nama calon yang berhak dipilih, menyelenggarakan pelaksanaan kampanye, menetapkan jadwal pelaksanaan pemilihan calon kepala desa, melaksanakan pemilihan calon kepala desa, menetapkan rencana biaya pemilihan kepala desa, membuat berita acara pemilihan dan membuat laporan pertanggungjawaban keuangan, menyampaikan berita acara pemilihan dan melaporkan pelaksanaan pemilihan kepada BPD, melaksanakan hal-hal yang berkaitan dengan pemilihan kepala desa sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Apabila diantara anggota panitia pemilihan ada yang ditetapkan sebagai bakal calon dan/atau berhalangan, maka digantikan oleh orang lain. Biaya pemilihan kepala desa dibebankan kepada anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDes), APBD kabupaten, dan sumbangan lain yang tidak mengikat. Biaya pelaksanaan pemilihan kepala desa diupayakan minimal dalam batas-batas yang wajar sesuai dengan kemampuan.



Pasal 29 membahas tentang wewenang dan tanggungjawab panitia pemilihan. Panitia pemilihan kepala desa berwenang melakukan penjurangan dan pendaftaran para pemilih. Tanggung jawab panitia pemilihan adalah melaksanakan pemilihan kepala desa secara lancar dengan memakai asas jujur dan adil dan melaporkan hasil pemilihan kepada BPD.

Bagian ketiga dalam bab ini menerangkan tentang mekanisme pencalonan kepala desa. Pasal 30 menerangkan bahwa panitia pemilihan melaksanakan penjurangan dan penyaringan bakal calon kepala desa sesuai persyaratan, hasil penjurangan setelah dilengkapi dengan persyaratan administrasi kemudian dilakukan penyaringan. Berdasarkan hasil penyaringan, bakal calon kepala desa yang memenuhi persyaratan ditetapkan sebagai calon kepala desa yang berhak dipilih oleh panitia pemilihan, calon kepala desa yang berhak dipilih minimal 2 (dua) orang. Calon kepala desa yang berhak dipilih diumumkan kepada masyarakat ditempat-tempat terbuka sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat. Sedangkan Pasal 31 menjelaskan bahwa calon kepala desa yang berhak dipilih tidak dibenarkan mengundurkan diri.

Bagian keempat dalam bab ini menerangkan tentang kampanye pemilihan kepala desa. Pasal 32 menyatakan bahwa kampanye diselenggarakan oleh panitia pemilihan paling lama 5 (lima) hari dengan mempertimbangkan masa tenang selama 2 (dua) hari sebelum hari pemilihan dilaksanakan, Kampanye harus dilakukan secara dialogis, terkendali, aman dan tertib, Selain kampanye dialogis, dapat dilakukan pemasangan foto, slogan sesuai dengan ketentuan yang berlaku,

kampanye merupakan forum penyampaian program oleh calon kepala desa yang akan dilaksanakan apabila yang bersangkutan terpilih menjadi kepala desa.

Pasal 33 berkenaan dengan larangan dalam kampanye pemilihan kepala desa. Kampanye pemilihan kepala desa dilarang mempersoalkan dasar negara Pancasila dan Pembukaan UUD 1945, menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon kepala daerah/wakil kepala daerah dan/atau partai politik, menghasut atau mengadu domba partai politik perseorangan, dan/atau kelompok masyarakat, menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau partai politik, mengganggu keamanan, ketentraman dan ketertiban umum, mengancam dan menganjurkan penggunaan kekerasan untuk mengambil alih kekuasaan dari pemerintahan yang sah, merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye pasangan calon lain, menggunakan fasilitas dan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah, menggunakan tempat ibadah dan tempat pendidikan, melakukan pawai atau arak-arakan yang dilakukan dengan berjalan kaki dan/atau dengan kendaraan di jalan raya.

Pasal 34 berkenaan dengan penetapan nomor urut calon dalam pelaksanaan pemilihan kepala desa. Ketua panitia pemilihan menetapkan waktu pelaksanaan rapat pemilihan calon kepala desa, menetapkan tanda gambar yang memuat foto hitam putih dari calon yang berhak dipilih dituangkan dalam berita acara. Foto hitam putih diletakkan ditengah kolom/garis segi empat dan dibawah gambar foto diri calon kepala desa disediakan kolom yang berisi nama calon kepala desa.

Pasal 35 berkenaan dengan teknis pemilihan kepala desa. Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat. Pemilihan kepala desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pemilihan kepala desa dilaksanakan melalui tahap pencalonan dan pemilihan.

Pasal 36 berkenaan dengan persyaratan pemilih dalam pemilihan kepala desa. Pemilih yang dapat memilih calon kepala desa adalah penduduk desa warga negara Republik Indonesia dengan syarat yaitu terdaftar sebagai penduduk desa yang bersangkutan secara sah minimal 6 (enam) bulan berturut-turut, sudah mencapai usia 17 (tujuh belas) tahun pada saat pendaftaran dan/atau sudah pernah kawin, tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pasal 37 berkenaan dengan penetapan pemenang pemilihan. Calon kepala desa yang dinyatakan terpilih adalah calon yang mendapatkan dukungan suara terbanyak. Calon kepala desa terpilih ditetapkan dengan keputusan BPD berdasarkan laporan dan berita acara pemilihan dari panitia pemilihan dan disahkan oleh bupati dengan menerbitkan keputusan bupati tentang pengesahan calon kepala desa terpilih.

Bagian kelima dalam bab ini menerangkan tentang pelaksanaan pemilihan kepala desa. Pasal 38 menyatakan bahwa BPD memberitahukan kepada kepala desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan kepala desa secara tertulis paling lama 6 (enam) bulan sebelum berakhir masa jabatan. Paling lama 3 (tiga) bulan sebelum berakhir masa jabatan kepala desa menyampaikan pertanggungjawaban akhir masa jabatan kepada bupati. Paling lama 4 (empat) bulan sebelum berakhir

masa jabatan kepala desa, BPD segera memproses pemilihan kepala desa. Pasal 39 menyatakan bahwa calon kepala desa yang ditetapkan untuk dipilih wajib menghadiri pelaksanaan pemilihan kepala desa.

Pasal 40 berkenaan dengan pengumuman pemilihan kepala desa. Paling sedikit 7 (tujuh) hari sebelum dilaksanakan pemilihan kepala desa, panitia pemilihan kepala desa memberitahukan kepada penduduk desa yang berhak memilih dan mengumumkan di tempat-tempat yang terbuka dan mudah dilihat oleh penduduk tentang rencana diadakannya pemilihan kepala desa. Pengumuman dilakukan secara lisan dan/atau tulisan yang memuat tentang waktu dan tempat akan diadakan rapat pemilihan calon kepala desa.

Pasal 41 berkenaan dengan rapat pemilihan kepala desa. Pemilihan kepala desa dilaksanakan dalam rapat pemilihan kepala desa yang dipimpin oleh ketua panitia pemilihan dengan dihadiri oleh paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah seluruh pemilih yang telah disahkan oleh ketua panitia pemilihan. Penentuan jumlah *quorum* dapat ditentukan pada saat pembukaan rapat pemilihan calon kepala desa atau pada saat penghitungan suara akan dimulai. Apabila jumlah pemilih belum mencapai *quorum*, pimpinan rapat menunda rapat pemilihan dalam waktu paling lama 1 (satu) jam, dengan ketentuan *quorum* tetap  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah pemilih. Apabila sampai batas penundaan *quorum* belum tercapai, pelaksanaan rapat pemilihan calon kepala desa ditunda oleh pimpinan rapat selambat-lambatnya dalam 3 (tiga) jam, dengan *quorum*  $\frac{1}{2}$  (setengah) jumlah pemilih ditambah 1 (satu). Penundaan waktu rapat pemilihan calon kepala desa diumumkan dalam forum rapat oleh pimpinan rapat dan dituangkan dalam berita

acara penundaan pemilihan. Apabila penundaan waktu rapat pemilihan kepala desa, *quorum* tetap belum tercapai maka rapat dinyatakan batal dengan berita acara pembatalan pemilihan. Apabila penundaan waktu rapat pemilihan kepala desa dinyatakan batal dan masa jabatan kepala desa telah berakhir atau habis, maka dapat diangkat penjabat kepala desa sesuai ketentuan dalam peraturan daerah ini.

Pasal 42 yaitu pelaksanaan pemilihan calon kepala desa. Pelaksanaan pemilihan calon kepala desa dilakukan dengan pemberian suara dilakukan dengan cara mencoblos tanda gambar calon yang berhak dipilih dalam bilik suara yang disediakan oleh panitia pemilihan. Seorang pemilih hanya memberikan suaranya kepada 1 (satu) orang calon yang berhak dipilih. Seorang pemilih yang berhalangan hadir karena sesuatu alasan, tidak dapat diwakilkan dengan cara apapun. Pemilihan calon kepala desa dilaksanakan pada hari, tanggal dan tempat yang telah ditetapkan oleh panitia pemilihan.

