

**PERANAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD)
DALAM PENYUSUNAN DAN PENETAPAN PERATURAN DESA
DI DESA BRANJANG KECAMATAN UNGARAN
KABUPATEN SEMARANG**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum**



Oleh :

SRI SUGIARNI, SH
NIM B.4 A 004 050
Program Kajian Hukum Tata Negara

Pembimbing

Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih, SH
NIP. 130324140

**PROGRAM MAGESTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2005**

UPT-PUSTAK-UNDIP	
No. Daft:	5206/T/MIH/c ₁
Tgl.	29/307

Halaman Pengesahan

**PERANAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD)
DALAM PENYUSUNAN DAN PENETAPAN PERATURAN DESA
DI DESA BRANJANG KECAMATAN UNGARAN
KABUPATEN SEMARANG**

Disusun oleh :

SRI SUGIARNI, SH

NIM B.4 A 004 050

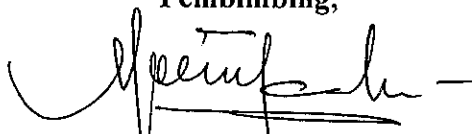
Program Kajian Ilmu Hukum Tata Negara

Dipertahankan didepan Dewan Penguji
Pada tanggal:

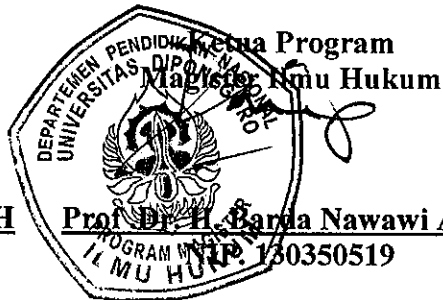
Tesis ini telah diterima sebagai persyaratan untuk
memenuhi gelar Magester Ilmu Hukum

Mengetahui

Pembimbing;



Prof Dr. Moempoeni Moelatingsih, SH
NIP.130324140



Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH
NIP. 130350519

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran Allah SWT , yang telah melimpahkan kekuatan kesabaran dan kesehatan kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini jauh dari sempurna, hal ini dikarenakan keterbatasan pengalaman dan pengetahuan penulis, dan tentunya penulis tidak lepas dari kesalahan dan kekhilafan. Untuk itulah penulis dengan senang hati membuka diri terhadap segala kritik dan saran yang membangun guna kesempurnaan penulisan tesis ini. Dan semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca.

Penulis menyadari bahwa tesis ini tidak akan terselesaikan tanpa adanya bimbingan dan petunjuk serta saran bantuan dari berbagai pihak, maka dengan segala kerendahan hati penulis dalam kesempatan ini ingin menyampaikan terima kasih yang sedalam dalamnya kepada ;

1. Prof. DR. Moempoeni Moelatiningsih, SH selaku pembimbing yang selama ini banyak memberikan saran , bimbingan dan petunjuk dalam penulisan tesis ini.

2. Prof. DR. Barda Nawawi Arief, SH selaku Ketua Program Magester Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang yang telah banyak membantu serta kedisiplinan yang selalu diterapkan.
3. SUDARDI, SH selaku dosen pembimbing pendamping dalam penulisan tesis ini.
4. Seluruh staf pengajar di Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
5. Suami tercinta dan ketiga putriku Dhika, Frida dan Bella yang telah memberikan dorongan pada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan tesis ini.
6. DIO Sahabat yang telah memberikan aspirasi dan dorongan pada penulis untuk menyelesaikan penulisan tesis ini hingga selesai.

Semoga Allah SWT selalu dan senantiasa memberikan anugerah dan karuniaNya kepada semua pihak yang telah membantu penyusunan penulisan ini sehingga menjadi sebuah tesis.

Semarang, Januari 2006

Penulis

SRI SUGIARNI

ABSTRAKSI

Pemerintahan Desa merupakan subsistem penyelenggaraan pemerintahan, landasan pemikiran dalam pengaturannya adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat. Paradigma baru otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut ternyata masih banyak yang memandang secara skeptis.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui :

- a. Bagaimana arti pentingnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam penyusunan dan penetapan Peraturan Desa.
- b. Apakah Badan Permusyawaratan Desa juga dapat melakukan fungsi fungsi yang lainnya.
- c. Faktor apa yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan Sosio Legal Research. Hukum disamping merupakan kumpulan peraturan yang bersifat normatif, juga dilihat sebagai gejala sosial yang bersentuhan langsung dengan variabel lain. Hukum didekati dari dua sudut yaitu dipelajari dan diteliti secara normatif (*law in books*) dan secara empiris (*law in action*). Studi ini ingin melihat Peranan badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Penyusunan dan penetapan Peraturan Desa di Desa Branjang Kecamatan Ungaran Kabupaten Semarang.

Hasil penelitian menunjukkan fungsi yang dimiliki Badan Permusyawaratan Desa telah dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk fungsi legislasi, yaitu Penyusunan dan penetapan Peraturan Desa. Walaupun fungsi tersebut belum dapat dilakukan secara maksimal. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya adalah terbatasnya sarana dan prasarana serta pendanaan yang ada.

ABSTRACT

The Countryside Governance is a subsystem of government coordination basis for ideas in the arrangements that are variety, participation, original autonomy, democracy and enables of society. The new paradigm of local autonomy according to Ordinance Number 22, 1999 mentioned in the reality is still a lot look into skeptically.

This research have aim to find out :

- a. How the importance of Local Parley Agency (BPD) within arranging and determining of Countryside Regulation?
- b. What the Local Parley Agency is also can do the others function?
- c. What the factors that effecting the function implementation of Local Parley Agency.

The type of research that used is qualitative research method by legal research approach. Law beside, as a social symptom was come into contact by directly with other variables. The law is neared from both perspectives that is normatively (law in books) and empirically (law in actions) examined and studied. This study is to know the role of Local Parley Agency (BPD) within the Arranging and Determining of Countryside Regulation in Branjang Villages, Sub District of Ungaran, Semarang District.

Result of the research is demonstrate the function that owned by Local Parley Agency have done as according to law and regulation whish prevail, included the legislation function, that is arranging and determining of countryside regulation. Although, the function not yet be conducted maximally. It is caused by many factors among others is limited infrastructures and the existing fund.

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Abstraksi	v
Daftar Isi	vii
Bab I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	20
C. Tujuan Penelitian	21
D. Manfaat Penelitian	21
E. Metode Penelitian	22
F. Sistematika Penulisan	25
G. Jadwal Pelaksanaan Penelitian	26
Bab II TINJAUAN PUSTAKA	28
A. Negara Kesatuan	28
B. Demokrasi	49
C. Pemerintahan Daerah	57
D. Pemerintahan Desa	72

Bab III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

MASALAH	102
A. Hasil penelitian	102
1. Gambaran Wilayah penelitian	102
2. Profil Pemerintahan Desa Branjang	105
a. Profil Perangkat Desa Branjang	105
b. Profil BPD Desa Branjang	107
3. Masalah Yang Dihadapi	110
a. Masalah Arti pentingnya Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa	110
b. Masalah-masalah Yang Dihadapi BPD Dalam Melaksanakan Fungsi- Fungsinya	118
1. Mengayomi	108
2. Pengawasan	119
3. Menampung Aspirasi masyarakat ..	121
c. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Fungsi Dari Badan Permusyawaratan Desa	122

1. Keuangan	.....	122
2. Sumber Daya Manusia	.....	123
3. Dampak Pemilihan Kepala Desa	.....	125
B. Pembahasan Masalah	.....	125
1. Gambaran Umum Kabupaten semarang		125
2. Pemerintahan Desa	.....	132
3. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) ..		143
a. Tugas dan Wewenang Badan		
Permusyawaratan Desa	.....	154
b. Fungsi Badan Permusyawaratan		
Desa	.....	162
4. Arti Pentingnya Badan Permusyawaratan		
Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan		
Peraturan Desa	.....	163
5. Pelaksanaan Fungsi-Fungsi Badan		
Permusyawaratan Desa Lainnya	.....	172
1. Fungsi Mengayomi	.....	172
2. Fungsi Pengawasan	.....	173
3. Fungsi Penampung Aspirasi		
Masyarakat	.....	178

6. Faktor Yang Mempengaruhi		
Pelaksanaan Dari Fungsi Badan		
Permusyawaratan Desa		180
a. Keuangan		180
b. Sumber Daya Manusia		183
c. Dampak Pemilihan Kepala Desa		186
Bab. IV PENUTUP		187
A. Kesimpulan		187
B. Saran		194
Daftar Pustaka		
Daftar Tabel		

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Kemudian dalam ayat (2) dan kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar. Ayat (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam pasal 18 ayat (1) Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten/kota, yang tiap-tiap kabupaten/kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Dalam ayat (2) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan menggunakan asas otonomi yang dimaksudkan adalah otonomi seluas luasnya kecuali urusan pemerintahan pusat, seperti yang dijelaskan dalam ayat (5) yaitu Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas luasnya, kecuali urusan pemerintahan

yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintah daerah berarti bahwa pemerintah daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya sesuai dengan asas-asas otonomi, seperti yang dimuat dalam ayat (6) pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah , maka diatur hubungan kewenangan sebagaimana tertuang dalam pasal 18 ayat (1) yaitu hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah propinsi, kabupaten/kota diatur dengan undang-undang, dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Selain itu dalam pasal 18 b disebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang, serta mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara

Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari daerah-daerah propinsi yang di dalamnya terdiri dari daerah-daerah kabupaten/kota, dan kabupaten/kota tersebut yang terikat dalam suatu wadah negara kesatuan. Walaupun daerah-daerah tersebut memiliki otonomi dalam mengurus urusan rumah tangganya sendiri, namun masih terikat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak merupakan bagian-bagian yang terpisah sebagai negara bagian. Wilayah Indonesia dibagi kedalam daerah-daerah baik yang bersifat otonom maupun yang bersifat administratif.

1. Daerah-daerah itu mempunyai pemerintahan;
2. Pembagian wilayah seperti pada angka 1 dan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan atau atas kuasa undang undang;
3. Dalam pembentukan daerah daerah itu, terutama daerah daerah otonom dan dalam menentukan susunan pemerintahannya harus diingat permusyawaratan dalam sistim pemerintahan negara dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa (asli).¹

Selain itu Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan menganut asas desentralisasi dengan memberikan kesempatan dan

¹ Mariun, "Asas-asas Hukum Pemerintahan", Fak. Sosial Politik UGM Yogyakarta, 1975, Hal. 49.

keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Desentralisasi merupakan salah satu sendi susunan negara yang diterima dan disepakati oleh para pembentuk negara Republik Indonesia. Susunan organisasi negara desentralistik senantiasa ada meskipun terjadi pergantian undang-undang dasar.

Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana disebutkan di dalam UUD 1945 adalah negara hukum, berdasarkan Pancasila yang bertujuan mencapai masyarakat adil dan makmur, spirituil dan materiil yang merata, tidak hanya bertugas memelihara ketertiban masyarakat saja akan tetapi lebih luas dari itu. Untuk mencapai tujuan tersebut bangsa dan pemerintah Indonesia telah melakukannya dengan berbagai program pembangunan disegala bidang.

Mengingat negara Republik Indonesia terdiri dari pulau-pulau dan sebagian besar penduduknya berada di pedesaan , maka untuk mencapai tujuan negara bukanlah hal yang sederhana. Terbukti program pembangunan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah masih saja dirasakan terjadi ketimpangan-ketimpangan karena pembangunan yang terpusat selama ini ternyata hanya mengutamakan pertumbuhan ekonomi serta tidak

diimbangi pembangunan dibidang kehidupan sosial, politik, ekonomi yang demokratis dan berkeadilan. Dengan harapan dapat mewujudkan masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera.

Dalam Tap MPR nomor IV/MPR/1999 diamanatkan untuk mencapai hal tersebut , perlu segera mewujudkan otonomi daerah dalam rangka pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Diharapkan dengan terwujudnya otonomi daerah akan dapat menjamin terselenggaranya pembangunan dan pertumbuhan yang merata di seluruh wilayah Indonesia hingga pelosok-pelosok pedesaan yang pada akhirnya dapat menjamin keutuhan bangsa dan negara Indonesia. Karena daerah dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi yang ada di dalam masyarakat.

Jimly Assididqie mengatakan

"dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan dapat mengatasi berbagai gejala dan kemungkinan berkembangnya disintegrasi bangsa dan sekaligus meningkatkan pemberdayaan masyarakat dalam dinamika pertumbuhan pembangunan secara mandiri dari bawah yang lebih menjamin keadilan dimasa mendatang. Walaupun dalam prakteknya tidak dapat dipungkiri bahwa eforia otonomi dan desentralisasi cenderung untuk diartikan sebagai suatu kewenangan dan kebebasan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri,

sehingga banyak yang melupakan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan.”²

Otonomi daerah telah menjadi pembahasan yang tidak ada henti-hentinya sejak Indonesia merdeka. Bahkan sebelum Indonesia merdeka telah ada peraturan yang mengatur tentang pemerintahan di daerah yaitu *Inlandsche Gemeente Ordonnantie (IGO)* yang berlaku untuk Jawa dan Madura, kecuali daerah-daerah swapraja Surakarta dan Yogyakarta. Dan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten (IGOB)* yang berlaku untuk daerah-daerah diluar Jawa dan Madura.

Setelah Indonesia merdeka, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah adalah Undang-Undang nomor 1 tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, Undang-Undang nomor 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang nomor 44 tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Daerah Di Indonesia Timur, Undang-Undang nomor 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang nomor 19 tahun 1965 tentang Desapraja, Undang-Undang nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan

² Jimly Assididqie, “Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia”, Ihtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, Hal. 4 .

Di Daerah dan Undang-Undang nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dan Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sedangkan yang terakhir adalah undang undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dari banyaknya Undang-Undang yang silih berganti tersebut menggambarkan betapa dinamisnya perumusan kebijakan pengaturan pemerintahan daerah atau desentralisasi di Indonesia.³

Secara prinsip tujuan utama otonomi daerah adalah mendekatkan pemerintah kepada masyarakat yang dilayaninya, sehingga pelayanan kepada masyarakat lebih terkontrol dan pengawasan masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata. Sedangkan substansi pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya pemberdayaan masyarakat, upaya menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas dan peningkatan peran serta masyarakat secara aktif disegala tingkatan dan disegala aspek.

Dalam penjelasan angka 9 (sembilan) Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 mengenai pemerintahan desa antara lain dinyatakan bahwa pemerintahan desa

³ Christina, dkk, *Jaman Daulat Rakyat*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, Hal 21-22

merupakan sub sistem penyelenggaraan pemerintahan, dan landasan pemikiran dalam pengaturannya adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Paradigma baru otonomi daerah menurut Undang Undang nomor 22 tahun 1999 tersebut ternyata masih banyak yang memandang secara skeptis. Hal ini muncul akibat telah diberlakukannya Undang-Undang nomor 5 tahun 1974 dan Undang-Undang nomor 5 tahun 1979 yang bersifat sentralistis, sangat dirasakan oleh pemerintahan terbawah yaitu desa.

Undang-undang nomor 5 tahun 1979 yang dimaksudkan untuk memberi dan mengakui otonomi desa ternyata tidak lebih hanya meniadakan keragaman pemerintah desa dan mengubahnya menjadi pemerintah desa yang seragam di seluruh Indonesia. Pemerintah desa akan dijadikan pemerintahan paling bawah dalam struktur pemerintahan sipil, tetapi desa dipisahkan dari adat yang menjadi landasan tata kehidupan masyarakat desa.⁴

Pemusatan kekuasaan di desa yang menghambat perkembangan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat desa lebih jelas dapat dilihat dalam pasal 17 ayat (2) Undang Undang nomor 5 tahun 1979 yang menyebutkan

bahwa Kepala Desa karena jabatannya menjadi Ketua Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Dalam pada pasal 18 disebutkan bahwa Kepala desa menetapkan keputusan desa setelah mendengar pertimbangan dari Lembaga Musyawarah Desa (LMD).

“Kepala desa sebagai pemegang kekuasaan eksekutif desa dan lembaga Musyawarah Desa sebagai lembaga perwakilan rakyat desa selaku pemegang kekuasaan legislatif disatukan dalam pemerintahan desa. Akibatnya Lembaga musyawarah desa tidak dapat diandalkan berfungsi sebagai penyalur aspirasi masyarakat desa dan sebagai pengawas terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Keberadaan Lembaga Musyawarah Desa yang dimaksudkan sebagai ruang bagi rakyat untuk melibatkan diri dalam proses pengambilan keputusan, dari banyak sisi, bahkan menjadi alat bagi kepala desa untuk melegetimasi hak rakyat. Akibatnya apa yang berjalan dalam berbagai program desa lebih dikarenakan kemauan kepala desa dan perangkatnya daripada kehendak rakyat.⁵

Pengendalian desa, dengan model sentralistik masih dapat dilihat pada Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 tahun 1984 tentang Susunan Organisasi dan Tatakerja Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau Kelurahan yang tumbuh dari, oleh dan untuk masyarakat dan merupakan wahana partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang memadukan pelaksanaan kegiatan

⁴ Selo Soemardjan, *Adakah Itu Otonomi Desa*, Jakarta, 2000

⁵ Dadang Juliantara, *“Arus Bawah Demokrasi Otonomi dan Pemberdayaan Desa”*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, Hal 94

pemerintah dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan dalam rangka ketahanan nasional. Organisasi yang pada awalnya diharapkan untuk mendorong dan menampung aspirasi masyarakat desa dalam ikut berpartisipasi membawa kemajuan pembangunan di desa, akhirnya dipatahkan dengan dalih efisiensi. Dalam lembaga ini kembali seorang kepala desa karena jabatannya menjadi Ketua Umum sedangkan Ketua I dijabat oleh Tokoh masyarakat dan Ketua II dijabat oleh Ketua Tim Penggerak PKK Desa yang tidak lain adalah isteri kepala desa.

Sentralisme dan pendekatan top down yang berlangsung sedemikian lama mengakibatkan tumbuhnya sejumlah prasangka-prasangka yang terus berkembang dan terinternalisasi dalam kesadaran masyarakat desa. Pandangan tersebut kemudian dapat dikatakan sebagai cermin dari kualitas kesadaran masyarakat terhadap hubungan rakyat dengan penguasanya yang menimbulkan apatisme dan ketergantungan masyarakat terhadap penguasa dan pemerintah atasannya.⁶

sentralisme kekuasaan yang selama ini dikembangkan oleh penguasa orde baru telah berakhir dengan diundangkannya Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah menurut Undang-Undang ini adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan

masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Apabila berdasarkan Undang-Undang nomor 5 tahun 1979 penyelenggaraan pemerintahan desa terjadi sentralisasi dan pemusatan kekuasaan ditangan kepala desa (Eksekutif), maka dalam Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 telah terjadi pemisahan yang jelas antara kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh kepala desa dan perangkatnya dengan kekuasaan legeslatif yang dipegang oleh Badan Perwakilan Desa (BPD).

Dalam pasal 95 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Pemerintah desa terdiri dari Kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat desa. Kepala desa dipilih oleh penduduk desa dan ditetapkan oleh BPD dan disahkan oleh Bupati. Kemudian pasal 102 disebutkan bahwa kepala desa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD. Pasal 18 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 76 tahun 2001 tentang pedoman umum pengaturan mengenai desa menyebutkan bahwa kepala

⁶ Christina, dkk, Op Cit , Hal. 218

desa memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD.

Selain itu BPD berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pasal 104 dan Peraturan Pemerintah nomor 76 tahun 2001 pasal 30 bahwa Badan Perwakilan Desa memiliki fungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Dengan demikian jelas bahwa BPD memiliki fungsi legislasi, yaitu menyalurkan aspirasi masyarakat dan bersama kepala desa membuat peraturan desa. Fungsi penganggaran yaitu menyusun Anggaran pendapatan dan belanja Desa serta fungsi pengawasan yaitu mengawasi jalannya pemerintahan desa sebagai pelaksanaan peraturan desa dan keputusan kepala desa.

Melihat peluang yang demikian besar, maka dimungkinkan BPD akan dapat melaksanakan fungsinya dengan baik walaupun sementara ini kehidupan demokrasi di desa sering disebut *kebablasan*. Hal ini terjadi akibat belum terbiasanya masyarakat desa menggunakan prosedur-prosedur atau instrumen-

instrumen demokrasi dan dalam mengekspresikan kebebasan berpolitik, sehingga sering timbul kekerasan massa di desa pada saat mempunyai kesempatan untuk mengekspresikan dan menyalurkan kepentingan aspirasinya.

Dengan berlakunya Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Di daerah terjadi perubahan paradigma otonomi. Bila pada Undang-Undang sebelumnya khususnya di desa terjadi sentralitas kekuasaan yaitu seluruh kekuasaan eksekutif dan legeslatif berada pada kepala desa, maka dengan berlakunya Undang-Undang ini telah terjadi pembagian kekuasaan yang cukup jelas, yaitu kekuasaan eksekutif berada pada pemerintah desa dan kekuasaan legeslatif berada pada BPD. BPD sebagai lembaga perwakilan rakyat desa memiliki kewenangan yang cukup luas di bidang legeslatif, yaitu membentuk peraturan desa, pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dan penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat serta mengayomi adat istiadat yang ada dan berlaku didalam masyarakat.

Mengingat bahwa dengan telah terbit dan disahkannya Undang Undang nomor 32 tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah, maka mulai bulan Oktober 2004 mayoritas penyelenggaraan pemerintah daerah masih berpedoman pada Undang Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan seluruh proses manajemen pemerintah dan pembangunan daerah yang meliputi perencanaan, penetapan kebijakan, pelaksanaan, pengorganisasian, pengawasan, pengendalian, pembiayaan, koordinasi, pelestarian, penyempurnaan dan pengembangannya. Penyelenggaraan pemerintah di wilayah masih diwarnai suasana krisis multidimensional, selain adanya dinamika tantangan strategis yang berkembang dengan sangat cepat yaitu demokratisasi, globalisasi dan pelaksanaan otonomi daerah dengan berbagai dampak yang cukup luas pada perkembangan sosial, ekonomi, budaya dan politik.

Sehubungan dengan hal itu, maka kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah adalah melakukan efisiensi dan efektifitas dalam menyelenggarakan otonomi daerah dengan tetap memperhatikan hubungan antara susunan pemerintah dan antar pemerintah daerah, potensi serta keanekaragaman daerah. Upaya tersebut dilakukan dengan jalan pemberdayaan potensi masyarakat dan

potensi aparatur Pemerintah dengan memanfaatkan dan mengoptimalkan pelaksanaan kewenangan yang telah diserahkan dari pemerintah kepada pemerintah daerah. Sedangkan potensi aparatur pemerintah yang telah dimiliki yang merupakan salah satu modal dasar untuk terselenggaranya pelayanan prima bagi masyarakat dengan kebijakan reformasi pelayanan publik melalui kebijakan kepemimpinan piramida terbalik serta aktualisasi paradigma pemerintah yang baik (good government). Dalam upaya mengembangkan potensi dan untuk menghadapi globalisasi dioptimalkan pemanfaatan teknologi informasi berupa Internet Service Provider (ISP) guna meraih peluang pasar dan investasi.

Penyelenggaraan pemerintah daerah ini merupakan penjabaran dari penjelasan Undang Undang Dasar 1945 pasal 18 yang sekarang diperkuat dengan keluarnya Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang mengatur mengenai Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang merupakan instrumen penting dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah baru berlaku secara efektif sejak 1 Januari 2001, dengan

diterbitkannya Peraturan Pemerintah nomor 76 tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Desa, yang sebenarnya merupakan satu rangkaian dari proses politik sebagai akibat bergulirnya paradigma reformasi.

Sebagai perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa, seperti dalam pembuatan dan penetapan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Di desa juga dibentuk lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa.

Anggota BPD desa branjang telah dikukuhkan oleh Bupati semarang pada tanggal 8 Mei 2001 dan sejak saat itulah proses reformasi di desa branjang dimulai. BPD dengan pengetahuan yang minim tentang penyelenggaraan pemerintahan desa harus melaksanakan fungsinya sebagai lembaga legeslatif desa. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten semarang Nomor4 Tahun 2000 tentang

Pedoman Pembentukan Badan Perwakilan Desa Badan pasal 15 Ayat (1) adalah:

- a. Mengayomi yaitu menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan;
- b. Legeslasi yaitu menyusun dan menetapkan Peraturan Desa bersama-sama Pemerintah Desa;
- c. Pengawasan yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta Keputusan Kepala Desa; dan
- d. Menampung Aspirasi masyarakat yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada pejabat atau instansi yang berwenang.

Dalam melaksanakan fungsi tersebut di atas BPD (Ketua dan seorang wakil ketua) hanya mendapatkan pembekalan satu kali oleh pemerintah Kabupaten Semarang, sehingga Anggota BPD dituntut untuk lebih aktif dalam mempelajari segala sesuatu yang berhubungan dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Letak geografis Desa Branjang yang berada diperbatasan dengan wilayah Kota Semarang serta masyarakatnya khususnya generasi mudanya banyak

yang belajar dan bekerja di kota-kota besar, sangat rentan dalam mempertahankan adat istiadatnya yang berkembang di masyarakat agar tidak terpengaruh dengan gaya kehidupan kota yang negatif.

Dalam melaksanakan fungsi legeslasi BPD dituntut untuk mampu menjaring aspirasi yang berkembang dalam masyarakat yang memilihnya, karena apa yang akan ditetapkan dalam peraturan desa merupakan pedoman pemerintah desa dalam membuat kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah desa maupun oleh masyarakat desa. Agar kebijakan pemerintah desa dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan, maka fungsi pengawasan atas pelaksanaan Peraturan Desa juga ada ditangan BPD, sehingga BPD harus benar-benar mengetahui apakah peraturan desa tersebut dibutuhkan atau tidak. Dalam pembuatan peraturan desa inilah letak arti pentingnya BPD, karena BPD dapat menolak atau menerima usulan rancangan peraturan desa baik yang dibuat oleh pemerintah desa maupun yang dibuat oleh anggota BPD.

Belum terwujudnya tunjangan anggota BPD sebagaimana dimaksud dalam Peraturan pemerintah nomor 76 tahun 2001 tentang Pedoman Umum

Pengaturan Desa, Pasal 35 Ayat (1) serta Pasal 20 Ayat (1) Peraturan Daerah kabupaten semarang nomor 4 Tahun 2000 tentang Pedoman pembentukan Badan Perwakilan Desa dinyatakan bahwa Untuk keperluan kegiatan sidang BPD disediakan biaya sesuai dengan kemampuan keuangan Desa yang dikelola oleh Sekretariat desa, menimbulkan permasalahan tersendiri antara pemerintah Desa Branjang dengan BPD, sehingga menurunkan motivasi kinerja pemerintahan desa.

Dalam perjalanannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah telah mengalami perubahan dengan diundangkannya Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, hal ini sebagai upaya penyempurnaan Undang-undang nomor 22 tahun 1999 setelah berjalan kurang lebih 5 tahun. Dalam Undang-undang inipun tetap mengangkat reformasi hukum dan demokratisasi, karena didalamnya telah mengatur tentang pemilihan Gubernur dan Bupati secara langsung oleh masyarakat dan perubahan-perubahan yang dijanjikan terhadap Pemerintahan Desa.

Perubahan-perubahan tentang pemerintahan desa yang diatur dalam Undang-undang nomor 32 tahun 2004 termasuk Badan Permusyawaratan Desa yang sebelumnya

atau didalam Undang-undang nomor 22 tahun 1999 merupakan Badan "Perwakilan" Desa, termasuk didalamnya pengaturan tentang kedudukan, tugas dan fungsi anggota Badan Permusyawaratan Desa, walaupun tidak secara keseluruhan dirubah khususnya tentang Pemerintahan Desa. Badan Permusyawaratan Desa memiliki fungsi yang strategis dalam pemberdayaan masyarakat khususnya dalam penetapan kebijakan desa serta pengawasan yang dilakukannya kepada pemerintah desa karena fungsinya selaku badan legeslatif desa.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis mencoba membahas Peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Desa Branjang Kecamatan Ungaran Kabupaten Semarang.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan arti pentingnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa, sebagai berikut :

1. Bagaimana arti pentingnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa ?

2. Apakah Badan Permusyawaratan Desa juga dapat melaksanakan fungsi lainnya ?
3. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) ?

C. Tujuan Penelitian

Badan Permusyawaratan Desa memiliki kewenangan legeslasi atau membuat peraturan desa, pengawasan dan penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui Arti pentingnya Badan Permusyawaratan Desa dalam penyusunan dan penetapan Peraturan Desa
2. Mengetahui Bagaimana Badan Permusyawaratan Desa melaksanakan fungsi-fungsi lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi-fungsi Badan Permusyawaratan desa.

D. Manfaat Penelitian

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat merupakan sumbangan pemikiran guna menambah dan mengembangkan khasanah ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara.

2. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Kabupaten Semarang dalam melakukan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan desa, serta penanganan permasalahan permasalahan yang timbul berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa.

