



**IMPLEMENTASI UNDANG - UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999
DAN UNDANG - UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004
DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DESA**

TESIS

**Diajukan Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

OLEH :

**S U H A R T I, SH.
B4A 005 269**

PEMBIMBING :

PROF. DR. MOEMPOENI MARTOJO, SH.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2008**

**IMPLEMENTASI UNDANG - UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999
DAN UNDANG - UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004
DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DESA**

DISUSUN OLEH :

**S U H A R T I, SH.
B4A 005 269**

**DIPERTAHANKAN DI DEPAN DEWAN PENGUJI
PADA TANGGAL 16 JUNI 2008**

**TESIS INI TELAH DITERIMA
SEBAGAI PERSYARATAN UNTUK MEMPEROLEH GELAR
MAGISTER ILMU HUKUM**

**PEMBIMBING
MAGISTER ILMU HUKUM**

**PROF. DR. MOEMPOENI MARTOJO, SH.
NIP. 130 324 140.**

**IMPLEMENTASI UNDANG - UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999
DAN UNDANG - UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004
DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DESA**

DISUSUN OLEH :

**S U H A R T I, S H.
B4A 005 269**

**DIPERTAHANKAN DI DEPAN DEWAN PENGUJI
PADA TANGGAL 16 JUNI 2008**

**TESIS INI TELAH DITERIMA
SEBAGAI PERSYARATAN UNTUK MEMPEROLEH GELAR
MAGISTER ILMU HUKUM**

**PEMBIMBING
MAGISTER ILMU HUKUM**

**MENGETAHUI
KETUA PROGRAM**

**PROF. DR. MOEMPOENI MARTOJO, SH.
NIP. 130 324 140.**

**PROF. DR. PAULUS HADISUPRAPTO, SH. MH.
NIP. 130 531 702.**

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb.

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat ALLAH SWT, atas Rahmat dan Karunia – Nya akhirnya penulis dapat menyelesaikan Tesis ini, dengan Judul “ **Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Pelaksanaan Otonomi Desa**”, akan tetapi penulis sadari meskipun banyak masukan, arahan, bimbingan yang diberikan Ibu Dosen Pembimbing sebagai upaya penyempurnaan dalam penyusunan Tesis ini, namun penulis rasakan bahwa Tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan banyak kekurangan. Hal ini merupakan keterbatasan pengetahuan dan pengalaman penulis, dan bukan merupakan suatu kesengajaan.

Dengan kerendahan hati penulis mengharapkan adanya masukan, kritik serta saran yang bersifat membangun guna kesempurnaan Tesis ini.

Dalam kesempatan yang baik ini dan dengan kerendahan hati serta penuh rasa hormat yang tinggi penulis menghaturkan terima kasih yang sebesar – besarnya, kepada yang terhormat :

1. Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, S.H. MH. selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro dan selaku Dosen Pembimbing Metodologi Penelitian Hukum dalam Tesis ini.
2. Prof. Dr. Moempoeni Mulatningsih Martojo, S.H. selaku Dosen Pembimbing dalam Penulisan Tesis ini.
3. Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H. selaku Guru Besar pada Program Magister Ilmu Hukum dan Mantan Ketua Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro pada saat penulis yang tergabung dalam Kelas Khusus Polda sebagai Mahasiswa.

4. Dr. Arief Hidayat, S.H. MH. selaku Dosen pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
5. Ibu Lita Tyesta ALW., S.H. MHum. selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
6. Ibu Ani Purwanti, S.H. MHum. selaku Sekretaris Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum, dan Ibu Amalia, S.H. MHum. selaku Kepala Bagian Keuangan Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum, serta Bapak Eko Sabar Prihatin, S.H. MH. dimana Beliau – Beliau ini telah banyak membantu demi keberhasilan penulis.
7. Para Guru Besar, Bapak dan Ibu Dosen serta Seluruh Civitas Akademika Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang yang telah banyak memberikan bimbingan dan membantu demi kelancaran pembuatan Tesis ini.
8. Bapak – Bapak yang tergabung dalam Kelas Khusus Polda, yang telah bersama – sama dengan penulis menuntut Ilmu pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
9. Bapak Irjen Pol (Purn) Drs. H. Chaerul Rasjid, S.H. dan Ibu Hj. Tasniaty Chaerul beserta Keluarga, serta Eyang H. A. Rasjidi, yang telah banyak membantu dan memberikan semangat dan do'a restu kepada penulis, semoga ALLAH SWT. membalas semua Amal Kebaikan Beliau – Beliau.
10. Suamiku yang tercinta Didi Pramudji Hartanto, S.H. dan Anakku tersayang Hilda Octavia Melati Sukma, yang selalu membantu dan selalu mendo'akan untuk kesuksesan penulis didalam menempuh dan menyelesaikan studi pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
11. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah banyak membantu guna kelancaran dan keberhasilan penulis untuk menyelesaikan Tesis ini.

Akhirnya besar harapan penulis agar Tesis ini dapat bernilai strategis dan bermanfaat bagi siapapun yang membaca dan menggunakannya untuk kepentingan dan kemajuan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Bilahi taufiq wal hidayah, Wasalamualaikum Wr. Wb.

Semarang, Juni 2008.

Hormat kami,

Penulis

ABSTRAK

IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMRO 22 TAHUN 1999 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DESA

Penulisan tesis ini untuk mengkaji implementasi dan kendala yang dihadapi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap pelaksanaan Otonomi Desa.

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis empiris merupakan penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder meliputi inventarisasi hukum positif.

Implementasi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap pelaksanaan otonomi desa yakni secara materi hukum pemerintah, misalnya Kabupaten Pati, telah melaksanakan materi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan didasari Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 serta 65 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Desa dan Kelurahan. Sedangkan masa periode Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pemerintah Kabupaten tersebut belum menetapkan produk Peraturan Daerah.

Sedangkan Kendala implementasi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap pelaksanaan otonomi desa, adalah Pengaturan Pasal-pasal tentang Desa; Substansi Badan Permusyawaratan Desa; Substansi pengaturan Desa; Wewenang dan kekuasaan Kepala Desa; Hak otonomi rakyat; Orientasi pengabdian kepala desa; dan pengaruh birokrasi yang kompleks.

Kata Kunci : Implementasi, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Otonomi Desa.

ABSTRACT

IMPLEMENTATION OF THE ACT NUMBER 22 YEAR 1999 AND THE ACT NUMBER 32 YEAR 2004 IN THE REALIZATION OF VILLAGE AUTONOMY

This thesis is to study the implementation of the Act Number 22 Year 1999 and the Act Number 32 Year 2004 in the realization of Village Autonomy.