Pasal 43 tentang pelaksanaan teknis pemilihan. Untuk kelancaran pelaksanaan pemilihan calon kepala desa yang berhak dipilih, panitia pemilihan menyediakan papan tulis yang memuat nama-nama calon yang berhak dipilih, kartu suara yang memuat tanda gambar/foto calon yang berhak dipilih dan bagian bawahnya ditandatangani kartu suara yang sah, sebuah kotak suara atau lebih berikut kuncinya disesuaikan dengan kebutuhan, bilik suara atau tempat khusus untuk pelaksanaan pemberian suara, alat dan alas pencoblos di dalam bilik suara, bagi pemilih yang sakit atau cacat, dalam memberikan suaranya dibantu oleh

panitia. Bentuk dan model serta ukuran kartu suara, kotak suara, bilik suara, alat pencoblos ditetapkan oleh panitia pemilihan.

Pasal 44 menyatakan bahwa paling lambat 3 (tiga) hari sebelum pelaksanaan pemungutan suara, ketua panitia pemilihan sudah harus menyampaikan surat undangan kepada para pemilih yang memuat kapan dan di mana pemilih menggunakan hak pilihnya. Surat undangan diberikan nomor urut sesuai nomor urut daftar pemilih maupun daftar pemilih tambahan yang sudah disahkan. Untuk membuktikan sahnyanya surat undangan yang dibawa pemilih, panitia pemilihan mencocokkan nama yang bersangkutan dengan kartu tanda penduduk (KTP) atau bukti identitas diri.

Pasal 45 menyatakan bahwa pemilih yang hadir diberikan 1 (satu) lembar kartu suara oleh panitia pemilihan melalui pemanggilan berdasarkan urutan daftar hadir. Setelah menerima kartu suara, pemilih memeriksa atau meneliti dan apabila kartu suara cacat atau rusak, pemilih berhak meminta kartu suara yang baru setelah menyerahkan kembali kartu suara yang cacat atau rusak kepada panitia pemilihan. Sebelum melaksanakan pemungutan suara, panitia pemilihan membuka kotak suara dan memperlihatkan kepada para pemilih yang hadir bahwa kotak suara dalam keadaan kosong serta menutupnya kembali, mengunci dan menyegel dengan menggunakan kertas yang dibubuhi cap atau stempel panitia pemilihan.

Pasal 46 menyatakan bahwa pencoblosan kartu suara dilaksanakan dalam bilik suara dengan menggunakan alat yang telah disediakan oleh panitia pemilihan. Pemilih yang masuk ke dalam bilik suara adalah pemilih yang telah

menggunakan hak pilihnya. Setelah kartu suara dicoblos, pemilih memasukkan kartu suara ke dalam kotak suara yang disediakan dalam keadaan terlipat.

Pasal 47 menyatakan bahwa pada saat pemungutan suara dilaksanakan, panitia pemilihan berkewajiban untuk menjamin pelaksanaan pemungutan suara berjalan dengan lancar, tertib, aman dan teratur. Pada saat pemungutan suara dilaksanakan, para calon yang berhak dipilih harus berada di tempat yang telah ditentukan untuk mengikuti pelaksanaan pemungutan suara. Panitia pemilihan menjaga agar setiap orang yang berhak memilih hanya memberikan 1 (satu) suara dan menolak pemberian suara yang diwakilkan dengan alasan apapun.

Pasal 48 menyatakan bahwa setelah semua pemilih menggunakan hak pilihnya untuk memberikan suaranya, panitia pemilihan meminta kepada masing-masing calon yang berhak dipilih agar menugaskan/menunjuk 1 (satu) orang saksi untuk menjadi saksi dalam setiap papan penghitungan suara. Penunjukan saksi oleh para calon yang berhak dipilih, dilakukan secara tertulis dengan menggunakan formulir yang disediakan oleh panitia pemilihan.

Pasal 49 menyatakan bahwa panitia pemilihan membuka kotak suara dan menghitung kartu suara yang masuk, setelah saksi-saksi hadir. Setiap lembar kartu suara diteliti satu demi satu untuk mengetahui kartu suara yang diberikan kepada calon yang berhak dipilih. Panitia pemilihan menyebutkan tanda gambar calon yang berhak dipilih yang mendapat suara tersebut dan mencatatnya di papan tulis yang ditempatkan sedemikian rupa sehingga dapat dilihat dengan jelas oleh semua pemilih yang hadir. Pembacaan kartu suara oleh panitia pemilihan dibacakan

secara tegas dan jelas dan ditunjukkan kepada para saksi yang telah ditunjuk oleh calon yang berhak dipilih dihadapan seluruh pemilih yang hadir.

Pasal 50 menyatakan bahwa kartu suara dianggap tidak sah apabila tidak sesuai dengan kartu suara yang telah ditentukan, tidak terdapat tandatangan ketua panitia pemilihan pada kartu suara, ditandatangani atau memuat tanda tangan yang menunjukkan identitas pemilih, memberikan suara untuk lebih dari 1 (satu) calon yang berhak dipilih, menentukan calon lain selain yang berhak dipilih, mencoblos tidak tepat pada kotak tanda gambar yang memuat foto calon kepala desa dan/atau mencoblos kartu suara tidak dengan alat yang telah disediakan oleh panitia pemilihan. Alasan-alasan yang menyebabkan kartu suara tidak sah, diumumkan kepada pemilih pada saat itu juga.

Bagian keenam dalam bab ini menerangkan tentang pelaksanaan penghitungan suara. Pasal 51 menyatakan menyatakan bahwa setelah penghitungan suara selesai, panitia pemilihan menyusun, menandatangani dan membacakan berita acara pemilihan pada hari dan tanggal itu juga. Berita acara pemilihan juga ditandatangani oleh calon yang berhak dipilih atau saksi yang telah ditunjuk oleh calon yang berhak dipilih dan oleh ketua panitia pemilihan. Apabila terdapat calon yang berhak dipilih atau saksinya tidak mau menandatangani berita acara pemilihan atau terdapat calon yang berhak dipilih atau saksinya meninggalkan tempat pemilihan sebelum proses penghitungan suara selesai, maka ketua panitia pemilihan berhak untuk meneruskan penghitungan suara dan menyatakan bahwa proses penghitungan suara dianggap sah dan dituangkan dalam berita acara. Ketua panitia pemilihan sebelum mengumumkan calon terpilih



dapat memberikan kesempatan kepada BPD untuk memberikan penilaian pelaksanaan pemilihan. Ketua panitia pemilihan mengumumkan hasil pemilihan calon yang berhak dipilih dan menyatakan sahnya pemilihan calon terpilih.

Pasal 52 menyatakan bahwa apabila terdapat lebih dari 1 (satu) orang calon yang berhak dipilih mendapat jumlah dukungan suara terbanyak dengan jumlah yang sama, maka diadakan pemilihan ulang hanya untuk calon-calon yang berhak dipilih dengan perolehan jumlah dukungan suara terbanyak dengan jumlah yang sama. Pemilihan ulang dilaksanakan dalam satu kali penundaan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak penandatanganan berita acara pemilihan. Jika pemilihan ulang hasilnya tetap sama, maka pemilihan dinyatakan batal yang dituangkan dalam berita pemilihan.

Bagian ketujuh dalam bab ini menerangkan tentang pengesahan, pengangkatan dan pelantikan kepala desa. Pasal 53 menyatakan bahwa calon kepala desa yang dinyatakan terpilih adalah calon yang mendapatkan dukungan suara terbanyak, panitia pemilihan kepala desa melaporkan hasil pemilihan kepala desa kepada BPD, calon kepala desa terpilih ditetapkan dengan keputusan BPD berdasarkan laporan dan berita acara pemilihan dari panitia pemilihan, calon kepala desa terpilih disampaikan oleh BPD kepada bupati melalui camat untuk disahkan menjadi kepala desa terpilih, bupati menerbitkan keputusan bupati tentang pengesahan, pengangkatan kepala desa terpilih paling lama 15 (lima belas) hari terhitung tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari BPD.

Pasal 54 menyatakan bahwa paling lama 15 (lima belas) hari setelah diterbitkan keputusan bupati, maka kepala desa yang bersangkutan dilantik oleh

bupati. Pada saat pelantikan kepala desa yang bersangkutan bersumpah menurut agamanya atau berjanji dengan bersungguh-sungguh di hadapan bupati dan/atau pejabat yang ditunjuk untuk itu, dihadapan para anggota BPD dan pemuka masyarakat lainnya dalam wilayah desa yang bersangkutan.

Pasal 55 menyatakan bahwa sebelum memangku jabatannya, kepala desa mengucapkan sumpah/janji dan dilantik oleh bupati atau pejabat lain yang ditunjuk. Susunan kata-kata sumpah janji kepala desa dibuat dan ditentukan berdasarkan perda ini.

Pasal 56 menyatakan bahwa masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Pasal 57 menyatakan bahwa apabila pelaksanaan pelantikan kepala desa jatuh pada hari libur, maka pelantikan dilaksanakan pada hari kerja berikutnya. Pasal 58 menyatakan bahwa pelantikan kepala desa yang tidak dapat dilaksanakan tepat waktu karena alasan-alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, dapat ditunda paling lama 3 (tiga) bulan sejak tanggal berakhirnya masa jabatan kepala desa yang bersangkutan atas persetujuan pejabat yang berwenang dengan ketentuan bahwa kepala desa yang bersangkutan tetap melaksanakan tugasnya selama masa penundaan tersebut.