E. Metode Penelitian

Penulisan tesis dengan judul “ Peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Desa Di Desa Branjang Kecamatan Ungaran Kabupaten Semarang” membutuhkan data yang akurat, baik data primer, sekunder maupun data tersier.

Adapun data tersebut dapat diperoleh melalui prosedur atau langkah-langkah penelitian sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Dalam rangka penulisan sebuah tesis, menurut Sunaryati Hartono, Metode Socio Legal Research memberikan bobot lebih pada sebuah penelitian karena pembahasan tidak terbatas pada peraturan perundang-undangan saja, namun lebih melihat pada aspek bekerjanya hukum dalam kehidupan bermasyarakat.⁷

⁷ CFG, Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke 21*, Alumni, Bandung, 1994, Hal 14

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan socio legal research. Hukum disamping merupakan kumpulan peraturan-peraturan yang sifatnya normative, juga dilihat sebagai suatu gejala sosial yang bersentuhan langsung dengan variabel lain dalam masyarakat. Hukum didekati dengan dua sudut pandang yaitu Hukum dipelajari dan diteliti secara normativ (law in books) dan secara empiris (law in actions). Studi ini ingin melihat Arti Pentingnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Desa Di Desa Branjang Kecamatan Ungaran Kabupaten Semarang

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam penyusunan tesis ini adalah deskriptif analitis, karena bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai fakta-fakta disertai dengan analisa mengenai peraturan perundang-undangan yang berlaku dihubungkan dengan teori-teori hukum dan praktek Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Desa Di Desa Branjang Kecamatan Ungaran Kabupaten Semarang.

3. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang diperoleh langsung dari instansi terkait melalui penelitian lapangan, sedangkan data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bahan-bahan hukum primer meliputi : Pancasila, UUD 1945 dan Peraturan perundang-undangan.
- b. Bahan-bahan hukum sekunder meliputi : Buku teks, Laporan penelitian dan artikel ilmiah.
- c. Bahan-bahan hukum tersier, bahan ini dijadikan pedoman untuk mengkaji bahan primer dan bahan sekunder, yang diperoleh dari kamus hukum, kamus bahasa indonesia maupun bahasa inggris ensiklopedia, surat kabar maupun majalah.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Desa Branjang Kecamatan Ungaran Kabupaten Semarang.

5. Tehnik Pengumpulan Data

Pengumpulan data untuk penulisan tesis ini dilakukan melalui wawancara dan studi kepustakaan, dengan mengkaji sejumlah literatur seperti peraturan perundang-undangan, makalah, laporan, artikel dan

surat kabar yang berkenaan dengan peran dan analisa data yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

Bab I Merupakan pendahuluan yang memberikan gambaran umum dan menyeluruh secara sistematis yang terdiri dari pendahuluan, identifikasi masalah / perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penelitian.

Bab II Menguraikan tinjauan Pustaka, yang memuat negara kesatuan, demokrasi, pemerintahan daerah dan pemerintahan desa.

Bab III Menguraikan tentang hasil penelitian mengenai gambaran wilayah penelitian, profil pemerintahan desa Branjang Kecamatan Ungaran Kabupaten Semarang, masalah arti pentingnya Badan Permusyawaratan Desa dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa, Masalah-masalah yang dihadapi BPD dalam melaksanakan fungsinya serta faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD), menguraikan tentang

pembahasan masalah, memuat tentang Gambaran Umum Kabupaten Semarang, Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Tugas Dan Wewenang Serta Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD). arti pentingnya Badan Permusyawaratan Desa dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa, Pelaksanaan Fungsi-Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Lainnya serta faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Bab IV Adalah bab terakhir merupakan bagian penutup yang berisi Kesimpulan terhadap permasalahan yang diteliti dan Saran saran yang relevan dengan penelitian yang dilakukan.

G. Jadwal Pelaksanaan Penelitian

Rencana pelaksanaan penelitian direncanakan selama jangka waktu 6 (enam) bulan dimulai dari pengerjaan usulan penelitian sampai dengan penyajian hasil penelitian dalam bentuk laporan hasil penelitian.

Adapun Jadwal Penelitian dimaksud adalah sebagai berikut :

No	JENIS KEGIATAN	BULAN					
		JULI	AGUST	SEPT	OKT	NOP	DES
1	Persiapan						
	a. Pra survey dan pembuatan proposal						
	b. Review proposal						
	c. Pengurusan administrasi dan ijin penelitian						
2	Operasional Lapangan						
	a. Surveylapangan						
	b. Pengumpulan data						
	c. Klasifikasi data						
	d. analisa Data						
3.	Seminar Hasil Penelitian						
4.	Ujian Tesis.						

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Negara Kesatuan

Sebagaimana dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 , bentuk negara yang telah dipilih oleh para pendiri negara Republik Indonesia yang intinya adalah :

1. Negara Kesatuan (menolak federalisme);
2. Berbentuk Republik (bukan kerajaan);
3. Negara yang berdaulat (menolak status jajahan dan menentang penjajahan)
4. Berkedaulatan rakyat (anti diktator)
5. Negara melindungi segenap bangsa indonesia (kesatuan/kebangsaan)
6. Negara melindungi seluruh tumpah darah indonesia (kesatuan wilayah) ⁸

Asal terbentuknya negara, menurut teori modern yang disampaikan oleh Mr. R. Kranenberg menyatakan bahwa, negara

⁸ Padmo Wahjono, (ed), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hal 34

adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa. Sedangkan Logeman mengatakan bahwa negara pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang meliputi atau menyatukan kelompok manusia yang disebut bangsa.

"Ajaran tentang tujuan negara antara lain ajaran kesusilaan, ajaran negara kekuasaan, ajaran negara polisi dan ajaran negara hukum.

- a. Ajaran Kesusilaan menyatakan bahwa tujuan negara adalah memajukan kesusilaan manusia baik sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial.
- b. Ajaran negara kekuasaan menyatakan bahwa negara bertujuan untuk memperluas kekuasaan semata-mata.
- c. Ajaran theokratis menyatakan bahwa tujuan negara adalah untuk mencapai penghidupan dan kehidupan aman dan tenteram dengan taat kepada dan dan di bawah pimpinan tuhan.
- d. Ajaran negara polisi menyatakan bahwa negara bertujuan mengatur semata-mata keamanan dan ketertiban dalam negara.
- e. Ajaran negara hukum menyatakan bahwa negara bertujuan menyelenggarakan ketertiban hukum berdasarkan dan berpedoman kepada hukum.
Menurut Friedrich Julius Stahl, bahwa dalam negara hukum ada empat unsur pokok yaitu (1). Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, (2) Negara didasarkan pada trias politica, (3) Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang dan (4) ada pengadilan administrasi yang bertugas menangani kasus perbuatan pelanggaran hukum oleh pemerintah.⁹
- f. Negara kesejahteraan menyatakan bahwa tujuan negara adalah mewujudkan kesejahteraan umum. "¹⁰

⁹ Muhammad tahir Azhary, *Negara Hukum*, PT. Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hal 66

¹⁰ Dharma Setyawan, *Manajemen pemerintahan Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2004, hal 43-44

Dari pendapat tersebut di atas negara pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan untuk mencapai suatu tujuan tertentu sebagaimana yang telah disepakati dan ditentukan. Dapat pula dikatakan bahwa mendirikan suatu negara pada hakekatnya adalah mendirikan dan membentuk organisasi kekuasaan.

Kekuasaan yang ada tersebut secara visual dapat dibagi dengan dua cara yaitu:

- a. Secara Vertikal ; yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya dan dalam hal ini tingkat pemerintahan. Carl J. Frederich memakai istilah pembagian kekuasaan secara teritorial (*teritorial devision of power*). Pembagian kekuasaan ini dengan jelas dapat disaksikan kalau kita bandingkan antara negara kesatuan, negara federal serta konfederasi.
- b. Secara Horisontal ; yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Dan pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai *Trias Politica* atau pembagian kekuasaan *division of power*.¹¹

Dikemukakan oleh Philipus M. Hardjon "bahwa pembagian kekuasaan negara secara horisontal adalah pembagian kekuasaan negara kepada organ utama negara (meliputi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara). Sedangkan pembagian kekuasaan negara secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah."¹²

Sedangkan inti dari ajaran *Trias politica* ialah " adanya pemisahan kekuasaan dalam negara, sehingga dengan

¹¹ Meriam Budiarjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta 1980, hal 138

¹² Philipus M. Hadjon, *sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Yundika, Desember 1999, FH. UNAIR, Surabaya, hal 407

demikian penyelenggaraan pemerintahan negara tidak berada dalam kekuasaan satu tangan.”¹³

Sementara itu menurut Sri Sumantri “kekuasaan cenderung disalahgunakan (Power tends to corrupt). Pemegang kekuasaan ada kecenderungan untuk menyalahgunakan kekuasaan dan dalam konteks ini diperlukan diperlukan adanya pembatasan kekuasaan”.¹⁴

Pada kenyataannya ajaran Montesquieu sulit untuk dilaksanakan, bahkan J.J Von schmid menyatakan, bahwa ajaran Montesquieu dalam bentuk yang digagas itu ternyata tak mungkin dilaksanakan dimana-mana, bahkan di Amerika Serikat sekalipun, karena alasan-alasan yang telah lebih dahulu dikemukakan Roesseau yaitu apabila pemisahan dalam tiga bagian itu dijalankan, tentulah terdapat persatuan lagi.¹⁵

Menurut Ivor Jennings dalam bukunya *The Law and The Constitution* menyatakan “bahwa pemisahan kekuasaan (separation of power) dapat dilihat dari sudut materiil dan formil. Pemisahan Kekuasaan dalam arti materiil berarti bahwa pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian; legislatif, eksekutif dan yudikatif.”¹⁶

¹³ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hal 19

¹⁴ Sri Soemantri, *Bunga rampai hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hal 46

¹⁵ R. Wiratno, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, PT. Pembangunan, Jakarta, 1965, hal 226

¹⁶ Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hal 3-4

Melihat bentuk-bentuk negara ditinjau dalam susunannya pada umumnya dalam ilmu negara membaginya ke dalam 2 (dua) kemungkinan bentuk susunan negara, yaitu:

- a. Negara yang bersusun jamak, yang disebut Negara Federasi.
- b. Negara yang bersusun tunggal, yang disebut Negara Kesatuan.¹⁷

Negara Federal secara tepat sulit untuk dirumuskan, karena negara federasi merupakan bentuk pertengahan antara negara kesatuan dan konfederasi. Tetapi menurut C.F. Strong, prinsip dari negara federal ialah:

“Bahwa soal-soal yang menyangkut negara dalam keseluruhannya diserahkan kepada kekuasaan federal. Dalam hal-hal tertentu, misalnya mengadakan perjanjian internasional atau mencetak uang, pemerintah federal bebas dari negara bagian dan dalam bidang itu pemerintah federal mempunyai kekuasaan yang tertinggi. Tetapi untuk soal-soal yang menyangkut negara bagian belaka dan yang tidak termasuk kepentingan nasional, diserahkan kepada kekuasaan negara-negara bagian. Senada dengan C.F. Strong, K.C. Where dalam bukunya *Federal Government*, prinsip federal ialah bahwa kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam bidang-bidang tertentu adalah bebas satu sama lain. misalnya dalam soal hubungan luar negeri dan soal mencetak uang, pemerintah federal sama sekali bebas dari campur tangan dari pemerintah negara bagian. Sedangkan dalam soal kebudayaan, kesehatan dan sebagainya pemerintah bagian biasanya bebas dengan tidak ada campur tangan dari pemerintah federal.”¹⁸

Dengan demikian dapat disebutkan bahwa di dalam Negara Federal kekuasaan dibagi antara Negara Federal (Pemerintah

¹⁷ Sochino, *Ilmu Negara, Liberti*. Jogjakarta 2000, hal 224

¹⁸ Meriam Budiarmo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta 1980, hal 141

Pusat) dan Negara Bagian (Pemerintah Daerah) sedemikian rupa sehingga masing-masing daerah bebas dari campur tangan satu sama lainnya dan hubungannya secara sendiri-sendiri terhadap Pusat. Pemerintah Pusat mempunyai kekuasaan sendiri, demikian juga Pemerintah Daerah yang masing-masing mempunyai kekuasaan yang sederajat dari lainnya. Hanya pada kekuasaan tertentu Pemerintah Pusat mempunyai kelebihan, antara lain dalam bidang pertahanan, urusan luar negeri, menentukan mata uang dan sebagainya.¹⁹

Andi A. Malarangeng dan M. Ryaas rasyid menjelaskan, bahwa menurut teori pemerintahan secara garis dikenal adanya dua model dalam formasi negara yaitu :

Model negara Federal berangkat dari suatu asumsi dasar, bahwa ia dibentuk oleh sejumlah negara-negara atau wilayah yang independen yang sejak awal memiliki kedaulatan atau semacam kedaulatan pada diri masing-masing negara-negara atau wilayah-wilayah yang kemudian bersepakat membentuk sebuah federal. Negara atau wilayah yang menjadi anggota federasi itulah yang pada dasarnya memiliki semua kekuasaan yang kemudian diserahkan sebagian kepada pemerintah federal, atau dengan kata lain negara atau wilayah pendiri federasi itu kemudian berganti status menjadi negara bagian atau wilayah administrasi dengan nama tertentu dalam lingkungan federal.²⁰

Menurut Hans Kelsen selain hal tersebut, "pembagian antara negara federal dan negara bagian juga dalam bidang eksekutif dan administratif (*In the federal state it is not only the legislative competence that is divided between the federation and component state, but also the judicial and the administrative competence*)²¹.

¹⁹ M. Kusnardi SH dan Bintan R.Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta 2000, hal 210

²⁰ Andi Malarangeng, Ryaas Rasyid dkk, *Federalisme untuk Indonesia*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2002, hal 17

²¹ Meriam Budiarjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta 1985, hal 143

Negara dalam bentuk susunan negara kesatuan, dapat disebut negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara, demikian juga badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan pemerintah daerah bersifat *derivatif* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonom yang luas. Dengan demikian tidak dikenal pembagian badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat.

Negara Kesatuan adalah:

“Negara yang tidak tersusun dari beberapa negara melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintahan yaitu Pemerintah Pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik pusat maupun di daerah-daerah. Asas-asas yang ada pada awalnya adalah asas sentralisasi dan konsentrasi, namun perkembangan berikutnya dianut asas dekonsentrasi dan desentralisasi”.²²

Selain itu C.F. Strong mengatakan bahwa: *the essence of a unitary state is that the sovereignty of is undivided for the words, that the power of the central government are unrestricted, making body than the control one* (ciri negara kesatuan ialah bahwa kedaulatan tidak terbagi atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif lain selain badan legislatif pusat).²³

²² Suchino, *Ilmu Negara*, Liberti Jogjakarta. 2000, hal 224

²³ M. Kusnardi SH dan Bintang R.Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta 2000, hal 208

Sesuai dengan pengertian tersebut, maka didalam negara kesatuan penyelenggaraan pemerintah negara dapat dibagi menjadi ke dalam dua bentuk, yaitu:

1. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala sesuatu diatur langsung dan diurus oleh pemerintah pusat, daerah-daerah hanya tinggal melaksanakannya.
2. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, yaitu kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonomi (swatantra).²⁴

Sentralisasi menurut pendapat L. Peterson dan L.G.

Plowman adalah .

“Sentralisasi dapat dipandang sebagai suatu kekuatan yang terarah kedalam menarik hal-hal yang masuk dalam wilayah pengaruh pada satu pusat yang sama (*Centralization Means Concentration. It may be thought as a force, directed, drawing those which come within the orbit of its influence toward a common centre*)²⁵.

Pada dasarnya pengertian sentralisasi cenderung diperlawankan dengan pengertian desentralisasi. Karena desentralisasi adalah merupakan pembagian atau pemencaran kekuasaan/ kewenangan, sedangkan sentralisasi adalah pemusatan kekuasaan atau kewenangan. Sentralisasi maupun konsentrasi merupakan hal yang sama karena kedua-duanya pada hakekatnya adalah merupakan pemusatan. Demikian juga

²⁴ Yosef Riwukaho, *Analisis Hubungan pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Binca cipta. Jakarta, 1990. hal 2

²⁵ Victor Sitomurang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta 1994. hal 39

dengan desentralisasi dan dekonsentrasi kedua-duanya merupakan pemencaran kekuasaan.

Secara sederhana Webster dalam kamusnya merumuskan bahwa :

*“desentralisasi adalah to decentralize means to devide and distribute, as gouvovernmental administration, to withdraw from the center or place of concentration (desentralisasi berarti membagi dan mendistribusikan, misalnya administrasi pemerintahan, mengeluarkan dari pusat atau tempat konsentrasi)”*²⁶.

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yang berarti *de* adalah lepas dan *centrum* adalah pusat²⁷. Pengertian tersebut dihubungkan dengan ketatanegaraan maka yang dimaksud dengan desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan Pemerintahan Pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri.

Sedangkan Rondinelli dan Cheema menyatakan, *“The transfer of planning, decission making, or administrative authority the government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organizations (desentralisasi adalah adanya suatu pelimpahan perencanaan, pengambilan keputusan, kewenangan administratif dari Pemerintah Pusat ke unit-unit administrasi di Daerah yang bersifat semi otonom)”*²⁸.

²⁶ Bayu Suryaningrat, *Pemerintahan administrasi Desa dan Kelurahan*, Aksara Baru, Jakarta 1985. hal 3

²⁷ Victor Sitomurang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta 1994. hal 38

²⁸ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Sinar harapan. Jakarta 1999. hal 47

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut maka desentralisasi merupakan suatu cara pelimpahan atau penyerahan wewenang atau urusan pemerintahan dari Pusat kepada Daerah yang kemudian menjadi urusan rumah tangga Pemerintah Daerah yang menerimanya. Atau dengan kata lain, bahwa desentralisasi dilihat dari segi pemberian wewenang adalah asas pemberian wewenang kepada Pemerintah di Daerah untuk menangani urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

Menurut M Turner dan D Hulme Desentralisasi bukanlah konsep yang mudah untuk didefinisikan, karena konsep ini memiliki berbagai bentuk dan dimensi. Sebagian besar penulis berpandangan bahwa yang dimaksud dengan desentralisasi adalah transfer kewenangan untuk menyelenggarakan beberapa pelayanan kepada publik dari seseorang atau agen pemerintah pusat kepada beberapa individu atau agen lain yang lebih dekat kepada publik yang dilayani.²⁹

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa Asas pemerintahan daerah secara universal selalu dipahami mencakup tiga asas penting : desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Asas desentralisasi disebutkan dengan asas otonomi dan asas dekonsentrasi tidak dicantumkan secara eksplisit.³⁰

Pelimpahan wewenang dalam asas desentralisasi menurut Rondinelli (1984) dapat dilakukan dengan sistem:

²⁹ Teguh Juwono (ed), *Manajemen Otonomi Daerah*, Clogapps Diponegoro University, 2001, hal. 27

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konsultasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat studi Hukum Tata Negara Fakultas hokum UI, Jakarta, 2002, hal 21

- a. *Deconcentration*, yaitu pelimpahan wewenang kepada pejabat yang berada dalam garis hirarki dengan pemerintah pusat.
- b. *Delegation*, yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh Pemerintah Pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur dengan ketentuan perundang-undangan, pihak yang menerima wewenang mempunyai keleluasaan (*descretion*) dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak yang memberi wewenang (*soverign authority*).
- c. *Devolution*, yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang kewenangan atau tugas Pemerintahan dan pihak Pemerintah Daerah mendapat *descretion* yang tidak dikontrol oleh Pusat. Dalam hal tertentu, dimana Pemerintah Daerah belum sepenuhnya mampu melaksanakan tugasnya. Pemerintah Pusat akan memberikan supervisi secara langsung atas pelaksanaan tugas tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk menggali sumber-sumber penerimaan dan mengatur penggunaannya.
- d. *Privatization*, yaitu pelimpahan wewenang kepada organisasi non Pemerintah atau Sektor Swasta.³¹

Pelaksanaan desentralisasi pada dasarnya memiliki beberapa alasan, antara lain:

- a. Dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani;
- b. Diselenggarakannya desentralisasi dapat dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri menggunakan hak-hak demokrasi.
- c. Diselenggarakannya desentralisasi dari sudut teknik, organisasi pemerintahan merupakan alasan untuk mengadakan Pemerintahan Daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh Pemerintah setempat urusannya diserahkan kepada Daerah.

³¹ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta. Hal 30

Hal-hal yang lebih tepat ditangani Pusat tetap diurus oleh Pemerintah Pusat.³²

Secara dikotomi desentralisasi dapat dibagi ke dalam dua jenis yaitu desentralisasi kewilayahan dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi kewilayahan yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada wilayah di dalam satu negara. Sedangkan desentralisasi fungsional yaitu pelimpahan wewenang kepada organisasi fungsional atau teknis yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat. Dengan demikian prinsip pendelegasian wewenang baik yang bersifat kewilayahan atau fungsional menunjukkan adanya *span of control* dari setiap organisasi sehingga organisasi perlu diselenggarakan bersama-sama. Oleh sebab itu maka pelaksanaan desentralisasi dapat dilihat dalam empat bentuk atau sistem, yaitu:

- a. *Comprehensive Local Government System*, dalam hal ini Pemerintah di Daerah dilaksanakan oleh aparat-aparat yang mempunyai tugas bermacam-macam.
- b. *Partnership System*, yaitu beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh Aparat pusat dan beberapa jenis yang lain dilaksanakan oleh Aparat Daerah.
- c. *Dual System*, yaitu Aparat Pusat dan Aparat Daerah secara bersama-sama melaksanakan pelayanan teknis.
- d. *Integrated Administrative System*, yaitu Aparat Pusat melakukan pelayanan di bawah pengawasan langsung seorang

³² The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jilid 1 Edisi kedua, Liberty. Yogyakarta 1993. hal 35

pejabat koordinator, sedangkan Aparat Daerah hanya sebagian kecil kewenangan dalam melakukan kegiatan pemerintahan³³

Dari uraian tersebut dapat dilihat bahwa tujuan penyelegaraan desentralisasi adalah untuk menghindari penumpukan kekuasaan pada satu pihak atau dengan kata lain, desentralisasi dimaksudkan untuk melaksanakan pendistribusian kekuasaan dan untuk mencapai pemerintahan yang demokratis, efisien serta menghindari pemusatan kekuasaan yang dapat menimbulkan pemerintahan yang sentralistis.

Asas kedua dalam pembagian/pelimpahan kekuasaan secara vertikal atau pembagian wewenang adalah asas dekonsentrasi. Dekonsentrasi ialah pelimpahan wewenang dari kewenangan Pemerintah Pusat kepada alat-alat Pemerintahan Pusat yang ada di Daerah.³⁴

Sedangkan menurut R.D.H. Koesoemahatmadja dekonsentrasi adalah

“pelimpahan wewenang dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan didalam melaksanakan tugas pemerintahan, misalnya pelimpahan kekuasaan dari wewenang Menteri kepada Gubernur, dari Gubernur kepada Bupati dan seterusnya.³⁵

³³ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Sinar harapan.Jakarta 1999.hal 48

³⁴ Amran Muslim, *Aspek Aspek hukum Otonomi Daerah*, PT.Alumni Bandung, 1986. hal 14

³⁵ R.D.H. Koesoemahatmadja, *Pengantar ke arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar grafika. Jakarta 1979. hal 14

Dari pengertian tersebut maka dapat dilihat beberapa hal yang menjadi ciri-ciri yang terdapat pada asas dekonsentrasi yaitu:

- a. Bentuk pemencaran adalah pelimpahan.
- b. Pemencaran terjadi kepada pejabat sendiri (perorangan).
- c. Yang dipencarkan bukan urusan pemerintahan, tetapi wewenang untuk melaksanakan sesuatu.
- d. Yang dilimpahkan tidak menjadi urusan rumah tangga sendiri.³⁶

Sedangkan keuntungan-keuntungan yang dapat diambil dalam pelaksanaan asas dekonsentrasi dapat dikemukakan antara lain sebagai berikut:

1. Secara politis, eksistensi dekonsentrasi akan dapat mengurangi keluhan-keluhan daerah, protes-protes daerah terhadap kebijakan Pemerintah Pusat. Aparat-aparat dekonsentrasi dapat dipergunakan untuk mengontrol Daerah-daerah. Melalui kewenangan administratif terhadap anggaran daerah, persetujuan-persetujuan terhadap Peraturan Daerah. Aparat dekonsentrasi dapat mengendalikan Pemerintah Daerah terutama apabila terjadi konflik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.
2. Secara ekonomis, Aparat dekonsentrasi dapat membantu Pemerintah dalam merumuskan perencanaan dan pelaksanaan melalui aliran informasi yang intensif yang disampaikan dari Daerah ke Pusat. Mereka juga diharapkan melindungi rakyat Daerah dari eksploitasi ekonomi yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memanfaatkan ketidak acuhan

³⁶ Bayu Suryaningrat, *Pemerintahan administrasi Desa dan Kelurahan*, Aksara Baru, Jakarta 1985. hal 44

masyarakat akan ketidakmampuannya dalam menyesuaikan diri dengan kondisi ekonomi.

3. Dekonsentrasi memungkinkan terjadinya kontak secara langsung antara Pemerintah Pusat dengan yang diperintah/rakyat.³⁷

Dengan demikian asas dekonsentrasi merupakan pemencaran tugas-tugas pemerintahan, dan apabila terjadi pelimpahan tugas-tugas tersebut tidak menjadi urusan rumah tangga yang menerimanya. Oleh sebab itu wujud dari pelaksanaan asas dekonsentrasi bukan merupakan terbentuknya daerah otonom tetapi terbentuknya wilayah-wilayah administratif. Atau dengan kata lain, perwujudan asas dekonsentrasi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah akan membentuk pemerintahan administratif yaitu lingkungan kerja perangkat Pemerintah yang diberi tugas dan wewenang menyelenggarakan urusan-urusan Pemerintah Pusat yang berada di daerah. Ditinjau dari sudut pembagian wilayah negara, asas dekonsentrasi adalah asas yang akan membagi wilayah negara ke dalam daerah-daerah pemerintahan *lokal administratif*.

Selain dua asas tersebut, didalam penyelenggaraan pemerintah daerah masih ada asas yang lain yaitu

³⁷ Tjahja Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan Di Daerah*. Bumi Aksara. Jakarta 1993. hal 27

menurut Van Vollenhoven disebut *medebewind* atau asas tugas perbantuan, yaitu tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya³⁸.

Asas perbantuan adalah asas yang menghendaki adanya tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah Otonom oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.³⁹

Lebih luas lagi asas tugas pembantuan pada hakekatnya adalah menjalankan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya dari pihak lain secara bebas, dalam arti bahwa terdapat kemungkinan untuk mengadakan peraturan yang mengkhususkan ketentuan peraturan perundangan yang lebih tinggi derajatnya supaya sesuai dengan keadaan nyata daerah-daerah sendiri .

Tugas pembantuan biasanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat dengan menggunakan / melalui peraturan perundang-undangan menugaskan Pemerintah Daerah Otonom untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan. Kemudian dengan Peraturan Daerah, Pemerintah Daerah Otonom (Propinsi) dapat

³⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan daerah Menurut UUD 1945*. Pustaka Sinar harapan. Jakarta. 1994. hal 30

menugaskan kepada Pemerintah Daerah bawahnya, yaitu Kabupaten atau Kota untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan yang disertai dengan pembiayaannya.

Dilaksanakannya asas tugas pembantuan dikarenakan tidak memungkinkannya semua urusan pemerintahan diserahkan kepada Daerah Otonom menjadi urusan rumah tangganya, sehingga beberapa urusan pemerintahan masih menjadi urusan Pemerintah Pusat. Namun demikian karena Pemerintah pusat memiliki keterbatasan-keterbatasan, sehingga sangat tidak mungkin semua urusan pemerintahan yang berdasarkan atas asas dekonsentrasi tersebut keseluruhannya dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Dengan adanya keterbatasan tersebut dan dilihat dari segi hasil guna dan daya guna adalah kurang dapat dipertanggung jawabkan apabila semua urusan Pemerintah Pusat di Daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkatnya di daerah. Selain itu mengingat sifatnya, berbagai urusan tidak mungkin dapat dilaksanakan dengan baik tanpa adanya ikut serta Pemerintah Daerah yang bersangkutan.⁴⁰

Dan karena perkembangan dan kebutuhan masyarakat, sehingga suatu urusan Pemerintahan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna apabila ditugaskan kepada Pemerintah Daerah.