This study apply the juridical-normative approach, which is characteristic by bibliographical research covering the inventory of positive laws.

The implementation of the Act Number 22 Year 1999 and the Act Number 32 Year 2004 in the realization of Village Autonomy is in the way of governmental law materials, such as in the Regency of Pati, that has executed the materials of the Act Number 22 Year 1999 and based on the Decision of the Minister of Internal Affairs Number 64 and also 65 concerning the General Guidance of Village Regulation. Meanwhile, the period of the Act Number 32 Year 2004, the Government of that Regency has not established any product of Regional Ordinances.

The constraints of the Implementation of the Act Number 22 Year 1999 and the Act Number 32 Year 2004 in the realization of Village Autonomy are the Stipulation of Articles concerning Village; Substance of Village Discussion Board; Substance of Village Regulation; Competence and Authority of the Head of Village; People's Autonomy Rights; the Orientation of the Head of Village's servitude; and the influence of complex bureaucracy.

The efforts conducted by the government to overcome the constraints of the execution of Village Autonomy based on the Act Number 32 Year 2004, are the Confirmation of the Meaning of Village, Regulation of the Authority of Village, Regulation of the Procedure of the Election of the Head of Village, Establishment of Servicing Period of the Head of Village and the Existence of Village Secretary from the element of State Officers, Establishment of Function and Existence of Village Discussion Board and Community Board, and the Organization of Village Financial Resource.

Keywords : *Implementation, The Act Number 22 Year 1999, The Act Number 32 Year 2004, Village Autonomy*

DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT.....	vii
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	11
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Kerangka Teori.....	12
E. Metode Penelitian.....	19
F. Sistematika Penulisan.....	22
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	23
A. Pengertian Otonomi Desa.....	23
B. Hubungan Otonomi Desa dan Otonomi Daerah	27
C. Sejarah Otonomi Desa.....	33
D. Tinjauan Umum Otonomi Desa Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004.....	41
BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN.....	65

A. Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Pelaksanaan Otonomi Desa di Kabupaten Pati	65
B. Kendala Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Pelaksanaan Otonomi Desa di Kabupaten Pati	83
C. Upaya Yang Dilakukan Pemerintah Untuk Mengatasi Kendala Pelaksanaan Otonomi Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	100
 BAB IV PENUTUP.....	106
A. Kesimpulan	106
B. Saran	108

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengertian otonomi daerah yang melekat dalam pemerintahan daerah, sangat berkaitan erat dengan asas desentralisasi. Baik pemerintahan daerah, asas desentralisasi maupun otonomi daerah, adalah bagian dari suatu kebijakan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan. Tujuannya adalah demi terwujudnya kehidupan masyarakat yang tertib, maju dan sejahtera, agar setiap orang bisa hidup tenang, nyaman, wajar oleh karena memperoleh kemudahan dalam segala hal di bidang pelayanan masyarakat.

Sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, maka di daerah telah dibangkitkan oleh euforia otonomi daerah karena adanya perubahan-perubahan hampir keseluruhan tatanan pemerintahan baik di tingkat pemerintah pusat maupun di daerah itu sendiri.

Otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, menurut pandangan masyarakat dan para pejabat pemerintahan di tingkat daerah, merupakan arus balik kekuasaan dan kewenangan yang selama ini bersifat sentralisasi yang hanya memikirkan kepentingan pemerintah pusat saja, sedangkan daerah merasa kurang diperhatikan.

David Osborne dalam bukunya, *Reinventing Government*, menyatakan bahwa dalam pembaharuan pemerintahan maka tujuan daripada terbentuknya pemerintahan adalah untuk mempercepat tercapainya tujuan masyarakat¹. Masyarakat yang bebas dari rasa takut, komunitas yang sejahtera dan terhindarkan dari ancaman kerusakan lingkungan hidup, masyarakat yang mampu mengakses pada berbagai fasilitas yang tersedia, serta berbagai keinginan lain yang merupakan tuntutan hidup manusia dalam suatu komunitas.

¹ David Osborne, Hasil terjemahan dalam bukunya “*Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*”, East Lansing, Michigan, 1996, hal : 56.

Di Indonesia upaya untuk mencapai masyarakat yang sejahtera masih terus dihadapkan kepada berbagai kendala dengan segala aspeknya yang sangat menghambat laju pertumbuhan ekonomi, sosial dan proses perubahan sistem sentralisasi kearah desentralisasi berbagai kewenangan dari Pusat ke Daerah.

Otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menawarkan berbagai macam paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berbasis pada filosofi Keanekaragaman Dalam Kesatuan. Paradigma yang ditawarkan antara lain :

- a. Kedaulatan Rakyat,
- b. Demokratisasi,
- c. Pemberdayaan Masyarakat,
- d. Pemerataan dan Keadilan.²

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

Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan juga diikuti dengan otonomi Desa telah berlangsung sekitar 4 (empat) tahun. Selama periodisasi pelaksanaan otonomi ini telah terjadi perubahan yang mendasar dari konsepsi pelaksanaan otonomi daerah yang telah dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Jika

² **Saddu Waristono**, "*Kapita Selekta Manajemen Pemeerintahan Daerah*", Alqaprint, Jatinangor-Sumedang, 2001, hal : 6.

sebelumnya pelaksanaan “otonomi daerah” dijalankan secara sentralistik, melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini dicoba diberikan makna otonomi yang sesungguhnya.

Namun demikian, ternyata Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini tidak berumur lama. Hanya berjalan sekitar 5 (lima) tahun, Undang-undang ini harus diganti dengan Undang-undang yang baru. Pada bulan September 2004 telah terjadi perubahan besar menyangkut perubahan paradigma dan substansi materi mengenai otonomi daerah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dianggap tidak relevan lagi untuk diterapkan sebagai payung hukum Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia.

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

Pengesahan Undang-undang Otonomi Daerah yang baru ini, oleh sebagian kalangan dianggap sebagai kemunduran konseptual dan kontekstual bagi pelaksanaan otonomi daerah yang sesungguhnya. Undang-undang yang telah disahkan pada akhir september 2004 tersebut sebenarnya bukan hanya revisi atas Undang-undang sebelumnya. Lebih tepat jika kemunculan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 nyata-nyata sebagai pengganti bagi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dianggap tidak relevan lagi.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah yang sebelumnya hanya terdiri dari 16 Bab dengan 134 Pasal telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang terdiri dari 16 Bab dengan 204 Pasal. Dari sinilah perbedaan demi perbedaan dapat ditemui dari kedua Undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut.