Bagian kedelapan dalam bab ini menerangkan tentang mekanisme pengaduan dan penyelesaian masalah. Pasal 59 menyatakan bahwa pengaduan dapat dilakukan oleh pihak calon kepala desa yang merasa dirugikan dalam pelaksanaan Pilkades kepada panitia Pilkades. Pengaduan disertai bukti-bukti lengkap disampaikan paling lambat 1 (satu) jam setelah penghitungan suara

dinyatakan selesai. Panitia Pilkades segera mengambil langkah-langkah penyelesaian dalam waktu paling lama 2 (dua) jam setelah pengaduan diterima. putusan panitia Pilkades bersifat final.

Bagian kesembilan dalam bab ini menerangkan tentang sanksi dan pelanggaran. Pasal 60 menyatakan bahwa pelanggaran terhadap pelaksanaan pemilihan kepala desa dapat dikenakan sanksi berupa penghitungan ulang surat suara. Penghitungan ulang surat suara bersifat mengikat bagi pihak-pihak calon kepala desa.

## **6. Pembinaan dan Pengawasan**

Pembinaan adalah pemberian pedoman, standar pelaksanaan, perencanaan, penelitian, pengembangan, bimbingan, pendidikan dan pelatihan, konsultasi, supervisi, monitoring, pengawasan umum dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan desa. Perihal pembinaan dan pengawasan diatur dalam Bab XI dan terdiri dari 3 (tiga) pasal.

Pasal 87 menjelaskan bahwa pemerintah kabupaten dan camat wajib membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan. Pasal 88 menyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan pemerintah kabupaten antara lain berbentuk menetapkan pengaturan kewenangan kabupaten yang diserahkan pengaturannya kepada desa, memberikan pedoman pelaksanaan tugas pembantuan dari kabupaten ke desa, memberikan pedoman teknis pelaksanaan dan pengembangan lembaga kemasyarakatan, memberikan pedoman penyusunan rencana pembangunan partisipatif, melakukan penelitian

tentang penyelenggaraan pemerintahan desa, melakukan evaluasi dan pengawasan peraturan desa, menetapkan pembiayaan alokasi dana perimbangan untuk desa, mengawasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa, melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan, memfasilitasi keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, nilai adat istiadat, lembaga adat beserta hak tradisionalnya dalam pelaksanaan pemerintahan desa, menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi pemerintah desa dan lembaga kemasyarakatan, menetapkan pakaian dan atribut bagi kepala desa, perangkat desa dan BPD sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat, memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan, memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh kepala desa sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, melakukan upaya-upaya percepatan atau akselerasi pembangunan perdesaan.

Pasal 89 menerangkan tentang pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh camat. Pembinaan dan pengawasan oleh camat antara lain memfasilitasi penyusunan peraturan desa dan peraturan kepala desa, memfasilitasi administrasi tata pemerintahan desa, memfasilitasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa, memfasilitasi pelaksanaan urusan otonomi daerah kabupaten yang diserahkan kepada desa, memfasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, memfasilitasi pelaksanaan tugas kepala desa dan perangkat desa, memfasilitasi upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, memfasilitasi pelaksanaan tugas, fungsi dan kewajiban lembaga

kemasyarakatan, memfasilitasi pembangunan partisipatif, memfasilitasi kerjasama antar desa dan kerjasama desa dengan pihak ketiga, memfasilitasi bantuan teknis dan pendampingan kepada lembaga kemasyarakatan, memfasilitasi koordinasi unit kerja pemerintahan dalam pengembangan lembaga kemasyarakatan.

#### **D. Bentuk dan Pelaksanaan Otonomi Dalam Pemerintahan Desa Mayang dan Desa Seputih Kecamatan Mayang Kabupaten Jember Jawa Timur**

Penyelenggaraan otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) yang baik kepada masyarakat di daerah. Pemberian kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri juga bertujuan untuk memajukan perekonomian daerah sehingga kemandirian masyarakat dalam hal ekonomi dapat berjalan dengan baik.

Otonomi juga harus memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah serta memberi akses kepada masyarakat untuk ikut berperan serta dalam memajukan daerahnya sehingga penyelenggaraan otonomi dan pembangunan daerah tidak hanya akan menjadi beban yang harus dipikul oleh pemerintah, tetapi juga menjadi tanggungjawab bersama-sama dengan masyarakat.

Budaya gotong-royong yang menjadi ciri khas bangsa Indonesia sejak dahulu terbangun akan terus lestari seiring dengan adanya semangat gotong-royong antara pemerintah dengan masyarakatnya. Namun hal tersebut sedikit terkikis di Kecamatan Mayang pada umumnya dan masyarakat Desa Mayang dan Desa Seputih pada khususnya. Salah satu faktor yang menjadi penyebabnya

adalah kebijakan pembangunan yang kurang tepat sasaran dan hanya bernuansa proyek-proyek yang ujungnya adalah mengejar profit. Kebijakan yang hanya melalui pendekatan proyek tersebut tidak banyak melibatkan masyarakat atau dapat dikatakan “hanya segelintir masyarakat yang dekat dengan pemerintah” saja. Efek dominonya adalah masyarakat akan cenderung menunggu uluran tangan pemerintah tanpa ada inisiatif dari masyarakat untuk melakukan hal itu.

Berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah untuk memberikan tawaran format pembangunan desa yang lebih melibatkan rakyat luas. Namun pada pelaksanaannya tetap terjebak dalam nuansa proyek semata sebab pemerintah yang menjadi pemimpin mereka juga bertindak sama dengan masyarakatnya.

Terlepas dari semua hal di atas, setelah melakukan penelitian, penulis menganalisis bentuk dan pelaksanaan otonomi Pemerintahan Desa di Desa Mayang dan Desa Seputih sebagai berikut:

## **1. Pemerintahan Desa**

Formulasi penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004, meski tidak sempurna, namun bisa dikatakan cukup sebab sudah memberikan wadah bagi masyarakat lokal, meskipun pada pelaksanaannya masih banyak kekurangan-kekurangan.

### ***a. Struktur Pemerintahan Desa***

Amanat Pasal 202 UUNo. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. perangkat desa terdiri dari

sekretaris desa yang diangkat dari kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan perangkat desa lainnya.

Materialisasi dari Pasal 202 di atas terlaksana di Desa Mayang dan Desa Seputih dengan membentuk struktur kepengurusan desa yang terdiri dari kepala desa, sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Berikut tabel struktur pemerintahan Desa Mayang dan Desa Seputih.

Tabel 28. Struktur Pemerintahan Desa Mayang

No	Nama	Jabatan	Pendidikan
1	LANGGENG WIBAWANTO	Kepala Desa	Sarjana (S1)
2	MOCH DAHLAN Z	Sekretaris Desa	SMA
3	SAIFUL BAHRI	Kaur Pemerintahan	SMA
4	NILIANTO	Kaur Ekonomi dan Pembangunan (Ekbang)	SMA
5	FARIDA	Kaur Keuangan	SMA
6	RESTUNING P.	Kaur Umum	SMA
7	DASUKI	Kaur Kesejahteraan Rakyat	SMP
8	SUNOTO KODIR	Pamong Tani	SMP
9	ABDUS SOMAD	Linmas (Keamanan Masyarakat)	SMP
10	HERDIANTO	Kepala Dusun Krajan	SMA
11	DAFIR	Kepala Dusun Klayu	SMA
12	MASHURI	Kepala Dusun Tegal Gusi	SMA

*Sumber : Kaur Pemerintahan Desa Mayang*

Tabel 29. Struktur Pemerintahan Desa Seputih

No	Nama	Jabatan	Pendidikan
1	SATAMIN	Kepala Desa	SMA
2	ROBY DWI WICAHYONO	(Pjs) Sekretaris Desa	SMA
3	AHMAD AGUS SAERI	Kaur Pemerintahan	SMP
4	SIGIT DWI WINARKO	Kaur Ekonomi dan Pembangunan (Ekbang)	SMA
5	SRI RATNA SETYAPUTRI	Kaur Keuangan	SMA
6	MOCH. TAHE	Kaur Umum	SMP
7	SAMKHOLIQ AM	Kaur Kesejahteraan Rakyat	SMA
8	MISROWI	Pamong Tani	SMEA
9	EDY KUSWANTO	Linmas (Keamanan Masyarakat)	SMP
10	SUMARNO	Kepala Dusun Krajan	SMP
11	ABDUS SALAM	Kepala Dusun Sumber Jeding	SMP
12	SURYA HASAN	Kepala Dusun Pandiyan	SMEA
13	ASNADIN	Kepala Dusun Tetelan	SMP

