

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengertian otonomi daerah yang melekat dalam pemerintahan daerah, sangat berkaitan erat dengan asas desentralisasi. Baik pemerintahan daerah, asas desentralisasi maupun otonomi daerah, adalah bagian dari suatu kebijakan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan.

Tujuannya adalah demi terwujudnya kehidupan masyarakat yang tertib, maju dan sejahtera, agar setiap orang bisa hidup tenang, nyaman, wajar oleh karena memperoleh kemudahan dalam segala hal di bidang pelayanan masyarakat. Desa secara historis merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara dan bangsa ini terbentuk. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dengan hukum sendiri serta relatif mandiri¹. Menurut Y Zakaria, sejatinya desa adalah negara kecil, karena sebagai masyarakat hukum, desa memiliki semua perangkat suatu negara, seperti wilayah, warga, aturan dan pemerintahan. Selain itu, pemerintahan desa memiliki alat perlengkapan desa seperti polisi dan pengadilan yang memiliki kewenangan untuk menggunakan kekerasan didalam teritori atau wilayah hukumnya.² Hal tersebut membuat desa merupakan suatu institusi otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri³

¹ HAW Widjaya, 2004, *otonomi Desa merupakan Otonomi yang asli, bulat dan utuh*, PT Radja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm 4-5

² Y Zakaria, 2005, *Pemulihan Kehidupan Desa dan UU Tahun 1999*, Dalam *Desentralisasi, globalisasi, dan Desentralisasi lokal*, LP3S, Jakarta, Hlm, 332

³ HAW Wijaya, 2004, *Otonomi desa merupakan otonomi yang asliOp.cit*,

Berdasarkan hal inilah maka desa harus dipahami sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki hak dan kekuasaan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya untuk mencapai kesejahteraan. Hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat inilah yang disebut otonomi desa.⁴

Kehadiran Negara Kesatuan Republik Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, telah memberikan pengaruh terhadap eksistensi desa. Apakah sebagai institusi yang otonom atau merupakan bagian dari organ pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang paling rendah. Keadaan tersebut, dapat dilihat dalam Pembagian wilayah atau teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur didalam pasal 18 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa;

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Ketentuan tersebut mengandung 2 (dua) hal, yaitu; pertama, pembagian teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas daerah provinsi, dan kabupaten/kota. Kedua, setiap daerah memiliki pemerintahan daerahnya masing-masing. Hal ini menunjukkan bahwa pembagian wilayah dan pemerintahan di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya sampai pada wilayah Kabupaten/kota.

⁴. HAW Wijaya, 2004, *Otonomi desa merupakan otonomi yang asliIbid, ha*

Lebih lanjut, dalam Pasal 200 ayat (1) Undang-undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa. Berdasarkan hal tersebut maka dapat diasumsikan bahwa sebagai sub sistem pemerintahan dibawah kabupaten/kota maka secara teritorial wilayah desa berada didalam wilayah kabupaten/kota. Dengan kata lain, bahwa wilayah atau teritorial desa merupakan wilayah yang paling kecil didalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini mempertegas dominasi negara dan pemerintah terhadap keberadaan desa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga pengakuan terhadap kemandirian desa berdasarkan susunan asli dan hak asal usul menjadi sulit untuk diwujudkan. maka di daerah telah dibangkitkan oleh euforia otonomi daerah karena adanya perubahan-perubahan hampir keseluruhan tatanan pemerintahan baik di tingkat pemerintah pusat maupun didaerah itu sendiri. Otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, menurut pandangan masyarakat dan para pejabat pemerintahan di tingkat daerah, merupakan arus balik kekuasaan dan kewenangan yang selama ini bersifat sentralisasi yang hanya memikirkan kepentingan pemerintah pusat saja, sedangkan daerah merasa kurang diperhatikan. David Osborne dalam bukunya, *Reinventing Government*, menyatakan bahwa dalam pembaharuan pemerintahan maka tujuan daripada terbentuknya pemerintahan adalah untuk mempercepat tercapainya tujuan masyarakat.⁵

⁵. David Osborne, Hasil terjemahan dalam bukunya "*Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*", East Lansing, Michigan, 1996, hlm: 56.

Masyarakat yang bebas dari rasa takut, komunitas yang sejahtera dan terhindarkan dari ancaman kerusakan lingkungan hidup, masyarakat yang mampu mengakses pada berbagai fasilitas yang tersedia, serta berbagai keinginan lain yang merupakan tuntutan hidup manusia dalam suatu komunitas.

Di Indonesia upaya untuk mencapai masyarakat yang sejahtera masih terus dihadapkan kepada berbagai kendala dengan segala aspeknya yang sangat menghambat laju pertumbuhan ekonomi, sosial dan proses perubahan sistem sentralisasi kearah desentralisasi berbagai kewenangan dari Pusat ke Daerah. Otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menawarkan berbagai macam paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berbasis pada filosofi Keanekaragaman Dalam Kesatuan. Paradigma yang ditawarkan antara lain :

- a. Kedaulatan Rakyat,
- b. Demokratisasi,
- c. Pemberdayaan Masyarakat,
- d. Pemerataan dan Keadilan.⁶

Selain perubahan sosial terjadi pula perubahan dimensi struktural yang mencakup hubungan antara pemerintahan daerah, hubungan antara masyarakat dengan pemerintah, hubungan antara eksekutif dan legeslatif serta perubahan pada struktur organisasinya.

⁶. Saddu Waristono, "*Kapita Selekta Manajemen Pemeerintahan Daerah*", Alqaprint, Jatinangor-Sumedang, 2001, hlm: 6.