Pergeseran demi pergeseran pemaknaan tentang konsep otonomi daerah yang fundamental dapat ditemukan dari pergantian Undang-undang tersebut. Makna desentralisasi misalnya, dari penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan kepala daerah otonom

untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Pemerintahan Republik Indonesia.

Perubahan kalimat “Untuk mengatur dan mengurus rumah pemerintahan dalam sistem Pemerintahan Republik Indonesia” dalam Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tersebut sebenarnya telah digariskan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Penambahan kalimat tersebut hanya akan menyempitkan makna otonomi (khususnya yang bersifat politis) di daerah. Pemahaman sempit yang muncul dari adanya kalimat tersebut menimbulkan pengertian yang membatasi otonomi daerah menjadi hanya pada kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan Daerah. Kalimat mengatur dan mengurus urusan pemerintahan akan semakin sempit dipahami hanya sebagai penyerahan kewenangan secara birokratis bukan penyerahan kewenangan yang seutuhnya sesuai dengan kehendak otonomi oleh sebagian besar masyarakat. Selain pergeseran makna desentralisasi, makna otonomi daerah juga bergeser. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Perbedaan yang mendasar dari kedua makna otonomi daerah berdasarkan kedua Undang-undang adalah dihapuskannya kalimat “Kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat” dari pemaknaan Otonomi Daerah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Penghapusan kalimat tersebut akan memberikan implikasi atas kewenangan yang diserahkan kepala daerah otonom. Daerah otonom akan sangat dibatasi hanya dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan bukan pada adanya kehendak dan aspirasi dari masyarakat setempat. Padahal, secara nyata Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud adalah tidak lain Peraturan Perundang-undangan diatas Peraturan Daerah yang kewenangan pembuatannya berada pada kekuasaan Pemerintahan Pusat. Dari sinilah, terkesan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun

2004 Tentang Pemerintahan Daerah akan mengembalikan konsep desentralisasi sebagai konsep dasar pelaksanaan otonomi daerah menjadi sentralisasi yang justru mengkerdilkan makna otonomi itu sendiri.

Perubahan mendasar juga terjadi pada konsep otonomi desa yang diatur oleh kedua Undang-undang ini (penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Desa). Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 secara definitif menyebutkan :

“Desa ataupun kampung nagari, betook, dll merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten”. Desa adalah “ sekumpulan manusia yang hidup bersama atau suatu wilayah, yang memiliki suatu organisasi pemerintahan dengan serangkaian peraturan-peraturan yang ditetapkan sendiri, serta berada dibawah pimpinan-pimpinan desa yang mereka pilih dan tetapkan sendiri”.³

Melalui definisi tersebut, desa sebagai suatu unit kelembagaan pemerintahan mempunyai kewenangan pengelolaan wilayah pedesaan. Wilayah pedesaan adalah :

“Wilayah yang penduduknya mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi wilayah sebagai pemukiman pedesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi”.⁴

Konsep tentang definisi desa ini ternyata juga mengalami perbedaan sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini. Definisi desa sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 Angka 12 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perbedaan mendasar terjadi dengan dihapuskannya kalimat “berada di daerah Kabupaten”. Penghapusan kalimat ini mengisyaratkan bahwa kewenangan yang diberikan, adalah kewenangan yang diberikan oleh pemerintahan pusat dan bukan yang diberikan oleh daerah karena kedudukannya di daerah Kabupaten. Perubahan ini juga akan memberikan arti bahwa semua wilayah terkecil dari daerah adalah desa baik yang berada di Kotamadya maupun Kabupaten. Hal ini berbeda

³ Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 1 Huruf (o) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁴ Pengertian tentang Kawasan Pedesaan yang Tercantum dalam Pasal 1 Huruf (p) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

dengan konsep Undang-undang sebelumnya yang menempatkan desa hanya pada daerah Kabupaten.

Selanjutnya, perbedaan yang terjadi adalah mengenai kewenangan desa. Didalam Undang-undang yang baru (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) disebutkan pada Pasal 206 dijelaskan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa yang mencakup :

- a. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa;
- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/ Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa;
- c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten/ Kota;
- d. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh Peraturan Perundang-undangan diserahkan Kepada Desa.

Hal ini akan berbeda jika hendak dikaitkan dengan kewenangan yang diberikan kepada desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Undang-undang ini kewenangan desa mencakup :

- a. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan asal-usul Desa;
- b. Kewenangan yang oleh Peraturan Perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah;
- c. Tugas pembantuan dari Pemerintah Dan Pemerintah Propinsi.

Pembahasan mengenai Badan Perwakilan Desa dan Kepala Desa, di dalam Undang-undang yang lama (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999) Pasal 104 dinyatakan bahwa “Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat-istiadat, membuat peraturan serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa” pada Pasal selanjutnya (Pasal 105) dinyatakan bahwa :

- (1) Anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk-penduduk desa yang memenuhi persyaratan.
- (2) Pimpinan Badan Perwakilan Daerah dipilih dari dan oleh anggota.
- (3) Badan Perwakilan Daerah bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa.
- (4) Pelaksanaan Peraturan Desa ditetapkan dengan keputusan Kepala Desa.

Konsepsi Badan Perwakilan Desa sebagaimana yang diinginkan oleh Undang-undang No. 22 Tahun 1999 adalah untuk memberikan fungsi kontrol yang kuat kepada Kepala Desa.

Selain itu, dikenalkannya Badan Perwakilan Desa adalah untuk memperkenalkan adanya lembaga legislatif, dan mempunyai kewenangan-kewenangan legislasi pada umumnya di desa.

Hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Badan Perwakilan Desa yang semula diharapkan dapat menjalankan fungsi *check and balance* di desa, telah dikurangi perannya. Di desa, berdasarkan Undang-undang ini, tidak mengenal lagi lembaga perwakilan. Yang ada hanyalah lembaga permusyawaratan desa yang disebut dengan Badan Permasyarakatan Desa. Pada Pasal 209 Undang-undang tersebut dijelaskan bahwa Badan Permasyarakatan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Pada Pasal selanjutnya (Pasal 210) dinyatakan bahwa :

- (1) Anggota Badan Permasyarakatan Desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.
- (2) Pimpinan Badan Permasyarakatan Desa dipilih dari dan oleh anggota Badan Permasyarakatan Desa.
- (3) Masa jabatan anggota Badan Permasyarakatan Desa adalah 5 (lima) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.
- (4) Syarat dan penetapan anggota dan pimpinan Badan Permasyarakatan Desa diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Dari sini kemudian berlanjut pada hubungan antara Kepala Desa dengan Badan Perwakilan Desa. Jika sebelumnya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah memberikan legitimasi kepada BPD untuk melakukan pengawasan yang penuh terhadap pelaksanaan pemerintahan seorang Kepala Desa. Kepala Desa, berdasarkan Undang-undang 22 Tahun 1999 bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya pada Bupati. Sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sama sekali tidak memberikan legitimasi untuk itu. Pengaturannya lebih lanjut didasarkan pada Peraturan Pemerintah.