Dengan demikian antara asas pembantuan dan asas desentralisasi terdapat perbedaan yang jelas, terutama dalam pertanggungjawaban atas urusan yang diselenggarakan. Menurut asas pembantuan semua urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah wajib dipertanggung jawabkan kepada

³⁹ Soehino, Hukum Tata Negara, *Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah*, Liberty.Yogyakarta. 1997. hal 4

Pemerintah yang menugaskannya, sedang dalam asas desentralisasi (secara eksplisit) tidak dinyatakan adanya kewajiban pertanggungjawaban. Namun sebenarnya dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang telah menjadi urusan rumah tangga Pemerintah Daerah tetap terdapat pertanggungjawaban. Hal ini dapat dilihat dengan adanya pranata-pranata pengawasan baik preventif, represif maupun pengawasan umum.⁴¹

Seperti telah disebutkan, bahwa pembagian kekuasaan selain dapat dilakukan secara vertikal juga dapat dilakukan secara horizontal. Pembagian kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah / bagian secara vertikal berdasarkan wilayah atau administrasi. Sedangkan pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian kekuasaan berdasarkan fungsi dan hal ini erat hubungannya dengan doktrin atau ajaran *Trias Politica*.

Pembagian kekuasaan menurut ajaran *Trias Politica* adalah suatu anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan yaitu *pertama*, kekuasaan legislatif atau kekuasaan

⁴⁰ Soehino, *Hukum Tata Negara*, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah, Liberty.Yogyakarta. 1997. hal 5

membuat undang-undang yang juga dalam peristilahan sering disebut sebagai *rule making function*. Kedua kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang atau dapat disebut dengan istilah *rule application function* dan yang ketiga adalah kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang dan juga disebut dengan istilah *rule adjudication function*.

Doktrin ini pertama kali dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu yang pada saat itu ditafsirkan sebagai *separation of power* (pemisahan kekuasaan). Menurut John Locke kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu; kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif. Dan kekuasaan tersebut masing-masing terpisah satu sama lainnya. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat peraturan dan undang-undang, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili karena menurutnya mengadili dipandang masih termasuk pelaksanaan undang-undang. Kekuasaan federatif ialah kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga kamanan negara dalam hubungannya dengan negara

⁴¹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan daerah Menurut UUD 1945*. Pustaka Sinar harapan.

lain, seperti membuat perjanjian dan sebagainya yang biasanya disebut dengan istilah hubungan luar negeri.

Montesquieu berbeda dengan John Locke, menurutnya kekuasaan yudikatif merupakan kekuasaan tersendiri dan harus dipisahkan dari kekuasaan eksekutif. Karena kekuasaan yudikatif atau pengadilan dalam pelaksanaan sehari-hari sangat berbeda dengan kekuasaan eksekutif. Tetapi kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut oleh John Locke sebagai kekuasaan federatif dapat dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif. Oleh karenanya Montesquieu membagi kekuasaan negara ke dalam tiga bagian yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Ketiga kekuasaan tersebut harus benar-benar terpisah satu dengan lainnya, baik mengenai tugas dan fungsi maupun alat perlengkapannya (organ) yang menyelenggarakannya.

Dalam perkembangannya doktrin *Trias Politica* yang memisahkan kekuasaan negara kedalam tiga bagian ini ternyata tidak dapat dilakukan secara murni. Dalam pelaksanaannya ternyata masih dibutuhkan adanya *checks and balance*, pengawasan dan keseimbangan untuk menjamin agar masing-

masing kekuasaan tidak melampaui batas-batas kekuasaannya. Sehingga kekuasaan yang satu dimungkinkan untuk mengawasi dan dalam batas-batas tertentu ikut campur dalam kekuasaan yang lain.

Dengan keadaan demikian, menurut Carl. J. Frederich kecenderungan penafsiran *Trias Politica* yang pada awalnya merupakan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) kemudian menjadi pembagian kekuasaan (*division of power*) yang diartikan bahwa hanya fungsi pokok yang dibedakan menurut sifatnya serta diserahkan kepada badan yang berbeda (*distinct hands*), tetapi untuk selebihnya kerjasama diantara fungsi-fungsi tersebut tetap diperlukan untuk kelancaran organisasi.⁴²

Pembagian kekuasaan negara ke dalam berbagai lembaga-lembaga menurut fungsi, wewenang dan kedudukan di dalam suatu negara menunjukkan bahwa negara tersebut menganut paham demokrasi, bukan negara monarchi atau pemerintahan diktator. Pembagian kekuasaan yang demikian haruslah dicantumkan dengan tegas di dalam Undang-Undang Dasar negara tersebut.

Pembagian kekuasaan negara di Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 hanya mengenal pembagian kekuasaan (*division of power*) bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Selain pembagian kekuasaan secara

⁴² Meriam Budiarjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta 1985, hal 154

horizontal seperti telah dibahas, juga terdapat pembagian kekuasaan secara vertikal yang berkaitan erat dengan hubungan Pusat dan Daerah.

B. Demokrasi

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara terjamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama ⁴³

Sistem demokrasi tumbuh pertama kali pada negara-negara kota di Yunani pada abad ke 6 sampai dengan abad ke 3 (tiga) SM dalam bentuk demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan langsung oleh seluruh warga negara yang tidak berdasarkan prosedur mayoritas.

Demokrasi kemudian berkembang pada negara-negara maju, demokrasi tidak lagi bersifat langsung tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representatif democracy*).⁴⁴

Perkembangan tersebut dipengaruhi oleh keadaan negara yang pada saat ini mempunyai daerah yang cukup luas, jumlah warga negara dan urusan-urusan yang begitu kompleks. Oleh karena itu pemerintahan demokrasi sekarang ini yang benar-benar aktif dalam pemerintahan bukanlah rakyat atau para warga negara itu sendiri, melainkan wakil-wakil rakyat yang berkumpul dalam suatu kesatuan yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat.

⁴³ Moch. Mahfud. MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama media, Jogjakarta tahun 1999, hal 7

⁴⁴ Meriam Budiarto, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta 1985, hal 53-54

Hal inilah yang kemudian membedakan antara demokrasi kuno yaitu demokrasi langsung dan demokrasi modern yaitu demokrasi perwakilan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.⁴⁵

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat akhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk di dalamnya menilai kebijaksanaan negara, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.

46

Dengan demikian berdasarkan definisi tersebut ada empat (4) prinsip demokrasi yaitu:

1. *popular sovereignty* (kedaulatan rakyat)
2. *popular equality* (persamaan di bidang politik)
3. *popular consultation* (kehendak rakyat sebagai penentu), dan
4. *majority rule* (aturan suara terbanyak).

Demokrasi dapat dilihat dari dua segi, yaitu demokrasi dalam arti material dan demokrasi dalam arti formal. Demokrasi dalam arti material adalah demokrasi yang diwarnai oleh falsafah atau ideologi yang dianut oleh suatu bangsa atau negara. Sedangkan demokrasi dalam arti material adalah demokrasi secara ideal yang hingga kini terus berkembang.

⁴⁵ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty. Jogjakarta. Tahun 1995. Hal 243-244

Demokrasi modern adalah demokrasi perwakilan rakyat yang dalam pelaksanaannya terlihat unsur formal dan unsur material dari demokrasi itu sendiri. Unsur formal dari demokrasi mengacu pada demokrasi sebagai ideologi atau sebagai teori, sedangkan unsur material dari demokrasi mengacu pada demokrasi dalam prakteknya seperti diistilahkan oleh Robert K. Carr adalah demokrasi sebagai *actual governmental mechanism* atau *democratisation in action*. Atau unsur formal demokrasi adalah demokrasi sebagai *das Sollen* dan unsur material demokrasi adalah demokrasi sebagai *das Sein*.

Pengertian pokok dari demokrasi modern adalah terdapatnya badan perwakilan rakyat, dan peranannya untuk mewujudkan demokrasi dalam arti formal dan material. Dewan perwakilan tersebut hasil dari pemilihan secara bebas dan langsung oleh rakyat sehingga dewan perwakilan dapat dikatakan mewakili individu-individu (atomistis). Selain itu dewan perwakilan memiliki fungsi menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat, merumuskan aspirasi dalam aturan formal serta mengawasi tindakan eksekutif⁴⁷.

Karena peranan dewan perwakilan rakyat ini demikian pentingnya dalam suatu negara demokrasi, maka demokrasi dapat dikatakan sebagai asas dalam hukum tata negara.

⁴⁶ Delian Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV Rajawali. Jakarta . hal 207

⁴⁷ I Made Pasek Diantha, *Tiga Tipe pokok Sistem Pemerintahan Dalam demokrasi* ,Abadin. Bandung 1990 . hal 1

Demokrasi modern kemudian senantiasa banyak dikaitkan dengan konsep negara hukum. Dengan pemikiran yang lebih menitik beratkan kepada hak-hak politik dan hak-hak asasi manusia secara individu maka timbullah pemikiran akan pembatasan kekuasaan pemerintah melalui pembentukan konstitusi baik secara tertulis maupun yang tidak tertulis. Dalam konstitusi ini kekuasaan pemerintah dibatasi dan memberikan jaminan atas hak-hak politik rakyat, sehingga kekuasaan pemerintah diimbangi dengan kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Gagasan inilah yang kemudian dinamakan konstitusionalisme dalam sistem ketatanegaraan.⁴⁸ Berdasarkan pemikiran tentang hak-hak politik rakyat dan pemisahan kekuasaan, maka muncul kembali ide pemerintahan oleh rakyat (demokrasi), yaitu demokrasi konstitusional yang senantiasa dikaitkan dengan konsep negara hukum. Kedaulatan rakyat atau demokrasi modern adalah demokrasi dengan sistem perwakilan, artinya rakyat memilih seorang diri darinya untuk mewakilinya. Dengan demikian seseorang yang dipilih tersebut merupakan

⁴⁸ Meriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta 1985, hal 56-57

penjelmaan dari seluruh rakyat yang akan melaksanakan kekuasaan sesuai dengan aspirasi rakyat secara keseluruhan.⁴⁹

Dalam negara yang menganut konstitusionalisme (demokrasi konstitusional) salah satu ciri adalah sifat pemerintahannya pasif, dalam arti pemerintah hanya sebagai pelaksana dari berbagai keinginan rakyat yang dirumuskan oleh wakil-wakilnya dalam parlemen. Negara memiliki peranan lebih kecil dibanding peranan rakyat.

Konstitusionalisme menurut Carl. J. Frederick dalam tulisannya yang berjudul *Constitutional Government and Democracy ; Theory and Practise in Europe and America* mengatakan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktifitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksudkan untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk memerintah tidak disalahgunakan.⁵⁰

Perumusan secara yuridis gagasan konstitusionalisme dengan munculnya istilah *rechstaat* yang diberikan oleh ahli-ahli dari Eropa Barat kontinental dan *rule of law* oleh ahli-ahli dari Anglo Saxon dan diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dengan negara hukum.

Ciri-ciri dari negara hukum formal menurut Friedrich J. Stahl adalah:

⁴⁹ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Jogjakarta, 2000. hal 9

1. Hak-hak asasi manusia.
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia itu yang biasa dikenal sebagai Trias Politica.
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan.
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Sedangkan AV Decey memberikan ciri-ciri:

1. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat.
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.⁵¹

Perkembangan berikutnya gagasan demokrasi konstitusional ini kemudian bergeser yaitu yang semula membatasi campur tangan pemerintah dalam urusan warga negara, namun dengan semakin berkembangnya industrialis kapitalis maka pemerintah dituntut untuk ikut bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Dengan demikian pemerintah harus aktif melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan rakyat dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat. Gagasan baru ini biasanya disebut sebagai *welfare state* atau negara hukum material (dinamis).

⁵⁰ Moh Mahfud MD. *Pergulatan Politik Hukum di Indonesia*. Gama Media .Jogjakarta. Tahun 2000. Hal 26

⁵¹ Ibid, Hal 28

Dalam gagasan *welfare state* peranan negara direntang demikian luas hingga melampaui batas-batas yang pernah diatur dalam negara hukum formal. Implikasinya terutama di bidang legislasi pemerintah atau eksekutif memiliki hak inisiatif yaitu membuat peraturan yang sederajat dengan undang-undang tanpa persetujuan lebih dahulu dari parlemen meskipun masa berlakunya dibatasi dengan waktu tertentu. Selain itu juga hak delegasi, yaitu membuat peraturan yang derajatnya di bawah undang-undang, serta dapat menafsirkan sendiri aturan-aturan yang masih bersifat inisiatif. Dalam segi kemandirian negara lebih menonjol dibandingkan dengan kenetralan. Sehingga negara tidak lagi terikat pada pluralisme tetapi mendekati organisme.

Sedangkan ciri-ciri yang dimiliki oleh negara hukum material adalah:

1. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu konstitusi juga menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
3. Pemilihan umum yang bebas.
4. Kebebasan menyatakan pendapat.
5. Kebebasan berserikat / berorganisasi dan beroposisi.

6. Pendidikan kewarganegaraan.

Asas yang berkaitan erat dengan asas demokrasi adalah asas negara hukum dalam arti bahwa suatu negara demokrasi pastilah menjadikan hukum sebagai salah satu asasnya yang lain. jika suatu negara diselenggarakan dari, oleh dan untuk rakyat maka untuk menghindari kesewenang-wenangan dan melaksanakan kehendak rakyat bagi pemegang kekuasaan negara maka harus dibatasi atau dikontrol dengan hukum.

Negara Republik Indonesia secara tegas telah memilih bentuk demokrasi dengan ketentuan bahwa kedaulatan terletak di tangan rakyat. Dengan demikian sebagai konsekuensinya maka Indonesia juga harus merupakan negara hukum. Hal ini telah dituangkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada Pembukaan alinea IV yang menyebutkan bahwa :

“ ... maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan, serta ...”.

Negara dengan bentuk demikian di dalamnya terdapat pembagian kekuasaan baik secara horizontal dan pembagian kekuasaan secara vertikal.

C. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, memobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah lainnya. Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan dan kewenangan dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Eksekutif hanyalah kegiatan pemerintahan dalam arti sempit⁵²

Pemerintahan dapat diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Di dalam organisasi negara pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, legislatif dan yudikatif dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan tersebut menunjukkan suatu lingkungan kerja yang berisi wewenang-wewenang tertentu yang memberikan kekuasaan-kekuasaan tertentu juga, untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan sesuatu. Oleh karena itu jabatan-jabatan eksekutif, legislatif, yudikatif dan yang lainnya sering disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan sebagainya. Untuk melaksanakan wewenang atau kekuasaan

⁵² Syaukani HR, Afan Gafar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Tahun 2002. hal 232 – 233

tersebut harus ada pemangku jabatan yaitu yang disebut pemerintah.

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah "sistem dan pemerintahan" sistem adalah suatu keseluruhan terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun antara hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.⁵³

Dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta para Menteri. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lainnya sebagai Badan Eksekutif Daerah. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi Pemerintahan dalam ketentuan tersebut, mengandung makna sebagai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Dengan demikian, dilihat dari kekuasaan pemerintah daerah otonom, maka pemerintah dapat dibedakan menjadi tiga kelompok, yaitu:

1. Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara.
2. Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom.
3. Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif, dan lain sebagainya.⁵⁴

Mendirikan suatu negara pada hakekatnya adalah mendirikan dan membentuk organisasi kekuasaan. Kekuasaan negara tersebut dapat dibagi secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatan pemerintahan. Dan pembagian kekuasaan secara horizontal, yaitu pembagian berdasarkan fungsi. Dalam kajian Hukum Tata Negara, persoalan pembagian kekuasaan negara secara vertikal atau dengan kata lain pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat (*control government*) dengan Pemerintah Daerah (*local government*) berkaitan erat dengan bentuk negara yaitu kesatuan atau federasi.

Secara sederhana di dalam negara federasi, kewenangan Pemerintah Pusat dirinci secara difinitif dalam konstitusi, sedangkan sisanya (yang biasanya lebih banyak) berada pada Pemerintah Lokal (negara bagian / propinsi). Di dalam negara kesatuan kewenangan Pemerintah Daerah / Lokal yang merupakan pemberian Pemerintah Pusat yang disebut secara rinci dan difinitif dalam undang-undang yang dibentuk oleh Pemerintah

⁵³ Diponolo, *Ilmu Negara*, Balai Pustaka, Jakarta, 1975, hal 45

⁵⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Study Hukum, Fak. Hukum UII Yogyakarta 2001 : 103 – 104

Pusat, sedangkan sisanya yang lebih banyak menjadi wewenang Pemerintah Pusat.⁵⁵

Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik dan Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Lebih jauh dijelaskan dalam Pasal 18 ayat (1), ayat (2), ayat (5) dan ayat (6) disebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Karena pemerintah daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya sesuai dengan asas-asas otonomi, maka pemerintah daerah berhak menetapkan

⁵⁵ Syahda Guruh L.S. *Menimbang Otonomi Vs Federal*. Remaja Rosda Karya. Bandung. Tahun 2000. hal 33

peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, hal ini disebutkan dalam pasal 18 A ayat (1). Selain itu menurut pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2) menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang, serta mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Menurut Ismail Husin, bahwa :

Selama 25 tahun berlakunya Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 sebagai landasan penataan dan pelaksanaan pemerintahan di daerah boleh dikatakan realisasi otonomi daerah belum dapat dirasakan optimal, praktek lebih mengedepankan pada penyelenggaraan pemerintah pusat di daerah. Dikatakan demikian karena esensi otonomi riil dan bertanggungjawab meletakkan otonomi daerah lebih merupakan kewajiban daripada hak. Dalam prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab asas dekonsentrasi bukan sekedar dianggap komplemen tetapi sama-

sama pentingnya dengan asas desentralisasi dan pemberian kemungkinan bagi pelaksanaan tugas pembantuan.⁵⁶

Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari daerah-daerah provinsi yang di dalamnya terdiri dari daerah-daerah kabupaten dan kota, dan kabupaten atau kota tersebut yang terikat dalam suatu wadah negara kesatuan. Walaupun daerah-daerah tersebut memiliki otonomi dalam mengurus urusan rumah tangganya sendiri, namun masih terikat dalam ikatan Negara Kesatuan dan tidak merupakan bagian-bagian yang terpisah sebagai negara bagian.

Sistem pemerintahan di daerah pada prinsipnya harus menyesuaikan diri dengan sistem Pemerintahan Pusat, yang pada umumnya sistem tersebut telah ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar sepanjang negara itu mempunyai Undang-Undang Dasar⁵⁷.

R.Juniarto menyebutkan bahwa karena alat-alat perlengkapan pemerintah lokal merupakan juga bagian dari alat-alat perlengkapan negara maka penyelenggaraan pemerintah lokal harus tunduk kepada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan negara⁵⁸.

Penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai pelaksanaan pembagian kekuasaan secara vertikal atau pelimpahan wewenang ke daerah di dalam pemerintahan dikenal beberapa asas, seperti

⁵⁶ Ismail Husin, *Hubungan Pusat-daerah ditinjau dari kedudukan dan peranan kepala daerah/wilayah*, Yayasan karya darma, IIP Jakarta, 1998, hal 12

⁵⁷ Soehino, *Hukum Tata Negara*, Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang Undang nomor 22 Tahun 1999, BPFE.Jogajakarta. tahun 2002. hal 1

⁵⁸ R. Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*. Alumni Bandung. Tahun 1982. hal 21

asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas perbantuan (*mederbewind*). Sebagai konsekuensi diselenggarakannya asas desentralisasi adalah dengan adanya daerah-daerah otonom, sedangkan konsekuensi dari penyelenggaraan asas dekonsentrasi terbentuknya wilayah-wilayah administratif.

Perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia dilihat dari sisi hukum demikian dinamis. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah tercatat telah beberapa peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia.

Dari beberapa undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan di daerah, yang dapat dilaksanakan secara efektif hanyalah dua undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Sedangkan undang-undang yang lain tidak dapat dilaksanakan dengan baik, karena tiap-tiap peraturan hanya mengalami pelaksanaan relatif dalam jangka waktu pendek, sehingga apa yang menjadi dasar pikiran atau ide peraturan perundang-undangan tersebut belum sempat dilaksanakan sudah diganti oleh peraturan perundang-undangan yang lain⁵⁹ Kecuali Undang-

⁵⁹ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty. Jogjakarta tahun 1995. hal.183

Undang nomor 32 tahun 2004 yang sampai saat ini masih sangat muda usianya.

Peraturan perundang-undangan yang ada tersebut pada dasarnya mengatur pemerintahan di daerah dengan menggunakan prinsip-prinsip otonomi, walaupun masing-masing undang-undang memberikan istilah yang berbeda-beda seperti misalnya, otonomi luas, otonomi seluas-luasnya, otonomi luas dan yang bertanggung jawab dan sebagainya, namun pada intinya adalah mengatur tentang pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Pemahaman tentang istilah otonomi secara etimologinya berasal dari bahasa/kata latin "*autos*" yang berarti sendiri, dan "*nomos*" yang berarti "*aturan*". Berdasarkan etimologi kata otonomi ini, S.L.S Danuredjo,⁶⁰ memberikan arti otonomi sebagai *zelwetgeving* atau *pengundangan sendiri*, sedang saleh Syariff,⁶¹ memberi arti mengatur tau *memerintah sendiri*. J. Wajong,⁶² mengemukakan bahwa otonomi adalah kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah,

⁶⁰ S.L.S. Danuredjo, *Otonomi di Indonesia Ditinjau Dalam Rangka Kedaulatan*, Laras, Jakarta, 1967, halaman 10.

⁶¹ Saleh Syariff, *Otonomi dan daerah Otonomi*, Endang, Jakarta, 1953, halaman 7.

⁶² J. wajong, *Asas dan Tujuan Pemerintah daerah*, Jakarta, 1975, hal 5

dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri.

Pengertian otonomi daerah pada dasarnya tidak terlepas dengan desentralisasi, walaupun sebenarnya masing-masing memiliki tempat sendiri-sendiri. Istilah otonomi daerah cenderung pada "*political aspect*", sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada "*administrative aspect*". Namun jika dilihat dari sudut pembagian kekuasaan (*sharing of power*) dalam prakteknya kedua istilah tersebut sulit bahkan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika membicarakan otonomi daerah, tentu akan menyangkut mengenai kewenangan untuk menyelenggarakan rumah tangga daerahnya, demikian juga sebaliknya⁶³.

Sedangkan otonomi adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku⁶⁴.

Sistem desentralisasi terjadi penyerahan kewenangan Pemerintah (pusat) kepada Pemerintah Daerah (bawahannya). Pemerintah Daerah yang mendapatkan kewenangan untuk mengatur rumah tangga sendiri disebut daerah otonom. Berkaitan dengan hal tersebut maka prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi mencakup: a. *Sharing of power* (pembagian kekuasaan), b. *Distribution of income* (pembagian pendapatan), c. *Empowering* (kemandirian administrasi).⁶⁵ Sehingga daerah otonom memiliki ciri-ciri :a. Mempunyai aparatur

⁶³ Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Penda dan anggota DPRD*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. Tahun 2000. hal 4

⁶⁴ Soehino. *Hukum Tata Negara, Perkembangan Otonomi Daerah*. BPFE. Jogjakarta. 1991. hal 137

⁶⁵ Muchsan, *Analisis Kritis Terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dari perspektif Yuridis*, Seminar Nasional bandung, 1999

pemerintah sendiri, b. mempunyai urusan/wewenang tertentu, c. mempunyai wewenang mengelola sumber keuangan sendiri dan d. mempunyai wewenang membuat kebijaksanaan/perbuatan sendiri .

Hakekat dari otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka atau *zelf standigheid on afhankelijkheid* ⁶⁶. Karena wewenang yang dimiliki daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri⁶⁷ atau untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan kemampuan wilayah dan peraturan perundang-undangan.

Daerah otonom adalah 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.⁶⁸

Istilah otonomi lebih pada political aspect (aspek politik kekuasaan), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada administrative aspect (aspek administrasi negara) namun jika dilihat dari konteks sharing of power (berbagi kekuasaan) kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan.⁶⁹

⁶⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat study Hukum, Fak. Hukum UII. Jogjakarta. Tahun 2001. hal 26

⁶⁷ Winarno Surya AS, *Otonomi Daerah di Era Reformasi*. UPP AMPY KPN tahun 1999. hal 1-2

⁶⁸ Josef riwu kaho, *Prospek Otonomi daerah di Negara republik Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002 hal 15.

⁶⁹ J Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hal 6

Tim Lopera memberi makna

otonomi sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁷⁰

Selanjutnya uraian mengenai otonom daerah pada dasarnya adalah hak atau wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, pengertian mengenai kewenangan dalam kamus bahasa indonesia Purwodarminto "wewenang-wewenang adalah hak dan kekuasaan (Untuk Melakukan Sesuatu), berarti mempunyai (atau diberi) hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.⁷¹ Dengan demikian otonomi daerah adalah hak dan kekuasaan untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah sebagai bentuk implementasi kebijakan desentralisasi pemerintahan. Desentralisasi bukanlah konsep yang mudah untuk di definisikan, karena konsep ini memiliki berbagai bentuk dan dimensi. Sebagian besar penulis berpandangan bahwa yang dimaksud dengan desentralisasi adalah transfer kewenangan untuk menyelenggarakan beberapa pelayanan kepada publik dari seseorang atau agen pemerintah pusat kepada beberapa individu atau agen lain yang lebih dekat kepada publik yang dilayani.⁷²

⁷⁰ Tim Lopera, *Otonomi Pemberian Negara*, lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, cet II, 2001, hal 68.

⁷¹ WJS. Purwodarminto, *Kamus Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka Jakarta, 1966, hal 518

⁷² M. Turner dan D. Hulme dalam Teguh Yuwono (ed), *Manajemen Otonomi Daerah*, Clogapps Diponegoro University, 2001, hal 27.

Sementara itu Nur Achmad Affandi berpendapat, bahwa inti dari pelaksanaan otonomi daerah (*Discretionary Power*) dalam menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas dan peran serta aktif dalam mengembangkan dan memajukan daerahnya.⁷³

Menurut Logemann, otonomi adalah kekuasaan bertindak merdeka (*vrijbeweging*) yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerah yaitu, adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri, yang dapat dipergunakannya untuk menyelenggarakan kepentingan umum dan pemerintahan berdasarkan inisiatif sendiri itulah yang disebut otonomi, dan Van Vollenhoven menamakannya *eigenmesterchap*⁷⁴

Dari beberapa pengertian tersebut makna yang terkandung di dalam otonomi adalah:

1. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luas.
2. Otonomi adalah bentuk *self-government* (pemerintahan sendiri), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri.
3. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affair*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
4. Pemerintahan otonomi memiliki pandangan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil (*self-determination, self-sufficiency, self-reliance*).
5. Pemerintahan otonomi memiliki supremasi, dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang

⁷³ Nur Achmad Affandi dalam Boedi Dewantoro, *Strategi Pembangunan Daerah Konteks Otonomi*, Philosopy Press, 2001, hal 121

⁷⁴ Solly Lubis, *Perkembangan Garis politik dan perundang-Undangan Pemerintah Daerah*. Alumni Bandung, 1983. hal 152

dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah⁷⁵.

Selanjutnya Bayu Suryaningrat berpendapat, bahwa berkaitan dengan masalah otonomi, terdapat ajaran sistem otonomi yaitu sistem otonomi materil, sistem otonomi formil dan sistem otonomi riil.⁷⁶

Penyerahan / pelimpahan wewenang otonomi tersebut adalah tugas-tugas atau urusan-urusan tertentu oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah untuk diselenggarakannya sesuai dengan kebijakan, prakarsa dan kemampuannya sendiri. Teknik yang dipergunakan untuk menetapkan bidang-bidang mana yang menjadi urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat dilakukan dengan teknik-teknik sebagai berikut:

1. Sistem Residu

Dalam sistem ini, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga Daerah.

2. Sistem Material

Dalam sistem ini, tugas Pemerintah Daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau secara terperinci. Di luar tugas yang telah ditentukan merupakan urusan Pemerintah Pusat.

3. Sistem Formal

Urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga Daerah tidak secara apriori ditetapkan dalam atau dengan undang-undang. Daerah boleh mengatur dan mengurus segala

⁷⁵ Syahda Guruh LS. *Menimbang Otonomi Vs Federal*. Remaja Rosda Karya. Bandung. Tahun 2000. Hal 73-74

⁷⁶ Krishna D. Darumurti Uumbu Ratna, *otonomi Daerah Perkembangan pemikiran dan pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal 16.

sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya asal tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi. Dengan perkataan lain, urusan rumah tangga Daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*hierarchische taakafbakening*).

4. Sistem Otonomi Riil

Yaitu urusan atau tugas dan kewenangan Daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun Pemerintah Pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Sehingga penyerahan wewenang didasarkan atas kondisi riil saat itu.

5. Prinsip Otonomi yang Nyata, Dinamis dan Bertanggung Jawab

Prinsip ini merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi riil, yang berarti bahwa penyerahan kepada daerah suatu wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi pemerintahan di bidang tertentu yang hidup dan berkembang secara obyektif di Daerah sejalan dengan tujuan otonomi yaitu melancarkan pembangunan yang dapat memberikan dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan⁷⁷.

Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan menampung kenyataan bahwa negara yang luas, penduduk yang besar dan beraneka ragam dan berpulau-pulau. Namun lebih dari itu otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan yang berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.