Perubahan dimensi fungsional dalam lembaga pemerintahan daerah dan lembaga masyarakat terjadi sejalan dengan perubahan pada dimensi kultural sebagai dampak otonomi daerah yang meliputi faktor kreativitas, inovatif dan berani mengambil resiko, mengandalkan keahlian, bukan pada jabatan atau kepentingan saja tetapi lebih jauh lagi adalah untuk mewujudkan sistem pelayanan masyarakat dan membangun kepercayaan masyarakat (trust) sebagai dasar bagi terselenggaranya upaya pelaksanaan otonomi daerah diseluruh pelosok tanah air Indonesia.

Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan juga diikuti dengan otonomi Desa telah berlangsung sekitar 4 (empat) tahun. Selama periodisasi pelaksanaan otonomi ini telah terjadi perubahan yang mendasar dari konsepsi pelaksanaan otonomi daerah yang telah dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Jika sebelumnya pelaksanaan “otonomi daerah” dijalankan secara sentralistik, melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini dicoba diberikan makna otonomi yang sesungguhnya. Namun demikian, ternyata Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini tidak berumur lama. Hanya berjalan sekitar 5 (lima) tahun, Undang-undang ini harus diganti dengan Undang undang yang baru. Pada bulan September 2004 telah terjadi perubahan besar menyangkut perubahan paradigma dan substansi materi mengenai otonomi daerah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dianggap tidak

relevan lagi untuk diterapkan sebagai payung hukum Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah telah disahkan dan diundangkan oleh Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarno Putri pada tanggal 15 Oktober 2004.

Pengesahan Undang-undang Otonomi Daerah yang baru ini, oleh sebagian kalangan dianggap sebagai kemunduran konseptual dan kontekstual bagi pelaksanaan otonomi daerah yang sesungguhnya. Undang-undang yang telah disahkan pada akhir september 2004 tersebut sebenarnya bukan hanya revisi atas Undang-undang sebelumnya. Lebih tepat jika kemunculan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 nyata-nyata sebagai pengganti bagi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dianggap tidak relevan lagi. Dari sinilah perbedaan demi perbedaan dapat ditemui dari kedua Undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut. Pergeseran demi pergeseran pemaknaan tentang konsep otonomi daerah yang fundamental dapat ditemukan dari pergantian Undang-undang tersebut. Makna desentralisasi misalnya, dari penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan kepala daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Pemerintahan Republik Indonesia. Perubahan kalimat “Untuk mengatur dan mengurus rumah pemerintahan dalam sistem Pemerintahan Republik Indonesia” dalam Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tersebut sebenarnya telah digariskan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Penambahan kalimat tersebut hanya akan menyempitkan makna otonomi (khususnya yang bersifat politis) di daerah. Pemahaman sempit yang muncul dari adanya kalimat tersebut menimbulkan pengertian yang membatasi otonomi daerah menjadi hanya pada kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan Daerah. Kalimat mengatur dan mengurus urusan pemerintahan akan semakin sempit dipahami hanya sebagai penyerahan kewenangan secara birokratis bukan penyerahan kewenangan yang seutuhnya sesuai dengan kehendak otonomi oleh sebagian besar masyarakat. Selain pergeseran makna desentralisasi, makna otonomi daerah juga bergeser. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Perbedaan yang mendasar dari kedua makna otonomi daerah berdasarkan kedua Undang-undang adalah dihapuskannya kalimat “Kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat” dari pemaknaan Otonomi Daerah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Penghapusan kalimat tersebut akan memberikan implikasi atas kewenangan yang diserahkan kepala daerah otonom. Daerah otonom akan sangat dibatasi hanya dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan bukan pada adanya kehendak dan aspirasi dari masyarakat setempat. Padahal, secara nyata Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud adalah tidak lain Peraturan Perundang-undangan di atas Peraturan Daerah yang kewenangan

pembuatannya berada pada kekuasaan Pemerintahan Pusat. Dari sinilah, terkesan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah akan mengembalikan konsep desentralisasi sebagai konsep dasar pelaksanaan otonomi daerah menjadi sentralisasi yang justru mengkerdikan makna otonomi itu sendiri. Perubahan mendasar juga terjadi pada konsep otonomi desa yang diatur oleh kedua Undang-undang ini (penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Desa). Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 secara definitif menyebutkan :

“Desa ataupun kampung nagari, betook, dll merupakan 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”. Desa adalah “ sekumpulan manusia yang hidup bersama atau suatu wilayah, yang memiliki suatu organisasi pemerintahan dengan serangkaian peraturan-peraturan yang ditetapkan sendiri, serta berada dibawah pimpinan-pimpinan desa yang mereka pilih dan tetapkan sendiri”.⁷

Melalui definisi tersebut, desa sebagai suatu unit kelembagaan pemerintahan mempunyai kewenangan pengelolaan wilayah pedesaan. Wilayah pedesaan adalah :“Wilayah yang penduduknya mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi wilayah sebagai pemukiman pedesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi”.⁸

Konsep tentang definisi desa ini ternyata juga mengalami perbedaan sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini.

⁷. *Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 1 Huruf (o) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.*

⁸. *Pengertian tentang Kawasan Pedesaan yang Tercantum dalam Pasal 1 Huruf (p) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.*

Bahwa sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) Undang-undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 ,susunan dan tata cara penyelenggaraan daerah diatur dalam Undang-undang , penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan , pemberdayaan dan peran serta masyarakat , serta peningkatan daya saing daerahdengan memperhatikan prinsip demokrasi ,pemerataan ,keadilan , dan kekhasan suatu daerah dalam sistim negara kesatuan republik indonesia.

Efisiensi dan penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan anatar pemerintah pusat dengan daerah dan antar daerah ,potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan ,persaingan global dalam keastuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan ,ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah . Didalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah disebutkan bahwa “ Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut desa ,adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan,kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat ,hak asal usul ,dan/atau

hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistim pemerintahan negara kesatuan republik indonesia “

Pasal 371 ayat (1) berbunyi dalam kabupaten /kota dapat dibentuk desa , ayat (2) berbunyi Desa sebagaimana ayat (1) mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai desa .