Beberapa perbedaan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah disebutkan diatas, hanyalah sebagian kecil dari adanya pergeseran

paradigma otonomi daerah dari yang semula dikehendaki oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Sebenarnya masih banyak perbedaan-perbedaan antara kedua Undang-undang Tentang Otonomi Daerah tersebut yang memberikan implikasi pergeseran paradigma otonomi itu sendiri. Kecenderungan yang tersirat adalah adanya keinginan untuk menggiring proses pelaksanaan otonomi daerah menuju desentralisasi kewenangan. Atas dasar itulah penelitian ini hendaknya dilaksanakan, karena ada perbedaan substansi antara kedua Undang-undang otonomi daerah ini tentu saja menimbulkan perbedaan pola pelaksanaan otonomi di desa. Untuk itu maka penelitian ini mengambil judul **“Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Pelaksanaan Otonomi Desa di Kabupaten Pati”**.

B. Permasalahan

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

1. Bagaimana implementasi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Pelaksanaan Otonomi Desa di Kabupaten Pati?
2. Bagaimana kendala Implementasi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Pelaksanaan Otonomi Desa di Kabupaten Pati?
3. Apakah upaya yang harus dilakukan pemerintah untuk mengatasi kendala pelaksanaan Otonomi Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan mengkaji implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam pelaksanaan Otonomi Desa di Kabupaten Pati.

2. Untuk mengetahui dan mengkaji kendala implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam pelaksanaan Otonomi Desa di Kabupaten Pati.
3. Untuk mengetahui dan mengkaji upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi kendala pelaksanaan Otonomi Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

D. Kerangka Teori

Dasar pemikiran dari Otonomi Daerah adalah bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Dengan demikian Otonomi Daerah adalah merupakan kebijaksanaan yang sangat sesuai dengan asas desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵

Otonomi daerah dilaksanakan dalam rangka menerapkan asas desentralisasi dalam pemerintahan di Indonesia. Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan definisi daerah otonom adalah merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan pendapat Ateng Safrudin, Otonomi diartikan sebagai pemerintahan kebebasan atas kemandirian (*zelfstandigheid*), bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*).⁶ Otonomi daerah menurut Ateng Safrudin, memiliki beberapa pengertian sebagai berikut :⁷

1. Kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri.
2. Pendewasaan politik rakyat lokal dan proses penyejahteraan rakyat.

⁵ Syaukani HR, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Gerakan Pengembangan Peberdayaan Kutai, Lembaga Ilmu Pengetahuan, Kabupaten Kutai Kalimantan Timur, 2001, hal : 193

⁶ Ateng Safrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, 1985, hal. 23.

⁷ Ateng Safrudin, *Otonomi dan Antisipasi Perkembangan, Suatu Bahan Peyegaran Pemahaman Otonomi Daerah*, 1998, hal. 5.

3. Adanya pemerintahan lebih atas yang memberikan atau menyerahkan sebagian urusan rumah tangganya kepada pemerintah bawahannya. Sebaliknya pemerintah bawahannya yang menerima urusan tersebut telah mampu melaksanakan urusan tersebut.
4. Pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

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

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

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

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

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

Keberhasilan pelaksanaan Otonomi Desa ditandai dengan semakin mampunya Pemerintah Desa memberikan pelayanan kepada masyarakat dan membawa kondisi masyarakat kearah kehidupan yang lebih baik. Dengan terselenggaranya Otonomi Desa, maka hal itu akan menjadi pilar penting Otonomi Daerah. Keberhasilan Otonomi Daerah sangat ditentukan oleh berhasil tidaknya Otonomi Desa.⁸ Melalui pengertian tersebut, prinsip utama otonomi desa adalah kewenangan membuat keputusan-keputusan sendiri melalui semangat keswadayaan yang telah lama dimiliki oleh desa, dalam satu kesatuan wilayah pedesaan. Selayaknya desa dipercaya untuk mengurus dirinya dalam unit wilayah kelola desa melalui peraturan yang dibuat secara mandiri. Semenjak masa lampau, ciri paling kuat pemerintahan desa-desa tradisional di Indonesia adalah adanya peranan dana swadaya dan gotong royong. Dua ciri tersebut merupakan modal sosial yang jauh lebih penting (dan potensial) ketimbang modal keuangan.

⁸ Pendapat Dandung Darnadi yang diambil dari website www.ireyogya.org

Modal sosial sebagai potensi kemandirian dan sumberdaya alam sebagai sumber pendapatan adalah landasan berkembangnya ekonomi rakyat dan kemandirian desa guna mencapai otonomi. Mengerucutnya kebijakan otonomi daerah menuju desa seharusnya diikuti dengan pengembangan ekonomi rakyat dan pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan untuk mencukupi pendapatan asli desa. Hal ini sudah merupakan kewajiban untuk meyakinkan pemerintah agar memberi otonomi murni. Bahwa melalui otonomi murni, desa bisa mengurus dirinya sendiri. Pelbagai bukti keberhasilan praktik pengelolaan sumber daya hutan memberi bukti otonomi desa dapat diproses melalui kehandalan modal sosial dan peningkatan ekonomi rumah tangga.

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

Birokrasi desa dalam sistem Pemerintahan Nasional di Republik Indonesia, melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan di Desa (Lembaga Negara Tahun 1979 Nomor 56, Tambahan Lembaga Negara Nomor 3153), selanjutnya disingkat dengan UUPD Nomor 5/1979, telah menimbulkan dampak negatif yang tidak kecil.⁹

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, definisi desa atau yang disebut dengan nama lain, adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah Kabupaten, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945.

⁹ **R. Yando Zakaria**, *Pemilihan Kehidupan Desa dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999*, dalam UNISIA No.46/XXV/III/2002, hal : 280.