⁷⁷ Yosef Riwu Kaho, *Otonomi Yang Titik Beratnya Diletakkan Pada Daerah Tingkat II*. UGM Jogjakarta, 1997. hal 14

Paling tidak ada dua arahan dasar susunan ketatanegaraan dalam peramahan Indonesia merdeka yaitu demokrasi dan penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum⁷⁸

Untuk itu pelaksanaan otonomi daerah harus berprinsip pada pemberian otonomi daerah yaitu Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman Daerah. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan di Daerah Kabupaten dan daerah Kota, sedangkan Daerah Propinsi merupakan otonomi terbatas. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan Konstitusi Negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur

⁷⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat study Hukum, Fak. Hukum UII.

sebagai wakil Pemerintah. Pelaksanaan asas tugas perbantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

D. Pemerintahan Desa

Secara umum desa dipahami sebagai tempat bermukim penduduk dengan perkembangannya baik secara ekonomi maupun sosial jauh tertinggal bila dibandingkan dengan kota.

Desa biasanya dicirikan dengan pola kehidupan dan rutinitas kesehatan yang terjadi di dalam masyarakatnya. Perkataan Desa hanya dipakai di Jawa, Madura dan Bali. Di Sumatera Selatan dikenal Dusun, di Maluku dusun-dati, di Aceh gampong dan meunasah⁷⁹

Mashab menggambarkan desa sebagai suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan dimana mereka saling mengenal dan corak kehidupan mereka relatif homogen. Sederhana dan pada umumnya hidup dari lapangan pertanian⁸⁰.

Desa juga dapat mengandung arti sebagai tempat orang hidup dalam ikatan keluarga dalam suatu kelompok perumahan dengan saling ketergantungan yang besar di bidang sosial

Jogjakarta. Tahun 2001. hal 24-25

⁷⁹ Soetarjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Balai Pustaka, Jakarta. tahun 1984. hal 16

⁸⁰ Sochartono, Irawan, *Metode Penelitian social*. Remaja Rosdakarya, Bandung. Tahun 2000. hal 10

ekonomi. Karena desa biasanya terdiri dari rumah tangga petani dengan kegiatan produksi, konsumsi dan investasi sebagai hasil keputusan keluarga bersama⁸¹

Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adalah beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian desa atau yang disebut dengan nama lain yang merupakan kesatuan terkecil masyarakat hukum di Indonesia mendapatkan pengakuan dari undang-undang dasar.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 angka 10 dikatakan bahwa desa adalah Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem Pemerintah nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun Dengan demikian desa dapat dikatakan sebagai

⁸¹ Hayami, Yujiro dan Masao Kikuchi. *Dilema Ekonomi Desa Suatu Pendekatan Ekonomi Terhadap*

suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri⁸²

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 maka, Pemerintahan Desa merupakan pemerintahan paling bawah di dalam sistem Pemerintahan Nasional Republik Indonesia

Mengingat bahwa pemerintahan desa merupakan subsistem penyelenggaraan Pemerintahan maka Asas-asas tersebut juga mendasari di dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Karena selain itu desa merupakan daerah otonom yang paling tua karena didirikan sebelum adanya daerah-daerah koordinasi yang lebih besar dan sebelum adanya negara. Oleh karenanya sebetulnya desa memiliki otonomi yang cukup besar.

Tata pemerintahan desa di seluruh Indonesia mengenal dua bentuk yaitu pertama, pimpinan pemerintahan diletakkan di tangan seorang kepala desa dalam arti kekuasaan eksekutif dan tanggung jawab pemerintahan di tangan seorang kepala desa dan kedua, pimpinan pemerintahan dipegang oleh sebuah dewan yang berarti kekuasaan eksekutif dan tanggung jawabnya berada di tangan sebuah dewan. Pada umumnya pemerintahan desa di

Perubahan Kelembagaan di Asia, YOI, Jogjakarta, tahun 1987. Hal 11

Indonesia menurut hukum adat adalah "*collegiaal*" yaitu kekuasaan berada di tangan masyarakat desa yang dilakukan melalui rapat-rapat desa yang diikuti oleh warga masyarakat desa yang berhak memilih kepala desa serta para sesepuh desa, parentah desa dan kepala desa⁸³.

Pemerintah *collegiaal* tersebut juga dapat dilihat dalam sistem pemerintahan desa di Yogyakarta pada masa kemerdekaan (1946 - 1958). Kekuasaan tertinggi pemerintah desa berada dalam Majelis Desa yang keanggotaannya terdiri dari Pemerintah Desa (Kepala Desa dan Perangkat Desa), Dewan Perwakilan Kelurahan (yang dipilih menurut pedukuhan / pedusunan yang ada di desa) dan Masyarakat berdasarkan hitungan sepuluh siji.

Menurut *Staatblat* 1907 No. 212 Desa adalah pemerintah yang dikemudikan oleh seorang Kepala Daerah (Lurah) yang dibantu oleh Perabot Desa seperti Kamituwa, Jogoboyo, Kaum, Ulu-ulu dan carik. Kepala Desa tidak dipilih oleh rakyat melainkan diangkat oleh Papatih Dalem setelah mendengar suara rakyat. Sedangkat Perabot Desa diangkat oleh Bupati setelah mendengar suara rakyat⁸⁴.

⁸² Soetarjo Kartohadikoesoemo, Op.cit. hal 16

⁸³ Soetarjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Balai Pustaka, Jakarta, tahun 1984, hal 183

⁸⁴ Soehartono, Irawan, *Metode Penelitian social*, Remaja Rosdakarya, Bandung, Tahun 2000, hal 48

Dengan demikian desa merupakan wilayah kekuasaan raja yang berfungsi sebagai penyedia barang kebutuhan material, sebagai pembayar pajak atas hasil kerja petani dan sebagai penyedia tenaga kerja dan sekaligus sebagai penjaga wilayah kekuasaan raja bila diperlukan. Sedangkan penguasa lokal seperti kepala desa, bekel dan pamong desa lainnya merupakan kepanjangan kekuasaan raja dan pengawas rakyat, bukan sebaliknya berfungsi sebagai penyalur aspirasi kehendak rakyat. Keadaan yang demikian terus berjalan hingga pemerintahan desa pada masa penjajahan kolonial.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan Pemerintahan oleh karena itu kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan landasan pemikiran:

1. Keanekaragaman
2. Otonomi Asli
3. Demokratisasi
4. Pemberdayaan Masyarakat.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 Pemerintahan Desa dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa.

Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan Perangkat Desa yang terdiri dari unsur pelayanan seperti Sekretaris Desa, unsur pelaksana teknis lapangan dan unsur Pembantu Kepala Desa di wilayah bagian Desa seperti Kepala Dusun. Sedangkan Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa.

Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari warga penduduk desa yang memenuhi syarat yang diselenggarakan oleh Badan Perwakilan Desa dalam bentuk Panitia Pemilihan yang terdiri dari anggota Badan Perwakilan Desa pengurus lembaga kemasyarakatan Desa dan tokoh-tokoh masyarakat. Calon Kepala Desa yang dinyatakan terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak ditetapkan dengan Keputusan Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh Bupati dengan masa jabatan sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan. Kepala Desa diberhentikan oleh Bupati atas usul Badan Perwakilan Desa.

Kepala Desa memiliki tugas dan kewajiban: a. Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa, b. membina kehidupan masyarakat desa, c. membina perekonomian desa, d. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa, e. Mendamaikan

perselisihan masyarakat di desa, f. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.

Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya Kepala Desa wajib bersikap dan bertindak adil, tidak diskriminatif serta tidak mempersulit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kepala Desa memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa dan bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Permusyawaratan Desa serta menyampaikan laporan kepada Bupati yang dilakukan dalam setiap satu tahun sekali.

Demokrasi secara klasik bermakna pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Sebagai suatu konsep pemerintahan di sebuah negara, demokrasi dapat dikatakan sebagai konsep populer bahkan telah dipandang sebagai jalan yang paling mungkin untuk menciptakan suatu tatanan yang menjanjikan keadilan. Demokrasi menempatkan rakyat pada posisi teratas sebagai pemilik kedaulatan. Pemerintah hanyalah selaku yang dipercaya atau yang memperoleh mandat dari rakyat untuk melaksanakan kedaulatan tersebut.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa prinsipnya tidak jauh berbeda dengan penyelenggaraan Pemerintah atau Negara. Berdasarkan penyelenggaraan negara maka demokrasi merupakan sistem yang telah ditetapkan sebagai dasar penyelenggaraan Pemerintah Desa yaitu pemerintah yang memberikan kebebasan sehingga institusi-institusi di daerah dan desa dapat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan kebutuhannya, dan membuka kesempatan kepada setiap komunitas yang mempunyai tuntutan beragam dapat membuat peraturan dan programnya sendiri.

Mohammad Hatta dalam tulisannya yang berjudul *Colonial Society and the Ideal of Social Democracy* (1945 - 1965) berpendapat bahwa sistem demokrasi di desa-desa masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian adat istiadat yang hakiki. Ide dasar demokrasi berupa pengikutsertaan rakyat dan persetujuan umum dalam pencapaian keputusan dengan memelihara persetujuan bersama. Pola-pola demokrasi tradisional yang dilambangkan dengan musyawarah dalam pencapaian keputusan dan gotong-royong dalam pelaksanaan keputusan tersebut⁸⁵.

⁸⁵ Soetjipto Tjiptoherijanto, Yumiko M. Prijono, *Demokrasi di Pedesaan Jawa*. Sinar harapan dan LPFE UI Jakarta. Tahun 1983 : 17 - 19

Mohammad Hatta dalam tulisannya yang berjudul *Demokrasi Kita* (1955) menyatakan bahwa di Indonesia demokrasi yang asli hanya ada dan tumbuh di tingkat masyarakat pedesaan. Gagasan demokrasi tidak akan pernah lenyap dari bumi Indonesia. Salah satu sebabnya ialah karena pergaulan hidup Indonesia yang asli berdasarkan demokrasi terus hidup di desa-desa Indonesia .

Demos desa tradisional adalah orang yang menempati satu pemukiman dan mereka mempunyai hubungan darah (*ius sanguinis*) dan ada juga yang mempunyai hubungan karena diam di tempat yang sama (*ius territoriale*). Oleh karenanya mereka mempunyai hubungan yang akrab dan membentuk kehidupan paguyuban (*Gemeinschaft*). Meskipun mereka tidak melupakan kepentingan pribadi tetapi lebih dahulu memperhatikan kepentingan bersama. Adapun kratos yang dikembangkan yaitu gotong-royong yang menjelma dalam wujud *primus inter pares*, jadi setiap warga berpartisipasi dalam menentukan keputusan tetapi untuk ke suatu keputusan yang bulat ada salah satu yang dianggap sebagai primus (*tetua*), semua keputusan yang diputuskan oleh masyarakat desa itu merupakan keputusan warga desa yang patut dijaga pelaksanaannya oleh warga desa, kalau ada yang menyimpang akan mendapat sanksi sosial⁸⁶.

Cerminan dari kehidupan demokrasi di desa ini dibuktikan dengan adanya lembaga pepe (Jawa) sebagai cara rakyat menyatakan pendapat kepada raja dengan cara duduk bersimpuh di alun-alun depan istana sampai ada pejabat istana yang menanggapi. Demikian juga di desa-desa di berbagai daerah lain

dikenal adanya musyawarah desa (Sumatera), rembug desa (Jawa), sekehe desa (Bali) dan lain-lainnya sebagai cara warga desa untuk memutuskan masalah-masalah desa secara bersama-sama⁸⁷

Namun demikian sesuai perkembangan kemajuan kehidupan bangsa Indonesia, maka demokrasi asli tersebut juga terus berkembang. Dan dengan adanya globalisasi pada saat ini akan memberikan warna kepada demokrasi di Indonesia.

Demokrasi di dalam pemerintahan desa dapat dilihat di dalam Rapat Desa, yang memegang kekuasaan tertinggi di desa ialah Rapat Desa. Rapat Desa adalah sebuah majelis menurut hukum adat biasanya disusun dari berbagai golongan penduduk yang hendak hadir dan memberi suara dalam rapat desa. Pada dasarnya hak-hak Rapat Desa terhadap desanya tidak terbatas kecuali mentaati hukum adat, namun kemudian dalam perkembangannya rapat desa diatur dan dibatasi oleh peraturan-peraturan kekuasaan pemerintah atasan. Rapat desa dilakukan sedikitnya satu tahun sekali, dengan menggunakan sistem musyawarah untuk mufakat di dalam mengambil keputusan.

⁸⁶ Dadang Juliantara, *Arus Bawah Demokrasi Otonomi dan pemberdayaan Desa*. Laper Pustaka utama. Jogjakarta. Tahun 2000. hal 156

Rapat Desa dapat dianggap suatu penjelmaan dari demokratisasi di Desa. Rapat Desa mempunyai fungsi yaitu menjadi dewan penasehat Kepala Desa dan Pamong Projo, menjadi dewan legislatif yaitu yang berkuasa menetapkan peraturan-peraturan anggaran belanja, memberi persetujuan terhadap keputusan yang diambil oleh kepala desa⁸⁸

Setelah pemerintahan Orde Baru berakhir dan otonomi daerah mengalami perubahan paradigma, dengan mengedepankan supremasi hukum dan demokratisasi maka pengaturan pemerintah daerah juga pemerintahan desa mengalami perubahan yang cukup mencolok. Apabila di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang terjadi adalah pemusatan dan penyeragaman kekuasaan. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 keanekaragaman dan demokratisasi desa mendapatkan perhatian yang cukup besar. Hal ini dapat dilihat pada pasal 94 dan Penjelasan angka 9 (4) Peraturan Pemerintah RI Nomor 76 Tahun 2001 dijelaskan bahwa sebagai perwujudan demokrasi, di Desa dibentuk Badan Perwakilan Desa atau dengan sebutan lain yang berfungsi menampung dan menyalurkan

⁸⁷ Jimly Assididqie, *Gagasan Kedaulatan rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*, Iktiar baru Van Hoeve. Jakarta. Tahun 1994. hal 36 – 37

⁸⁸ Soetarjo Kartohadikoesoemo, *Op.Cit.*1984. hal 200

aspirasi masyarakat (legislasi) dan melakukan pengawasan dalam hal penetapan dan pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Keputusan Desa.

Mengingat fungsi-fungsi tersebut Badan Perwakilan Desa dan ketentuan yang menyatakan bahwa Badan Perwakilan Desa dapat disebut dengan nama lain, maka Mahfud MD mengatakan tidaklah salah jika istilah Badan Perwakilan Desa disamakan dengan istilah Parlemen Desa. Istilah Parlemen Desa semakin relevan jika dikaitkan dengan ketentuan bahwa Badan Perwakilan Desa bersama Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa⁸⁹

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 pasal 30 disebutkan bahwa Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Desa. Pengawasan tersebut meliputi pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Keputusan Desa.

⁸⁹ Dadang Juliantara, *Arus Bawah Demokrasi Otonomi dan pemberdayaan Desa*. Lapera Pustaka utama. Jogjakarta. Tahun 2000. hal 181-182

Pasal 31, 33 dan 37 Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 dijelaskan bahwa Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk Desa Warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan yang diatur dalam Peraturan Daerah. Pimpinan Badan Perwakilan Desa terdiri dari Ketua dan Wakil Ketua paling banyak 2 (dua) orang yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Perwakilan Desa secara langsung. Anggota dan Pimpinan Badan Perwakilan Desa tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Untuk menunjang terselenggaranya kegiatan Badan Permusyawaratan Desa tentunya dibutuhkan dana baik yang bersifat rutin maupun operasional. Hal ini diatur dalam pasal 35 dan 36 Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 yaitu bahwa Anggota Badan Perwakilan Desa dapat menerima tunjangan sesuai dengan kemampuan Keuangan Desa yang ditetapkan setiap tahunnya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Dan untuk kegiatannya disediakan biaya melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa sesuai dengan kemampuan Keuangan Desa. Sedangkan pengaturan lebih lanjut tentang Badan Perwakilan Desa diatur di dalam Peraturan daerah Kabupaten. Dengan dibentuknya Badan Perwakilan Desa yang

dapat mencerminkan dari demokrasi desa diharapkan otonomi desa dapat diselenggarakan dengan baik oleh Pemerintah Desa.

Dalam hal Otonomi, desa merupakan daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi yang sangat luas, lebih luas dari otonomi daerah-daerah hukum di atasnya yang menyusul kemudian. Baik yang dibentuk oleh desa-desa bersama-sama secara sukarela maupun dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat. Oleh daerah-daerah hukum yang lebih tinggi tersebut kemudian otonomi desa mendapat pembatasan-pembatasan tertentu. Meskipun demikian desa di seluruh Indonesia masing-masing berwenang menentukan mati-hidupnya sendiri, menetapkan wilayahnya dengan batas-batasnya sendiri, berwenang menetapkan tata pemerintahannya sendiri.

Adapun hak otonomi atau hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga desa sebagai daerah hukum yang diatur dalam hukum adat adalah kewenangan dan kewajiban yang tidak hanya berkaitan dengan kepentingan keduniawian tetapi juga yang berkaitan dengan kepentingan kerohanian. Tidak hanya berkaitan dengan pemerintahan (kenegaraan) akan tetapi juga berkenaan dengan kepentingan penduduk perseorangan⁹⁰

Otonomi Desa menurut Soetardjo adalah sangat luas, diatur dengan hukum adat dan hidup bersamaan dengan keberadaan desa itu sendiri. Sehingga otonomi desa merupakan otonomi asli

⁹⁰ Soetarjo Kartohadikoesoemo, Op.Cit. hal 282

bangsa Indonesia. Hanya saja setelah ada campur tangan kekuasaan daerah atasan semenjak pemerintahan Belanda, otonomi desa mendapatkan pembatasan-pembatasan. Keaslian otonomi desa juga diakui dalam Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 dalam penjelasannya menyatakan, dengan pemahaman bahwa Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai kondisi dan sosial budaya setempat, maka posisi Desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis.

Otonomi asli memiliki makna bahwa kewenangan Pemerintah Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat setempat, namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan modern. Sebagai daerah otonom, untuk menyelenggarakan kewenangannya Pemerintah Desa dapat membentuk peraturan desa.

Menurut pasal 105 ayat 92) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa Badan Perwakilan Desa bersama-sama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa. Dalam

menetapkan peraturan Desa Badan Perwakilan Desa mengadakan rapat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga jumlah anggota Badan Perwakilan Desa (pasal 45) dan ditandatangani oleh Kepala Desa dan tidak memerlukan pengesahan bupati, tetapi wajib disampaikan kepadanya selambat-lambatnya dua minggu setelah ditetapkan (pasal 46) untuk pelaksanaan Keputusan Desa. Kepala Desa dapat mengambil kebijakan baik di bidang pembangunan maupun pemerintahan di desa sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian ada perbedaan istilah yaitu menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 disebut sebagai Keputusan Desa, sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah RI Nomor 76 tahun 2001 disebut dengan nama Peraturan Desa. Namun secara esensial keduanya tidak terdapat perbedaan yang menyolok karena kedua-duanya merupakan keputusan yang diambil setelah melalui pembahasan dan pertimbangan dari lembaga yang memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan Desa yaitu Lembaga Musyawarah Desa atau Badan Perwakilan Desa. Dengan demikian Peraturan Desa adalah merupakan semua keputusan yang penetapannya setelah

mendapat pertimbangan dan persetujuan melalui pembahasan di dalam lembaga permusyawaratan desa (Lembaga Musyawarah Desa atau Badan Perwakilan Desa).

Sebelum diundangkannya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Pemerintahan Desa telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan desa. Pemerintahan desa yang dikembangkan menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 ini merupakan model pemerintahan Orde Baru yang sedikit banyak terinspirasi atau setidaknya-tidaknya kelanjutan dari model Pemerintahan Desa masa sebelumnya.

Apa yang dikembangkan dalam kebijakan pemerintahan desa, yang kendati memuat konsep hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, namun bersamaan dengan itu pula dinyatakan bahwa desa merupakan organisasi pemerintahan terendah di bawah Camat. Dengan sendirinya desa merupakan representasi(kepanjangan) pemerintah pusat. Artinya bahwa apa yang dianggap baik oleh pemerintah pusat(organisasi kekuasaan di atasnya) dipandang baik pula untuk desa. Asumsi ini bukan saja manipulatif, namun juga mempunyai tendensi yang sangat

kuat untuk mengalahkan atau merndahkan keperluan, kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa.

Pada bagian lain, kebijakan pemerintahan desa menyebutkan :

“.....bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan pemerintahan desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan desa agar mampu menggerakkan masyarakat dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi Desa yang makin meluasw dan efektif.....”.⁹¹

Dari konsep yang dikembangkan, sangat jelas bahwa keragaman desa (di berbagai wilayah Indonesia-termasuk keragaman suku bangsa), tidak dilihat sebagai keniscayaan dan kebutuhan obyektif, justru sebaliknya, ” ...*Pemerintah desa yang sekarang ini bentuk dan coraknya masih beraneka ragam, yang kadang-kadang merupakan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensi....*” (bagian penjelasan no. 4 Undang-Undang No. 5 tahun 1979). Dengan model ini, maka menjadi mudah dipahami mengapa berbagai instrumen demokrasi di tingkat desa tidak bisa berkembang. Sebaliknya desa dengan mudah ditundukkkkan oleh kepentingan nasional. Hal ini tercermin dari berbagai macam kasus yang terjadi, dimana dalam

⁹¹ Undang-Undang No. 5 tahun 1979 Tentang Pemerintahan desa

kasus tersebut, sumber daya desa, seperti tanah begitu mudah diambil dengan paksa.

Konstelasi makro yang membingkai proses reformasi penyelenggaraan pemerintahan di tingkat desa dengan Undang-undang nomor 32 tahun 2004 pada dasarnya bisa dijelaskan sebagai efek dari ketidakberdayaan sistem politik otoriter yang telah dikembangkan oleh Orde lama dan Orde Baru dalam membingkai penyelenggaraan pemerintahan.

M Ryaas Rasyid, ketika masih menjabat sebagai Direjen PUOD, menyampaikan suatu pandangan kritis mengenai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, dalam forum Rapat Konsultasi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (21 Juli 1999). Pertama, masalah penyeregaman desa-desa. Kedua, proses depowering. Ketiga, pemerintah desa menjadi alat mobilisasi. Keempat, otonomi desa tidak diakui secara tegas. Kelima, mengedepankan kekuasaan. Sementara itu ketika menjabat sebagai Menteri Negara Otonomi Daerah dalam sambutannya pada acara seminar “Demokrasi Mulai Dari Desa” (25 Januari 2000), Ryaas Rasyid, menyatakan bahwa kekeliruan yang sangat mendasar dalam

merealisasikan Pasal 18 UUD 1945, baik menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa.⁹²

1. **Organisasi Pemerintahan Desa**

Pasal 200 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menyatakan bahwa pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan desa merupakan Pemerintahan Desa. Pengertian tersebut menunjukkan bahwa di desa, Pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan desa merupakan lembaga yang berwenang menurus dan mengatur Otonomi daerah. Menurut penjelasan Pasal 200 dinyatakan bahwa istilah yang berkembang di masing-masing desa di Negara Kesatuan republik Indonesia disesuaikan dengan kondisi Sosial budaya dari masyarakat setempat, terhadap pengertian pemerintah Desa maupun Badan Permusyawaratan desa (BPD).

Pembentukan kedua lembaga pemegang kekuasaan Pemerintahan Desa tersebut dilakukan oleh masyarakat desa. Dengan demikian peran kedua lembaga tersebut haruslah sesuai dengan aspirasi masyarakat desa. Sebaiknya kedua lembaga tersebut mempunyai agenda tatap muka dengan

⁹² Dadang Juliantoro, dalam Purwo Santoso, *Merubah Watak negara, Strategi Penguatan Partisipasi Desa*, Lappera Pustaka Utama, Yogyakarta, Hal 20

masyarakat desa yang bersangkutan secara rutin guna menyamakan persepsi antara wakil dan yang diwakilinya.

Tinjauan kritis mengenai hubungan antara wakil dan yang diwakili dalam aktivitas pemerintahan desa di Negara Kesatuan Republik Indonesia menunjukkan 2(dua) faktor yang mempengaruhi proses, yaitu :

- a. Konstelasi kekuasaan di dalam negara akan menentukan porsi kekuasaan yang merupakan hak dari lembaga tersebut.
- b. Pertahanan lembaga itu dengan masyarakat merupakan inti permasalahan perwakilan politik.

Kajian tersebut senantiasa harus menjadi peranan bagi kedua lembaga yang mengurus dan mengatur pemerintahan desa. Dikhawatirkan kekuasaan yang dipegang oleh kedua lembaga pemerintahan Desa tersebut, kepentingan masyarakat terabaikan, justru kepentingan kelompok atau perorangan yang lebih menonjol. Hal tersebut terkait dengan pemahaman perwakilan politik yang belum dikembangkan di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selama ini hubungan antara wakil rakyat dengan rakyat terasa tidak pernah terusik, bahkan hubungan wakil dengan partai politik demikian erat.

Kesan yang timbul bahwa wakil rakyat justru mengedepankan kepentingan partai politik dari kepentingan rakyat. Khususnya bagi Badan Permusyawaratan desa dan Kepala Desa, Kesan tersebut hendaknya tidak muncul.

2. Tugas, Wewenang Dan Kewajiban Kepala Desa

Tugas dan kewajiban kepala desa menurut Undang-Undang 32 tahun 2004 pasal 208 adalah ;

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa;
- b. membina kehidupan masyarakat desa;
- c. membina perekonomian desa;
- d. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa;
- e. mendamaikan perselisihan masyarakat di desa;
- f. mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.

Pelaksanaan tugas dan kewajiban kepala desa terangkum sebagai pelaksanaan otonomi desa. Pengambilan keputusan otonomi desa itu harus itu harus bermuara kepada adat istiadat di desa yang bersangkutan serta ketentuan peraturan Peraturan Perundang-Undangan lainnya. Tersirat dalam penjelasan umum (10) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewajiban :

- a. Bertanggungjawab kepada rakyat desa yang tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui camat.
- b. Kepada Badan Permusyawaratan Desa , kepala desa wajib menyelenggarakan keterangan laporan pertanggungjawabannya, dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud.

Kewenangan Kepala desa sebagaimana diatur dalam pasal 206 Undang-Undang 32 tahun 2004 mencakup:

- a. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan asal usul desa;
- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan penagturannya kepada desa;
- c. Tugas pembantuan dari pemerintahan, pemerintah Provinsi dan/ atau Pemerintah Kabupaten/Kota.

d. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Kewenangan tersebut mencakup urusan otonomi desa, sedangkan lainnya merupakan tugas pembantuan. Pelaksanaan tugas pembantuan dalam praktek merupakan urusan Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten yang operasionalnya dilakukan di tingkat desa. Oleh sebab itu pendanaan terhadap urusan tersebut menjadi tanggung jawab pihak yang memberi urusan tersebut. Pasal 207 Undang-Undang nomor 32 tahun 2004, menyatakan bahwa terhadap tugas pembantuan tersebut pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusianya menjadi beban yang memberi tugas. Kepala desa dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan terkait sebagai pelaksana otonomi desa dan tugas pembantuan harus transparan dihadapan Badan Permusyawaratan Desa.

3. Badan Permusyawaratan Desa

Pencantuman Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di dalam Undang-Undang No 32 tahun 2004 sebagai salah satu unsur Pemerintahan Desa merupakan hal baru. Hal ini dikarenakan dalam Undang-Undang No 22 tahun 1999 istilah

yang digunakan adalah Badan Perwakilan desa, yang mana pemilihan anggota BPD dilakukan oleh penduduk desa dengan menggunakan persyaratan-persyaratan. Persyaratan yang harus oleh calon anggota BPD merupakan akseptabilitas yaitu keberadaannya bisa diterima oleh masyarakat. Disamping itu juga harus memenuhi kapabilitas yaitu mempunyai kemampuan untuk mengelola organisasi BPD, kemampuan tersebut hendaknya terpenuhi bagi anggota BPD.

Fungsi BPD sebagaimana termuat dalam pasal 209 Undang-undang No 32 tahun 2004 adalah sebagai berikut:

- a. Menetapkan peraturan desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Fungsi yang tersirat tersebut menunjukkan bahwa BPD berperan sebagai lembaga legislatif desa. Melihat fungsi tersebut harus dipahami bagi setiap anggota BPD serta harus mampu meningkatkan daya nalar serta ketrampilan terhadap perkembangan lokal, regional, nasional maupun internasional. Kemandirian dan kedewasaan berfikir setiap anggota BPD menjadi faktor utama dalam menjalankan tugasnya.

4. Hubungan Kerja Antar Unsur Pemerintahan Desa

Dalam pembahasan mekanisme hubungan kerja antar unsur pemerintahan desa, dibedakan antara hubungan unsur internal yaitu unsur aparat dengan unsur eksternal (kewilayahan, organisasi dan masyarakat) dengan unsur internal.

a. Mekanisme hubungan Kerja intern

Sebagaimana telah dijelaskan diatas bahwa pemerintahan desa adalah pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan desa(BPD). Dalam UU nomor 32 tahun 2004 pasal 200 ditegaskan bahwa dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan Permusyawaratan desa(BPD). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa antara pemerintah desa dan BPD mempunyai kedudukan sejajar dan bermitra, maka harus dapat bekerja sama dan sinergis dalam mencapai tujuan pemerintahan desa yaitu untuk mensejahterakan masyarakat desa.