Pasal 372 berbunyi :

- (1) Pemerintah Pusat,Pemerintah Daerah Propinsi,dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat menugaskan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kepada desa ;
- (2) Pendanaan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada desa oleh Pemerintah Pusat dibebankan kepada APBN ;
- (3) Pendanaan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada desa oleh Pemerintah propinsi dibebankan kepada APBD propinsi;
- (4) Pendanaan untuk melaksakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada desa oleh pemerintah akbupaten/kota dibebankan kepada APBD ;

Sebagi tindak lanjut dan implementasi Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Dalam pelaksanaan Otonomi desa maka untuk operasional diterbitkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa .

Desa memiliki hak otonomi asli berdasarkan hukum adat, dapat menentukan susunan pemerintahan, mengatur dan mengurus rumah tangga, serta memiliki kekayaan dan aset. oleh karena itu, eksistensi desa perlu ditegaskan

untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa. Namun, deregulasi dan penataan desa pasca beberapa kali amandemen terhadap konstitusi negara serta peraturan perundangannya menimbulkan perspektif baru tentang pengaturan desa di Indonesia.

Dengan di undangkannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa , sebagai sebuah kawasan yang otonom memang diberikan hak-hak istimewa, diantaranya adalah terkait pengelolaan keuangan dan alokasi dana desa, pemilihan kepala desa serta proses pembangunan desa . Otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan. Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah propinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari pemerintah. Desa atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.

Landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Daerah kabupaten atau kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut.

Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintahan Kabupaten atau Kota diserahkan pengaturannya kepada desa. Namun harus selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggungjawab dan tiada kebebasan tanpa batas.

Oleh karena itu, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku .

Dalam pengaturan perundangan, pemerintah desa selalu disebutkan terdiri dari 2 (dua) unsur yaitu kepala pemerintahan dan wakil-wakil rakyat. Dalam Undang – Undang No. 19 tahun 1965 pemerintahan desa terdiri atas Kepala Desa dan Badan Musyawarah Desa, dan pada Undang – Undang No. 5 tahun 1979 pemerintah desa terdiri dari Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa. Sedangkan di bawah Undang – Undang No. 22 tahun 1999 pemerintahan desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, dan Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan Perangkat Desa dan menurut Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 pemerintahan desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Dari keempat Undang – Undang tersebut kelihatannya terjadi “fluktuasi” otonomi desa. Pada Undang – Undang yang pertama disebutkan adanya badan musyawarah desa yang secara tegas sebagai lembaga perwakilan rakyat, sehingga anggota-anggotanya dipilih langsung oleh warga masyarakat; sementara pada UU yang kedua LMD hanyalah lembaga musyawarah yang anggota-anggotanya tidak dipilih oleh rakyat akan tetapi diangkat lebih karena pilihan atau penunjukan Kepala Desa sendiri dan Kepala Desa secara otomatis menjadi ketua LMD. Lain halnya pada Undang – Undang No. 22 tahun 1999 dimana otonomi desa sedemikian luasnya, sehingga desa diberikan keleluasaan untuk mengadakan kegiatan yang dapat dipakai untuk meningkatkan dan mendapatkan hasil-hasil atau dana yang bisa dipakai untuk membiayai kegiatan-kegiatannya. Demikian halnya pada Undang – Undang No. 32 Tahun 2004, lembaga musyawarah desa berubah menjadi badan

permusyawaratan desa yang berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyatukan aspirasi masyarakat.

Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa yang bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Selain Badan Permasyarakatan Desa menurut undang-undang ini juga dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan, lembaga ini bertugas membantu pemerintahan desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa.

Menurut Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 18 Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. Dan menurut Pasal 19 Kewenangan Desa meliputi:

1. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
2. kewenangan lokal berskala Desa;
3. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
4. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pencermatan lebih mendalam menunjukkan bahwa konflik penguasaan kewenangan terutama disebabkan karena adanya kewenangan yang menghasilkan penerimaan, yaitu adanya kecenderungan perebutan kewenangan antar tingkatan pemerintahan untuk memperoleh sumber-sumber keuangan yang berasal dari kewenangan tersebut. Kewenangan-kewenangan yang menghasilkan sumber penerimaan cenderung bermasalah, sedangkan kewenangan yang kurang menghasilkan penerimaan dan atau memerlukan biaya cenderung untuk dihindari. Friksi pada dasarnya berpangkal dari siapa yang mempunyai kewenangan secara hukum atas hal yang disengketakan tersebut.

Motif utama yang mendorong bukanlah persoalan untuk memberikan pelayanan masyarakat pada hal yang disengketakan tersebut, namun lebih pada bagaimana menguasai sumber-sumber pendapatan yang dihasilkan dari kewenangan yang disengketakan tersebut. Daerah menganggap bahwa dengan adanya otonomi maka kebutuhan uang mereka menjadi tidak terbatas, sedangkan PAD dan DAU terbatas sehingga hal tersebut menarik mereka untuk menambah sumber-sumber penerimaan dari penguasaan obyek-obyek yang dapat menghasilkan tambahan penerimaan daerah.

Analisis yang lebih fundamental mengindikasikan bahwa keberadaan unit pemerintahan daerah bertujuan untuk melayani kebutuhan masyarakat (*public service*). Ini berarti tiap daerah akan mempunyai keunikan sendiri-sendiri baik dari aspek penduduk, maupun karakter geografisnya. Masyarakat pantai dengan mata pencaharian utama di perikanan akan berbeda dengan masyarakat

pegunungan, ataupun masyarakat pedalaman. Masyarakat pedesaan akan berbeda kebutuhannya dengan masyarakat daerah perkotaan. Apabila keberadaan Pemda untuk melayani kebutuhan masyarakat, maka konsekuensinya urusan yang dilimpahkanpun seyogyanya berbeda pula dari satu daerah dengan daerah lainnya sesuai dengan perbedaan karakter geografis dan mata pencaharian utama penduduknya. Adalah sangat tidak logis apabila di sebuah daerah kota sekarang ini masih dijumpai urusan-urusan pertanian, perikanan, peternakan, dan urusan-urusan yang berkaitan dengan kegiatan primer.