*Sumber : Kaur Pemerintahan Desa Seputih*

Perihal pengangkatan sekretaris desa dari kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) menimbulkan masalah tersendiri dalam pemerintahan desa, khususnya dalam pemerintahan desa di Kecamatan Mayang. Pasal 202 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 dan ditambah dengan pengaturan Pasal 25 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 dan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Desa memang mengamankan bahwa sekretaris desa mempunyai tugas untuk membantu kepala desa dalam



menjalankan roda pemerintahan di tingkat desa dan jabatan sekretaris desa diisi dari kalangan Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan. Bagi sekretaris desa yang selama ini bukan PNS, namun memenuhi persyaratan, secara bertahap akan diangkat menjadi PNS sesuai peraturan perundang-undangan yakni UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan PP No. 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri sipil dan PP No. 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Dari penelitian yang penulis lakukan di Pemerintah Desa Mayang dan Pemerintah Desa Seputih, sekretaris desa yang berasal dari kalangan PNS menimbulkan persoalan sendiri. Di satu sisi, pengangkatan tersebut memberikan peluang kepada pemerintah desa untuk lebih maju di bidang administrasi, sebab sebagai PNS, tentu sekretaris desa dibekali dengan pengetahuan administrasi. Namun muncul masalah baru yaitu adanya jarak antara kepala desa dan jajarannya dengan sekretaris desa. Sekretaris desa cenderung tidak mau diatur oleh kepala desa sebab sekretaris desa merasa posisi jabatan mereka sejatinya adalah atasan kepala desa sebab mereka adalah pejabat pemerintah kabupaten yang ditugaskan kepada pemerintahan desa. Mereka akan lebih tunduk kepada pemerintah di kecamatan dari pada kepada pemerintah desa. Selain itu, adanya sistem tur area jabatan (roling/mutasi dari desa yang satu dengan desa yang lain) menyebabkan sekretaris desa cenderung membeda-bedakan antara kemajuan desa yang satu

dengan desa lainnya. Selain itu, adaptasi antara sekretaris desa dengan pejabat pemerintahan desa yang lain agak lama.<sup>21</sup>

### ***b. Pemilihan Kepala Desa***

Pemerintahan desa merupakan pemerintahan demokratis dalam sistem pemerintahan di Indonesia yang berada pada tingkat yang paling bawah. Salah satu bentuk demokratisasi desa tersebut adalah dengan dilaksanakannya pemilihan kepala desa secara langsung melalui mekanisme pemilihan kepala desa secara langsung.

Pasal 203 UU No. 32 Tahun 2004 mengatur tentang mekanisme pengangkatan kepala desa. Dalam pasal tersebut jelas dinyatakan bahwa kepala desa dipilih secara langsung dan demokratis oleh masyarakat lokal melalui mekanisme pemilihan kepala desa (PILKADES). Desa Mayang dan Desa Seputih juga telah melaksanakan amanat yang diperintahkan oleh pasal tersebut di atas.

Pasal 204 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan batasan kepada kepala desa untuk menjabat sebagai kepala desa selama 6 Tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu (1) kali masa periode berikutnya. Pasal 205 memberikan penjelasan bahwa kepala desa dilantik oleh bupati paling lambat 30 hari setelah pemilihan dan dengan mengucapkan sumpahnya.

Amanat UU No. 32 Tahun 2004 di atas terlaksana dengan baik dalam Pemerintahan Desa Mayang dan Pemerintahan Desa Seputih. Kepala Desa

---

<sup>21</sup> Analisis dari wawancara dengan Bapak Moch. Dahlan Z, Sekretaris Desa Mayang pada 7 September 2012 dan dengan Bapak Roby Dwi Wicahyono, Sekretaris Desa Seputih pada 25 September 2012 dan Beberapa Sekretaris Desa di Kecamatan Mayang yang kebetulan berada di Kantor Kecamatan pada 31 Agustus 2012

Mayang dan Desa Seputih yang saat ini menjabat, jabatannya diperoleh melalui mekanisme pemilihan kepala desa. Pelaksanaan pemilihan Kepala Desa Mayang dilaksanakan pada 20 Mei 2008 dan dimenangkan oleh Bapak Langgeng Wibawanto, SE dengan perolehan suara sebanyak 1315 suara.<sup>22</sup> Sedangkan pemilihan Kepala Desa Seputih dilaksanakan pada bulan 29 Mei 2008 dan dimenangkan oleh Bapak Satamin dengan perolehan suara sebanyak 2569 suara.<sup>23</sup> Berikut tabel pemilihan Kepala Desa Mayang dan Desa Seputih.

Tabel 30. Hasil Pemilihan Kepala Desa Mayang dan Desa Seputih

<b>Pelak-Sanaan</b>	<b>Masa Jabatan</b>	<b>No</b>	<b>Kontestan</b>	<b>Pendi dikan</b>	<b>Dusun</b>	<b>Suara</b>
Minggu, 20 Mei 2008	6 Tahun  1 Juli 2008 – 1 Juli 2014	1	H. MANSUR	SMP	KRAJAN	1067 Suara
		2	H. MUFID	SMP	KLAYU	819 Suara
		3	LANGGENG WIBAWANTO	S1	KRAJAN	1315 Suara
		4	SUARA RUSAK/TDK HADIR/TDK SAH	-	-	744 Suara
		<b>TOTAL SUARA</b>				
Kamis, 29 Mei 2008	6 Tahun  1 Juli 2008 – 1 Juli 2014	1	SUMARWI	SMA	SUMBER JEDING	2310 Suara
		2	SATAMIN	SMA	KRAJAN	2569 Suara
		3	SUARA RUSAK/TDK HADIR/TDK SAH	-	-	238 Suara
		<b>TOTAL SUARA</b>				

*Sumber: BPD Desa Mayang dan BPD Desa Seputih*

<sup>22</sup> Wawancara dengan Ketua BPD Desa Mayang, Bapak Lukman Aziz, 20 September 2012

<sup>23</sup> Wawancara dengan Ketua BPD Desa Mayang, Bapak M. Sujari, 8 Oktober 2012

### ***c. Kewenangan Pemerintah Desa***

Persoalan penting yang dihadapi oleh setiap negara, khususnya negara yang sedang berkembang adalah adanya perbedaan yang sangat tajam terutama pada tingkat pola hidup antara masyarakat kota dengan masyarakat desa. Kehidupan masyarakat desa di negara-negara yang sedang berkembang masih sangat bersandar pada kondisi alam yang biasanya bersifat agraris dan masih bekerja dengan pola yang sangat sederhana dan tradisional, berbeda dengan pola hidup masyarakat kota yang cenderung bergerak dalam sektor industri, perdagangan dan jasa dengan pola hidup yang cenderung konsumernis.

Kehadiran UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, khususnya yang mengatur tentang desa memberikan pijakan dasar menuju pemerintahan desa sebagai pemerintahan yang *self governing community* yaitu suatu komunitas yang mengatur dirinya sendiri. Hak untuk mengatur dirinya sendiri tersebut tentu harus ditopang oleh adanya program-program kemasyarakatan yang menjadi kewenangan pemerintah desa.

Pasal 206 UU No. 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan kepada pemerintah desa untuk mengurus urusan pemerintahan berdasarkan adat-istiadat atau kebiasaan yang sudah ada dan berasal dari desa tersebut, kewenangan pemerintah kabupaten kota yang diserahkan kepada pemerintah desa, tugas pembantuan dari pemerintah di atasnya, dan urusan pemerintahan lainnya yang diserahkan kepada desa berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan atas pasal tersebut di atas sebagai berikut:

- 1) Kewenangan pemerintahan berdasar hak asal-usul dan inisiasi pemerintahan desa.

Di Desa Mayang, kewenangan tersebut dilaksanakan dalam bentuk:<sup>24</sup>

- a. Kerja bakti yang dilaksanakan setiap hari Jumat bergiliran di setiap dusun. Kegiatan tersebut berupa pengecekan terhadap sanitasi air, pemberantasan nyamuk dan berupa pengajian-pengajian.
- b. Gotong royong dilaksanakan dalam bentuk kegiatan santunan memperbaiki rumah penduduk yang sudah tidak layak huni, perbaikan kuburan dan sekolah-sekolah rusak. Kegiatan ini bersifat insidental. Pendanaan ditanggung pemerintah desa.
- c. Rukun kematian yaitu memberikan santunan, baik berupa kain kafan atau dana langsung kepada warga miskin yang mendapat musibah kematian.
- d. PMT (Pemberian Makanan Tambahan) untuk seluruh bayi. Kegiatan ini pendanaannya di tanggung desa dalam setiap bulannya di setiap dusun.
- e. Pelatihan Kader Kesehatan. Program ini berbentuk memberikan pelatihan kesehatan dan tanggap darurat kepada seluruh kader desa siaga dan kepada masyarakat dengan tujuan untuk membantu pemerintah desa mengontrol kesehatan warga. Desa siaga kemudian juga dituntut berperan aktif mendampingi masyarakatnya. Kader

---

<sup>24</sup> Wawancara dengan Bapak Langgeng Wibawanto, SE, Kepala Desa Mayang. 7 September 2012

diambil dari masing-masing RT. Pendanaannya di tanggung oleh Pemerintah Desa Mayang.

- f. Pemberdayaan ekonomi berupa melakukan penyuluhan dan memberikan bantuan pinjaman modal (dikelola oleh KSP 3 Unit).
- g. Membentuk pengurus RT dan RW untuk memudahkan pemerintah desa dalam berkordinasi dan pendekatan langsung kepada masyarakat.
- h. Membentuk Karang taruna sebagai lembaga kepemudaan dan remaja.