Untuk menjalankan kegiatan kehidupan di desa, maka dibentuklah Pemerintahan Desa. Dimasa Orde Baru, berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, sistem Pemerintahan Desa di Indonesia diseragamkan dengan mengacu pada pola Pemerintahan Desa yang ada di Jawa. Desa-desa yang berada diluar Jawa yang bentuknya beranekaragam dihapus. Tujuan penyeragaman ini, berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa adalah untuk memudahkan pembinaan. Diketahui, bahwa salah satu yang menjadi tipikal khusus pemerintahan Orde Baru adalah besarnya pengaruh dan pengawasan yang dilakukan oleh pusat kepada daerah. Tidak terlepas didalamnya adalah desa. Hal ini merupakan suatu konsekuensi logis yang harus dilakukan oleh Orde Baru yang menerapkan pola sentralisasi daerah dengan pusat.

Akibat penyeragaman itu justru menimbulkan dampak negatif karena dengan sistem Pemerintahan Desa yang seragam berdasarkan pola Desa di Jawa, kepada masyarakat dipekenalkan suatu sistem baru beserta lembaga-lembaganya yang sebelumnya belum dikenal oleh masyarakat. Hal ini membuat warga masyarakat desa-desa diluar pulau jawa sering merasa asing dan terasing dilingkungannya sendiri. Secara yuridis formal lembaga adat yang sebelumnya merupakan mesin penggerak masyarakat di desa, tidak mempunyai tempat lagi dalam sistem Pemerintahan Desa yang dibentuk berdasarkan Undang-undang tersebut. Tradisi lama yang semula hidup ditengah-tengah masyarakat secara berangsur-angsur mulai ditinggalkan dan diganti dengan kebiasaan baru yang kadang-kadang diperkenalkan kepada masyarakat dengan cara paksa. Peran Lembaga Adat dan Pemangku Adat mulai dipinggirkan. Akibat partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan sangat kurang. Kenyataan ini menyebabkan desa-desa yang tidak dapat mengembangkan potensi yang dimilikinya secara maksimal.

Kebijakan yang dijalankan terhadap desa-desa yang ada diluar Jawa, dengan menyeragamkan bentuk desa berdasarkan pola desa yang ada di Jawa jelas tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menghendaki agar dalam

pembentukan daerah besar dan kecil harus memperhatikan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Sedangkan pemerintahan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana dijelaskan pada Pasal 202, disebutkan bahwa :

- a. Pemerintahan Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa.
- b. Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya.
- c. Sekertaris Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan.

Pada Pasal selanjutnya (Pasal 203 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) dijelaskan bahwa :

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

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum yuridis normatif merupakan penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder meliputi inventarisasi hukum positif¹⁰.

Ruang lingkup penelitian hukum normatif menurut Soerjono Soekanto meliputi:¹¹

¹⁰ Ronny Hanintijo Soemitro, Peran Metodologi dalam Pengembangan Ilmu Hukum, Masalah-masalah hukum. Majalah

¹¹ Soerjono Soekamto dan Sri Mamuji, Penelitian Hukum Normatif, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hal. 14.

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

2. Jenis Data

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

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

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam penelitian ini digunakan alat dan cara melalui penelitian kepustakaan dengan menggunakan studi pustaka, dipelajari bahan-bahan hukum yang merupakan data sekunder. Pertama-tama dipilih dan dihimpun semua peraturan-peraturan yang berkaitan dengan bidang hukum yang menjadi objek penelitian.

Selanjutnya dari bahan-bahan tersebut dipilih asas-asas, doktrin dan ketentuan-ketentuan lain yang mengatur pemerintahan desa. Hasil yang diperoleh kemudian disusun dalam sebuah kerangka secara sistematis sehingga akan memudahkan dalam melakukan analisis data.

4. Tehnik Analisa Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisa kualitatif normatif maka setelah data sekunder diperoleh, kemudian disusun secara sistematis sehingga diperoleh gambaran hukum terkait pelaksanaan otonomi desa, sehingga akan diperoleh gambaran yang jelas mengenai perbandingan pelaksanaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 terkait pelaksanaan otonomi desa berdasarkan asas hukum, kaidah hukum dan ketentuan hukum. Yang pada akhirnya akan diperoleh kerangka pemikiran yuridis yang sesuai dengan kaidah hukum.

F. Sistematika Penulisan

Bab I tentang Pendahuluan yang menguraikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Teori, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan;

Bab II tentang Tinjauan Pustaka yang menguraikan Pengertian Otonomi Desa, Hubungan Otonomi Desa dan Otonomi Daerah, Sejarah Otonomi Desa dan Otonomi Desa Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;

Bab III tentang Hasil Penelitian yang menguraikan Implementasi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Pelaksanaan Otonomi Desa, kendala implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004 dalam pelaksanaan Otonomi Desa dan menguraikan upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi kendala pelaksanaan Otonomi Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004;

Bab IV tentang Penutup yang menguraikan Kesimpulan dan Saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Otonomi Desa

Bagi masyarakat desa, otonomi desa bukanlah menunjuk pada otonomi pemerintah desa semata-mata, tetapi juga otonomi masyarakat desa dalam menentukan diri mereka dan mengelola apa yang mereka miliki untuk kesejahteraan mereka sendiri. Otonomi desa berarti juga memberi ruang yang luas bagi inisiatif dari bawah/desa. Kebebasan untuk menentukan dirinya sendiri dan keterlibatan masyarakat dalam semua proses baik dalam pengambilan keputusan berskala desa, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan maupun kegiatan-kegiatan lain yang dampaknya akan dirasakan oleh masyarakat desa sendiri, merupakan pengejawantahan otonomi desa. Keberadaan otonomi desa mengacu pada konsep komunitas, yang tidak hanya dipandang sebagai suatu unit wilayah, tetapi juga sebagai sebuah kelompok sosial, sebagai suatu sistem sosial, maupun sebagai suatu kerangka kerja interaksi.