Pelimpahan urusan otonomi yang sesuai dengan kebutuhannya. Untuk itu analisis kebutuhan (*need assessment*) merupakan suatu keharusan sebelum urusan itu diserahkan ke suatu daerah otonom. Pada dasarnya kebutuhan rakyat dapat dikelompokkan kedalam dua hal yaitu :

1. Kebutuhan dasar (*basic needs*) seperti air, kesehatan, pendidikan, lingkungan, keamanan, dsb;
2. Kebutuhan pengembangan usaha masyarakat seperti pertanian, perkebunan, perdagangan, industri dan sebagainya;

Dalam konteks otonomi, daerah dan desa harus mempunyai kewenangan untuk mengurus urusan-urusan yang berkaitan dengan kedua kelompok kebutuhan diatas. Kelompok kebutuhan dasar adalah hampir sama diseluruh Indonesia hanya gradasi kebutuhannya saja yang berbeda. Sedangkan kebutuhan pengembangan usaha penduduk sangat erat kaitannya dengan karakter daerah, pola pemanfaatan lahan dan mata pencaharian penduduk. Berbeda dengan negara maju dimana

pembangunan usaha sebagian besar sudah dijalankan oleh pihak swasta, maka di Negara Indonesia sebagai negara berkembang, peran pemerintah masih sangat diharapkan untuk menggerakkan usaha masyarakat. Kewenangan untuk menggerakkan usaha atau ekonomi masyarakat masih sangat diharapkan dari pemerintah. Pemda di negara maju lebih beerorientasi untuk menyediakan kebutuhan dasar (*basic services*) masyarakat. Untuk itu, maka Pemda di Indonesia mempunyai kewenangan (otonomi) untuk menyediakan pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan pengembangan usaha ekonomi masyarakat lokal. Dalam memberikan otonomi untuk pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan pengembangan usaha ekonomi masyarakat, ada tiga hal yang perlu dipertimbangkan yaitu :

1. *Economies of scale* : bahwa penyerahan urusan itu akan menciptakan efisiensi, efektifitas dan ekonomis dalam penyelenggaraanya. Ini berkaitan dengan *economies of scale*(skala ekonomis) dalam pemberian pelayanan tersebut. Untuk itu harus ada kesesuaian antara skala ekonomis dengan *catchment area* (cakupan daerah pelayanan). Persoalannya adalah sejauhmana skala ekonomis itu sesuai dengan batas-batas wilayah administrasi Pemda yang sudah ada. Makin luas wilayah yang diperlukan untuk mencapai skala ekonomis akan makin tinggi otoritas yang diperlukan. Bandara dan pelabuhan yang cakupan pelayanannya antar provinsi adalah menjadi tanggung jawab nasional.

2. *Akuntabilitas* : bahwa penyerahan urusan tersebut akan menciptakan akuntabilitas pemda pada masyarakat. Ini berarti bagaimana mendekatkan pelayanan tersebut kepada masyarakat. Makin dekat unit pemerintahan yang memberikan pelayanan kepada masyarakat akan makin mendukung akuntabilitas.
3. *Eksternalitas* : dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan yang memerlukan pelayanan tersebut. Eksternalitas sangat terkait dengan akuntabilitas. Makin luas eksternalitas yang ditimbulkan akan makin tinggi otoritas yang diperlukan untuk menangani urusan tersebut. Contoh, sungai atau hutan yang mempunyai eksternalitas regional seyogyanya menjadi tanggung jawab Provinsi untuk mengurusnya.

Atas dasar itulah penelitian ini hendaknya dilaksanakan, karena ada perbedaan substansi antara kedua Undang-undang otonomi daerah dengan Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ini tentu saja menimbulkan perbedaan pola pelaksanaan otonomi di desa. Untuk itu maka penelitian ini mengambil judul “Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Desa di Kabupaten Brebes”.

B. Rumusan Masalah

Dari berbagai uraian sebagaimana diatas, dapat dirumuskan permasalahan sebagaimana berikut :

1. Bagaimana implementasi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Desa di Kabupaten Brebes ?

2. Bagaimana kendala Implementasi Undang- undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam tentang Pemerintahan daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Desa di Kabupaten Brebes ?
3. Bagaimana upaya yang harus dilakukan pemerintah untuk mengatasi kendala pelaksanaan Otonomi Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan mengkaji implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dalam pelaksanaan Otonomi Desa di Kabupaten Brebes .
2. Untuk mengetahui dan mengkaji kendala implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dalam pelaksanaan Otonomi Desa di Kabupaten Brebes .
3. Untuk mengetahui dan mengkaji solusi/ upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi kendala pelaksanaan Otonomi Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

D. Manfaat penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang cukup memadai terutama apabila ditinjau dari dua dimensi manfaat penelitian yaitu manfaat Teoritis dan Praktis .

1. Manfaat Teoritis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai upaya pengembangan dan kontribusi ilmiah ilmu hukum pada umumnya, khususnya ilmu hukum Tata Negara atau Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat praktis.

Secara praktis sebagai tambahan informasi atau referensi dan dapat memberikan pemahaman pemahaman terhadap kedudukan desa dalam negara kesatuan Republik Indonesia pada masa yang akan datang.

E. Kerangka Konseptual

Strategi yang dilakukan dalam upaya penelitian Implementasi Undang-undang 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah Terhadap otonomi Desa di Kabupaten Brebes .