Dalam pola kemitraan antara legislatif (BPD) dengan eksekutif (Pemerintahan Desa) menurut Sadu wasistiono, menyatakan :

“.....didasarkan pada budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi “musyawarah mufakat” Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang baik diharapkan diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah untuk mufakat, berbagai konflik antara para elit politik dapat segera diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan guncangan-guncangan yang merugikan masyarakat luas”

Adapun hubungan kemitraan antara pemerintah desa dengan BPD yang diwujudkan dalam bentuk : Pembuatan Peraturan Desa, Pengawasan dan Pertanggungjawaban Kepala Desa, mekanismenya dapat ditempuh sebagai berikut :

1. Dalam Pembuatan Peraturan (Fungsi Legislatif).

Dalam Pasal 36 ayat (1) point b undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 disebutkan bahwa “ Badan Perwakilan Desa mempunyai fungsi legislasi yaitu merumuskan dan menetapkan Peraturan desa bersama-sama Pemerintah Desa “. Dalam pembuatan Peraturan desa, rancangan Peraturan Desa dapat berasal dari pihak BPD atau dari pihak Pemerintah desa. Kemudian rancangan anggaran Pendapatan dan Belanja Desa tersebut dimusyawarahkan dalam rapat musyawarah desa yang dihadiri oleh anggota BPD, Kepala desa serta pejabat kecamatan.

2. Dalam Hal Pengawasan (Controlling) Terhadap Jalannya Pemerintahan Desa

Badan Perwakilan desa mempunyai fungsi “pengawasan” yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta Keputusan Kepala Desa. Prinsip pengawasan yang harus dijalankan bahwa pengawasan bukan mencari kesalahan, melainkan untuk menghindari kesalahan dan kebocoran yang lebih besar. Dengan demikian BPD dalam melaksanakan pengawasan terhadap Pemerintah Desa hendaknya sudah dimulai sejak perencanaan sesuatu kegiatan akan dilaksanakan apakah perencanaannya tepat dan apabila dalam pelaksanaannya terdapat gejala-gejala penyimpangan maka sejak awal BPD sudah dapat mengingatkan dan kewajiban Pemerintah Desa memperhatikan / mengindahkan peringatan tersebut, sehingga tidak sempat menjadi masalah besar yang merugikan masyarakat.

3. Dalam Hal Pertanggungjawaban Kepala Desa

Dalam penjelasan umum (10) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 disebutkan “ Kepala Desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau walikota melalui Camat. Kepada BPD, Kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud”.

b. Mekanisme Hubungan Unsur Eksternal Dengan Unsur Internal

Dalam membahas mekanisme hubungan antara unsur dalam pemerintahn desa maka akan dijelaskan keterkaitan antar komponen yang ada dalam penyelegaraan Pemerintahan Desa yaitu : Unsur kewilayahan-Unsur Organisasi-unsur aparat-dan unsur masyarakat yang dilayani sebagai berikut.

1. Wilayah dan masyarakat merupakan unsur potensi yang merupakan obyek sekaligus subyek penyelenggaraan pemerinatahan, oleh karena itu harus dikelola dan diberdayakan sedemikian rupa oleh unsur aparat yang dieadahi dalam suatu organisasi pemerintahan dan pemerintah desa.
2. Bentuk sebutan Organisasi pemerintahan desa harus disesuaikan dengan adat istiadat setempat sehingga lebih dikenal oleh masyarakat, dalam mengambil kebijakan disegala penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat harus melibatkan unsur masyarakat sebagai pelaksana dan pengguna.
3. Aparat desa sebagai aparat yang dipercaya oleh masyarakat hendaknya dalam bekerja mengelola sumber daya yang ada di wilayahnya dengan memperhatikan dan memanfaatkan kondisi wilayah secara optimal dan maksimal dengan melibatkan sebanyak mungkin partisipasi masyarakat baik dalam pengambilan kebijakan maupun dalam pelaksanaanya.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN MASALAH

A. HASIL PENELITIAN

1. Gambaran Wilayah penelitian.

Daerah penelitian terletak disebelah barat kota Ungaran Ibukota Kabupaten Semarang yaitu Desa Branjang Kecamatan Ungaran Kabupaten Semarang, untuk menuju ke desa branjang dibutuhkan waktu \pm 20 Menit menggunakan kendaraan roda 2 atau roda 4 dari Ibukota kabupaten. Sedangkan Ibukota Kabupaten terletak pada Kecamatan Ungaran itu sendiri. Luas wilayah Desa Branjang adalah 433,372 Ha. Sedangkan batas wilayah desa branjang adalah :

- o Sebelah Utara : Kota Semarang
- o Sebelah Selatan : Desa Kalisidi Kecamatan Ungaran
Kabupaten Semarang
- o Sebelah timur : Kota Semarang
- o Sebelah Barat : Kabupaten Kendal

Kondisi geografis Desa Branjang adalah :

1. Suhu udara rata-rata 23° C
2. Ketinggian tanah dari permukaan air laut 615 M

3. Banyaknya curah hujan 2000 mm/th
4. Desa Branjang berupa dataran tinggi

Penduduk Desa Branjang Kecamatan Ungaran Kabupaten Semarang berjumlah 2.787 (Dua Ribu Tujuh Ratus Delapan Puluh Tujuh) jiwa, yang terdiri dari 1.395 Orang laki-laki dan 1392 orang perempuan serta terdiri dari 626 (Enam Ratus Dua Puluh Enam) Kepala keluarga (KK). Adapun Rincian penduduk menurut kelompok umur adalah dalam tabel 1 sebagai berikut :

Tabel 1

Jumlah Penduduk menurut Golongan umur

NO	KELOMPOK UMUR	JUMLAH
1	0 - 4	175
2	5 - 9	212
3	10 - 14	206
4	15 - 19	251
5	20 - 24	249
6	25 - 29	255
7	30 - 34	258
8	35 - 39	218
9	40 - 44	215
10	45 - 49	237
11	50 - 54	195
12	55 - 59	201
13	60 - KEATAS	115
	JUMLAH	2.787

Penduduk desa branjang sebagian besar bermata pencaharian sebagai petani yaitu sebesar , yang dapat digambarkan dalam tabel 2 di halaman berikut ini :

Tabel 2

Jumlah Penduduk berdasarkan mata pencaharian

NO	MATA PENCAHARIAN	JUMLAH
1	Pegawai Negeri Sipil / PNS	26
2	ABRI	4
3	Karyawan Swasta	23
4	Wiraswasta/pedagang	16
5	Tani	641
6	Pertukangan	27
7	Buruh tani	114
8	Pensiunan	2
	JUMLAH	853

Sehubungan dengan pasar terdekat diwilayah Kecamatan Ungaran letaknya kurang lebih sekitar 20 Km dari desa branjang, maka hasil pertanian pada khususnya dan hasil mata pencaharian penduduk desa branjang Kecamatan Ungaran Kabupaten Semarang pada umumnya tidak di pasarkan di Kabupaten Semarang, tetapi dipasarkan di pasar Gunung pati kota Semarang yang hanya berjarak \pm 2 Km dari Desa Branjang.

Tingkat pendidikan penduduk desa branjang adalah sebagian besar adalah berpendidikan SD adapun secara rinci dapat dilihat dalam tabel 3 di halaman berikut ini :

Tabel 3

Jumlah penduduk berdasarkan tingkat pendidikan

NO	PENDIDIKAN	JUMLAH
1	Taman Kanak-kanak	36
2	Sekolah Dasar	1.761
3	SLTP	273
4	SLTA	168
5	Akademi	10
6	Sarjana	27

Wilayah desa branjang terbagi dalam 5 Dusun, yaitu :

1. Dusun Branjang ;
2. Dusun Truko ;
3. Dusun Cemanggah Lor ;
4. Dusun Cemanggah Kidul ; dan
5. Dusun Dersuni.

Desa Branjang terletak 12,5 Km dari Kecamatan maupun Ibukota Kabupaten semarang. Karena Ibukota kabupaten terletak di Kecamatan ungaran.

2. Profil Pemerintahan Desa Branjang

a. Profil Perangkat Desa Branjang

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 7 tahun 2000 tentang Tata cara Pencalonan, pemilihan dan atau pengangkatan Perangkat Desa , dalam pasal 1 ayat (2) disebutkan bahwa :

Perangkat Desa adalah :

- Unsur Staf, yaitu Sekretariat Desa yang merupakan unsur pelayanan ;
- Unsur Pelaksana, yaitu unsur pelaksana teknis seperti unsur pamong tani desa ;
- Unsur Wilayah, yaitu unsur pembantu kepala Desa di wilayah bagian desa seperti kepala dusun

Aparat pemerintah desa branjang sebanyak 12 orang, yang terdiri dari :

1. Kepala Desa : 1 orang
2. Sekretaris Desa : 1 orang
3. Kepala urusan : 5 orang
4. Kepala Dusun : 5 orang

Yang secara lengkapnya dapat dilihat dalam tabel 4 dihalaman berikut ini :

Tabel 4

Aparat Pemerintah Desa Branjang

NO	N A M A	PENDIDIKAN	JABATAN
1	Amat Tulkah	SLTP	Kepala Desa
2	Suhardi	SLTP	Sekretaris desa
3	Kamsir	SLTP	Ka Ur Pemerintahan
4	Rofian	SLTP	Ka Ur Pembangunan
5	Zulaikah	SLTA	Ka Ur Keuangan
6	Taulikoh	SLTA	Ka Ur Kcsra
7	Supriyanto	SLTP	Ka Ur Umum
8	Nurhadi	SD	Kepala Dusun Branjang
9	Fadhil	SD	Kepala Dusun Truko
10	Sapuan	SD	Kepala Dusun Cemanggah Lor
11	Karmadi	SD	Kepala Dusun Ccmanggah Kidul
12	Setiawan	SLTA	Kepala Dusun Dersuni

b. Profil Badan Permusyawaratan Desa

Badan Perwakilan Desa Branjang Kecamatan Ungaran yang sekarang disebut Badan permusyawaratan desa dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang nomor 4 tahun 2000 tentang Pedoman pembentukan Badan perwakilan Desa. Tepatnya pada bulan Mei tahun 2001 yang mempunyai masa jabatan selama 5 tahun, sesuai dengan pasal 24 ayat (1) yang menyebutkan bahwa : Masa bhakti BPD 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Berdasarkan pasal

tersebut , maka masa jabatan BPD akan berakhir pada bulan Mei tahun 2006.

Jumlah anggota BPD sebanyak 11 orang anggota sesuai ketentuan pada pasal 2 Perda Kabupaten Semarang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Pedoman pembentukan Badan perwakilan Desa yang menyebutkan bahwa :

“ Jumlah anggota BPD ditentukan berdasarkan jumlah penduduk desa dengan ketentuan :

- a. Jumlah penduduk sampai dengan 1500 jiwa, 5 orang anggota;
- b. Jumlah penduduk 1501 sampai dengan 2000 jiwa, 7 orang anggota;
- c. Jumlah penduduk 2001 sampai dengan 2500 jiwa, 9 orang anggota;
- d. Jumlah penduduk 2501 sampai dengan 3000 jiwa, 11 orang anggota;
- e. Jumlah penduduk lebih dari 3000 jiwa, 13 orang anggota;

Dalam melaksanakan tugasnya pimpinan BPD dibantu sekretariat yang dipimpin oleh Sekretaris BPD yang diangkat oleh Kepala Desa dengan persetujuan BPD. Sekretaris BPD selain menjadi tenaga administrasi BPD,

pada prinsipnya Sekretaris BPD diharapkan dapat menjembatani atau menjadi penghubung antara Pemerintah desa dengan BPD, sehingga tidak terjadi keterlambatan administrasi atau urusan surat menyurat baik yang datangnya dari pemerintah desa ke BPD atau sebaliknya dari BPD kepada pemerintah desa.

Anggota BPD Desa Branjang ditetapkan dengan Surat Keputusan Bupati Semarang nomor 141/ 0214 / 2001 tanggal 8 Mei 2001 tentang Pengukuhan Hasil Pemilihan Anggota Badan Perwakilan Desa Se Kecamatan Ungaran Kabupaten Semarang adalah sebagaimana tersebut dalam tabel 5 di bawah ini :

Tabel 5

Anggota BPD Desa Branjang Kecamatan Ungaran

NO	N A M A	PENDIDIKAN	JABATAN	PEKERJAAN
1	Ahsan Q	S1	Ketua	Kepala Sekolah MTs
2	Joko Pitono	S1	Bidang Pemerintahan	Kepala Sekolah SD
3	Sumaryono	SLTP	Bidang Kemasyarakatan	Tani
4	Arifin	SLTA	Anggota	Guru
5	Solih	SLTA	Anggota	Guru
6	Iskak Santoso	SLTP	Anggota	Swasta
7	Amat Tulkah	SLTA	Anggota	Guru
8	Marjuni	S1	Anggota	Guru
9	Muttaqin	SLTA	Anggota	Tani
10	Mawahib	D II	Anggota	Guru
11	Sugeng	SLTA	Anggota	TU SLTA

Anggota BPD dilihat dari komposisi Kelompok umur dapat dilihat dalam tabel 6 dibawah ini :

Tabel 6

Komposisi Anggota Badan Permusyawaratan Desa Branjang Berdasarkan Kelompok Usia

NO	DESA	KELOMPOK USIA							JML
		25-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	
1.	Ahsan Q							v	
2.	Joko Pitono				v				
3.	Sumaryono					v			
4.	Arifin			v					
5.	Solih			V					
6.	Iskak Santoso			V					
7.	Amat T						V		
8.	Marjuni					V			
9.	Muttaqin		V						
10.	Mawahib						V		
11.	Sugeng			v					
	Jumlah	-	1	4	1	2	2	1	11
	Prosentase	-	0,91	3,64	0,91	1,82	1,82	0,91	100

3. Masalah Yang dihadapi

a. Masalah Arti Pentingnya Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa.

Dalam Pasal 238 Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa :
Ayat (1) Semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintah daerah sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang

ini dinyatakan tetap berlaku. Untuk Pemerintah Kabupaten Semarang, sampai dengan saat ini belum melaksanakan perubahan atau menyesuaikan peraturan perundang-undangan (Peraturan Daerah) yang mengatur mengenai pemerintahan desa dengan Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 mengingat belum dikeluarkannya Peraturan Pemerintah yang digunakan sebagai pedoman dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan desa.

Dari pengertian di atas dapat dikatakan bahwa Dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan desa, Pemerintah Kabupaten Semarang masih mengacu pada perda-perda Kabupaten Semarang tahun 2000. Demikian halnya dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam melaksanakan fungsinya masih tetap mengacu pada Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Perwakilan Desa. Khususnya dalam pasal 15 dinyatakan bahwa fungsi Badan Perwakilan Desa adalah (a). *mengayomi*, yaitu menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan. (b). *Legislasi* yaitu merumuskan dan menetapkan Peraturan Desa bersama-sama Pemerintah Desa (c) *pengawasan* yaitu

meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Balanja Desa serta Keputusan Desa. (d) *penampung aspirasi masyarakat* yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada Pejabat atau instansi yang berwenang⁹³.

Berkaitan dengan fungsi legeslasi dinyatakan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 8 tahun 2000 tentang Peraturan Desa menyebutkan bahwa Peraturan Desa adalah Peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dengan persetujuan BPD. Dalam pasal yang sama angka 2 disebutkan bahwa Keputusan Kepala Desa adalah keputusan yang dibuat oleh kepala desa sebagai tindak lanjut Peraturan Desa atau ketentuan lain yang bersifat mengatur dan menetapkan.⁹⁴ Inisiatif dibuatnya peraturan desa dapat berasal dari inisiatif dari Pemerintah Desa maupun berasal dari inisiatif anggota BPD.

Mengingat fungsi-fungsi tersebut Badan Perwakilan Desa dan ketentuan yang menyatakan bahwa

⁹³ Bagian Hukum Setda Kabupaten Semarang, *Himpunan Lembaran daerah Kabupaten Semarang, Perda Kabupaten Semarang Nomor 4 tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Perwakilan Desa.*

⁹⁴ Bagian Hukum Setda Kabupaten Semarang, *Himpunan Lembaran daerah Kabupaten Semarang, Perda Kabupaten Semarang Nomor 8 tahun 2000 tentang Peraturan Desa*

Badan Perwakilan Desa dapat disebut dengan nama lain, maka Mahfud MD mengatakan tidaklah salah jika istilah Badan Perwakilan Desa disamakan dengan istilah Parlemen Desa. Istilah Parlemen Desa semakin relevan jika dikaitkan dengan ketentuan bahwa Badan Perwakilan Desa bersama Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa⁹⁵

Dalam proses penyusunan Peraturan Desa ini di desa Branjang pada prinsipnya dapat dilaksanakan dengan baik, hal ini dikarenakan terjadinya komunikasi yang baik antara pemerintahan desa dengan BPD walau dalam proses penyusunannya tidak sesuai dengan peraturan daerah yang berlaku.

Dalam kaitan dengan inisiatif datangnya kebutuhan pembuatan Peraturan Desa, BPD hanya pernah sekali menghendaki untuk dibuatnya peraturan Desa tentang pemberian Polisi tidur khususnya di jalan-jalan raya menuju sekolahan, untuk mengantisipasi terjadinya kecelakaan yang terjadi pada anak-anak sekolah. Tetapi oleh pemerintah desa dikatakan bahwa jalan yang akan diberikan polisi tidur adalah jalan

⁹⁵ Dadang Juliantara, *Arus Bawah Demokrasi Otonomi dan pemberdayaan* Desa. Lapera Pustaka utama. Jogjakarta. Tahun 2000. hal 181-182

kabupaten sehingga dalam pembuatannya harus dengan ijin pemerintah kabupaten. Sedangkan dalam pembangunan / pembuatan polisi tidur tidak diperlukan adanya peraturan desa, mengingat hal tersebut tidak membebani masyarakat.

Dalam proses penyusunan dan penetapan peraturan desa yang dilaksanakan di Desa Branjang, diawali dengan pembicaraan secara lisan antara kepala desa dan sekretaris desa dengan Ketua BPD tentang perlunya dibuat peraturan desa guna mengatur sesuatu hal. Setelah Ketua BPD mengiyakan, maka sekretaris desa bersama kepala desa membuat rancangan peraturan desa. Setelah rancangan peraturan desa tersebut selesai dibuat, maka oleh pemerintah desa dibuat undangan kepada seluruh anggota BPD dan Pemerintah desa guna membahas rancangan peraturan desa dimaksud. Dalam pembahasan rancangan peraturan desa, maka pihak pemerintah desalah khususnya sekretaris desa yang selalu aktif dalam memberikan penjelasan kepada seluruh undangan yang hadir dan tidak banyak mendapat pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan rancangan peraturan desa dimaksud. Setelah rancangan disepakati

bersama, maka dibuat keputusan BPD tentang persetujuan Peraturan desa tersebut. Kemudian berdasarkan keputusan BPD tersebut, maka oleh kepala desa peraturan desa tersebut ditanda tangani oleh kepala desa.

Inisiatif penyusunan Peraturan desa di desa Branjang Kecamatan Ungaran hanya berasal dari Kepala Desa dan Sekretaris desa sedangkan dari perangkat desa lainnya tidak pernah terjadi. Hal ini dikarenakan kurangnya minat para perangkat desa dalam meningkatkan pengetahuannya dalam proses penyusunan peraturan desa. Dipihak lain pada pelatihan yang dilakukan ditingkat Kabupaten, peserta yang diundang guna mengikuti pelatihan hanyalah Kepala Desa dan Sekretaris Desa serta 2 orang anggota BPD, sehingga perangkat desa lainnya yang belum pernah mengikuti kegiatan pelatihan, tidak mengetahui bagaimana seharusnya proses pembuatan Peraturan desa itu harus dilakukan.

Karena umur BPD yang masih tergolong muda, dimana pembentukan BPD di desa Branjang pada tahun 2001, maka masih banyak masalah yang harus dihadapi oleh Badan Permusyawaratan Desa. Dalam menjalankan

kegiatannya Badan Permusyawaratan Desa belum benar-benar memahami arti pentingnya tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Badan Permusyawaratan Desa Branjang masih menganut faham kemasyarakatan artinya masih ada perasaan yang dalam bahasa jawa dinamakan ewuh pekewuh atau dalam bahasa indonesia dapat diartikan sebagai perasaan sungkan. Hal ini sangat jelas tidak relevan dengan fungsi BPD yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Perwakilan Desa, khususnya dalam pasal 15 dinyatakan bahwa fungsi Badan Perwakilan Desa adalah (a). *mengayomi*, yaitu menjaga kelastarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan. (b). *Legislasi* yaitu merumuskan dan menetapkan Peraturan Desa bersama-sama Pemerintah Desa (c) *pengawasan* yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Balanja Desa serta Keputusan Desa. (d) *penampung aspirasi masyarakat* yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada Pejabat atau instansi yang berwenang.

Dalam pembuatan peraturan Desa BPD desa Branjang terkesan pasif. Karena keterbatasan pengetahuan para anggotanya dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pemahaman tehnik dan cara penyusunan Peraturan Desa. Hal ini dikarenakan anggota BPD selama ini hanya mendapatkan pelatihan satu kali oleh Pemerintah Kabupaten Semarang bersama-sama dengan Kepala Desa dan sekretaris Desa. Sehingga pemahaman dalam pembuatan peraturan Desa masih sangat kurang.

Hal ini dapat dilihat tidak adanya pembahasan secara khusus oleh BPD terhadap rancangan peraturan desa yang dilontarkan oleh pihak pemerintah desa. Dalam pembahasan khusus inilah letak arti pentingnya Badan Permusyawaratan Desa dalam penyusunan dan penetapan Peraturan desa. Karena dalam rapat khusus itulah akan ditentukan perlu tidaknya dibuat suatu peraturan desa. Pembahasan yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa terhadap Rancangan peraturan desa hanya dilakukan sekali, yaitu bersama-sama dengan pemerintah desa.

b. Masalah-Masalah Yang Dihadapi BPD Dalam Melaksanakan Fungsi Fungsinya

1. Mengayomi

Pengertian Mengayomi menurut Penjelasan Perda Nomor 4 tentang Pembentukan Badan Perwakilan Desa pasal 15 ayat (1) huruf a adalah menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan. Dalam hal menjaga kelestarian dan adat istiadat di desa Branjang tidak mengalami permasalahan yang cukup berarti, hal ini dikarenakan kepala desa dan ketua BPD selalu memberikan pengarahan-pengarahan kepada masyarakat pada setiap kesempatan, khususnya dalam majelis Ta'lim dan remaja masjid yang ada di desa Branjang. Hal ini secara kebetulan ketua BPD adalah seorang tokoh agama di Desa Branjang.

Tetapi Kepala Desa dan BPD memberikan perhatian khusus kepada generasi muda yang bekerja di kota-kota besar yang menjelang hari raya Idul Fitri mereka berbondong-bondong mudik membawa informasi, gaya hidup maupun trend yang

bertentangan dengan adat istiadat desa Branjang, misalnya adalah membawa obat-obatan terlarang, narkoba dll.

2. Pengawasan

Pengawasan dalam hal ini meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Balanja Desa serta Keputusan Kepala Desa.

Pengawasan yang dilakukan oleh BPD dalam pelaksanaan peraturan desa belum pernah sampai ketinggian pemberian sanksi. BPD dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan suatu peraturan desa atau keputusan kepala desa sering dilakukan secara lisan kepada kepala desa atau sekretaris desa dalam setiap kesempatan dan dijawab secara lisan pada kesempatan yang sama pula, kecuali pertanggungjawaban kepala desa kepada BPD. Dalam penjelasan umum (10) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 disebutkan “ Kepala Desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau walikota melalui Camat. Kepada BPD, Kepala desa wajib memberikan

keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud”.

Pertanggungjawaban kepala Desa kepada BPD telah dilaksanakan 3 (tiga) kali yaitu tahun 2001, 2002, dan 2003 , dan dapat diterima oleh BPD. Sedangkan pada saat berlakunya Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka pertanggungjawaban kepala desa sudah dilakukan kepada Bupati melalui Camat. Kepada BPD kepala desa hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban yang hanya berisi pokok pokok keuangan desa.

Tujuan pembuatan laporan pertanggung jawaban ini adalah untuk mengetahui sejauhmana akuntabilitas kinerja aparatur pemerintah desa, baik laporan yang menjadi kebijakan desa maupun laporan yang berhubungan dengan tingkat keberhasilan maupun kegagalan pelaksanaan kegiatan program.

3. Menampung Aspirasi Masyarakat

Pasal 15 ayat (1) huruf d Perda 4 tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Perwakilan Desa disebutkan bahwa yang dimaksud dengan menampung aspirasi yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada Pejabat atau instansi yang berwenang. Dalam hal menampung aspirasi masyarakat, BPD tidak secara khusus melakukan kegiatan dalam rangka menampung aspirasi. mereka hadir dalam rapat rapat RT/RW sebagai warga masyarakat , dan pada saat itulah BPD mendapatkan informasi apa yang diinginkan atau diharapkan oleh masyarakat.

Secara khusus BPD dapat menampung aspirasi masyarakat melalui mekanisme membuat surat kepada Kepala Desa untuk menghadirkan masyarakat apabila ingin meminta informasi kepada masyarakat tentang sesuatu hal, inipun harus didampingi oleh pemerintah desa.

Sehingga permasalahan permasalahan yang mereka dapatkan hanya masalah yang terjadi di sekitar tempat tinggal mereka. Informasi yang diperoleh akan disampaikan dalam rapat rutin BPD

yang dilaksanakan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) bulan . Tetapi pada kenyataannya rapat rutin tersebut tidak dilaksanakan secara kontinyu.

c. Faktor-Faktor yang mempengaruhi Pelaksanaan fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa

1. Keuangan

Pasal 20 Peraturan Daerah nomor 4 tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Perwakilan Desa menyebutkan bahwa :

Ayat (1) Untuk keperluan kegiatan sidang BPD disediakan biaya sesuai dengan kemampuan keuangan desa yang dikelola oleh sekretaris BPD.

Ayat (2) biaya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan setiap tahun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pasal tersebut di atas mengandung pengertian bahwa kegiatan operasional BPD seharusnya dibiayai oleh Desa tetapi kepada kenyataannya desa tidak mampu untuk memberikan biaya operasional yang diminta BPD.

Sedangkan di desa Branjang BPD tidak mendapatkan bantuan dikarenakan minimnya Pendapatan desa.

2. Sumber Daya Manusia (SDM)

Secara lengkap sumber daya anggota BPD

Branjang dapat dilihat dalam tabel 7 di bawah ini :

Tabel 7

Sumber Daya Manusia BPD Branjang

NO	N A M A	PENDIDIKAN	JABATAN	PEKERJAAN
1	Ahsan Q	S1	Ketua	Kepala Sekolah MTs
2	Joko Pitono	S1	Bidang Pemerintahan	Kepala Sekolah SD
3	Sumaryono	SLTP	Bidang Kemasyarakatan	Tani
4	Arifin	SLTA	Anggota	Guru
5	Solih	SLTA	Anggota	Guru
6	Iskak Santoso	SLTP	Anggota	Swasta
7	Amat Tulkah	SLTA	Anggota	Guru
8	Marjuni	S1	Anggota	Guru
9	Muttaqin	SLTA	Anggota	Tani
10	Mawahib	S1	Anggota	Guru
11	Sugeng	SLTA	Anggota	TU SLTA

Tingkat Pendidikan para anggota BPD desa branjang dapat dikatakan cukup memadai , dari 11 anggota terdapat 4 orang atau sebesar 36,36 % orang yang berpendidikan S1 , 5 orang atau sebesar 45,45 % berpendidikan SLTA dan hanya 2 orang atau sebesar 18,18 % berpendidikan SLTP.

Sedangkan dilihat dari Pekerjaan anggota BPD desa branjang sebagian besar adalah tenaga pendidik yaitu sebanyak 7 orang atau sebesar 63,64 % , 1 orang

atau sebesar 0,91 % adalah tenaga administrasi pada sebuah SLTA, 2 orang 1,82 % tani dan 1 orang atau sebesar 0,91% swasta . Permasalahan yang timbul adalah kesempatan mereka dalam melaksanakan kegiatan pada pagi dan siang hampir tidak bisa dilaksanakan karena kebanyakan dari mereka adalah sebagai guru atau pegawai, sehingga kantor sekretariat BPD pada siang hari selalu kosong tanpa anggota BPD yang hadir sesuai jadwal piket yang telah dibuat oleh Pimpinan BPD, yaitu hanya setiap senin.

Jadual piket yang hanya dilakukan pada hari senin dikaitkan dengan adanya rapat seninan yang dilakukan oleh pemerintah desa yang dipimpin oleh kepala desa dan dihadiri oleh seluruh perangkat desa, sehingga diharapkan BPD juga mengetahui permasalahan-permasalahan yang ada di pemerintah desa serta khususnya yang ada di masyarakat, yang disampaikan oleh perangkat dalam kesempatan rapat tersebut.