Akhir-akhir ini, tuntutan daerah untuk diberi otonomi yang seluas-luasnya makin menonjol. Bahkan, beberapa daerah memilih untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mendirikan Negara baru, misalnya Sulawesi Selatan dan Aceh. Kondisi seperti ini sebagian orang dinilai sebagai benih-benih terjadinya disintegrasi bangsa sebaliknya, oleh sebagian orang dinilai bahwa pemberian otonomi yang seluas-luasnya ini merupakan satu-satunya jalan keluar untuk mempertahankan integrasi nasional.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, fenomena tentang daerah yang memiliki otonomi seluas-luasnya tadi sesungguhnya bukan hal yang baru bahkan bukan lagi sesuatu yang membahayakan keutuhan Bangsa dan Negara. Demikian pula, keberadaan desa-desa adat yang memiliki susunan asli ternyata tidak menimbulkan gagasan pemisah diri dari unit pemerintahan yang begitu luas. Oleh karena itu, otonomi luas sesungguhnya bukan paradoksi bagi integrasi bangsa dan sebaliknya. Artinya cita-cita memberdayakan daerah melalui kebijakan otonomi luas

tidak perlu disertai dengan sikap “*buruk sangka*” yang berlebihan tentang kemungkinan perpecahan bangsa. Kekhawatiran ini justru akan menunjukkan bahwa pemerintahan pusat memang kurang memiliki “*political will*” yang kuat untuk memberdayakan daerah. Dengan demikian, ide untuk kembali menyeragamkan sistem pemerintahan daerah dengan alasan untuk menjaga keutuhan dan persatuan bangsa antara lain melalui penghapusan “*daerah istimewa*” dan penyeragaman pemerintahan desa, adalah sangat tidak kontekstual dan tidak konseptual.

Perubahan kebijakan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah (termasuk pemerintahan desa) mulai dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah (disempurnakan), Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 serta yang terbaru dengan adanya perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah melalui penetapan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, membawa implikasi yang sangat besar.

Salah satu implikasi tersebut adalah bahwa desa tidak sekedar merupakan wilayah administratif sebagai kepanjangan tangan pemerintahan pusat di daerah (pelaksana asas dekonsentrasi), tetapi memiliki lebih merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki otonomi luas. Berdasarkan kerangka waktunya (*time frame*), perkembangan otonomi pada kesatuan hukum masyarakat terkecil (desa) mengalami pergeseran yang sangat fluktuatif, dimana pada satu desa memiliki otonomi yang sangat luas (*most decentralized*), sedang disaat lain desa tidak memiliki otonomi sama sekali dan hanya berstatus sebagai wilayah administratif (*most centralized*). Pada awalnya, terbentuknya suatu komunitas bermula dari berkumpul dan menetapnya individu-individu di suatu tempat terdorong oleh alasan-alasan yang mereka anggap

sebagai kepentingan bersama. Alasan-alasan untuk membentuk masyarakat yang masih bersifat sederhana atau tradisional ini adalah pertama untuk hidup, kedua untuk mempertahankan hidupnya terhadap ancaman dari luar, dan ketiga untuk mencapai kemajuan dalam hidupnya.¹²

Kumpulan individu-individu yang membentuk desa dan merupakan sebuah daerah hukum ini, secara alami memiliki otonomi yang sangat luas, lebih luas dari pada otonomi daerah-daerah hukum di atasnya yang lahir di kemudian hari, baik yang terbentuk oleh bergabungnya desa-desa dengan sukarela atau yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat. Otonomi atau kewenangan desa itu antara lain meliputi hak untuk menentukan sendiri hidup matinya desa itu, dan hak untuk menentukan batas daerahnya sendiri. Selanjutnya disebutkan juga bahwa masyarakat sebagai daerah hukum, menurut hukum adat mempunyai norma-norma sebagai berikut : berhak mempunyai wilayah sendiri yang ditentukan oleh batas-batas yang sah, berhak mengurus dan mengatur pemerintahan dan rumah tangganya sendiri, berhak memilih dan mengangkat Kepala Daerahnya atau Majelis Pemerintahan sendiri, berhak mempunyai harta benda dan sumber keuangan sendiri, berhak atas tanah sendiri, dan berhak memungut pajak sendiri.¹³ Selanjutnya pada masa pemerintahan Republik Indonesia, pengaturan penyelenggaraan pemerintahan desa mendapat landasan yuridis pada pasal 18 UUD 1945 yang mengakui kenyataan histories bahwa sebelum proklamasi kemerdekaan, di Indonesia sudah terdapat daerah-daerah Swapraja yang memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan di wilayahnya. Ini berarti, desa secara teoritis juga memiliki hak yang bersifat *autochtoon* atau hak yang telah dimiliki sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari Negara Indonesia. Namun dalam penyusunan peraturan tentang pemerintahan desa sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, kenyataannya desa bukan lagi dianggap sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom, khususnya dalam masalah administrasi pemerintahan secara umum. Terlebih lagi dengan pembentukan kelurahan, maka

¹² Sutardjo Kartohadikoesoema, "Desa", Sumur., Bandung, 1964, hal : 5

¹³ Ibid, hal : 214

kesatuan masyarakat “*Desa*” ini hanya berstatus wilayah administratif yang ditempatkan sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat (*pelaksana asas dekonsentrasi*).

B. Hubungan Otonomi Desa dan Otonomi Daerah

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik¹⁴. Jadi berdasar ketentuan tersebut, Indonesia merupakan salah satu Negara yang mengikrarkan diri sebagai Negara Kesatuan. Setiap Negara kesatuan akan menyelenggarakan pemerintahannya dengan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh pemerintah pusat tanpa keterlibatan satuan pemerintahan daerah. Sedangkan penyelenggaraan sistem desentralisasi, pemerintahan daerah dilibatkan dalam kegiatan pemerintahan selain pemerintahan pusat yang menjalankan.

Pada bab lain juga ditegaskan bahwa:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, Kabupaten dan Kota yang tiap-tiap Propinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.”¹⁵

Mendasari makna penjelasan diatas, terlihat jelas bahwa pemerintahan di Indonesia menganut sistem desentralisasi, desentralisasi ini diberikan kepada masing-masing wilayah dari tingkat Provinsi, Kabupaten maupun Kota. Pemberian kewenangan ini sering disebut dengan nama otonomi, yang tak lain merupakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri. Sedangkan hakekat otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandingheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.¹⁶ Sesuai dengan kajian otonomi di atas tujuan pemberian otonomi kepada daerah berorientasi kepada pembangunan, yaitu :

“Pembangunan dalam arti luas, yang meliputi semua segi kehidupan dan penghidupan. Dengan demikian, otonomi daerah lebih condong merupakan kewajiban daripada hak. Hal itu berarti bahwa daerah berkewajiban melancarkan jalannya pembangunan dengan

¹⁴ **Undang-Undang Dasar 1945** sampai dengan amandemen IV Pasal 1 Ayat (1)

¹⁵ **Undang-Undang Dasar 1945** sampai dengan amandemen IV Pasal 18 ayat (1).