Sedangkan Di desa Seputih, kewenangan tersebut dilaksanakan dalam bentuk:<sup>25</sup>

- a. Kerja bakti yang dilaksanakan setiap hari Jumat bergiliran di setiap dusun. Kegiatan tersebut berupa pengecekan terhadap sanitasi air, pemberantasan nyamuk dan berupa pengajian-pengajian.
- b. Gotong royong dilaksanakan dalam bentuk kegiatan santunan memperbaiki rumah penduduk yang sudah tidak layak huni, perbaikan kuburan dan sekolah-sekolah rusak. Kegiatan ini bersifat insidental. Pendanaan ditanggung pemerintah desa.
- c. Rukun kematian yaitu memberikan santunan, baik berupa kain kafan atau dana langsung kepada warga miskin yang mendapat musibah kematian.

---

<sup>25</sup> Wawancara dengan Bapak Satamin, Kepala Desa Seputih. 25 September 2012

- d. PMT (Pemberian Makanan Tambahan) untuk seluruh bayi. Kegiatan ini pendanaannya di tanggung desa dalam setiap bulannya di setiap dusun.
  - e. Pemberdayaan ekonomi berupa melakukan penyuluhan dan bantuan sekedarnya terhadap petani, peternak dan lebih inten lagi kepada pengrajin.
  - f. Membentuk pengurus RT dan RW untuk memudahkan pemerintah desa dalam berkordinasi dan pendekatan langsung kepada masyarakat.
  - g. Membentuk Karang Taruna sebagai lembaga kepemudaan dan remaja.
- 2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten atau kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. Dari wawancara penulis dengan Pemerintah Desa Mayang dan Pemerintah Desa Seputih, bentuk urusan ini antara Desa Mayang dan Desa Seputih programnya sama yaitu :<sup>26</sup>
- a. Pendataan dan pembuatan kartu register penduduk berupa pembuatan kartu KK dan KTP. Pelaksanaan teknis pembuatannya dilakukan oleh kecamatan.
  - b. Penyaluran insentif guru ngaji Kabupaten Jember. Program ini adalah program kabupaten yang dilaksanakan oleh desa sehingga pemerintah desa menentukan siapa dan berapa kuota yang mendapatkannya di setiap RT nya.

---

<sup>26</sup> Wawancara dengan Bapak Langgeng Wibawanto, SE, Kepala Desa Mayang. 7 September 2012 dan dengan Bapak Satamin, Kepala Desa Seputih. 25 September 2012

- 3) Tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Dari wawancara penulis dengan Pemerintah Desa Mayang dan Pemerintah Desa Seputih, bentuk urusan ini antara Desa Mayang dan Desa Seputih programnya sama yaitu :<sup>27</sup>
- a. Pemuatan E-KTP. Program ini dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota melalui kecamatan dan disinergikan dengan pemerintah desa.
- 4) Urusan pemerintah lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa. Dari wawancara penulis dengan Pemerintah Desa Mayang dan Pemerintah Desa Seputih, bentuk urusan ini antara Desa Mayang dan Desa Seputih programnya sama yaitu :<sup>28</sup>
- a. Program Raskin. Program raskin merupakan program yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan dikordinasikan kepada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dan pelaksanaan teknisnya dilakukan oleh pemerintah desa.
  - b. BLT dan PKH. Juga program bidang kompensasi BBM dari pemerintah pusat, yang dikordinasikan dengan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dan pelaksanaan teknisnya dilaksanakan oleh pemerintah desa.
  - c. PNPM – MP. Program ini merupakan program pemberdayaan dan pembangunan masyarakat oleh pemerintah pusat yang langsung

---

<sup>27</sup> Wawancara dengan Bapak Langgeng Wibawanto, SE, Kepala Desa Mayang. 7 September 2012 dan dengan Bapak Satamin, Kepala Desa Seputih. 25 September 2012

<sup>28</sup> Wawancara dengan Bapak Langgeng Wibawanto, SE, Kepala Desa Mayang. 7 September 2012 dan dengan Bapak Satamin, Kepala Desa Seputih. 25 September 2012



dilaksanakan oleh masyarakat secara langsung melalui pemerintah desa. Bentuk programnya adalah pembuatan dan perbaikan jalan, rabat dan makadam, pembuatan drainase dan irigasi air, pembuatan tempat pemandian umum berupa MCK dan pembangunan infrastruktur sekolah di desa, khususnya PAUD.

## **2. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Pasal 209 dan Pasal 210 UU No. 32 Tahun 2004 mengamanatkan bahwa anggota-anggota BPD berasal dari perwakilan penduduk di desa setempat yang menjadi representasi keterwakilan masyarakat dalam pemerintahan desa, biasanya berasal dari ketua RW, tokoh agama atau lainnya yang tentu mempunyai pengaruh di desa setempat dengan masa jabatan selama 6 tahun dan dapat diusulkan kembali pada 1 kali periode berikutnya. Jumlah anggota BPD biasanya ganjil dan kuotanya disesuaikan dengan luas wilayah yang mewakilinya. Sama halnya dengan kepala desa, BPD diresmikan oleh bupati dengan mengangkat sumpah dihadapan masyarakat. Fungsi BPD adalah menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung aspirasi dan menyalurkan aspirasi masyarakat. BPD juga bertugas mengawasi pelaksanaan peraturan desa dalam rangka pemantapan pelaksanaan kinerja pemerintah desa.

Dalam rangka melaksanakan fungsinya, BPD mempunyai wewenang untuk membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa,

mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa, membentuk panitia pemilihan kepala desa, menggali, menampung, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, serta menyusun tata tertib masyarakat desa.

Tabel 31. Struktur Keanggotaan BPD Desa Mayang

No.	Nama	Dusun Asal / Jabatan	Pendidikan
1	LUKMAN AZIZ	Krajan / Ketua	SMA
2	Ust. KHOTIB	Klayu / wakil Ketua	SMP
3	MAHSUSI	Klayu / Sekretaris	SMA
4	MUNIR	Klayu / Anggota	SMA
5	UBED	Klayu / Anggota	SMA
6	FARID BAIHAQI	Krajan / Anggota	SMA
7	Ust. AJMAIN	Krajan / Anggota	SMA
8	HERWANTO	Krajan / Anggota	SMP
9	MUHAMMAD HOSEN	Tegal Gusi / Anggota	SMA
10	H. HOTIB	Tegal Gusi / Anggota	SMP
11	MUNAWAR	Tegal Gusi / Anggota	SMA

Sumber : BPD Desa Mayang

Tabel 32. Struktur Keanggotaan BPD desa Seputih

No.	Nama	Dusun Asal / Jabatan	Pendidikan
1	MUHAMMAD SUJARI	Krajan / Ketua	MTS
2	ABDUL KARIM	Sumber Jeding / Wakil Ketua	SMP
3	SUDARYANTO	Krajan / Seketaris	SMA

4	H. HAFIDI	Krajan / Anggota	SMP
5	H. SAMSUL MUARIF	Krajan / Anggota	SMP
6	ASMU'I	Sumber Jeding / Anggota	SMA
7	NURUL HADI	Sumber Jeding / Anggota	SMA
8	SUNIMAN	Pandiyon / Anggota	SMP
9	FITRIANTO	Tetelan / Anggota	SMA
10	SHOLEHUDDIN	Tetelan / Anggota	SLTA
11	SUGIONO	Tetelan / Anggota	SMP

Sumber : Ketua BPD Desa Seputih

Direvisinya UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU No. 32 Tahun 2004 membawa dampak yang cukup signifikan atas BPD. Dalam UU No. 22 Tahun 1999, posisi BPD sangat kuat dalam pemerintahan desa sebab BPD merupakan lembaga perwakilan desa yang menentukan diterima atau tidaknya laporan pertanggungjawaban kepala desa serta berhak maju atau tidaknya kepala desa untuk mencalonkan diri lagi ditentukan oleh BPD. Hal tersebut jelas menjadikan posisi BPD benar-benar menjadi penyeimbang dan kontrol langsung atas kepala desa. Meskipun pada proses pelaksanaannya, unsur kepentingan pribadi dan kelompok cenderung mewarnai peran BPD, sehingga tidak keliru jika posisi BPD berdasar UU tersebut menjadi rebutan.

Setelah UU No. 32 Tahun 2004 diberlakukan, posisi BPD cenderung melemah dan bahkan menurun sebab disamping BPD berubah status menjadi Badan Permusyawaratan Desa, fungsi BPD hanya sebatas mengontrol

pelaksanaan pemerintahan desa beserta pengaturannya dan sebagai mitra musyawarah dan *sharing* dengan kepala desa. bahkan BPD berdasar undang-undang ini terkesan hanya formalitas dan pelengkap saja.