Tingkat pemahaman anggota BPD terhadap pelaksanaan tugas dan fungsinya kurang, karena sebagian besar anggota BPD adalah pendidik sehingga pengetahuan tentang manajemen pemerintahan

terutama pelaksanaan pemerintahan desa kurang banyak dimengerti, selain itu seharusnya BPD bersikap aktif dalam mencari dan menampung aspirasi masyarakat dalam setiap kesempatan misalnya menghadiri dalam rapat-rapat atau pertemuan RT/RW. Karena dalam rapat-rapat RT/RW itulah permasalahan yang terjadi dalam masyarakat dapat diserap secara langsung oleh BPD.

3. Dampak Pemilihan Kepala Desa (Pilkades)

Dampak Pemilihan Kepala Desa (Pilkades), di desa branjang menimbulkan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala Desa yang saat ini sedang menjabat adalah bukan pilihan salah seorang anggota BPD, sehingga hampir pada setiap kesempatan yang bersangkutan tidak hadir dalam kegiatan Pemerintahan Desa dengan berbagai alasan. Hal ini cukup mengganggu jalannya kegiatan BPD pada khususnya dan kegiatan Pemerintahan Desa pada umumnya.

B. Pembahasan Masalah

1. Gambaran Umum Kabupaten Semarang

Kabupaten Semarang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 1950 tentang

Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam lingkungan Propinsi Jawa Tengah. Kabupaten Semarang secara geografis berada pada posisi $110^{\circ} 14' 54,75''$ sampai dengan $110^{\circ} 39' 3''$ Bujur Timur dan $7^{\circ} 3'57'' - 7^{\circ} 30'$ Lintang Selatan dengan batas-batas administrasi :

- o Sebelah Utara : Kota Semarang dan Kabupaten Demak
- o Sebelah Selatan : Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Magelang.
- o Sebelah timur : Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Grobogan.
- o Sebelah Barat : Kabupaten Temanggung dan Kabupaten Kendal.

Dan ditengah-tengah wilayah Kabupaten Semarang terdapat wilayah Kota Salatiga.

Rata rata ketinggian tempat di wilayah Kabupaten Semarang adalah 607 m di atas permukaan laut. Daerah terendah terletak di desa Candirejo Kecamatan Ungaran sedangkan daerah tertinggi terletak di desa Batur Kecamatan Getasan.

Curah hujan tertinggi selama tahun tahun 2004 terdapat di wilayah Kecamatan Tengaran sebanyak 3,451 mm dan terendah di wilayah Kecamatan Bringin sebanyak

1.192 mm, sedangkan untuk hari hujan terbanyak terdapat di wilayah Kecamatan Bawen sebanyak 180 hari dan terendah di wilayah Kecamatan Bringin sebanyak 83 hari.

Luas Wilayah Kabupaten Semarang adalah sebesar 95.020,674 Ha atau sekitar 2,92 dari luas propinsi Jawa Tengah. Luas yang ada terdiri dari 24.478 Ha (25,76 %) lahan sawah dan 70.542,6740 Ha (74,24 %) bukan lahan sawah. Jumlah penduduk Kabupaten Semarang 844.889 orang dengan kepadatan penduduk sebesar 889 jiwa setiap kilometer persegi. Kecamatan yang sebagian besar merupakan perkotaan memiliki kepadatan penduduk yang tinggi dibandingkan dengan kecamatan yang wilayahnya masih merupakan daerah pedesaan. Wilayah Terpadat di Kabupaten Semarang adalah Kecamatan Ungaran, Ambarawa dan Kecamatan Tengaran dengan kepadatan masing-masing sebesar 1.561, 1.486 dan 1.204 jiwa/km.

Secara administrasi wilayah Kabupaten Semarang terbagi dalam 17 Kecamatan. Wilayah tersebut terdiri dari 208 Desa dan 27 Kelurahan, 1.513 Rukun Warga (RW) dan 6.203 Rukun Tetangga (RT), yang secara rinci dapat dilihat dalam tabel 8 dihalaman berikut ini :

Tabel 8

**Pembagian Wilayah Administrasi Kabupaten Semarang
Dirinci Perkecamatan Tahun 2005**

NO	KECAMATAN	DESA	KELURAHAN	RW	RT
1	Getasan	13	-	46	344
2	Tengaran	15	-	129	435
3	Susukan	13	-	106	393
4	Kaliwungu	11	-	91	260
5	Susruh	17	-	97	497
6	Pabelan	17	-	103	339
7	Tuntang	16	-	109	428
8	Banyubiru	10	-	86	279
9	Jambu	10	1	69	293
10	Sumowono	16	-	80	204
11	Ambarawa	7	11	118	533
12	Bawen	10	2	81	363
13	Bringin	16	-	67	321
14	Bancak	9	-	53	141
15	Pringapus	8	1	59	287
16	Bergas	9	4	75	352
17	Ungaran	11	10	144	734
JUMLAH		208	27	1.513	6.203

Sebagai tindak lanjut Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pasal 111 yang menyebutkan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai desa dan kelurahan ditetapkan dengan Peraturan

Daerah kabupaten/kota berdasarkan Pedoman umum yang ditetapkan oleh Pemerintah. Pemerintah telah menetapkan :

1. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2001 tentang Penataan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau sebutan Lain.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Pencabutan Beberapa Peraturan Menteri Dalam Negeri Mengenai Pelaksanaan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa.
3. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 63 Tahun 1999 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Dan Penyesuaian Peristilahan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Dan Kelurahan.
4. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

Pasal 238 Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa :

Ayat (1) Semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintah daerah sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini dinyatakan tetap berlaku⁹⁶.

⁹⁶ Bagian Pemerintahan Desa Setda Kabupaten Semarang, *Undang Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah.2005*

Sehubungan dengan pasal tersebut , maka pemerintah Kabupaten dalam pengaturan pemerintahan desa tetap menggunakan perda yang ada. Tetapi dalam hal-hal terdapat pertentangan dengan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, maka yang digunakan adalah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Pedoman atau Peraturan Daerah yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Kabupaten Semarang , adalah:

1. Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Perwakilan Desa.
2. Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2000 tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pemerintahan Desa.
3. Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 2000 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengesahan, Pelantikan, Pemberhentian Sementara Dan Pemberhentian Kepala Desa.
4. Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 2000 tentang Tata Cara, Pencalonan, Pemilihan dan atau Pengangkatan Perangkat Desa.
5. Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2000 tentang Peraturan Desa.

6. Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2000 tentang Sumber Pendapatan Desa.
7. Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2000 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
8. Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa Dan Perangkat Desa.
9. Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan, Penghapusan atau Penggabungan Desa.
10. Peraturan Daerah Nomor 13 tahun 2000 tentang Kerja Sama Antar Desa.
11. Peraturan Daerah Nomor 14 tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan di Desa dan Kelurahan.
12. Peraturan Daerah Nomor 15 tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan dan Penggabungan Desa/Kelurahan.

Peraturan Daerah sebagaimana tersebut di atas merupakan dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Namun perlu ditindaklanjuti dengan Peraturan Desa sebagai pelaksanaannya di desa. Adapun Peraturan Desa dimaksud tidak boleh bertentangan dengan Peraturan daerah

Kabupaten Semarang. Berdasarkan pasal 3 ayat (7) Tap MPR Nomor / III/ MPR / 2000 menyebutkan bahwa ;

“ Peraturan Desa atau yang setingkat dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan”.⁹⁷

Berdasarkan hal tersebut di atas, Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud telah dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Semarang dan tercantum dalam Peraturan Daerah nomor 8 tahun 2000 tentang Peraturan Desa.

Dalam pasal 4 ayat (1) Tap MPR No. III/MPR/2000 menyebutkan “ Sesuai dengan Tata Urutan peraturan perundangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi ”⁹⁸

2. Pemerintahan Desa.

Sejalan dengan perubahan dan pengaturan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah, maka penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pengaturannya didasarkan pada pemikiran

⁹⁷ Biro Otonomi Daerah, Propinsi Jawa Tengah, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum*, Tahun 2000.

⁹⁸ *ibid.* Hal 3

keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat. Otonomi desa harus dipahami sebagai kewenangan desa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai kondisi dan social budaya masyarakat setempat. Pemahaman bahwa posisi desa memiliki arti otonomi asli yang sangat strategis memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.

“Visi yang harus dikembangkan adalah terwujudnya otonomi desa yang kuat untuk mendukung otonomi daerah. Sedangkan misinya adalah (1) mewujudkan kemandirian pemerintahan desa; (2) mewujudkan kemandirian Badan permusyawaratan Desa; (3) memantapkan sumber pendapatan, kekayaan dan keuangan desa; (4) meningkatkan peran aktif lembaga adapt dan kemasyarakatan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa; (5) mewujudkan demokrasi pemerintahan; (6) meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dengan berlandaskan pada nilai-nilai social budaya yang berlaku pada masyarakat setempat.”⁹⁹

Pasal 1 angka 1 perda Kabupaten Semarang nomor 5 tahun 2000 tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa disebutkan bahwa 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 Semarang¹⁰⁰. Dengan demikian berdasarkan Peraturan Daerah tersebut Desa di Kabupaten Semarang merupakan desa yang otonom karena memiliki kewajiban untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat rumah tangganya sendiri.

Sedangkan pada pasal 1 angka 4 disebutkan bahwa Pemerintahan Desa adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa¹⁰¹. Kedua lembaga tersebut pada prinsipnya dipilih oleh masyarakat dan harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada masyarakat. Hal tersebut merupakan pelaksanaan demokrasi, walau dalam praktek penyelenggaraan ditakdirkan untuk bersifat illusive dan impossible.¹⁰² Illusive sebab Kepala desa maupun BPD tidak pernah secara langsung bertanggung jawab kepada masyarakat, sedangkan imposible terkait pemilihan kepala desa dan BPD dilakukan oleh rakyat.

⁹⁹ Taufik Effendi, *Pokok-Pokok Pengarahan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Dalam Lokakarya nasional Sistem Informasi Pedesaan*, Jakarta, 17 April 2006. Hal 3

¹⁰⁰ Bagian Hukum Setda Kabupaten Semarang, *Himpunan Lembaran Daerah Kabupaten Semarang, perda Kabupaten Semarang nomor 5 tahun 2000 tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa tahun 2000*, hal 2

¹⁰¹ Ibid,

¹⁰² Riswanda Imawan, *Faktor-faktor Yang Menghambat Peran DPR-RI*, Rajawali, 1993, Hal 75

Pada pasal yang sama angka 2 disebutkan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa¹⁰³. Sedangkan Perangkat Desa terdiri dari:

1. Unsur staf, yaitu Sekretariat desa sebagai unsur pelayanan;
2. Unsur Pelaksana yaitu Unsur Pelaksana teknis lapangan;
3. Unsur Wilayah yaitu Unsur Pembantu Kepala Desa di wilayah bagian desa dengan sebutan Kepala Dusun atau dengan sebutan lain sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.

Pasal 9 huruf a Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 5 Tahun 2000 Tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa menyebutkan bahwa Kepala Desa berkedudukan sebagai pimpinan organisasi Pemerintah Desa, bertanggung jawab dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Desa dan urusan Pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban serta menumbuh kembangkan jiwa dan semangat gotong royong masyarakat.

Tugas Kepala Desa disebutkan dalam pasal 14 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 5 Tahun

¹⁰³ Ibid,

2000 Tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa adalah sebagai berikut:

- a. Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- b. Membina kehidupan masyarakat Desa.
- c. Membina Perekonomian Desa.
- d. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa.
- e. Mendamaikan perselisihan masyarakat di Desa.
- f. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.
- g. Mengajukan Rancangan Peraturan Desa dan bersama Badan Perwakilan Desa menetapkannya sebagai Peraturan Desa.
- h. Menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan.¹⁰⁴

Selain itu Kepala Desa juga melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Dalam hal mendamaikan perselisihan Kepala Desa dibantu oleh perangkat desa dan Lembaga Kemasyarakatan Desa, dan keputusan yang disepakati bersifat mengikat kepada pihak-pihak yang berselisih. Serta dalam melaksanakan tugas-tugasnya , Kepala Desa wajib bersikap dan bertindak

adil, tidak diskriminatif serta tidak mempersulit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan pasal 31 ayat (1), Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 6 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengesahan, Pelantikan, Pemberhentian Sementara dan Pemberhentian Kepala Desa Calon Kepala Desa terpilih ditetapkan dalam Keputusan BPD berdasarkan Berita Acara Hasil Pemungutan Suara dan Penghitungan suara dari Panitia Pemilihan dan diusulkan oleh BPD kepada Bupati Semarang untuk diterbitkan Keputusan Bupati Semarang tentang Pengesahan Kepala Desa Terpilih¹⁰⁵. Pelaksanaan pemilihan kepala desa harus dilaksanakan secara jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia. Kepala Desa memiliki masa jabatan 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali untuk sekali masa jabatan berikutnya atau paling lama 2 (dua) kali masa jabatan secara berturut-turut. Dan apabila kepala desa telah menjabat 2 (dua) kali berturut-turut, maka kepala desa tersebut dapat mencalonkan kembali setelah selang 1 (satu) periode masa jabatan.

¹⁰⁴Ibid, hal 6

¹⁰⁵ Bagian Hukum Setda Kabupaten Semarang, *Himpunan Lembaran Daerah Kabupaten Semarang, Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 6 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengesahan, Pelantikan, Pemberhentian Sementara dan Pemberhentian Kepala Desa*, hal 11

Kepala Desa yang melalaikan tugasnya sehingga merugikan Negara atau Daerah dan masyarakat Desa atau melakukan perbuatan melawan hukum dan atau norma-norma yang hidup dan berkembang di Desa yang bersangkutan dikenakan tindakan administratif berupa tegoran, pemberhentian sementara dan atau pemberhentian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Perda nomor 6 tahun 2000 pasal 43 bahwa Kepala Desa diberhentikan oleh Bupati atas usul Badan Perwakilan Desa. Kepala Desa diberhentikan karena :

- a. Meninggal dunia ;
- b. Mengajukan permintaan sendiri ;
- c. Berakhir masa jabatan dan telah dilantik Kepala Desa yang baru ;
- d. Tidak lagi memenuhi syarat ;
- e. Melanggar sumpah atau janji sebagai Kepala Desa ;
- f. Melakukan tindakan-tindakan yang menghilangkan kepercayaan penduduk desa terhadap kepemimpinannya sebagai kepala desa ;
- g. Melanggar salah satu larangan Kepala desa; dan atau
- h. Sebab-sebab lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Desa dibantu oleh Sekretariat desa yang terdiri dari Sekretaris desa atau carik yang memimpin sekretariat dan Kepala Urusan. Adapun kepala urusan ini pada setiap desa tidak harus sama jumlahnya, tetapi disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat serta kemampuan keuangan desa, dengan ketentuan paling sedikit 3 (tiga) Kepala urusan dan paling banyak 5 (lima) Kepala urusan. Jumlah, nama Pelaksana teknis disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Begitu pula dengan Unsur Wilayah yang disebut Kepala dusun.

Organisasi Pemerintah Desa ditetapkan oleh Kepala Desa atas persetujuan BPD. Organisasi Pemerintah Desa menurut Perda Kabupaten Semarang nomor 5 tahun 2000 tentang pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa pasal 3 terdiri dari Kepala Desa, Sekretariat Desa, Unsur Pelaksana Tehnis serta Kepala Dusun. Yang masing-masing memiliki tugas pokok dan fungsi.

Sekretaris Desa mempunyai tugas menyelenggarakan pembinaan dan pelaksanaan administrasi pemerintahan,

pembangunan dan kemasyarakatan serta memberikan pelayanan ketatausahaan kepada kepala desa.

Kepala Urusan mempunyai fungsi melaksanakan pencatatan, pengumpulan dan pengolahan data / informasi yang menyangkut bidang tugasnya masing masing.

Fungsi pelaksana teknis adalah melaksanakan kegiatan pengumpulan dan pengolahan data/informasi serta evaluasi yang menyangkut bidang teknis tugasnya.

Tugas Kepala dusun adalah melaksanakan tugas-tugas operasional pemerintah desa dalam wilayah kerjanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan Fungsi Kepala Dusun adalah :

- a) Membantu melaksanakan tugas kepala desa ;
- b) Melaksanakan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta ketentraman dan ketertiban;
- c) Melaksanakan keputusan dan kebijakan kepala desa ;
- d) Membina dan meningkatkan swadaya dan kerukunan masyarakat;
- e) Melakukan kegiatan penyuluhan program pemerintah, pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten, dan
- f) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan kepala desa sesuai dengan bidang tugasnya.

Pengangkatan Perangkat Desa yang diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 7 tahun 2000 tentang Tentang Tata Cara Pencalonan , pemilihan dan atau Pengangkatan Perangkat Desa, menyebutkan bahwa Perangkat Desa diusulkan dan diangkat oleh Kepala Desa. Pengangkatan tersebut berdasarkan atas persetujuan Badan Permusyawaratan Desa dari hasil penilaian kemampuan di bidang pengetahuan umum maupun prestasi, dedikasi, loyalitas dan sikap tidak tercela.

Perangkat Desa yang melalaikan tugasnya sehingga merugikan Negara, Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa dan masyarakat pada umumnya atau melakukan perbuatan melawan hukum dan atau norma-norma hidup yang berkembang di desa yang bersangkutan dikenakan tindakan administratif berupa tegoran, pemberhentian sementara dan atau pemberhentian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

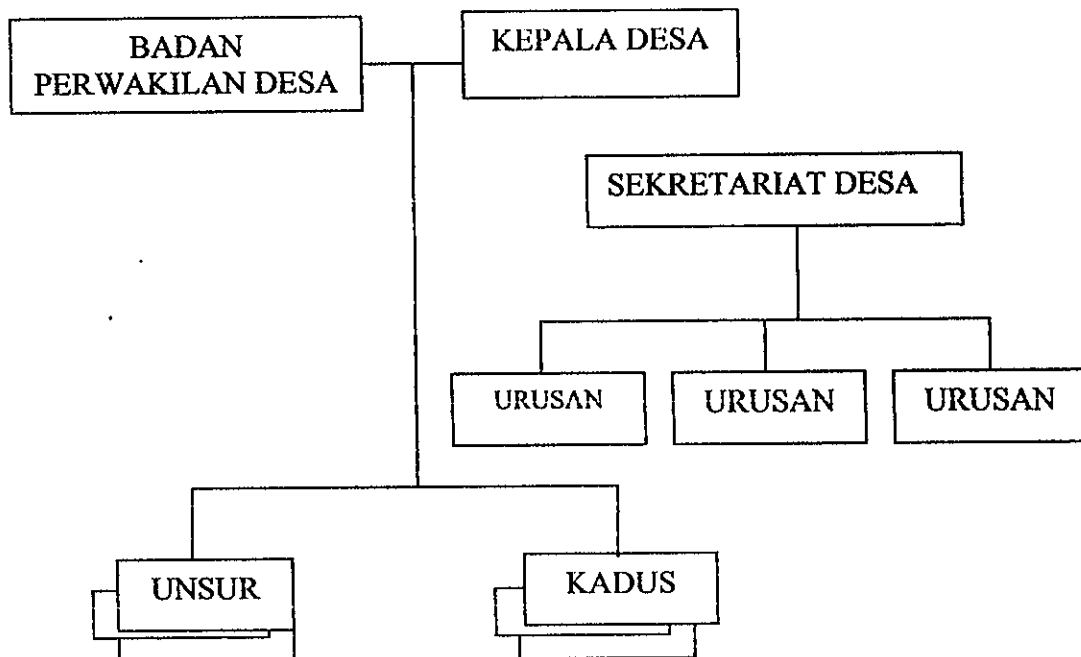
Perangkat Desa dapat diberhentikan oleh Kepala Desa atas dasar persetujuan Badan Permusyawaratan Desa karena:

- a. Meninggal dunia
- b. Telah berusia 56 tahun
- c. atas permintaan sendiri

- d. telah diangkat pejabat yang baru
- e. Tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana telah ditentukan
- f. Tindakan-tindakannya yang menghilangkan kepercayaan penduduk desa terhadap kepemimpinannya sebagai perangkat desa, atau tertangkap tangan melakukan tindak pidana;
- g. Perangkat desa yang diduga atau patut diduga melanggar salah satu larangan sebagaimana dimaksud pasal 14, diberhentikan dari jabatannya yang didahului dengantegoran tertulis sebanyak 2 (dua) kali. Dan masing-masing tegoran tenggang waktunya 1 (satu) bulan ;dan
- h. Diangkat sebagai kepala desa dan atau bekerja sebagai Pegawai Negeri, TNI, perusahaan swasta yang berbadan hukum.

BAGAN STRUKTUR ORGANISASI PEMERINTAH DESA

(Lampiran Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 5 Tahun 2000 tentang Pedoman Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pemerintahan Desa)



3. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Desa yang merupakan kesatuan masyarakat hukum dan diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal usul, maka desa dapat melakukan perbuatan hukum privat maupun hukum publik, mengadakan perjanjian, memiliki kekayaan, dan berdasarkan hak asal-usulnya kepala desa berwenang menyelesaikan perkara/sengketa.¹⁰⁶

Lebih lanjut dikatakan juga bahwa :
“Dari sisi demokrasi (aspek internal desa), demokratisasi desa mengalami lompatan yang luar biasa, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah

¹⁰⁶ Rakhmat Bowo Soeharto, *Otonomi Desa Pasca Reformasi Dalam Kerangka Hukum Tata Negara, Seminar Dinamika Desa di Era Otonomi Daerah*, Pusat kajian Kebijakan dan Strategi Pembangunan FISIP UNDIP, Semarang, 27 Maret 2006. Hal.6

membuka ruang politik yang lebih inklusif dengan memotong sentralisme dan otoritarianisme dari tangan kekuasaan kepala desa. Keberadaan BPD yang menjadi aktor baru pendorong demokrasi, telah mengurangi dominasi kepala desa. Keberadaan lembaga ini akan menjadi pendorong bagi tumbuhnya demokrasi desa, yaitu sebagai artikulasi aspirasi dan partisipasi masyarakat dan sebagai alat kontrol yang efektif terhadap pemerintahan desa.¹⁰⁷

Badan Perwakilan Desa yang selanjutnya disebut BPD adalah Badan Perwakilan yang terdiri dari pemuka-pemuka masyarakat yang ada di desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa¹⁰⁸

Badan Permusyawaratan Desa dibentuk melalui pemilihan langsung oleh masyarakat desa setempat yang memenuhi syarat yaitu :

1. Terdaftar secara sah sebagai penduduk desa setempat ;
2. Telah berumur 17 tahun atau pernah menikah/kawin;
dan
3. Tidak sedang menjalani hukuman penjara atau kurungan.

¹⁰⁷ Ibid,

¹⁰⁸ Bagian Hukum setda Kab.Semarang, *Himpunan Lembaran Daerah Kabupaten Semarang,tahun 2000*, Perda Nomor 4 tahun 2000 , hal 2

Sedangkan Anggota Tetap dan Anggota Antar Waktu disahkan dengan Keputusan Bupati Semarang dan seluruhnya telah terbentuk pada tahun 2001.

Adapun syarat untuk dapat menjadi anggota BPD adalah :

1. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. Setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
3. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan seorang yang terlibat langsung atau tidak langsung dalam G.30.S / PKI atau organisasi terlarang lainnya;
4. Berpendidikan paling rendah Sekolah Lanjutan tingkat Pertama;
5. Berumur paling rendah 25 tahun;
6. Sehat jasmani dan rohani;
7. Berkelakuan baik, jujur dan adil;
8. Tidak sedang dalam proses karena melakukan perbuatan yang diancam dengan pidana penjara;
9. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara, kurungan dan atau denda karena melakukan tindakan pidana;

10. Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan Keputusan Pengadilan Tingkat Pertama;
11. Mengenal desanya dan dikenal masyarakat serta bertempat tinggal terakhir paling singkat 2 (dua) tahun tidak terputus-putus;
12. Yang bersangkutan bukan Perangkat Desa; dan
13. Bersedia dicalonkan menjadi anggota BPD.

Jumlah anggota BPD ditentukan berdasarkan besarnya jumlah penduduk desa. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 04 Tahun 2000 Tentang Pedoman Pembentukan BPD pasal 2 menentukan bahwa:

- a. Jumlah penduduk sampai dengan 1.500 jiwa, 5 orang anggota
- b. Jumlah penduduk 1.501 sampai dengan 2.000 jiwa, 7 orang anggota
- c. Jumlah penduduk 2001 sampai dengan 2500 jiwa, 9 orang anggota
- d. 2.501 sampai dengan 3.000 jiwa, 11 orang anggota
- e. Jumlah penduduk lebih dari 3.000 jiwa, 13 orang anggota.

Setelah dilakukan penjaringan bakal calon dan dilakukan seleksi, maka ditentukan calon-calon anggota

yang dapat mengikuti pemilihan Anggota BPD. Jumlah calon anggota sebanyak-banyaknya dua kali lipat dari jumlah anggota Badan Perwakilan Desa sesuai dengan ketentuan pasal 2 tersebut di atas. Hal ini dimaksudkan bahwa, separuh dari jumlah calon sesuai dengan urutan besarnya perolehan suara menjadi anggota antar waktu apabila sewaktu-waktu terjadi kekosongan pada Anggota Badan Perwakilan Desa. Pemilihan Anggota Badan Perwakilan Desa dilakukan secara bebas, rahasia dan langsung oleh masyarakat desa setempat. Calon terpilih ditetapkan berdasarkan daftar urutan perolehan suara terbanyak.

Masa keanggotaan Badan Perwakilan Desa menurut pasal 24 Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 04 Tahun 2000 ditetapkan selama 6 (enam) tahun sejak tanggal pelantikan dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa bhakti.

Keanggotaan Badan Perwakilan Desa berhenti karena,

- a) Meninggal dunia;
- b) Mengajukan permintaan sendiri;
- c) Berakhir masa bhaktinya;
- d) Tidak lagi memenuhi syarat dan atau melanggar sumpah
/ janji;

- e) Tidak lagi bertempat tinggal di desa yang bersangkutan ;
- f) Melanggar salah satu larangan anggota BPD ;
- g) melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.¹⁰⁹

Penggantian anggota antara waktu diambilkan dari lanjutan daftar urutan perolehan suara pada pemilihan anggota Badan Permusyawaratan Desa, dan dilakukan dalam rapat yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua.

Badan Permusyawaratan Desa memiliki kedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Desa. Kedudukan sejajar maksudnya adalah, kedudukan Badan Permusyawaratan Desa tidak lebih tinggi dan tidak lebih rendah dan bukan merupakan bagian dari Pemerintah desa. Sedangkan yang dimaksud dengan mitra disini adalah dalam melaksanakan tugas fungsinya Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah Desa wajib saling hormat menghormati, bantu-membantu, serta saling mengisi guna tercapainya penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang berdaya guna. BPD bukan merupakan bagian dari pemerintah desa. BPD tidak berkedudukan lebih tinggi dan atau lebih rendah dari pemerintah desa.

Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa se Kecamatan Ungaran Kabupaten Semarang menurut data yang terhimpun di Bagian Pemerintahan Desa Setda Kabupaten Semarang yang terdiri dari 11 desa adalah sebanyak 129 orang dengan komposisi dengan rincian sebagai berikut:

a. Rincian anggota Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan kelompok usia.

Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan rincian kelompok usia dapat dilihat dalam tabel 9 berikut ini :

Tabel 9

Komposisi Anggota Badan Permusyawaratan Desa se Kecamatan Ungaran Kabupaten Semarang Berdasarkan Kelompok Usia

NO	DESA	KELOMPOK USIA							JML
		25-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	
1.	Branjang	1	4	-	2	2	2	-	11
2.	Keji	2	2	2	1	-	-	-	7
3.	Gogik	4	-	4	2	1	-	-	11
4.	Lerep	3	3	2	1	4	-	-	13
5.	Kawengen	5	6	-	2	-	-	-	13
6.	Kalisidi	1	4	3	1	2	2	-	13
7.	Mluweh	4	4	2	3	-	-	-	13
8.	Kalikayen	3	3	3	-	-	-	-	9
9.	Nyatnyono	-	7	4	1	1	-	-	13
10.	Leyangan	3	6	1	2	-	1	-	13
11.	Kalongan	3	5	2	1	1	1	-	13
	Jumlah	29	44	23	16	11	6	-	129
	Prosentasc	23,48	34,11	17,83	12,4	8,53	4,65	0	100

Sumber : Bagian Pemerintahan Desa Setda Kab.Semarang, 2005.

Pada tabel 2 menunjukkan anggota Badan Perwakilan Desa berdasarkan usia 25 – 30 tahun : 23,48 % : 31 – 35 tahun : 34,11 % : 36 – 40 tahun : 17,83 % : 41 – 45 tahun : 12,4 % : 46 – 50 tahun 8,53 % : 51 – 55 tahun : 4,65 % dan 56 – 60 tahun : 0 %.