¹⁶ **Bagir Manan**, Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, UNSIKA, Karawang, 1992, hal : 2.

sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggungjawab sebagai sarana untuk mencapai cita-cita bangsa, yaitu masyarakat yang adil makmur, baik materiil maupun spiritual.”¹⁷

Melihat tujuan diatas, pemberian otonomi daerah yang selama ini menjadi bayang-bayang dalam benak masyarakat merupakan suatu kebebasan dan kemandirian bukan merupakan makna sesungguhnya. Dalam Negara Kesatuan Indonesia, keterikatan antara Negara dan pemerintahan daerah telah ditentukan dalam Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa : “Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga.”¹⁸

Hal lain dijelaskan, pemerintahan di daerah merupakan bagian integral dari sistem politik dan perundang-undangan sehingga garis politik dan perundang-undangan mengenai pemerintahan di daerah ini harus konsisten dengan wawasan dan sistem politik nasional¹⁹. Pendapat itu merupakan hasil penelitian, itu menunjukkan bahwa antara Negara Kesatuan dan Pemerintahan Daerah terdapat hubungan hukum atau hubungan kewenangan. Hubungan ini tercermin dengan adanya pemberian otonomi kepada daerah atau penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah. Dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, masalah otonomi daerah merupakan hal yang hidup dan berkembang sepanjang masa sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah dapat diperluas atau dipersempit tergantung kepada pertimbangan kepentingan nasional dan kebijaksanaan Pemerintah, yang semuanya menurut prosedur dan ketentuan peraturan-peraturan yang berlaku²⁰. Berdasarkan peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah yang pernah berlaku, hubungan hukum atau pemberian otonomi kepada daerah tidak sama. Artinya ada Undang-Undang yang memberikan otonomi luas dan ada pula yang terbatas.

¹⁷ C.S.T Kansil dan Cristine S.T Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia (Hukum Administrasi Daerah 1903-2001)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hal : 9.

¹⁸ Sampai dengan amandemen IV terhadap Penjelasan UUD 1945 tidak mengalami perubahan.

¹⁹ Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, hal :16.

²⁰ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Rajawali Pres, Jakarta, 1997, hal : 7.

Telah disebutkan bahwa pemerintah daerah merupakan bagian integral dari sistem politik nasional, sehingga perubahan sistem politik nasional secara langsung akan mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada tahun 1998 telah terjadi perubahan sistem politik nasional melalui reformasi. Salah satu akibat reformasi tersebut adalah reformasi di bidang pemerintahan daerah yaitu dengan ditetapkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 1 TAP MPR Nomor XV/ MPR/1998 menyebutkan:

“Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan pembagian dan pemanfaatan sesuai dengan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah.”

Dan pada perkembangan selanjutnya mengenai ketentuan tersebut diatas melalui TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 pada pokok arah kebijakan huruf (G) tentang pembangunan daerah angka (1) ketentuan Umum point (b) yang menjelaskan bahwa melakukan pengkajian tentang berlakunya otonomi daerah bagi daerah Propinsi, daerah Kabupaten, daerah Kota dan Desa. Ini menunjukkan, Pemerintah Pusat mempunyai keinginan pelaksanaan otonomi daerah benar-benar dilakukan dengan sungguh dalam koridor ketentuan Negara Kesatuan Republik Indonesia, terkhusus sesuai dengan pembahasan thesis ini menyangkut keberadaan desa sebagai salah satu unsur pemerintahan terendah dalam kesatuan otonomi daerah.

Salah satu tindak lanjut dilakukan dari Ketetapan MPR tersebut adalah diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pada tanggal 7 Mei 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian pada tanggal 15 Oktober 2004 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dirubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam kedua Undang-Undang ini terdapat ketentuan bahwa:

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan

masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam Sistem Pemerintahan Nasional dan berada di wilayah Kabupaten.”²¹

Sangatlah jelas berdasar ketentuan mengenai desa diatas, yaitu desa di era reformasi sekarang mempunyai kewenangan dan diakui sebagai salah satu daerah yang memiliki “*kekuatan*” dengan nama otonomi desa. Dengan adanya “*kekuatan*” ini desa memperoleh kekuasaan dalam menentukan kebijakan dalam berprakarsa dan berinisiatif sesuai dengan potensi yang dimiliki, baik sumber daya manusia dan sumber daya alamnya untuk berkembang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mengenai hal itu dapat diperoleh penjelasan terkait kewenangan desa, adalah:

“Kewenangan Desa mencakup :

- a. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
- b. Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah;
- c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan atau Pemerintah Kabupaten.”²²

Sedangkan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan lain dengan penjelasan sebagai berikut:

“Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota.
- d. Urusan pemerintah lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.”²³

Melihat dari penjelasan tersebut, kewenangan yang diberikan kepada desa dibatasi dengan ketentuan-ketentuan di atas jadi otonomi yang diberikan selama ini bukan otonomi yang senantiasa bebas dan merdeka atas segala hal tetapi masih dalam “*jalur rel*” hukum. Pernyataan ini tersaji dalam ketentuan pengertian tentang prinsip-prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, yakni:

²¹ Ketentuan tersebut sesuai dengan bunyi Pasal 1 angka (12) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah.

²² Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 99

²³ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

“Prinsip Otonomi nyata adalah pemberian otonomi kepada daerah (desa) hendaknya berdasarkan pertimbangan, perhitungan tindakan, dan kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin bahwa daerah (desa) bersangkutan nyata-nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Perinsip otonomi yang bertanggungjawab berarti bahwa pemberian otonomi daerah (desa) itu benar-benar sesuai dengan tujuannya, yaitu:

- a) Lancar dan teraturnya pembangunan di seluruh wilayah Negara;
- b) Sesuai atau tidaknya pembangunan dengan pengarahannya yang telah diberikan;
- c) Sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa;
- d) Terjaminnya keserasian hubungan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan daerah (desa); dan
- e) Terjaminnya pembangunan dan perkembangan daerah (desa).”²⁴

Dari uraian diatas dapat diberikan gambaran ideal bahwa otonomi daerah merupakan pemberian kewenangan kepada daerah (Propinsi, Kabupaten, Kota serta Desa) dari Pemerintah Pusat untuk menggali segala potensi, kemampuan dan sumber daya masing-masing wilayah sebagai tujuan mempercepat kemajuan dan perkembangan wilayah dalam cakupan yang dinamakan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab sedangkan bila dihubungkan dengan keberadaan otonomi desa dapat diberikan ilustrasi bahwa:

1. Otonomi daerah juga mengatur tentang ketentuan otonomi desa karena sebagian besar wilayah Indonesia merupakan wilayah pedesaan. Ini sesuai dengan bunyi Pasal 18 UUD 1945 sampai dengan amandemen IV;
2. Hal nyata desa merupakan kesatuan wilayah pemerintahan terendah di struktur pemerintahan Indonesia serta unsur kegiatan pemerintahannya yang pertama berhadapan langsung dengan kepentingan masyarakat. Sehingga sangat layak apabila ketentuan tentang otonomi desa benar-benar diakui dan diatur dalam aturan hukum karena selama ini sumber-sumber kekuatan pembentuk bangsa berada di wilayah ini, sekaligus dengan memberikan otonomi kepada desa kekuatan “*pondasi dasar*” Negara akan semakin kuat dengan maksud tujuan otonomi daerah akan terwujud.