Dasar pemikiran dari Otonomi Daerah adalah bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Dengan demikian Otonomi Daerah adalah merupakan kebijaksanaan yang sangat sesuai dengan asas desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹ Otonomi daerah dilaksanakan dalam rangka menerapkan asas desentralisasi dalam

⁹ Syauckani HR, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah, Gerakan Pengembangan Peberdayaan Kutai, Lembaga Ilmu Pengetahuan, Kabupaten Kutai Kalimantan Timur, 2001, hal : 193*

pemerintahan di Indonesia. Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penghapusan kalimat ini mengisyaratkan bahwa kewenangan yang diberikan, adalah kewenangan yang diberikan oleh pemerintahan pusat dan bukan yang diberikan oleh daerah karena kedudukannya di daerah Kabupaten. Perubahan ini juga akan memberikan arti bahwa semua wilayah terkecil dari daerah adalah desa baik yang berada di Kotamadya maupun Kabupaten . Sedangkan definisi daerah otonom adalah merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan pendapat Ateng Safrudin, Otonomi diartikan sebagai pemerintahan kebebasan atas kemandirian (*zelfstandigheid*), bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*).¹⁰ Otonomi daerah menurut Ateng Safrudin, memiliki beberapa pengertian sebagai berikut :¹¹

- 1.Kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri.
- 2.Pendewasaan politik rakyat lokal dan proses penyejahteraan rakyat.
- 3.Adanya pemerintahan lebih atas yang memberikan atau menyerahkan sebagian urusan rumah tangganya kepada pemerintah bawahannya.

¹⁰.Ateng Safrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, 1985, hal. 23.

¹¹.Ateng Safrudin, *Otonomi dan Antisipasi Perkembangan, Suatu Bahan Peyegaran Pemahaman Otonomi Daerah*, 1998, hal. 5.

Sebaliknya pemerintah bawahannya yang menerima urusan tersebut telah mampu melaksanakan urusan tersebut.

4. Pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah telah meletakkan prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan berdasarkan potensi dan keanekaragaman daerah. Otonomi daerah dimaknai sebagai pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah serta proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah berdasarkan asas desentralisasi.

Otonomi luas berarti daerah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Otonomi luas berarti juga sebagai keleluasaan dalam penyelenggaraan pemerintah secara utuh dan bulat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian serta evaluasi.

Otonomi nyata diartikan sebagai keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata

ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab berarti perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam bentuk tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi untuk daerah Propinsi diberikan secara terbatas yang meliputi kewenangan lintas Kabupaten dan Kota kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan daerah Kota, serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya.

Berkaitan dengan Otonomi Daerah bagi Pemerintah Desa; dimana keberadaannya berhubungan langsung dengan masyarakat dan sebagai ujung tombak pembangunan. Desa semakin dituntut kesiapannya baik dalam hal merumuskan Kebijakan Desa (dalam bentuk Perdes), merencanakan pembangunan desa yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi serta dalam memberikan pelayanan rutin kepada masyarakat. Demikian pula dalam menciptakan kondisi yang kondusif bagi tumbuh dan berkembangnya kreativitas dan inovasi masyarakat dalam mengelola dan menggali potensi yang ada sehingga dapat menghadirkan nilai tambah ekonomis bagi masyarakatnya. Dengan demikian, maka cepat atau lambat desa-desa tersebut diharapkan dapat menjelma

menjadi desa-desa otonom, yakni masyarakat desa yang mampu memenuhi kepentingan dan kebutuhan yang dirasakannya.

Keberhasilan pelaksanaan Otonomi Desa ditandai dengan semakin mampunya Pemerintah Desa memberikan pelayanan kepada masyarakat dan membawa kondisi masyarakat ke arah kehidupan yang lebih baik. Dengan terselenggaranya Otonomi Desa, maka hal itu akan menjadi pilar penting Otonomi Daerah. Keberhasilan Otonomi Daerah sangat ditentukan oleh berhasil tidaknya Otonomi Desa.¹² Melalui pengertian tersebut, prinsip utama otonomi desa adalah kewenangan membuat keputusan-keputusan sendiri melalui semangat keswadayaan yang telah lama dimiliki oleh desa, dalam satu kesatuan wilayah pedesaan. Selayaknya desa dipercaya untuk mengurus dirinya dalam unit wilayah kelola desa melalui peraturan yang dibuat secara mandiri. Semenjak masa lampau, ciri paling kuat pemerintahan desa-desa tradisional di Indonesia adalah adanya peranan dana swadaya dan gotong royong. Dua ciri tersebut merupakan modal sosial yang jauh lebih penting (dan potensial) ketimbang modal keuangan. Modal sosial sebagai potensi kemandirian dan sumberdaya alam sebagai sumber pendapatan adalah landasan berkembangnya ekonomi rakyat dan kemandirian desa guna mencapai otonomi pendapatan adalah landasan berkembangnya ekonomi rakyat dan kemandirian desa guna mencapai otonomi. Mengerucutnya kebijakan otonomi daerah menuju desa seharusnya diikuti dengan pengembangan ekonomi rakyat dan pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan untuk mencukupi pendapatan asli desa.

¹² *Pendapat Dandung Darnadi yang diambil dari website www.ireyogya.org*

Hal ini sudah merupakan kewajiban untuk meyakinkan pemerintah agar memberi otonomi murni. Bahwa melalui otonomi murni, desa bisa mengurus dirinya sendiri. Berbagai bukti keberhasilan praktik pengelolaan sumber daya hutan memberi bukti otonomi desa dapat diproses melalui kehandalan modal sosial dan peningkatan ekonomi rumah tangga.