Dari data tersebut di atas anggota BPD yang berusia 25 – 45 tahun sebanyak 86,82 % dan sebanyak 13,18 % berusia 46 – 60 tahun, sehingga dapat dikatakan bahwa sebagian besar anggota Badan Permusyawaratan Desa dalam usia produktif. Dengan usia yang demikian akan menunjang atau mendukung kemampuan secara fisik dalam menjalankan tugas-tugas Badan Permusyawaratan Desa seperti, menghadiri pertemuan masyarakat di RT-RT untuk menyerap dan menampung aspirasi masyarakat serta aktif menghadiri rapat-rapat yang diselenggarakan oleh Badan Perwakilan Desa

b. Rincian anggota Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan kelompok Pendidikan

Jumlah anggota Badan Perwakilan Desa berdasarkan kelompok atau tingkat pendidikan dapat dilihat pada tabel 10 di halaman berikut ini:

Tabel 10

**Komposisi Anggota Badan Perwakilan Desa
Se Kecamatan Ungaran Kabupaten Semarang
Berdasarkan Tingkat Pendidikan**

NO	D E S A	PENDIDIKAN					JML
		SD	SLTP	SLTA	DIPL	S1	
1.	Branjang	-	3	4	1	3	11
2.	Keji	-	4	1	1	1	7
3.	Gogik	-	-	6	4	1	11
4.	Lerep	-	-	10	-	3	13
5.	Kawengen	-	2	11	-	-	13
6.	Kalisidi	-	6	6	-	1	13
7.	Mluweh	7	4	2	-	-	13
8.	Kalikayen	3	4	1	-	1	9
9.	Nyatnyono	2	1	6	1	3	13
10	Leyangan	4	3	5	-	1	13
11	Kalongan	2	3	6	-	2	13
	Jumlah	18	30	58	7	16	129
	Prosentase	13,95	23,26	44,96	5,43	12,40	100

Sumber : Bagian Pemerintahan Desa Setda Kab.Semarang, 2005.

Tabel 3 memperlihatkan bahwa dari tingkat pendidikan sebanyak 13,95 % anggota BPD adalah lulusan SD, 23,26 % lulusan SLTP, 44,96 % lulusan SLTA, lulusan Diploma 5,43 % dan sebanyak 12,40 % adalah lulusan Sarjana (S1). Kenyataan ini memberikan asumsi bahwa sumber daya pendidikan anggota Badan Perwakilan Desa cukup memadai, karena dari anggota BPD se Kecamatan Ungaran yang berpendidikan SD dan SLTP berjumlah 48 orang atau 37,21 % dari 129 orang, Hal ini mendukung kemampuan anggota Badan Perwakilan Desa dalam memahami peraturan perundang-undangan dan

wawasan dalam mengelola dan memecahkan masalah. Dalam pemilihan anggota BPD, masyarakat lebih melihat ketokohnya dari pada tingkat pendidikan calon anggota Badan Perwakilan Desa. Disisi lain juga ada sebagian masyarakat yang berpendidikan tinggi tetapi tidak mau dicalonkan dengan alasan kesibukan pekerjaan.

c. Rincian anggota Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan kelompok Pekerjaan

Gambaran jumlah anggota Badan Perwakilan Desa berdasarkan kelompok pekerjaan atau profesi dapat dilihat dalam tabel 11 dihalaman berikut ini berikut:

Tabel 11

**Komposisi Anggota Badan Permusyawaratan Desa
Berdasarkan Pekerjaan**

DESA	PEKERJAAN								JUMLAH
	PNS/TNI/Polri	Pensiunan Purnawirawan	Karyawan BUMN/BUMD	Karyawan Swasta	swasta	Petani	Buruh	Lain-lain	
Branjang	7	-	-	2	-	2	-	-	11
Keji	1	-	-	5	-	1	-	-	7
Gogik	4	-	-	5	1	1	-	-	11
Lerep	5	-	-	6	2	-	-	-	13
Kawengen	5	-	-	1	7	-	-	-	13
Kalisidi	3	-	-	-	10	-	-	-	13
Mluweh	-	-	-	-	13	-	-	-	13
Kalikayen	1	-	-	-	8	-	-	-	9
Nyatnyono	1	-	-	-	12	-	-	-	13
Leyangan	2	-	-	3	8	-	-	-	13
Kalongan	-	-	-	-	13	-	-	-	13
Jumlah	29	-	-	22	74	4	-	-	129
Prosentase	22,48	0	0	17,05	57,37	3,1	0	0	100

Sumber: Bagian Pemerintahan Desa Setda Kab.Semarang, 2005

Dari data yang tercantum dalam tabel 4 tersebut dapat diketahui bahwa untuk profesi atau pekerjaan anggota Badan Permusyawaratan Desa dari PNS / TNI POLRI 22,48 %, Karyawan Swasta 17,05 %, , Petani 3,1 %, dan Swasta sebesar 57,37 %. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa berkaitan dengan lembaga perwakilan tersebut masyarakat memberikan harapan yang cukup besar kepada masyarakat yang mempunyai pekerjaan di swasta karena dianggap memiliki

pengetahuan yang cukup sehingga sangatlah tepat apabila mereka menjadi wakil-wakilnya di dalam lembaga perwakilan tersebut.

a. Tugas dan Wewenang Badan Permusyawaratan Desa.

Pasal 16 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Semarang nomor 4 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Perwakilan Desa disebutkan bahwa tugas dan wewenang Badan Permusyawaratan Desa adalah:

1. Menetapkan calon Kepala desa terpilih berdasarkan laporan dan Berita acara Pemilihan dari Panitia Pemilihan
2. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa kepada Bupati Semarang.
3. Bersama-sama Pemerintah Desa membuat Peraturan Desa.
4. Bersama dengan Pemerintah Desa menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
5. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan keputusan Kepala Desa;

6. Memberikan pendapat, pertimbangan kepada Pemerintah Desa terhadap rencana kerjasama antar desa;
7. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat
8. Memberikan persetujuan atas pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa.

Sedangkan pada ayat (2) dikatakan bahwa Bersama sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf c dan huruf d adalah kebersamaan dalam melaksanakan tugas dan fungsi masing-masing, saling mengisi tetapi tidak boleh overlapping/intervensi.¹¹⁰

Tugas-tugas dan wewenang Badan Permusyawaratan Desa pada huruf a, b, adalah tugas dan wewenang yang melingkupi proses pemilihan, pengangkatan dan pemberhentian kepala desa. Dalam pemilihan kepala desa Badan Permusyawaratan Desa berkedudukan sebagai penanggung jawab pemilihan kepala desa. Untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya Badan Permusyawaratan Desa dapat membentuk Panitia Pelaksana Pemilihan Desa yang

¹¹⁰ Opcit , *Perda Kabupaten Semarang nomor 4 tahun 2000*, hal 15

dipimpin oleh Ketua dan Wakil Ketua Badan Permusyawaratan Desa dan dihadiri oleh Camat atau Pejabat lain yang ditunjuk. Panitia Pelaksana melaksanakan tugas-tugas mulai persiapan pemilihan sampai dengan pemilihan kepala desa. Sedangkan Wewenang Badan Permusyawaratan Desa adalah membentuk tata tertib pemilihan termasuk di dalamnya persyaratan-persyaratan bakal calon, membuat materi ujian dan menguji serta memutuskan calon tetap yang dapat mengikuti pemilihan. Setelah dilakukan pemilihan Badan Permusyawaratan Desa dapat menyetujui dan menetapkan calon terpilih, kemudian mengusulkan kepada Bupati untuk dapat diangkat dan ditetapkan sebagai Kepala Desa.

Sedangkan pada tugas dan wewenang mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa, pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan tugas dan wewenang mengusulkan pemberhentian dan pengangkatan Kepala Desa. Perbedaannya hanya pada tingkat kewenangan pemberhentian dan pengangkatan. Apabila pemberhentian dan pengangkatan Kepala Desa berada pada kewenangan Bupati, maka pemberhentian dan

pengangkatan perangkat desa kewenangan ada pada Kepala Desa. Oleh sebab itu pengusulan pemberhentian dan pengangkatan perangkat desa yang diusulkan oleh Badan Permusyawaratan Desa disampaikan kepada Kepala Desa.

Tugas dan kewenangan Badan Permusyawaratan Desa berikutnya adalah bersama-sama Kepala Desa menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Dalam setiap tahunnya pemerintah Desa menyusun Program Kerja Tahunan Desa dan menyusun Pertanggungjawaban Kepala Desa. Kepala Desa sebagai penyelenggara dan penanggungjawab bidang pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan di tingkat desa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berpedoman pada program kerja yang telah disusun untuk tahun yang bersangkutan serta mempertanggungjawabkan kepada Badan Permusyawaratan Desa.

Dengan demikian penyelenggaraan pemerintah desa yang meliputi pemerintah pembangunan dan kemasyarakatan, Kepala Desa wajib menyusun program kerja pada setiap tahunnya yang kemudian pelaksanaan dipertanggungjawabkan kepada Badan Permusyawaratan desa. Program kerja tahunan desa adalah rencana

kegiatan dan kebijakan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dalam satu tahun anggaran yang ditetapkan dalam Peraturan Desa.

Program kerja tahunan desa meliputi bidang pemerintahan, bidang pembangunan serta bidang kemasyarakatan. Tindak lanjut dari program kerja tahunan desa dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang merupakan rencana operasional tahunan program kerja umum pemerintahan dan pembangunan desa yang dijabarkan dan diterjemahkan kedalam angka-angka rupiah, di satu pihak mengandung perkiraan target pendapatan dan dilain pihak mengandung perkiraan batas tertinggi belanja desa.

Menurut Pedoman Penyusunan Program Kerja Tahunan Desa Terdapat ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

- a. Kepala Desa setiap tahun anggaran diwajibkan untuk menyusun rencana program kerja tahunan desa dan atau kebijakan yang ditetapkan bersama Badan permusyawaratan Desa selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum pelaksanaan tahun anggaran.
- b. Rapat pembahasan rancangan program kerja tahunan desa dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3(dua

pertiga) dari jumlah anggota Badan permusyawaratan Desa, Kepala Desa dan Perangkat Desa yang hasilnya dituangkan dalam Berita Acara

- c. Dalam Penyusunan program kerja tahunan desa dan atau kebijakan Kepala Desa harus memperhatikan kekayaan desa, pendapatan asli desa sendiri, bantuan pemerintah, lain-lain pendapatan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta tingkat kemampuan pemerintah desa.
- d. Program kerja tahunan desa ditetapkan dengan Peraturan Desa setelah mendapatkan persetujuan Badan Permusyawaratan Desa.
- e. Persetujuan Badan Permusyawaratan Desa dituangkan dalam bentuk Keputusan Badan Permusyawaratan Desa.
- f. Dalam melaksanakan Peraturan Desa, Kepala Desa dapat menetapkan petunjuk pelaksanaannya dengan Keputusan Kepala Desa.

Format Program Kerja Tahunan Desa meliputi :

- a. Bab 1, Pendahuluan yang merupakan uraian secara umum sebagai pengantar dan pokok-pokok permasalahan yang belum terselesaikan dalam tahun

yang lalu dan permasalahan yang dihadapi serta upaya pemecahannya.

- b. Bab II Rencana kegiatan bidang urusan pemerintahan desa meliputi bidang pemerintahan, bidang pembangunan dan bidang kemasyarakatan.
- c. Bab III, Rencana kegiatan bidang penyelenggaraan urusan pemerintahan umum meliputi, pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat di wilayah desa, pembinaan ideologi negara, politik dan kesatuan bangsa, pembinaan tertib pemerintahan, pembinaan tugas-tugas pemerintahan lainnya yang ditugaskan oleh pemerintah yang di atasnya serta penyelenggaraan koordinasi fungsional desa.
- d. Bab IV, Rencana kegiatan bidang pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa terdiri dari Bagian Penerimaan dan Bagian Pengeluaran. Bagian Penerimaan terdapat pos-pos pendapatan yaitu sisa lebih perhitungan, pendapatan asli desa, bantuan dari pemerintah, sumbangan pihak ketiga, pinjaman desa dan lain-lain pendapatan yang sah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bagian pengeluaran terdiri dari pengeluaran rutin yang

digunakan untuk pendanaan belanja-belanja yang bersifat mendukung kelancaran pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan desa sehari-hari, dan pengeluaran pembangunan yang digunakan untuk pendanaan belanja-belanja yang bersifat pengadaan atau pembangunan sarana prasarana desa.

Selain tugas-tugas dan wewenang tersebut diatas Badan Permusyawaratan Desa memiliki tugas dan wewenang yang berkaitan erat dengan fungsi Badan Permusyawaratan Desa yaitu bersama-sama Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat serta melaksanakan pengawasan.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya BPD mempunyai hak. Hak BPD adalah :

1. Meminta Pertanggungjawaban Kepala Desa;
2. Meminta Keterangan kepada pemerintah Desa;
3. Mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Desa;
4. Mengajukan pernyataan pendapat;
5. Mengajukan pertanyaan;
6. Mengajukan Rancangan Peraturan Desa; dan
7. Menetapkan Peraturan tata tertib BPD.

b. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa

Didalam pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 dan pasal 13 Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 04 Tahun 2000 disebutkan bahwa Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat isitiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Desa. Pengawasan tersebut meliputi pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Keputusan Desa.

Sedangkan dalam pasal 15 Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 04 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa dinyatakan bahwa fungsi Badan Perwakilan Desa adalah (a). *mengayomi*, yaitu menjaga kelastarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan. (b). *Legislasi* yaitu merumuskan dan menetapkan Peraturan Desa bersama-sama Pemerintah Desa (c) *pengawasan* yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Balanja Desa serta Keputusan Desa. (d) *penampung aspirasi*

masyarakat yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada Pejabat atau instansi yang berwenang.

4. Arti Pentingnya Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Desa.

Salah satu fungsi BPD dalam Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 4 Tahun 2000 Tentang Pedoman Pembentukan Badan Perwakilan Desa adalah legeslasi. Adapun yang dimaksud dengan fungsi Legislasi yaitu merumuskan dan menetapkan Peraturan Desa bersama-sama Pemerintah Desa. Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 8 Tahun 2000 Tentang Peraturan Desa memuat beberapa ketentuan mengenai Peraturan Desa baik bentuk maupun isinya. Dalam pasal 1 angka 2 disebutkan bahwa Peraturan Desa adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dengan persetujuan BPD. Dalam pasal 2 mengatur tentang bentuk / format Peraturan Desa, sebagaimana contoh dalam Lampiran 1 peraturan Daerah tersebut.

Tata urutan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya. Berdasarkan Ketetapan majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber

Hukum dan tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden; dan
7. Peraturan Daerah.

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa jenis dan hirarkhi Peraturan Perundang-Undangan adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden; dan
5. *Peraturan Daerah.*

Peraturan Daerah meliputi :

- a. Peraturan Daerah Propinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi bersama dengan gubernur.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama dengan Bupati/Walikota.
- c. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Materi muatan peraturan desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Materi yang tertuang dalam Peraturan Desa pada prinsipnya meliputi ketentuan-ketentuan yang bersifat mengatur, menetapkan segala sesuatu yang menyangkut kepentingan masyarakat desa dan atau menetapkan segala sesuatu yang membebani keuangan desa dan masyarakat. Selain itu materi Peraturan Desa dapat memuat masalah-masalah yang berkembang di desa yang perlu dilakukan pengaturannya dan semua materi Peraturan desa tidak

boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Materi Peraturan Desa diatur dalam pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Semarang nomor 8 tahun 2000 tentang Peraturan Desa menyebutkan bahwa materi yang di atur dengan peraturan desa adalah yang:

1. Membebani Masyarakat Desa ;
2. Membebani keuangan desa.

Sedangkan pasal 6 menyebutkan bahwa Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan :

1. Kepentingan umum
2. Peraturan Desa yang lain ;
3. Peraturan Daerah Kabupaten Semarang ;
4. Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Rancangan Peraturan Desa yang berasal dari BPD dapat diajukan oleh anggota BPD sebagai usul prakasa yang berupa Pra Rancangan Peraturan desa, dengan penjelasan secara tertulis diajukan kepada Pimpinan Badan Perwakilan Desa. Kemudian apabila oleh pimpinan BPD berpendapat bahwa usul prakarsa tersebut dapat diwujudkan, maka ketua BPD mengagendakan rapat pembahasan bersama semua anggota BPD dan Pemerintah Desa.

Rapat pembahasan itu yang dihadiri para anggota BPD dan Pemerintah Desa, diberi kesempatan untuk mengemukakan pandangan. Dalam rapat pembahasan selanjutnya, pemrakarsa memberikan jawaban atas pandangan yang dilontarkan baik oleh anggota BPD maupun oleh pemerintah, dan rapat diakhiri dengan keputusan ketua BPD yang menolak atau menerima usul prakarsa menjadi prakarsa BPD. Setelah diterima menjadi usul prakarsa BPD, maka selanjutnya disampaikan kepada pemerintah desa guna diproses sebagai Rancangan Peraturan Desa.

Apabila rancangan peraturan desa itu berasal dari Pemerintah desa, maka pemerintah desa dengan surat pengantar menyampaikan rancangan peraturan desa tersebut kepada Ketua BPD yang berisi permintaan untuk diadakan pembahasan bersama dan dalam jangka waktu 5 X 24 Jam, Pimpinan BPD harus sudah mempertimbangkan apakah Rancangan Peraturan Desa tersebut tidak atau belum diperlukan, atau diperlukan. Apabila dalam hal rancangan Peraturan Desa tersebut di dirasa belum atau tidak diperlukan, maka rancangan tersebut dikembalikan kepada pemerintah desa disertai dengan penjelasan tertulis. Tetapi jika dalam hal pimpinan

BPD berpendapat bahwa rancangan peraturan desa tersebut diperlukan, maka ketua BPD mengagendakan rapat pembahasan Rancangan Peraturan Desa bersama dengan Pemerintah Desa sampai menjadi Peraturan Desa. Peraturan yang telah memperoleh persetujuan BPD, dituangkan dalam keputusan BPD yang ditandatangani Ketua BPD dilampiri naskah lengkap Peraturan Desa. Berdasarkan Keputusan BPD tersebut, Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa yang hanya ditandatangani oleh kepala desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, mengamanatkan bahwa Peraturan Daerah dan Peraturan Desa sebelum ditetapkan agar disosialisasikan kepada masyarakat sesuai dengan kondisi sosial dan budaya masyarakat setempat. Amanat ini mengisyaratkan bahwa kerangka aturan yang mengatur tentang desa merupakan bentuk penjabaran dari segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa dalam melaksanakan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan desa. Sehingga dengan paradigma yang berkembang dalam hal pengaturan mengenai desa, maka kerangka aturan yang mengatur

desa harus diketahui oleh masyarakat desa sebagai user dari aturan tersebut.

Maksud dan tujuan dari sosialisasi kerangka aturan sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa antara lain :

1. Masyarakat desa dapat mengetahui akan kedudukan dari Peraturan Desa yaitu bahwa Peraturan Desa mempunyai kekuatan hukum yang sifatnya mengikat terhadap seluruh kepentingan masyarakat desa.
2. Substansi materi yang diatur dalam peraturan desa agar diketahui oleh masyarakat desa, sehingga hal-hal yang sifatnya berupa pembebanan masyarakat dan menyangkut pembebanan perekonomian desa diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat.
3. Menjaring informasi yang berkembang di masyarakat berkaitan dengan penyusunan peraturan desa sehingga peraturan desa setelah ditetapkan, masyarakat merasa ikut memiliki dan ikut bertanggung jawab dalam hal pelaksanaannya.

Dalam pelaksanaan sosialisasi ini sebagai sasaran utama adalah masyarakat desa setempat, sehingga media sosialisasi yang digunakan adalah kelompok-kelompok masyarakat atau organisasi-organisasi kemasyarakatan yang ada di desa, seperti kelompok pengajian, dasa wisma,

organisasi pemuda dan lainnya sesuai dengan kondisi sosial budaya yang berkembang pada masyarakat. Pelaksanaan sosialisasi Rancangan Peraturan Desa tidak harus dilakukan hanya dari unsur pemerintahan desa, akan tetapi bisa melibatkan stake holders lainnya yang ada di desa.

Hasil dari pelaksanaan sosialisasi ini merupakan rekomendasi guna penyempurnaan Rancangan Peraturan Desa dan dibahas dalam rapat peripurna BPD untuk penetapan rancangan menjadi Peraturan Desa. Dalam hal penetapan rancangan peraturan desa merupakan hak dan kewenangan BPD, sehingga rekomendasi dari hasil sosialisasi merupakan acuan dan arahan terhadap rancangan peraturan desa. Hal ini dimaksudkan agar peraturan desa setelah ditetapkan akan benar-benar bermanfaat bagi kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa dan dilaksanakan oleh seluruh masyarakat, karena masyarakat merasa bahwa keinginannya sudah diakomodir dalam peraturan desa.

Tahap berikutnya agar dilaksanakan dan dipatuhi oleh seluruh masyarakat desa dilakukan sosialisasi. Sosialisasi dilakukan baik oleh Kepala Desa dan Perangkatnya maupun anggota Badan Permusyawaratan

Desa melalui pertemuan-pertemuan ditingkat Rukun Tetangga (RT) maupun dalam pertemuan-pertemuan organisasi sosial, kemasyarakatan yang ada di desa dalam setiap kesempatan yang memungkinkan.

Arti pentingnya BPD dalam Proses Penyusunan dan penetapan peraturan desa terletak pada setelah BPD menerima rancangan Peraturan Desa dari pemerintah desa. BPD mempunyai waktu selama 5 x 24 jam untuk membahas materi rancangan peraturan desa tersebut dengan menghasilkan salah satu keputusan yaitu Apakah Rancangan peraturan desa tersebut dibutuhkan oleh desa atau tidak. Apabila dirasa dibutuhkan , maka rancangan tersebut diteruskan pada tahap berikutnya , yaitu pembahasan dengan pihak pemerintah desa sebaliknya apabila dianggap tidak dibutuhkan, maka rancangan tersebut dikembalikan kepada pemerintah desa dengan penjelasan secara tertulis. Dalam hal ini walaupun pemerintah desa bersikeras menganggap rancangan itu perlu ditetapkan menjadi peraturan desa, tetapi apabila BPD menganggap sebaliknya maka peraturan desa tersebut tidak akan dapat terwujud.

Selain itu arti pentingnya BPD dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa juga dapat dilihat dalam

kaitannya dengan fungsinya sebagai penampung aspirasi masyarakat, yaitu pada saat dilaksanakan sosialisasi kerangka peraturan desa, maka BPD harus mampu mengakomodir masukan dari masyarakat dalam peraturan desa tersebut sehingga pada saat penerapan peraturan desa itu nantinya tidak mendapat perlawanan dari masyarakat.

5. Pelaksanaan Fungsi-Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Lainnya.

Pelaksanaan fungsi-fungsi Badan Permusyawaratan Desa lainnya dapat disampaikan sebagai berikut :

a. Fungsi mengayomi.

Fungsi ini secara umum didalam praktek dilakukan didalam kehidupan sehari-hari masyarakat desa, baik dalam bentuk kerukunan maupun perkumpulan-perkumpulan dalam rangka membina kehidupan kemasyarakatan maupun keagamaan. Seperti bentuk-bentuk perkumpulan "*selasa Kliwonan*", "*Selapanan*", dan sebagainya serta kebiasaan-kebiasaan sehari-hari yang dapat mendukung keserasian dan keharmonisan kehidupan masyarakat desa.

Selain itu juga melestarikan pola-pola tata-cara kehidupan sehari-hari yang telah mapan dan diakui dan

dijalankan oleh masyarakat desa kesehariannya. Dalam hal ini BPD belum merasa harus dilaksanakan dengan cara membuat peraturan desa, tetapi cukup dilaksanakan pembinaan

b. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan Badan Permusyawaratan Desa meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta Keputusan Desa. Fungsi ini pada umumnya didalam praktek dilaksanakan melalui pertanggungjawaban Kepala Desa.

Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya bertanggung jawab kepada rakyat, dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati melalui Camat. Pertanggungjawaban tersebut terdiri dari :

1. Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, yaitu merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dalam bentuk perhitungan APBD (Desa).
2. Pertanggungjawaban akhir masa jabatan, yaitu pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang

merupakan kinerja Kepala Desa selama masa jabatan Kepala Desa.

Pertanggungjawaban Kepala Desa diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Semarang nomor 6 Tahun 2000 tentang tatacara pencalonan, pemilihan, pengesahan, pelantikan, Pemberhentian Sementara dan Pemberhentian Kepala Desa. Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran dilakukan setiap tahunnya setelah berakhirnya tahun anggaran, dibacakan oleh Kepala Desa di depan sidang paripurna Badan Perwakilan Desa yang dihadiri sekurang-kurangnya dua pertiga (2/3) dari jumlah anggota. Kemudian dokumen tersebut diserahkan kepada Badan Perwakilan Desa.

Dokumen pertanggungjawaban kemudian dilakukan penilaian oleh Badan Permusyawaratan Desa melalui proses persidangan dan pembahasan baik di sidang pleno maupun di dalam bidang-bidang yang ada sesuai dengan tata tertib yang telah ditentukan. Penilaian tersebut paling lambat satu bulan setelah dokumen tertanggungjawaban diterima oleh Badan perwakilan Desa. Apabila lebih dari waktu yang telah ditentukan maka pertanggungjawaban akhir tahun anggaran dapat dianggap diterima.

Pertanggungjawaban dapat ditolak apabila terdapat perbedaan yang nyata antara rencana dengan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja dalam bentuk penyimpangan dengan alasan yang disampaikan tidak dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tolok ukur program kerja. Penolakan dapat dilakukan apabila mendapatkan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota Badan Perwakilan Desa.

Pertanggungjawaban yang ditolak oleh Badan perwakilan Desa, Kepala Desa dapat melengkapi dan menyempurnakan paling lama 30 (tiga puluh) hari. Apabila dalam waktu yang telah ditentukan tersebut Kepala Desa tidak dapat melengkapi dan menyempurnakan pertanggungjawabannya, maka Badan perwakilan Desa dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Desa kepada Bupati melalui Camat. Setelah melalui penelitian yang dilaksanakan oleh Tim yang dibentuk oleh Bupati atas usulan tersebut, Bupati memiliki kewenangan untuk menolak atau tidak mengabulkan usulan pemberhentian Kepala Desa yang diajukan oleh Badan Perwakilan Desa.

Sedangkan untuk pertanggungjawaban akhir masa jabatan ketentuan dan proses yang harus dilalui sama

dengan ketentuan dan proses yang berlaku untuk pertanggungjawaban akhir tahun anggaran. Hanya pada akibat yang berbeda, apabila pada pertanggungjawaban akhir tahun anggaran usulan pemberhentian yang diajukan oleh Badan Permusyawaratan Desa dikabulkan oleh Bupati maka Kepala Desa yang bersangkutan berhenti dalam masa kerjanya walaupun periode masa jabatan belum habis. Sedangkan pada pertanggungjawaban akhir masa jabatan, jika terjadi penolakan oleh Badan Perwakilan Desa kemudian diusulkan pemberhentian kepada Bupati dan usulan tersebut dikabulkan maka Kepala Desa yang bersangkutan tidak dapat mencalonkan kembali untuk periode berikutnya.

Pertanggungjawaban karena hal tertentu dimaksudkan adalah pertanggungjawaban atas hal-hal atau tindakan-tindakan Kepala Desa yang melanggar larangan-larangan terutama pidana yang berakibat merugikan negara, pemerintah, pemerintah daerah, desa maupun kepemimpinannya sendiri. Kepala Desa dilarang melakukan kegiatan-kegiatan atau melalaikan tindakan yang menjadi kewajibannya, yang merugikan kepentingan negara, pemerintah, pemerintah daerah dan

masyarakat desa. Serta melakukan perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan atau bertentangan dengan norma-norma yang hidup dan berkembang dalam kehidupan masyarakat, juga melakukan perbuatan lain yang dapat menghilangkan kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinannya sebagai Kepala Desa. Apabila terjadi maka berdasarkan dugaan atas perbuatan pelanggaran tersebut, Kepala Desa dapat dipanggil oleh BPD atau dengan inisiatif sendiri atau memberikan keterangan yang berkaitan dengan dugaan atas perbuatan pidana.

Pemanggilan Kepala Desa dapat dilakukan apabila dikehendaki oleh sekurang-kurangnya sepertiga (1/3) dari jumlah anggota. Setelah mendengarkan keterangan atas dugaan yang dimaksud dan BPD melakukan penilaian dan kemudian ternyata proses hukum juga berjalan, maka BPD dapat mengusulkan pemberhentian sementara untuk kelancaran pemeriksaan dan proses hukum yang diperlukan. Apabila telah terdapat keputusan pengadilan telah memiliki kekuatan hukum tetap dan dinyatakan bersalah. BPD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Desa kepada Bupati melalui Camat. Apabila Keputusan pengadilan telah mempunyai

kekuatan hukum tetap dan menyatakan tidak bersalah maka Bupati mencabut pemberhentian sementara atas Kepala Desa yang bersangkutan. Dalam fungsi pengawasan, terutama berkaitan dengan pertanggungjawaban Kepala Desa telah dapat dilaksanakan dengan baik. Selain itu BPD juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan Kepala Desa.

c. *Fungsi Penampung Aspirasi Masyarakat.*

Badan Permusyawaratan Desa adalah merupakan lembaga perwakilan masyarakat desa yang anggotanya terdiri dari tokoh-tokoh atau pemuka-pemuka masyarakat yang ada di desa dan dipilih langsung oleh masyarakat. Dengan kata lain anggota Badan Perwakilan Desa adalah warga masyarakat desa yang memenuhi syarat dan dapat dipilih untuk mewakili masyarakat duduk dalam Badan Permusyawaratan Desa. Sehingga karena lembaga tersebut merupakan wujud dan perwakilan masyarakat desa maka berfungsi sebagai lembaga penampung aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Dalam hal ini berarti selain menampung juga mengandung maksud sebagai pengolah dan penyampai aspirasi masyarakat yang diwakilinya.