Hal tersebut sangat tampak di Desa Mayang dan Desa Seputih. Terdapat perbedaan tajam dalam BPD di Desa Mayang dengan di Desa Seputih. Dari wawancara penulis dengan Ketua BPD Desa Mayang,<sup>29</sup> penulis menganalisis bahwa posisi BPD hanya menjadi pelengkap saja sebab posisinya sangat lemah dan dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu:

- a. Pembentukan BPD yang terkesan merupakan paketan dari Pemerintah Desa sebab pengangkatan anggotanya melalui mekanisme penunjukan.
- b. Kurangnya pengalaman dan keberanian anggota BPD untuk memberikan sumbangsih kepada Pemerintah Desa dan Kepala Desa. hal tersebut dikarenakan anggota BPD berusia muda dan belum berpengalaman.
- c. BPD di Desa Mayang hanya tinggal menetapkan saja Peraturan Desa sebab pengkajian dan penyusunannya dilakukan oleh aparat pemerintah desa. Bahkan parahnya, dari wawancara penulis, BPD malah tidak tahu perdes yang telah ditetapkannya.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Wawancara dengan Ketua BPD Desa Mayang, Bapak Lukman Aziz, 20 September 2012

<sup>30</sup> Penulis tidak mendapatkan perda yang dihasilkan oleh BPD dengan Kepala Desa sebab alasan tersebut diatas. Sementara ketika penulis kroscek dan meminta peraturan apa saja yang telah dikeluarkan kepada kepala desa dan aparat desa, mereka tidak mengetahui jumlah perdes yang dikeluarkan sebab komputer rusak dan tidak dilakukan pengarsipan.

Sementara dari wawancara penulis dengan Ketua BPD Desa Seputih, kondisinya berbeda dengan BPD di Desa Mayang.<sup>31</sup> Penulis menganalisis bahwa posisi BPD di Desa Seputih memang sangat lemah. Namun karena mereka benar-benar merupakan sesepuh desa dan sudah berpengalaman menjadi anggota BPD dan anggota perangkat desa di masa lalu, posisi mereka sedikit disegani oleh Pemerintah Desa dan BPD menjadi mitra desa untuk sharing dan sebagainya.

### **3. Lembaga Kemasyarakatan Dalam Pemerintahan Desa**

Pasal 211 UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 89 ayat (1) PP No. 72 Tahun 2005 memberikan mandat kepada pemerintah desa untuk membentuk lembaga kemasyarakatan desa. Lembaga kemasyarakatan atau yang disebut dengan nama lainnya adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat. Lembaga kemasyarakatan dapat dibentuk atas prakarsa masyarakat dan atau prakarsa masyarakat yang difasilitasi pemerintah melalui musyawarah dan mufakat.

Di Desa Mayang,<sup>32</sup> pembentukan lembaga mitra desa terlaksana dengan membentuk:

- a. LPKMD (Lembaga Pemberdayaan dan Kemandirian Masyarakat Desa) Desa Mayang. LPKMD bidang tugasnya adalah melakukan pendampingan langsung kepada masyarakat berbentuk, *pertama*,

---

<sup>31</sup> Wawancara dengan Ketua BPD Desa Mayang, Bapak M. Sujari, 8 Oktober 2012

<sup>32</sup> Wawancara dengan Bapak Langgeng Wibawanto, SE, Kepala Desa Mayang. 7 September 2012

program pembangunan yang menggawangi program pemerintah seperti pelaksanaan program PNPM – MP. *Kedua*, program pemberdayaan ekonomi, seperti pemberian pengarahan dan pelatihan bidang pertanian, memberikan stimulus bibit tanaman dan ternak berupa kambing dan bebek bagi keluarga miskin. *Ketiga*, sosial dan keagamaan yang dilakukan berbentuk mengadakan pengajian rutin antara masyarakat dan jajaran pemerintah desa yang diadakan sebulan sekali secara bergantian di tiap-tiap dusun.

- b. Desa Siaga bertugas melakukan pendampingan langsung dan tanggap darurat bidang kesehatan, seperti jika ada masyarakat yang hendak melahirkan, sakit kritis dan lainnya, khususnya bagi masyarakat yang taraf ekonominya tidak mampu. Selain partisipasi sebagaimana di sebut di atas, lembaga Desa Siaga juga bekerjasama langsung dengan Puskesmas, Pemerintah Kecamatan, Posyandu-Posyandu dan Kepala Desa langsung. Lembaga ini memberikan jasa transportasi mobil khusus (mobil desa, mobil puskesmas, kecamatan atau bahkan mobil pribadi kepala desa) sebagai transportasi penjemputan penduduk, santunan dana dan pengurusan segala administrasi yang berhubungan dengan hal ini dilaksanakan oleh lembaga ini. Program ini disinergikan dengan program pemberian jaminan kesehatan masyarakat. Kegiatan tersebut berjalan dengan baik.
- c. Tim Penggerak PKK Desa, dilaksanakan oleh Ibu/Istri Kepala Desa bersama dengan istri pejabat jajaran desa dan masyarakat umum

lainnya. Lembaga ini bergerak di bidang kemasyarakatan, membantu program desa siaga dan penyuluhan-penyuluhan bidang kesehatan, perekonomian dan persoalan rumah tangga. Lembaga ini berjalan namun kurang maksimal karena hanya terlaksana di tingkatan jajaran pemerintah desa dan hanya segelintir masyarakat desa yang mengikutinya dan cenderung elitis.

- d. RT dan RW merupakan lembaga yang dibentuk oleh pemerintah desa melalui musyawarah masyarakat setempat dalam rangka pelayanan pemerintahan dan kemasyarakatan yang ditetapkan oleh pemerintah desa. Di Desa Mayang terbentuk 66 RT dan 22 RW yang tersebar di dusun Krajan RW sebanyak 5 buah, RT sebanyak 15 buah, di dusun Klayu RW sebanyak 9 buah dan RT sebanyak 27 buah, dan di Dusun Tegal Gusi RW terbentuk sebanyak 8 buah dan RT sebanyak 24 Buah.
- e. Karang Taruna adalah lembaga kemasyarakatan yang menjadi wadah pengembangan generasi muda yang tumbuh dan berkembang atas dasar kesadaran dan rasa tanggungjawab sosial diri, oleh dan untuk masyarakat terutama generasi muda di wilayah desa.

Di Desa Seputih,<sup>33</sup> pembentukan lembaga mitra desa terlaksana dengan membentuk:

- a. Membentuk LKMD (Lembaga Kesejahteraan Masyarakat Desa) yang bergerak di bidang pembangunan, pengembangan ekonomi dalam bentuk penyuluhan, pemberian bibit tanaman dan ternak,

---

<sup>33</sup> Wawancara dengan Bapak Satamin, Kepala Desa Seputih. 25 September 2012

pembentukan kelompok budidaya rotan untuk pengrajin. Program tersebut berjalan dengan baik.

- b. Tim Penggerak PKK adalah lembaga pemberdayaan dan kesejahteraan keluarga desa yang bekerja sebagai mitra pemerintah desa. Tim Penggerak PKK di Desa Seputih bergerak di bidang pendampingan kesehatan masyarakat dan tim tanggap darurat kesehatan ibu, balita, lansia dan penduduk dalam penyakit kronis lainnya. Tim Penggerak PKK diketuai oleh Ibu Kepala Desa.
- c. RT dan RW merupakan lembaga yang dibentuk oleh pemerintah desa melalui musyawarah masyarakat setempat dalam rangka pelayanan pemerintahan dan kemasyarakatan yang ditetapkan oleh pemerintah desa. Di Desa Seputih terbentuk 49 RT dan 19 RW yang tersebar di dusun Krajan, RW sebanyak 7 buah, RT sebanyak 17 buah, di Dusun Sumber Jeding RW sebanyak 6 buah dan RT sebanyak 15 buah, di Dusun Pandiyan RW sebanyak 2 buah dan RT sebanyak 7 buah dan di Dusun Tetelan, RW terbentuk sebanyak 4 buah dan RT sebanyak 10 buah.
- d. Karang Taruna adalah lembaga kemasyarakatan yang menjadi wadah pengembangan generasi muda yang tumbuh dan berkembang atas dasar kesadaran dan rasa tanggungjawab sosial diri, oleh dan untuk masyarakat terutama generasi muda di wilayah desa.



#### **4. Keuangan Desa**

Pengertian keuangan desa menurut Pasal 212 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa tersebut.

Sumber pendapatan desa dikelola melalui anggaran pendapatan dan belanja desa. pengelolaan keuangan desa dilakukan oleh kepala desa yang dituangkan dalam peraturan desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. pedoman pengelolaan keuangan desa ditetapkan oleh bupati dengan berpedoman kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.

Pasal 212 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 menggariskan sumber keuangan desa diperoleh melalui pendapatan asli desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh pemerintah kabupaten, bantuan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten, dan hibah serta sumbangan dari pihak ketiga.

Keuangan desa dikelola berdasarkan asas-asas transparansi, akuntabel dan partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran dan dikelola dalam masa 1 (satu) tahun anggaran yaitu melalui 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Kepala desa sebagai kepala pemerintahan desa memegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan desa yang dipisahkan sehingga kepala desa mempunyai kewenangan

untuk menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBDes dan pengelolaan barang desa, menetapkan bendahara desa, menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan desa, dan menetapkan petugas yang melakukan pengelolaan barang milik desa. Berikut data keuangan Pemerintahan Desa Mayang<sup>34</sup> dan Desa Seputih<sup>35</sup> Tahun Anggaran 1 Januari 2012 sampai dengan 31 Desember 2012.