Pelaksanaan Otonomi Desa sebagaimana juga pelaksanaan otonomi daerah yang telah disinggung diatas juga telah mengalami pasang surut perjalanan yang cukup melelahkan. Perjalanan panjang ini ditempuh untuk menemukan tatanan konsep dan idealitas pelaksanaan otonomi desa yang sempurna. Banyak perubahan mendasar yang telah terjadi semenjak Undang-undang tentang otonomi daerah pertama kali diberlakukan.

Birokrasi desa dalam sistem Pemerintahan Nasional di Republik Indonesia, melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan di Desa (Lembaga Negara Tahun 1979 Nomor 56, Tambahan Lembaga Negara Nomor 3153), selanjutnya disingkat dengan UUPD Nomor 5/1979, telah menimbulkan dampak negatif yang tidak kecil.¹³

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, definisi desa atau yang disebut dengan nama lain, adalah suatu 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, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945.

¹³. R. Yando Zakaria, *Pemilihan Kehidupan Desa dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999*, dalam *UNISIA No.46/XXV/III/2002*, hal : 280.

Untuk menjalankan kegiatan kehidupan di desa, maka dibentuklah Pemerintahan Desa. Dimasa Orde Baru, berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, sistem Pemerintahan Desa di Indonesia diseragamkan dengan mengacu pada pola Pemerintahan Desa yang ada di Jawa. Desa-desa yang berada diluar Jawa yang bentuknya beranekaragam dihapus. Tujuan penyeragaman ini, berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa adalah untuk memudahkan pembinaan.

Diketahui, bahwa salah satu yang menjadi tipikal khusus pemerintahan Orde Baru adalah besarnya pengaruh dan pengawasan yang dilakukan oleh pusat kepada daerah. Tidak terlepas didalamnya adalah desa. Hal ini merupakan suatu konsekuensi logis yang harus dilakukan oleh Orde Baru yang menerapkan pola sentralisasi daerah dengan pusat. Akibat penyeragaman itu justru menimbulkan dampak negatif karena dengan sistem Pemerintahan Desa yang seragam berdasarkan pola Desa di Jawa, kepada masyarakat dipekenalkan suatu sistem baru beserta lembaga-lembaganya yang sebelumnya belum dikenal oleh masyarakat. Hal ini membuat warga masyarakat desa-desa diluar pulau jawa sering merasa asing dan terasing dilingkungannya sendiri.

Secara yuridis formal lembaga adat yang sebelumnya merupakan mesin penggerak masyarakat di desa, tidak mempunyai tempat lagi dalam sistem Pemerintahan Desa yang dibentuk berdasarkan Undang-undang tersebut. Tradisi lama yang semula hidup ditengah-tengah masyarakat secara berangsur-angsur mulai ditinggalkan dan diganti dengan kebiasaan baru yang kadang-kadang diperkenalkan kepada masyarakat dengan cara paksa. Peran Lembaga Adat dan

Pemangku Adat mulai dipinggirkan. Akibat partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan sangat kurang. Kenyataan ini menyebabkan desa-desa yang tidak dapat mengembangkan potensi yang dimilikinya secara maksimal.

Kebijakan yang dijalankan terhadap desa-desa yang ada diluar Jawa, dengan menyeragamkan bentuk desa berdasarkan pola desa yang ada di Jawa jelas tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menghendaki agar dalam pembentukan daerah besar dan kecil harus memperhatikan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Sedangkan pemerintahan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana dijelaskan pada Pasal 202, disebutkan bahwa :

- a. Pemerintahan Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa.
- b. Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya.
- c. Sekertaris Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan. Pada Pasal selanjutnya (Pasal 203 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) dijelaskan bahwa :

(1) Kepala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 Ayat (1) dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa Warga Negara Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.

(2) Calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa sebaagimana dimaksud pada Ayat (1), ditetapkan sebagai kepala desa.

(3) Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya berlaku

ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen dengan berlakunya UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan mengenai Kedudukan Komite Nasional daerah ,UU Nomor 22 Tahun 1948,UU Nomor 1 Tahun 1957,UU Nomor 19 tahun 1965 ,UU Nomor 5 tahun 1979, dapat diketahui bahwa pada dasarnya Desa ditempatkan sebagai suatu satuan pemerintahan yang paling bawah, yaitu sebagai daerah tingkat III. Keberadaan Desa tersebut juga dilengkapi dengan hak otonom ,hak medebewind,maupun hak asal usul sebagai daerah istimewa .

Terkait dengan hal tersebut ,maka menurut Moh.Yamin dalam sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945 bahwa : ¹⁴

“ Negeri,desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman ,dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah ,antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintah daerah”

Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 ketika Indonesia Pada periode transisi ,yaitu pada masa terjadinya perubahan terhadap UUD tahun 1945,hal tersebut juga memiliki pengaruh terhadap keberadaan desa yang ternyata tidak emiliki kejelasan terhadap statusnya , apakah sebagai bagian dari sistim pemerintahan negara ataup merupakan kesatuan masyarakat hukum adat.

¹⁴Hanif Nurkholis ,2011 ,*Pertumbuhan dan PenyelenggaraanIbid,Hal, 1*

Hal tersebut dapat dilihat dalam pengaturan Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 22 tahun 1999 yang menyatakan bahwa Negara Kesatuan republik Indonesia dibagi dalam daerah propinsi, Daerah Kabupaten /Kota yang bersifat otonom Terkait dengan kedudukan Desa ,maka menurut pasal 1 huruf o menyatakan bahwa :

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 sistim pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten .

Dasar pemikiran dari Otonomi Daerah adalah bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri.

Dengan demikian Otonomi Daerah adalah merupakan kebijaksanaan yang sangat sesuai dengan asas desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁵

Otonomi daerah dilaksanakan dalam rangka menerapkan asas desentralisasi dalam pemerintahan di Indonesia. Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan definisi daerah otonom adalah merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat

¹⁵. Syaukani HR, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah, Gerakan Pengembangan Peberdayaan Kutai, Lembaga Ilmu Pengetahuan, Kabupaten Kutai Kalimantan Timur, 2001, hal : 193*

menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah telah meletakkan prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan berdasarkan potensi dan keanekaragaman daerah. Otonomi daerah dimaknai sebagai pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah serta proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah berdasarkan asas desentralisasi.