Untuk dapat menampung dan mengetahui aspirasi yang sedang berkembang didalam masyarakat BPD dapat secara pro aktif menggali aspirasi masyarakat baik secara perorangan maupun kelompok. Di dalam praktek banyak dilakukan melalui pendekatan-pendekatan pribadi, melalui beberapa perkumpulan kemasyarakatan juga melalui pertemuan-pertemuan yang sering diselenggarakan oleh sekelompok warga masyarakat desa seperti, selapanan, Selasa kliwonan, kelompok-kelompok pengajian maupun pertemun-pertemuan yang diselenggarakan di tingkat Rukun Tetangga (RT). Pendekatan ini dapat dilakukan oleh Anggota Badan Perwakilan Desa sesuai kapasitas anggota masing-masing didalam masyarakat, baik sebagai anggota atau pengurus kelompok-kelompok sosial kemasyarakatan maupun perkumpulan-perkumpulan lainnya.

Selain hal tersebut, BPD dalam menyerap aspirasi dapat melalui pertemuan-pertemuan BPD seperti rapat kerja-kerja dalam bentuk dengar pendapat yang dihadiri oleh pemuka-pemuka dan tokoh-tokoh masyarakat yang dianggap relevan dan berkepentingan. Pendekatan ini merupakan pendekatan formal dan aspirasi yang diperoleh disampaikan langsung oleh yang bersangkutan

dan kemudian dibahas bersama-sama untuk mematangkan dan memformulasikan aspirasi yang dimaksudkan.

Setelah memperoleh aspirasi dan kemudian membahasnya dalam rapat atau sidang-sidang yang telah ditentukan, BPD kemudian meneruskan dan menyampaikan sesuai dengan maksud yang diharapkan sesuai dengan proporsi yang ada. Aspirasi ini dapat ditindaklanjuti dalam bentuk ketentuan-ketentuan Peraturan Desa, diwujudkan dalam perencanaan program tahunan desa dan Anggaran Pendapatan Desa maupun disalurkan kembali kepada lembaga-lembaga atau pejabat-pejabat yang terkait. Pelaksanaan dari fungsi ini tentunya sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan dalam Tata Tertib Badan Permusyawaratan Desa masing-masing desa.

6. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Fungsi Dari Badan Permusyawaratan Desa.

a). Keuangan

Pasal 20 Peraturan Daerah nomor 4 tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Perwakilan Desa menyebutkan bahwa :

Ayat (1) Untuk keperluan kegiatan sidang BPD disediakan biaya sesuai dengan kemampuan keuangan desa yang dikelola oleh sekretaris BPD.

Ayat (2) biaya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan setiap tahun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Dari pengertian diatas, maka kegiatan operasional BPD khususnya untuk kegiatan sidang seharusnya dibiayai oleh desa sesuai dengan kemampuan keuangan desa yang dalam setiap tahunnya harus ditetapkan dalam anggaran pendapatan dan belanja desa.

“Belum terwujudnya tunjangan anggota BPD sebagaimana dimaksud Peraturan Pemerintah nomor 76 tahun 2001 tentang Pedoman Umum Mengenai Pengaturan Desa, pasal 35 ayat (1), dalam hal ini seringkali menimbulkan konflik antara BPD dengan Pemerintah Desa, sehingga dapat menurunkan motivasi kerja Pemerintahan Desa.”¹¹¹

Karena sebagian besar desa tidak mampu memberikan biaya guna menunjang kegiatan operasional BPD, maka Pemerintah Daerah memberikan bantuan operasional BPD yang jumlahnya sangat terbatas , mengingat besarnya

¹¹¹ Slamet Djunaedi, *Hubungan Internal dan Eksternal Dalam pemerintahan Desa*, Sekolah Tinggi Pemerintahan dalam negeri, Press Bandung, 2003, Hala. 47

jumlah desa yang ada dan minimnya keuangan daerah yang tersedia di Kabupaten Semarang.

Adapun besarnya bantuan operasional Pemerintah Daerah kepada BPD telah dilaksanakan 5 kali yaitu :

- b. Tahun 2001 sebesar Rp.2.000.000 / desa /tahun ;
- c. Tahun 2002 sebesar Rp.2.000.000 / desa /tahun ;
- d. Tahun 2003 sebesar Rp.2.000.000 / desa /tahun ;
- e. Tahun 2004 sebesar Rp.2.000.000 / desa /tahun ;
- f. Tahun 2005 sebesar Rp.1.000.000 / desa /tahun ;

Penurunan besarnya bantuan kepada BPD dikarenakan adanya penilaian oleh Anggota DPRD bahwa BPD yang diharapkan dapat berperan serta dalam kegiatan pemerintahan desa, ternyata kebanyakan BPD tidak melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana mestinya yang diharapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Selain itu dibeberapa desa BPD yang mendominasi dalam kegiatan pemerintahan desa masih mengajukan dana operasional pada desa, yang oleh desa diambilkan dari dana DPD/K (Dana Pembangunan Desa/Kelurahan) yang jumlahnya sangat terbatas jika dibandingkan dengan kebutuhan operasional

kegiatan pemerintahan desa. BPD desa Branjang dalam melaksanakan Tugas dan fungsinya hanya menerima bantuan yang didapatkan dari Pemerintah Daerah. Karena minimnya pendapatan desa branjang, maka kegiatan operasional BPD tidak mendapatkan bantuan dari Pemerintah Desa Branjang tetapi hanya mengandalkan bantuan yang diterima dari Pemerintah Kabupaten Semarang.

b) Sumber Daya Manusia (SDM)

Berdasarkan pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Perwakilan Desa disebutkan bahwa yang dapat dipilih menjadi anggota BPD adalah penduduk desa yang bersangkutan Warga Negara Republik Indonesia dengan syarat :

- a. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- c. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi masanya, atau bukan seorang yang terlibat langsung atau tidak langsung dalam G.30.S / PKI atau organisasi terlarang lainnya;

- d. Berpendidikan paling rendah Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama;
- e. Berumur paling rendah 25 tahun;
- f. Sehat jasmani dan rokhani;
- g. Berkelakuan baik, jujur dan adil ;
- h. Tidak sedang dalam proses karena melakukan perbuatan yang diancam dengan pidana penjara;
- i. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara, kurungan dan atau denda karena melakukan tindak pidana;
- j. Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan Keputusan Pengadilan Tingkat Pertama;
- k. Mengenal desanya dan dikenal masyarakat serta bertempat tinggal terakhir paling singkat 2 (dua) tahun tidak terputus-putus;
- l. Yang bersangkutan bukan Perangkat desa; dan
- m. Bersedia dicalonkan menjadi anggota BPD.

Salah satu syarat untuk dapat dipilih menjadi anggota BPD adalah berpendidikan Paling rendah Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama. Hal ini diharapkan anggota BPD yang nantinya terpilih mempunyai pengetahuan yang cukup dan dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dengan baik.

Untuk tingkat pendidikan anggota BPD di desa branjang Secara lengkap sumber daya anggota BPD Branjang dapat dilihat dalam tabel 12 di halaman berikut ini :

Tabel 12

Sumber Daya Manusia BPD Branjang

NO	N A M A	PENDIDIKAN	JABATAN	PEKERJAAN
1	Ahsan Q	S1	Ketua	Kepala Sekolah MTs
2	Joko Pitono	S1	Bidang Pemerintahan	Kepala Sekolah SD
3	Sumaryono	SLTP	Bidang Kemasyarakatan	Tani
4	Arifin	SLTA	Anggota	Guru
5	Solih	SLTA	Anggota	Guru
6	Iskak Santoso	SLTP	Anggota	Swasta
7	Amat Tulkah	SLTA	Anggota	Guru
8	Marjuni	S1	Anggota	Guru
9	Muttaqin	SLTA	Anggota	Tani
10	Mawahib	S1	Anggota	Guru
11	Sugeng	SLTA	Anggota	TU SLTA

Tingkat Pendidikan para anggota BPD desa branjang dapat dikatakan cukup memadai , dari 11 anggota terdapat 4 orang atau sebesar 36,36 % orang yang berpendidikan S1 , 5 orang atau sebesar 45,45 % berpendidikan SLTA dan hanya 2 orang atau sebesar 18,18 % berpendidikan SLTP.

Sedangkan dilihat dari Pekerjaan anggota BPD desa branjang sebagian besar adalah tenaga pendidik yaitu sebanyak 7 orang atau sebesar 63,64 %, 1 orang atau sebesar 0,91 % adalah tenaga administrasi pada sebuah SLTA, 2 orang 1,82 % tani dan 1 orang atau sebesar 0,91% swasta .

c. Dampak Pemilihan Kepala Desa (Pilkades)

Dampak Pemilihan Kepala Desa (Pilkades), cukup rumit dalam pada penyelenggaraan pemerintahan desa, hal ini tidak dapat dihindari mengingat menyangkut perasaan senang dan tidak senang, suka dan tidak suka terhadap pribadi / seseorang yang dapat berakibat kepada hal hal yang lebih besar.

Sehingga bagi anggota BPD yang masih mempunyai permasalahan dengan pemerintah desa, khususnya kepada kepala desa terpilih dapat memahami arti pentingnya sebagai anggota BPD yang dipilih oleh rakyat, yang salah satu fungsinya adalah untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Diharapkan semua anggota mampu menghilangkan perasaan ketidak sukaannya atau ketidak senngannya terhadap seseorang, sehingga dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya secara baik.

BAB IV

P E N U T U P

A. KESIMPULAN

1. Arti Pentingnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Dalam Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Desa

Mengingat salah satu fungsi BPD adalah legeslasi, fungsi Legislasi yaitu merumuskan dan menetapkan Peraturan Desa bersama-sama Pemerintah Desa. Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 8 Tahun 2000 Tentang Peraturan Desa memuat beberapa ketentuan mengenai Peraturan Desa baik bentuk maupun isinya. Dalam pasal 1 angka 2 disebutkan bahwa Peraturan Desa adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dengan persetujuan BPD. Materi yang tertuang dalam Peraturan Desa pada prinsipnya meliputi ketentuan ketentuan yang bersifat mengatur, menetapkan segala sesuatu yang menyangkut kepentingan masyarakat desa dan atau menetapkan segala sesuatu yang membebani keuangan desa dan masyarakat. Selain itu materi Peraturan Desa dapat memuat masalah-masalah yang berkembang di desa yang perlu dilakukan pengaturannya. Arti pentingnya Peran BPD

Dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa dapat dilihat pada Kewenangan Pimpinan BPD yaitu apabila rancangan Peraturan Desa dianggap masih belum diperlukan, maka rancangan itu ditolak, sedangkan apabila memang dibutuhkan maka diagendakan pembahasan dengan pemerintah desa. Sehingga di dalam menyelenggarakan pemerintahan desa dituntut adanya kemitraan antara Pemerintah Desa dan BPD dan dibutuhkan pemahaman yang sama tentang adanya suatu kebutuhan yang harus ditindak lanjuti atau diatur dengan peraturan desa.

2. Pelaksanaan fungsi-Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Lainnya

Pasal 15 Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 04 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa dinyatakan bahwa fungsi BPD adalah (a). **mengayomi**, yaitu menjaga kelastarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan. (b). **Legislasi** yaitu merumuskan dan menetapkan Peraturan Desa bersama-sama Pemerintah Desa (c) **pengawasan** yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan

Balanja Desa serta Keputusan Desa. (d) **penampung aspirasi masyarakat** yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada Pejabat atau instansi yang berwenang.

a. Fungsi Mengayomi

Dalam melaksanakan fungsi mengayomi BPD yang anggotanya tersebar di semua dusun dapat melaksanakan dengan cukup baik, hal ini dapat dilihat dari tingkat kehadiran mereka dalam kegiatan masyarakat yang dilaksanakan di masing-masing dusun baik kegiatan RT, RW. Selain itu kepala desa dan ketua BPD selalu memberikan pengarahan-pengarahan kepada masyarakat pada setiap kesempatan, khususnya dalam majelis Ta'lim dan remaja mesjid yang ada di desa Branjang. Hal ini secara kebetulan ketua BPD adalah seorang tokoh agama di Desa Branjang. Selain itu BPD juga memberikan perhatian khusus kepada generasi muda yang bekerja di kota-kota besar yang menjelang hari raya Idul Fitri mereka berbondong-bondong mudik membawa informasi, gaya hidup maupun trend yang bertentangan dengan adat istiadat desa Branjang, misalnya adalah membawa obat-obatan terlarang, narkoba dll.

b. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan Badan Permusyawaratan Desa meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta Keputusan Desa. Fungsi ini pada umumnya didalam praktek dilaksanakan melalui pertanggungjawaban Kepala Desa.

Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya bertanggung jawab kepada rakyat, dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati melalui Camat.

c. Fungsi Menampung Aspirasi Masyarakat

Anggota Badan Permusyawaratan Desa dipilih oleh masyarakat secara langsung. Karena lembaga tersebut merupakan wujud dan perwakilan masyarakat desa maka berfungsi sebagai lembaga penampung aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Dalam hal ini berarti, selain menampung juga mengandung maksud sebagai pengolah dan penyampai aspirasi masyarakat yang diwakilinya.

Untuk dapat menampung dan mengetahui aspirasi yang sedang berkembang didalam masyarakat BPD dapat secara pro aktif menggali aspirasi masyarakat baik secara

perorangan maupun kelompok. Dalam praktek banyak dilakukan melalui pendekatan-pendekatan pribadi, melalui beberapa perkumpulan kemasyarakatan juga melalui pertemuan-pertemuan yang sering diselenggarakan oleh sekelompok warga masyarakat desa.

3. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa adalah :

a. Keuangan

Pasal 20 Peraturan Daerah nomor 4 tahun 2000 tentang Pedoman pembentukan Badan Perwakilan Desa menyebutkan bahwa :

Ayat (1) Untuk keperluan kegiatan sidang BPD disediakan biaya sesuai dengan kemampuan keuangan desa yang dikelola oleh sekretaris BPD.

Ayat (2) biaya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan setiap tahun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Dengan pengertian diatas bahwa kegiatan operasional BPD seharusnya dibiayai oleh Desa tetapi kepada kenyataannya desa tidak mampu untuk memberikan biaya operasional yang diminta BPD.

Karena desa tidak mampu memberikan biaya guna menunjang kegiatan operasional BPD, maka Pemerintah Daerah memberikan bantuan operasional BPD yang jumlahnya sangat terbatas. Adapun besarnya bantuan operasional Pemerintah Daerah kepada BPD telah dilaksanakan 5 kali yaitu :

1. Tahun 2001 sebesar Rp.2.000.000 / desa /tahun ;
2. Tahun 2002 sebesar Rp.2.000.000 / desa /tahun ;
3. Tahun 2003 sebesar Rp.2.000.000 / desa /tahun ;
4. Tahun 2004 sebesar Rp.2.000.000 / desa /tahun ;
5. Tahun 2005 sebesar Rp.1.000.000 / desa /tahun ;

b. Sumber Daya Manusia (SDM).

Tingkat Pendidikan para anggota BPD desa Branjang dapat dikatakan cukup memadai , sedangkan jika dilihat dari Pekerjaan anggota BPD desa branjang sebagian besar adalah tenaga pendidik yaitu sebanyak 7 orang. Permasalahan yang timbul adalah kesempatan mereka dalam melaksanakan kegiatan pada pagi dan siang hampir tidak bisa dilaksanakan karena kebanyakan dari mereka adalah sebagai guru atau pegawai, sehingga kantor sekretariat BPD pada siang hari selalu kosong tanpa anggota BPD yang hadir sesuai

jadual piket yang telah dibuat oleh Pimpinan BPD, yaitu hanya setiap senin.

Jadual piket yang hanya dilakukan pada hari senin dikaitkan dengan adanya rapat seninan yang dilakukan oleh pemerintah desa yang dipimpin oleh kepala desa dan dihadiri oleh seluruh perangkat desa, sehingga diharapkan BPD juga mengetahui permasalahan-permasalahan yang ada di pemerintah desa serta khususnya yang ada di masyarakat, yang disampaikan oleh perangkat dalam kesempatan rapat tersebut.

Tingkat pemahaman anggota BPD terhadap pelaksanaan tugas dan fungsinya kurang, karena sebagian besar anggota BPD adalah pendidik sehingga pengetahuan tentang manajemen pemerintahan terutama pelaksanaan pemerintahan desa kurang banyak dimengerti

c. Dampak Pemilihan Kepala Desa (Pilkades)

Dampak Pemilihan Kepala Desa (Pilkades), di desa branjang menimbulkan permasalahan penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala Desa yang saat ini sedang menjabat adalah bukan pilihan salah seorang anggota BPD, sehingga hampir pada setiap

kesempatan yang bersangkutan tidak hadir dalam kegiatan Pemerintahan Desa dengan berbagai alasan. Hal ini cukup mengganggu jalanya kegiatan BPD pada khususnya dan kegiatan Pemerintahan Desa pada umumnya. Seharusnya dalam pengabdian haruslah benar-benar mengabdikan dirinya untuk kepentingan masyarakat dan desanya dengan mengesampingkan permasalahan pribadi.

B. SARAN

1. Pemerintah Kecamatan hendaknya melaksanakan pembinaan atau pemantapan penyelenggaraan pemerintahan desa secara kontinyu terhadap Kepala Desa, BPD dan LKMD secara bersama-sama sehingga mereka mempunyai persepsi yang sama serta mempunyai pemahaman yang sama tentang pelaksanaan Kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan, pembangunan di desa.
2. Pemerintah Kecamatan hendaknya melakukan pelatihan teknis terhadap seluruh aparat pemerintah desa dan anggota BPD guna kelancaran pelaksanaan tugas pokok dan fungsi BPD pada khususnya, dan penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya.
3. Adanya bantuan operasional yang cukup memadai bagi kelancaran pelaksanaan kegiatan BPD.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur

- Affandi , Nur Achmad dalam Boedi Dewantoro, **Strategi Pembangunan Daerah Konteks Otonomi**, Philosopy Press, 2001
- Assiddiqie, Jimly. **Gagasan Kedaulatan rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia**, Iktiar baru Van Hoeve. Jakarta. Tahun 1994
- Assshidiqie , Jimly **Konsultasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat**, Pusat studi Hukum Tata Negara Fakultas hokum UI, Jakarta,2002
- Azhary, Muhammad tahir, **Negara Hukum**, PT. Bulan Bintang, Jakarta,1992
- Budiarjo , Meriam, **Dasar Dasar Ilmu Politik**, PT Gramedia, Jakarta 1980
- Christina, dkk, "**Jaman Daulat Rakyat**", Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000
- Dahl, Robert A. **Democracy and Its Crities. Yale University**. London.1989
- Danuredjo, S.L.S. **Otonomi di Indonesia Ditinjau Dalam Rangka Kedaulatan, Laras**, Jakarta, 1967
- Darumurti Umbu Ratna, Krishna D **otonomi Daerah Perkembangan pemikiran dan pelaksanaan**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000
- Diantha, I Made Pasek **Tiga Tipe pokok Sistem Pemerintahan Dalam demokrasi** . Abadin. Bandung 1990
- Diponolo, **Ilmu Negara**, Balai Pustaka, Jakarta, 1975

- Guruh LS , Syahda. **Menimbang Otonomi Vs Federal**. Remaja Rosda Karya. Bandung. Tahun 2000
- Hartono, Sunaryati, CFG **Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke 21**, Alumni, Bandung, 1994
- Hayami, Yujiro dan Masao Kikuchi. **Dilema Ekonomi Desa Suatu Pendekatan Ekonomi Terhadap Perubahan Kelembagaan di Asia**, YOI, Jogjakarta, tahun 1987
- HR , Syauckani, Afan Gafar dan M. Ryaas Rasyid, **Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan**, Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Tahun 2002
- Husin, Ismail **Hubungan Pusat-daerah ditinjau dari kedudukan dan peranan kepala daerah/wilayah**, Yayasan karya darma ,IIP Jakarta, 1998
- Joeniarto, R. **Perkembangan Pemerintahan Lokal**. Alumni Bandung. Tahun 1982
- Juliantara, Dadang. **Arus Bawah Demokrasi Otonomi dan pemberdayaan Desa**. Lapera
- Juwono , Teguh (ed), **Manajemen Otonomi Daerah**, Clogapps Diponegoro University, 2001
- kaho , Josef riwu. **Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002
- Kaho, Yosef Riwu. **Otonomi Yang Titik Beratnya Diletakkan Pada Daerah Tingkat II**. UGM Jogjakarta, 1997
- Kaloh, J. **Mencari Bentuk Otonomi Daerah**, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2002
- Kansil, CST. **Desa Kita Dalam Peraturan Tata Pemerintahan Desa**, Ghalia Indonesia, Jakarta. Tahun 1984.
- Kartohadikoesoemo, Soetarjo. **Desa**, Balai Pustaka. Jakarta. tahun 1984

- Koesoemahatmadja, R.D.H., **Pengantar ke arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia**, Sinar graфика. Jakarta 1979
- Kusnardi , M. SH dan Bintan R.Saragih, **Ilmu Negara**, Gaya Media Pratama, Jakarta 2000
- L.S , Syahda Guruh. **Menimbang Otonomi Vs Federal**. Remaja Rosda Karya
- Lapera, Tim . **Otonomi Pemberian Negara**, lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, cet II, 2001
- Liang Gie , The, **Pertumbuhan Pemerintah daerah di Negara Republik Indonesia**, Jilid 1 Edisi kedua, Liberty. Yogyakarta 1993
- Lubis, Solly **Perkembangan Garis politik dan perundang-Undangan Pemerintah Daerah**. Alumni Bandung. 1983
- M. Hadjon, Philpus, **sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)**, Yundika, Desember 1999, FH. UNAIR, Surabaya
- Mahfud , Moch.. MD, **Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi**,Gama media.Jogjakarta tahun 1999
- Mahfud , Moh, MD. **Pergulatan Politik Hukum di Indonesia**. Gama Media .Jogjakarta. Tahun 2000
- Malarangeng , Andi. Ryaas Rasyid dkk, **Federalisme untuk Indonesia**, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2002
- Manan, Bagir. **Hubungan Antara Pusat dan daerah Menurut UUD 1945**. Pustaka Sinar harapan. Jakarta. 1994
- Mañan, Bagir. **Menyongsong Fajar Otonomi Daerah**, Pusat study Hukum,Fak.Hukum UII. Jogjakarta. Tahun 2001

- Mariun, "**Asas-asas Hukum Pemerintahan**", Fak. Sosial Politik UGM Yogyakarta, 1975
- Muchsan, **Analisis Kritis Terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dari perspektif Yuridis**, Seminar Nasional Bandung, 1999
- Muslim, Amran. **Aspek Aspek Hukum Otonomi Daerah**, PT.Alumni Bandung, 1986
- Noer, Delian. **Pengantar ke Pemikiran Politik**, CV Rajawali. Jakarta
- Purwodarminto, WJS. **Kamus Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka Jakarta, 1966
- Riwukaho, Yosef. **Analisis Hubungan pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia**, Bineka cipta. Jakarta, 1990
- Riwukaho, Yosef, **Otonomi Yang Titik Beratnya Diletakkan Pada Daerah Tingkat II**. UGM Yogyakarta.1987
- Santoso, Purwo. **Merubah Watak negara, Strategi Penguatan Partisipasi Desa**, Lappera Pustaka Utama, Yogyakarta
- Sarundajang, **Arus balik Kekuasaan Pusat ke Daerah**, Sinar harapan.Jakarta 1999
- Setyawan, Dharma, **Manajemen pemerintahan Indonesia**, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2004
- Sitomurang, Victor. **Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah**, Sinar Grafika, Jakarta 1994
- Smith , B.C. ,**Dezentralization The Teritorial Dimension of The State**, George Allen & Unwin (Publisher) Ltd. North Sidney Australia. 1985
- Soehartono, Irawan , **Metode Penelitian social**. Remaja Rosdakarya,Bandung. Tahun 2000
- Soehino, **Ilmu Negara**, Liberti. Jogjakarta 2000

- Soehino, **Hukum Tata Negara, Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang Undang nomor 22 Tahun 1999**, BPFE.Jogajakarta. tahun 2002
- Soehino, **Hukum Tata Negara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah**, Liberty.Yogjakarta. 1997
- Soehino, **Perkembangan Pemerintahan di Daerah**, Liberty. Jogjakarta. Tahun 1995
- Soehino. **Hukum Tata Negara, Perkembangan Otonomi Daerah**. BPFE. Jogjakarta. 1991
- Soejito, Irawan. **Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**, Rineka Cipta, Jakarta
- Soemardjan, Selo, **Adakah Itu Otonomi Desa**, Jakarta, 2000
- Soemantri, Sri ,**Bunga rampai hukum Tata Negara Indonesia**, Alumni, Bandung, 1992
- Suny , Ismail, **Pembagian Kekuasaan Negara**, Aksara Baru, Jakarta, 1985
- Supriatna, Tjahja. **Sistem Administrasi Pemerintahan Di Daerah**. Bumi Aksara. Jakarta 1993
- Surya AS , Winarno. **Otonomi Daerah di Era Reformasi**. UPP AMPY KPN tahun 1999.
- Suryaningrat, Bayu. **Pemerintahan administrasi Desa dan Kelurahan**, Aksara Baru, Jakarta 1985
- Syarif , Saleh **Otonomi dan daerah Otonom**, Endang, Jakarta,1953
- Thaib, Dahlan ,**Implementasi Sistem Ketatanegaraan menurut UUD 1945**, Liberty, Yogyakarta,1993
- Thaib, Dahlan, **Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi**, Liberty, Jogjakarta, 2000

----- Tjiptoherijanto , Soetjipto. Yumiko M. Prijono,
Demokrasi di Pedesaan Jawa. Sinar harapan dan LPFE UI
Jakarta. Tahun 1983

----- Turner , M. dan D. Hulme dalam Teguh Yuwono (ed),
Manajemen Otonomi Daerah, Clogapps Diponegoro University,
2001

----- W, Gulo, **Metodologi Penelitian,** Gramedia
Widiasrana Indonesia, Jakarta 2002

----- Wahjono, Padmo, (ed) , **masalah Ketatanegaraan
Indonesia Dewasa Ini,** ghalia Indonesia, Jakarta, 1984,

----- Wajong, J. **Asas dan Tujuan Pemerintah daerah,**
Jakarta, 1975

----- Wiratno, R. **Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara
dan Hukum,** PT. Pembangunan, Jakarta, 1965

----- Yudoyono, Bambang. **Otonomi Daerah,
Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan
anggota DPRD.** Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. Tahun 2000

Peraturan perundang-undangan

----- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
1945

----- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang
Pemerintahan Desa

----- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang
Pemerintahan Daerah

----- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang
Pemerintahan Daerah

- Peraturan Pemerintah Nomor 76 tahun 2001 tentang ***Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa***
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 tahun 1984 tentang ***Susunan Organisasi dan Tatakerja Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau Kelurahan***
- Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2000 tentang ***Pedoman Pembentukan Badan Perwakilan Desa.***
- Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2000 tentang ***Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pemerintahan Desa.***
- Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 2000 tentang ***Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengesahan, Pelantikan, Pemberhentian Sementara Dan Pemberhentian Kepala Desa.***
- Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 2000 tentang ***Tata Cara, Pencalonan, Pemilihan dan atau Pengangkatan Perangkat Desa.***
- Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2000 tentang ***Peraturan Desa.***
- Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2000 tentang ***Sumber Pendapatan Desa.***
- Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2000 tentang ***Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.***
- Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2000 tentang ***Kedudukan Keuangan Kepala Desa Dan Perangkat Desa.***
- Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 2000 tentang ***Pedoman Pembentukan, Penghapusan atau Penggabungan Desa.***
- Peraturan Daerah Nomor 13 tahun 2000 tentang ***Kerja Sama Antar Desa.***

----- Peraturan Daerah Nomor 14 tahun 2000 tentang
***Pedoman Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan di Desa
dan Kelurahan.***

----- Peraturan Daerah Nomor 15 tahun 2000 tentang
Pedoman Pembentukan dan Penggabungan Desa/Kelurahan.

----- Surat Keputusan Bupati Semarang nomor 141/
0214 / 2001 tanggal 8 Mei 2001 tentang ***Pengukuhan Hasil
Pemilihan Anggota Badan Perwakilan Desa Se Kecamatan
Ungaran Kabupaten Semarang***