Tabel 33. Tabel Data Keuangan Desa Mayang

No.	Sumber Pendapatan	Nominal	
		Bulan	Tahun
1	Pendapatan Asli Desa	41.875.000,00	502.500.000,00
2	Alokasi Dana Desa	-	32.500.000,00
3	Bagi hasil pajak dan retribusi daerah Kabupaten Jember	-	37.000.000,00
4	Pembagian dari dana Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang diterima Pemerintah Kab.Jember	-	437.000.000,00
5	Bantuan Dari Pemerintah :	-	-
	1. Pemerintah Pusat	-	-
	2. Pemerintah Provinsi Jawa Timur	-	47.000.000,00
	3. Pemerintah Kabupaten Jember	-	-
6	Sumbangan pihak ketiga Perusahaan tembakau dll	-	43.000.000,00
TOTAL			1.099.000.000,00

*Sumber: Kaur Keuangan Desa Mayang*

<sup>34</sup> Wawancara dengan Ibu Farida, Kaur Keuangan Desa Mayang, 11 September 2012

<sup>35</sup> Wawancara dengan Ibu Sri Ratna Eka Putri, Kaur Keuangan Desa Seputih, 27 September 2012

Tabel 34. Tabel Data Keuangan Desa Seputih

No.	Sumber Pendapatan	Nominal	
		Bulan	Tahun
1	Pendapatan Asli Desa	13.207.000,00	158.484.000,00
2	Alokasi Dana Desa	-	32.500.000,00
3	Bagi hasil pajak dan retribusi daerah Kabupaten Jember	-	23.957.650,00
4	Pembagian dari dana Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang diterima Pemerintah Kab.Jember	-	437.000.000,00
5	Bantuan Dari Pemerintah : 1. Pemerintah Pusat	-	-
	2. Pemerintah Provinsi Jawa Timur	-	47.000.000,00
	3. Pemerintah Kabupaten Jember	-	-
6	Sumbangan pihak ketiga Perusahaan tembakau dll	-	20.000.000,00
TOTAL			718.941.650,00

*Sumber: Kaur Keuangan Desa Seputih*

Guna meningkatkan pendapatan masyarakat dan desa, Pasal 213 UU No. 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan untuk membentuk dan mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa. menindak lanjuti pengaturan ini, Pemerintah Desa Mayang membentuk Badan Usaha Milik Desa berbentuk Koperasi Simpan Pinjam yaitu Koperasi Simpan Pinjam 3 Unit. Wilayah cakupannya adalah memberikan bantuan pinjaman modal dengan kredit murah kepada masyarakat yang dikhususkan untuk pinjaman usaha pertanian dan

peternakan, usaha produksi rumah tangga dan simpan pinjam untuk pegawai Pemerintahan Desa.<sup>36</sup> Sedangkan di Desa Seputih, pembentukan badan usaha milik desa tidak terlaksana.<sup>37</sup>

## 5. Kerjasama Desa

Berdasarkan Pasal 214, 215 dan 216 UU No. 32 Tahun 2004, desa dapat mengadakan kerjasama antar desa sesuai dengan kewenangannya, untuk kepentingan desa masing-masing dan kerjasama dengan pihak ketiga dalam bentuk perjanjian bersama atau membentuk peraturan bersama. Apabila kerjasama tersebut membebani masyarakat, desa harus mendapatkan persetujuan tertulis berdasarkan hasil rapat khusus dari BPD. Kerjasama tersebut dapat dilakukan pada bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sehingga tercipta peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kerjasama antar desa di Desa Mayang dan Desa Seputih tidak dapat terlaksana, namun kerjasama dengan pihak ketiga di Desa Mayang dan Desa Seputih terbentuk dan terlaksana.

Realisasi dari kerjasama dengan pihak ketiga di Desa Mayang<sup>38</sup> dan Desa Seputih<sup>39</sup> bentuknya sama dan terlaksana berupa:

- 1) Membentuk *Mitra Koramil-Babinsa TNI*. Kerjasama ini terlaksana di Desa Mayang dan Desa Seputih. Bentuk program kerjasama ini berupa menciptakan keamanan yang direalisasikan dalam bentuk

---

<sup>36</sup> Wawancara dengan Bapak Nilianto, Kaur Ekbang Desa Mayang, 11 September 2012

<sup>37</sup> Wawancara dengan Bapak Sigit Dwi Winarno, Kaur Ekbang Desa Seputih, 26 September 2012

<sup>38</sup> Wawancara dengan Bapak Langgeng Wibawanto, SE, Kepala Desa Mayang. 7 September 2012

<sup>39</sup> Wawancara dengan Bapak Satamin, Kepala Desa Seputih. 25 September 2012

pemberian pengarahan tiap bulan sekali di setiap dusun dengan digilir yang membahas mengenai bahaya gerakan teroris, memperkuat jiwa nasionalisme dengan sikap gotong royong yang direalisasikan dalam bentuk memperbaiki rumah penduduk, kebersihan lingkungan, dan membuat pos-pos ronda oleh TNI dan masyarakat sebagai posko komunikasi dan siaga dini atas bencana.

2) Membentuk *Babinkamtibmas POLRI*. Kerjasama ini terlaksana di Desa Mayang dan Desa Seputih. Bentuk kerjasama ini berupa sosialisasi ketertiban masyarakat, deteksi dini gerakan terorisme dan aliran-aliran yang dapat meresahkan masyarakat. Kegiatan ini direalisasikan dalam bentuk memberikan pengarahan kepada masyarakat yang dilakukan sebulan sekali bersama dengan program *Mitra Koramil – Babinsa TNI*.

3) Membentuk *FKPM (Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat)* Desa Mayang dan Desa Seputih. Bentuk kegiatan dari program ini adalah penanggulangan dan penanganan cepat tanggap tindak kejahatan masyarakat, penanganan perkara hukum pelik, Pekat dan penanggulangan, pencegahan serta penindakan penyalahgunaan Narkoba. Realisasi program ini berbentuk pengarahan terhadap masyarakat yang dilaksanakan setiap malam Selasa Legi di masing-masing RT ketika ada pengajian-pengajian yang dilakukan oleh pengajian Bapak-Bapak atau Ibu-ibu. Pengarahan kepada pemuda dilakukan setiap sebulan sekali di hari minggu dalam bentuk kegiatan

kerja bakti pemuda sehat dan bebas narkoba serta pertandingan-pertandingan olah raga setiap enam bulan sekali.

Pemaparan hasil penelitian dan realisasi penulis di atas menunjukkan bahwa kerjasama antara pemerintah desa tidak berjalan, namun kerjasama pemerintah desa dengan pihak ketiga dan melibatkan masyarakat di Desa Mayang dan Desa Seputih bentuk programnya sama dan berjalan dengan baik.

## **BAB IV PENUTUP**

### **A. KESIMPULAN**

Menyimak penguraian yang telah penulis rincikan pada bab-bab sebelumnya tentang Pelaksanaan Kewenangan Otonomi Dalam Pemerintahan Desa di Kecamatan Mayang Kabupaten Jember Jawa Timur Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat beberapa kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bentuk Otonomi Dalam Pemerintahan Desa di Desa Mayang dan Desa Seputih ada dan terlaksana dengan baik. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya kebebasan dan kemandirian pemerintahan desa untuk mengatur daerahnya sendiri. Pemerintahan Desa Mayang dan Desa Seputih sependapat dalam pernyataannya bahwa otonomi desa merupakan pemberian kewenangan oleh pemerintah di atasnya untuk melaksanakan pengaturan-pengaturan untuk melaksanakan program pembangunan pemerintahannya sehingga agenda-agenda pembangunan secara mandiri dengan ditopang oleh adanya bantuan pendanaan dari pemerintah di atasnya dapat berjalan dengan baik, meskipun pada tahap pelaksanaannya masih tampak adanya disharmoni antar elemen pemerintahan, semisal antara kepala desa dan jajaran perangkat desa dengan sekretaris desa yang notabene adalah PNS atau antara pemerintah desa dengan anggota BPD. Hal tersebut wajar terjadi dalam proses pembangunan.

2. Pelaksanaan otonomi pemerintahan desa berjalan dengan baik seiring dengan adanya pemahaman positif bahwa otonomi sebagai sebuah pelaksanaan agenda yang dilaksanakan secara mandiri berdasar pengaturan yang ditetapkan oleh dirinya sendiri dan dari atasan serta tugas pembantuan. Pelaksanaan program otonomi pemerintahan desa dalam bentuk program-program pembangunan, pendampingan sosial, ekonomi, kesehatan dan keagamaan yang tentunya sejalan dan selaras dengan proses mensejahterakan masyarakat. Pelaksanaan otonomi desa berbentuk regulen yakni membuat regulasi-regulasi atau pengaturan-pengaturan untuk melaksanakan pemerintahannya secara mandiri. Hal tersebut terlaksana di Pemerintahan Desa Mayang dan Pemerintahan Desa Seputih yaitu adanya tindakan-tindakan kebijakan mengatur dalam bentuk peraturan desa, meskipun pada pelaksanaan teknisnya masih terdapat banyak kekurangan. Pelaksanaan otonomi desa berbentuk besturen yaitu pelaksanaan atas program-program otonomi. Bentuk pelaksanaan Otonomi dalam Pemerintahan Desa Mayang dan Pemerintahan Desa Seputih dilaksanakan berupa:

- a. Butir-butir penyerahan tugas otonomi desa yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 terlaksana dengan baik sesuai dengan yang diamanatkan meskipun tidak sempurna sebagaimana peraturan perundangan tersebut digariskan. Adanya peraturan yang tidak terlaksana dan kurang berjalan maksimal tentu tidak bisa dilepaskan dengan adanya sumber daya manusia yang



menguasai persoalan otonomi masih sangat terbatas sehingga cenderung menunggu perintah dan belum mampu menumbuhkan inisiatif untuk bergerak.