Otonomi luas berarti daerah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Otonomi luas berarti juga sebagai keleluasaan dalam penyelenggaraan pemerintah secara utuh dan bulat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian serta evaluasi.

Otonomi nyata diartikan sebagai keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab berarti perwujudan pertanggung jawaban

sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam bentuk tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi untuk daerah Propinsi diberikan secara terbatas yang meliputi kewenangan lintas Kabupaten dan Kota kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan daerah Kota, serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya. Berkaitan dengan Otonomi Daerah bagi Pemerintah Desa; dimana keberadaannya berhubungan langsung dengan masyarakat dan sebagai ujung tombak pembangunan. Desa semakin dituntut kesiapannya baik dalam hal merumuskan Kebijakan Desa (dalam bentuk Perdes), merencanakan pembangunan desa yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi serta dalam memberikan pelayanan rutin kepada masyarakat. Demikian pula dalam menciptakan kondisi yang kondusif bagi tumbuh dan berkembangnya kreativitas dan inovasi masyarakat dalam mengelola dan menggali potensi yang ada sehingga dapat menghadirkan nilai tambah ekonomis bagi masyarakatnya.

Dengan demikian, maka cepat atau lambat desa-desa tersebut diharapkan dapat menjelma menjadi desa-desa otonom, yakni masyarakat desa yang mampu memenuhi kepentingan dan kebutuhan yang dirasakannya.

Keberhasilan pelaksanaan Otonomi Desa ditandai dengan semakin mampunya Pemerintah Desa memberikan pelayanan kepada masyarakat dan membawa kondisi masyarakat kearah kehidupan yang lebih baik.

Dengan terselenggaranya Otonomi Desa, maka hal itu akan menjadi pilar penting Otonomi Daerah. Keberhasilan Otonomi Daerah sangat ditentukan oleh berhasil tidaknya Otonomi Desa. Melalui pengertian tersebut, prinsip utama otonomi desa adalah kewenangan membuat keputusan-keputusan sendiri melalui semangat keswadayaan yang telah lama dimiliki oleh desa, dalam satu kesatuan wilayah pedesaan. Selayaknya desa dipercaya untuk mengurus dirinya dalam unit wilayah kelola desa melalui peraturan yang dibuat secara mandiri. Semenjak masa lampau, ciri paling kuat pemerintahan desa-desa tradisional di Indonesia adalah adanya peranan dana swadaya dan gotong royong.

Dua ciri tersebut merupakan modal sosial yang jauh lebih penting (dan potensial) ketimbang modal keuangan. Pendapat Dandung Darnadi yang diambil dari website www.ireyogya.org Modal sosial sebagai potensi kemandirian dan sumberdaya alam sebagai sumber pendapatan adalah landasan berkembangnya ekonomi rakyat dan kemandirian desa guna mencapai otonomi.

Tidak terlepas didalamnya adalah desa. Hal ini merupakan suatu konsekuensi logis yang harus dilakukan oleh Orde Baru yang menerapkan pola sentralisasi daerah dengan pusat. Akibat penyeragaman itu justru menimbulkan dampak negatif karena dengan sistem Pemerintahan Desa yang seragam berdasarkan pola Desa di Jawa, kepada masyarakat dipekenalkan suatu sistem

baru beserta lembaga-lembaganya yang sebelumnya belum dikenal oleh masyarakat. Hal ini membuat warga masyarakat desa-desa diluar pulau jawa sering merasa asing dan terasing dilingkungannya sendiri. Secara yuridis formal lembaga adat yang sebelumnya merupakan mesin penggerak masyarakat di desa, tidak mempunyai tempat lagi dalam sistem Pemerintahan Desa yang dibentuk berdasarkan Undang-undang tersebut. Tradisi lama yang semula hidup ditengah-tengah masyarakat secara berangsur-angsur mulai ditinggalkan dan diganti dengan kebiasaan baru yang kadang-kadang diperkenalkan kepada masyarakat dengan cara paksa. Peran Lembaga Adat dan Pemangku Adat mulai dipinggirkan. Akibat partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan sangat kurang. Kenyataan ini menyebabkan desa-desa yang tidak dapat mengembangkan potensi yang dimilikinya secara maksimal. Kebijakan yang dijalankan terhadap desa-desa yang ada diluar Jawa, dengan menyeragamkan bentuk desa berdasarkan pola desa yang ada di Jawa jelas tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menghendaki agar dalam pembentukan daerah besar dan kecil harus memperhatikan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Sedangkan pemerintahan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana dijelaskan pada Pasal 202, disebutkan bahwa :

- a. Pemerintahan Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa.
- b. Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya.
- c. Sekertaris Desa sebagaimana dimaksud pada ayat(2) diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan.Pada Pasal selanjutnya (Pasal 203 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) dijelaskan bahwa :

- (1) Kepala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 Ayat (1) dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa Warga Negara Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.
- (2) Calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), ditetapkan sebagai kepala desa.
- (3) Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 berkaitan dengan kedudukan Kepala desa dan Badan Permusyawaratan desa . Kepala desa adalah pemerintah desa atau yang disebut dengan nama lain yang dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, demikian yang disebut dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (“UU Desa”). Jadi, kepala desa adalah penyelenggara pemerintahan desa (lihat juga Pasal 23 dan Pasal 25 UU Desa).

Adapun tugas kepala desa disebut dalam Pasal 26 ayat (1) UU Desa yaitu menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD), yakni lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis, demikian yang disebut dalam Pasal 1 angka 4 UU Desa.

Adapun fungsi BPD yang berkaitan dengan kepala desa yaitu (Pasal 55 UU Desa):

- a. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Masih mengenai keterkaitan antara BPD dengan kepala desa, BPD juga memiliki hak untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa. Hal ini terdapat dalam Pasal 61 huruf a UU Desa yang berbunyi: Badan Permusyawaratan Desa berhak:

- a. mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
- b. menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- c. mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa

Selanjutnya dalam penjelasan kedudukan kepala desa dan BPD. Di dalam poin 5 UU Desa tentang Kelembagaan Desa antara lain dikatakan bahwa UU ini mengatur mengenai kelembagaan desa/desa adat, yaitu lembaga pemerintahan desa/desa adat yang terdiri atas pemerintah desa/desa adat dan BPD/desa adat, lembaga kemasyarakatan desa, dan lembaga adat.

Dilihat dari kedudukannya, memang kepala desa selaku pemerintah desa dan BPD memiliki kedudukan yang sama, yakni sama-sama merupakan kelembagaan desa yang sejajar dengan lembaga kemasyarakatan desa dan lembaga adat. Dalam UU ini pun tidak membagi atau memisah kedudukan keduanya pada suatu hierarki. Ini artinya, keduanya memang memiliki kedudukan yang sama, namun dengan fungsi yang berbeda. Lebih lanjut dikatakan pula dalam penjelasan umum bahwa kepala desa/desa adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai peran penting dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat. Sedangkan BPD mempunyai fungsi penting dalam menyiapkan kebijakan pemerintahan desa bersama kepala desa. BPD harus mempunyai visi dan misi yang sama dengan kepala desa sehingga BPD tidak dapat menjatuhkan kepala desa yang dipilih secara demokratis oleh masyarakat desa.

Untuk mempermudah memahami hubungan antara kepala desa dan BPD dapat di lihat pengaturannya antara lain sebagai berikut:

1. Kepala Desa dan BPD membahas dan menyepakati bersama peraturan desa (Pasal 1 angka 7 UUDesa)

2. Kepala Desa dan BPD memprakarsai perubahan status desa menjadi kelurahan melalui musyawarah desa (Pasal 11 ayat (1))
3. Kepala desa memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada BPD (Pasal 27 huruf c UU Desa)
4. BPD memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir (Pasal 32 ayat (1) UU Desa)
5. Kepala Desa mengajukan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan memusyawarahkannya bersama BPD (Pasal 73 ayat (2) UU Desa)
6. Kepala Desa dan BPD membahas bersama pengelolaan kekayaan milik desa (Pasal 77 ayat (3) UU Desa)

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian hukum yuridis normatif merupakan penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder meliputi inventarisasi hukum positif,¹⁶

Ruang lingkup penelitian hukum normatif menurut Soerjono Soekanto meliputi:¹⁷

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum.
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum.

¹⁶. Ronny Hanintjo Soemitro, *Peran Metodologi dalam Pengembangan Ilmu Hukum, Masalah-masalah hukum. Majalah*

¹⁷. Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hal. 14.*

- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum secara vertikal dan horisontal.
- d. Perbandingan hukum.
- e. Sejarah hukum.

2. Spesifikasi Penelitian

Mengingat penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bersifat normatif, maka dititik beratkan pada data sekunder. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini di kumpulkan dari bahan-bahan sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat, yang terdiri dari:
 - a. UUD 1945;
 - b. Peraturan Perundang-undangan Nasional Indonesia;
 - c. Peraturan Pemerintah dan ketetapan MPR.
2. Bahan hukum sekunder yaitu yang memberikan suatu penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti Rancangan Undang-undang, hasil-hasil penelitian, karya tulis kalangan hukum.
3. Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder, antara lain:
 - a. Kamus;
 - b. Ensiklopedia;
 - c. Majalah-majalah atau jurnal hukum;
 - d. Dokumen-dokumen pelaksanaan Otonomi Desa.

3. Methode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam penelitian ini digunakan alat dan cara melalui penelitian kepustakaan dengan menggunakan studi pustaka, dipelajari bahan-bahan hukum yang merupakan data sekunder. Pertama-tama dipilih dan dihimpun semua peraturan-peraturan yang berkaitan dengan bidang hukum yang menjadi objek penelitian. Selanjutnya dari bahan-bahan tersebut dipilih asas-asas, doktrin dan ketentuan-ketentuan lain yang mengatur pemerintahan desa. Hasil yang diperoleh kemudian disusun dalam sebuah kerangka secara sistematis sehingga akan memudahkan dalam melakukan analisis data.

4. Methode Analisa Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisa kualitatif normatif maka setelah data sekunder diperoleh, kemudian disusun secara sistematis sehingga diperoleh gambaran hukum terkait pelaksanaan otonomi desa, sehingga akan diperoleh gambaran yang jelas mengenai pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 terkait pelaksanaan otonomi desa berdasarkan asas hukum, kaidah hukum dan ketentuan hukum. Yang pada akhirnya akan diperoleh kerangka pemikiran yuridis yang sesuai dengan kaidah hukum.

G. Sistematika penulisan

Bab I tentang Pendahuluan berisi : Latar Belakang Masalah, Rumusan

Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual , Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan;

Bab II tentang Tinjauan Pustaka berisi : Pengertian Otonomi Desa, Hubungan Otonomi Desa dan Otonomi Daerah, Sejarah Otonomi Desa dan Tinjauan umum Otonomi Desa Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;

Bab III tentang Hasil Penelitian dan pembahasan berisi meneliti dan membahas Implementasi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Desa , kendala implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Otonomi Desa dan Solusi/ upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi kendala pelaksanaan Otonomi Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014;

Bab IV tentang Penutup berisi : Kesimpulan dan Saran.