- b. Dukungan penuh dari pihak pemerintah pusat dan pemerintah daerah kepada pemerintah desa menjadi keniscayaan dan terlaksana untuk dilakukan tanpa mengurangi hak inisiatif pemerintah desa sesuai semangat desentralisasi dan otonomi daerah.

## **B. SARAN**

Berdasarkan kesimpulan analisis mengenai pelaksanaan otonomi pemerintahan desa di Kecamatan Mayang Kabupaten Jember sebagaimana disebut di atas, ada beberapa saran yang dapat penulis berikan terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan otonomi desa, yaitu:

1. Dalam pelaksanaan otonomi desa memerlukan perangkat-perangkat desa yang mempunyai pemahaman yang tinggi terhadap konsep otonomi pemerintahan sehingga tidak muncul ketimpangan dalam proses pelaksanaannya.
2. Perlu adanya perhatian yang lebih dari pemerintah kabupaten dalam melakukan *recovery* atas aparatur pemerintahan di desa, khususnya antara kepala desa dan jajarannya dengan sekretaris desa, kepala desa dan jajarannya dengan Badan Permusyawaratan Desa, serta peningkatan skill dan pendanaan bagi pemerintah desa sehingga kemandirian desa dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Peraturan Perundang-Undangan

- Konsideran Staatsbland, 1928 No. 322 Tentang Regenschap Djember
- Konsideran Staatsbland - *Inlandsche Gemeente – Ordinantie Buitengewesten*, No. 490, 1938
- Nolind, Indra, *Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung: Pustaka Tanah Air, 2011
- Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
- Tim Redaksi Al-Hikmah. *UUD 1945 dan Amandemennya*. Surakarta: Al-Hikmah, 2002
- Tim Redaksi Pustaka Tanah Air. *UUD 1945 Sebelum dan Setelah Amandemen*., Jakarta: Pustaka Tanah Air, 2011
- Tim Redaksi Citra Umbara. *Undang-Undang Otonomi Daerah 1999*. Bandung: Citra Umbara, 2001
- Tim Redaksi Fokus Media. *Undang-Undang Otonomi Daerah 1999*. Bandung: Fokus Media, 2004
- Tim Redaksi Pustaka Widyatama. *UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: Pustaka Widyatama, 2005

### 2. Buku-Buku

- Adisubrata, Winarna, Surya,. *Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia, Sejak Proklamasi sampai Awal Reformasi*. Semarang: CV. Aneka Ilmu, 2003
- Ali, Zainuddin., *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, Jakarta, 2009
- Amiruddin dan H. Zainal Asikin., *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 2012

- Amal, Ichlasul dan Nasikun, *Desentralisasi dan Prospeknya : Pelajaran dari PSW Dalam Pengalaman PPW dan Strategi Pembangunan Pedesaan di Indonesia*. Yogyakarta: P3PK UGM, 1990
- Assiddiqie, Jimly., *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 1999
- Bird, Richard, M., dan Francois Vaillancourt, *Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000
- Davey, Kenneth J., *Pembiayaan Pemerintah Daerah: Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*. Terjemahan Aminullah, dkk. Jakarta: UI Press, 1988
- Dwipayana, AA, GN, Ari., *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: IRE Press, 2003
- Eko, Sutoro, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*. Yogyakarta: IRE Press, 2009
- Fajar ND, Mukti dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010
- Fauzan, Muhammad., *Hukum Pemerintahan Daerah; Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: UII Press, 2006
- Gie, The Liang., *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid I. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Liberty, 1993
- Handoyo, Cipto, Hestu, B., *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2003
- Huda, Ni'matul., *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009
- Ibrahim, Jabal, Tarik, *Sosiologi Pedesaan*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press, 2003
- Joeniarto, R., *Perkembangan Pemerintahan Lokal*. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara, 1992
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Alumni, 2004

- Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia: Hukum Administrasi Daerah*, Cetakan Kedua. Jakarta: Sinar Grafika, 2004
- Kartohadikoesoemo, Sutardjo., *Desa*, Cetakan Pertama. Jakarta: Balai Pustaka, 1984
- Koesoemahatmadja, RDH., *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bandung: Bina Cipta, 1979
- Kurde, Nuktoh, Arfawie., *Telaah Kritis Teori Negara Hukum; Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005
- Lubis., Solly, M., *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*. Bandung: Alumni, 1975
- *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah*. Bandung: Penerbit Alumni, 1983
- Mahfud MD, Moh., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 1999
- *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Pertama. Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006
- Malarangeng, Andi A., dan M. Ryaas Rasyid., *Otonomi dan Federalisme*. Jakarta: Kompas, 1999
- Malarangeng, Andi A., *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis dan Praktis*. Malang: Bigraf, 2001
- Manan, Bagir., *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994
- Manan, Bagir., *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001
- Marbun, S.F ., *Otonomi Daerah 1945 – 2005; Proses dan Realita, Perkembangan OTDA, Sejak Zaman Kolonial Sampai Saat Ini*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005
- Mardiasmo., *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: PT. Andi Offset, 2002

- Marzuki, Peter, Mahmud., *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011
- Mills, Anne., *Isu dan Konsep Desentralisasi*, Dalam Anne Mills, dkk., *Desentralisasi Sistem Pelayanan Kesehatan*. Terjemahan oleh Laksono Trisnantoro. Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 1991
- Muslimin, Amrah, *Aspek-Aspek Hukum otonomi Daerah*. Bandung: Alumni, 1978
- Nugroho, Rian., *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi, Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2000
- Nurkholis, Hanif., *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia, 2005
- Pratikno, *Pergeseran Negara dan Masyarakat Dalam Desa*. Penyunting : Dadang Juliantara, *Arus Bawah Demokrasi Otonomi dan Pemberdayaan Desa*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2000
- Rasyid, Ryaas., *Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009
- Sukarno, Didik., *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa; Politik Pemerintahan di Indonesia*. Malang: Setara Press, 2010
- Soekanto, Soejono., *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2006
- Syafrudin, Ateng., *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Bandung: Binacipta, 1985
- Syaukani, dkk., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002
- Tim Laper, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*. Jakarta: Laper Pustaka Utama, 2001
- Utomo, Warsito, *Dinamika Administrasi Publik, Analisis Empiris Seputar Isu-Isu Kontemporer Dalam Administrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003
- Widjaja, H.A.W., *Pemerintahan Desa/Marga: Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (suatu telaah Negara)*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2002
- *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003

### 3. Kamus, Tesis, Disertasi, Jurnal dan Makalah

- Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial (Perspektif Sosio-Legal)*. Semarang: Disertasi Universitas Diponegoro, 2006
- Kriekhoff, Leonor, Jaqueline, Valerine,. *Kedudukan Tanah Dati Sebagai Tanah Adat di Maluku Tengah*. Jakarta: Disertasi UI, 1991
- Hidayat, Syarif., *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif State-Society Relation*, Jakarta: Jurnal Poelitik Vol. 01 No. 01 Tahun 2008
- Muchsan. “*Kajian Yuridis Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Yang Seluas-luasnya*”, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Otonomi Daerah Dalam Perspektif Ekonomi dan Bisnis, Fakultas Ekonomi Universitas Pembangunan Nasional Veteran, Yogyakarta, 7 Desember 1999
- Rondinelli, Dennis A., *Decentralization in Developing Countries: A View of Recent Experience*, Washington DC: The World Bank, 1983
- Tim Redaksi Balai Pustaka. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi III. Cetakan Kedua. Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. Jakarta: Balai Pustaka, 2002
- Zanibar, M.Z., Zen,. *Otonomi Desa Dengan Acuan Khusus Pada Desa Di Propinsi Sumatera Selatan*. Jakarta: Disertasi Universitas Indonesia, 2003

### 4. Data Pemerintahan

- Pemerintah Kabupaten Jember dalam *Kantor Pertanahan Kabupaten Jember, Kabupaten Jember dalam Angka; In Figure*, 2010
- Pemerintah Kabupaten Jember, *Bagian Pemerintahan Desa, Kabupaten Jember dalam Angka; In Figure*, 2010
- Pemerintah Kabupaten Jember, *Kantor Pengairan Kabupaten Jember, Kabupaten Jember dalam Angka; In Figure*, 2010
- Pemerintah Kabupaten Jember, *Badan Pusat Statistik Kabupaten Jember, Kabupaten Jember dalam Angka; In Figure* 2010

Pemerintah Kabupaten Jember, *Stasiun Pengukuran di desa Seputih, Cabang Dinas Pekerjaan Umum dan Pengairan Kabupaten Jember, Kabupaten Jember dalam Angka; In Figure 2010*

Pemerintah Kabupaten Jember, *Departemen Agama Kabupaten Jember, Kabupaten Jember dalam Angka; In Figure 2010*