C. Sejarah Otonomi Desa

Keberadaan otonomi desa secara tidak langsung erat kaitannya dengan keberadaan pemerintahan desa. Karena selama ini otonomi desa juga mengatur ketentuan tentang keberadaan pemerintah desa yang pada saat ini terdiri dari unsur perangkat desa dan badan permusyawaratan desa.²⁵ Selain itu, keberadaan otonomi desa juga terkait dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan desa yang di Indonesia sudah lahir

²⁴ C.S.T Kansil dan Cristine S.T Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia (Hukum Administrasi Daerah 1903-2001)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hal : 8.

²⁵ Ketentuan ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 200 angka (1)

sejak keberadaannya di era pemerintahan Hindia Belanda (Penjajahan) sampai terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Perkembangan pemerintahan desa di Indonesia pada perkembangannya banyak mengalami perubahan di tiap periodenya. Hal ini terkait dengan pasang surut pergeserannya dari sistem penjajahan ke pola sentralisasi dan desentralisasi. Sejarah perkembangan pemerintahan desa secara legal formal diawali dari:

1. Masa Pemerintahan Kolonial Belanda

Warisan Undang-Undang lama yang pernah ada yang mengatur tentang desa, yaitu *Inlandsche Gementee Ordonantie* (Stbl. 1906 Nomor 83) yang berlaku untuk Jawa dan Madura dan *Inlandsche Gementee Ordonantie Buitengewesten* (Stbl. 1938 Nomor 490 dan Stbl. 1938 Nomor 681) yang berlaku di luar Jawa dan Madura. Pengaturan dalam kedua Undang-Undang ini tidak mengatur pemerintahan desa secara seragam dan kurang memberikan dorongan kepada masyarakatnya untuk tumbuh ke arah kemajuan yang dinamis. Akibatnya desa dan pemerintahan desa yang ada sekarang ini bentuk dan coraknya masih beraneka ragam, masing-masing daerah memiliki ciri-cirinya sendiri, yang kadang-kadang merupakan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensif guna peningkatan taraf hidup masyarakatnya.

Sedangkan disebutkan juga bahwa :

“Sebagai peraturan desa (pranata) tentang Pemerintahan Desa (IGO/S 83 Tahun 1906 yang berlaku untuk pulau Jawa dan Madura dan IGOB/S 1938 untuk daerah diluar Jawa dan Madura merupakan landasan pokok bagi ketentuan-ketentuan tentang susunan organisasi, rumah tangga dan tugas kewajiban, kekuasaan dan wewenang Pemerintah Desa, Kepala Desa dan Anggota Pamong Desa.”²⁶

Penjelasan diatas menunjukkan bahwa ada 2 (dua) ketentuan dasar yang mengatur Pemerintahan Desa IGO untuk Jawa dan Madura, IGOB untuk luar Jawa dan Madura. Pasal 1 *Inlandsche Gementee Ordonantie* (IGO) tahun 1906 *Staatblad* Nomor 83 menyatakan “Penguasaan Desa dijalankan oleh Kepala Desa dibantu beberapa orang yang ditunjuk

²⁶ Sumber Saparin, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hal : 31.

olehnya, mereka bersama-sama menjadi Pemerintah Desa”. Ketentuan tersebut adalah yang berlaku pertama kali di Negara kita yang pada waktu itu dibawah kekuasaan Pemerintahan Kolonial Belanda menyangkut Kelembagaan Pemerintahan desa, Kepala Desa dipilih langsung oleh masyarakat yang pelaksanaannya diatur dengan ketentuan Bupati.

Selanjutnya IGO menetapkan bahwa Kepala Desa dibantu beberapa orang yang ditunjuk olehnya. Pengertian ditunjuk olehnya dijelaskan pada Pasal 2 ayat (2) IGO Staatblad Nomor 83 yang mengatur “Tentang mengangkat/melepas anggota Pemerintah Desa, kecuali Kepala Desa diserahkan kepada adat-istiadat kebiasaan pada tempat itu”. Jadi pada masa itu otonomi desa telah diatur secara konteks yuridis dan ini merupakan periode awal pemberian kewenangan kepada desa untuk berkembang sesuai dengan kemampuan dan adat-istiadat yang berlaku ditingkat lokal.

Demikianlah secara institusional/kelembagaan Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan beberapa orang yang ditunjuk oleh adat kebiasaan. Pendapat lain menyebutkan, yaitu :

“Meskipun pasal 1 kelihatannya kabur mengenai siapa yang menjadi Pemerintah Desa, namun dapat ditarik kesimpulan bahwa Pemerintah Desa bersifat 1 (satu) orang (*eenhofding bestuur*)”.²⁷

Disamping itu pengaturan tentang Pemerintah Desa kemudian oleh Pemerintah Belanda diterbitkan *Inlandsche Gementee Ordonantie Buitengewesten* (IGOB) tahun 1938 yang berlaku diluar pulau Jawa dan Madura. Sumber lain menyebutkan bahwa :

“Ketentuan-ketentuan yang berlaku di desa-desa diluar pulau Jawa dan Madura ialah IGOB pada hakekatnya tidak berbeda dengan peraturan-peraturan yang dicakup dalam IGO yang berlaku di pulau Jawa dan Madura.”²⁸

Tetapi secara garis besar, Saporin menyebutkan bahwa :

- a) Adanya ketentuan mengenai kewajiban Pemerintah Desa untuk setiap akhir triwulan membuat anggaran dan belanja. Dalam IGO hal ini tidak dijumpai.

²⁷ **Bayu Surianingrat**, *Pemerintahan dan Administrasi Desa*, Ghalia Yayasan Beringin KORPRI unit Depdagri, Bandung, 1976, hal : 69

²⁸ **Sumber Saporin**, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hal : 35

- b) Ketentuan mengenai kerja bakti bagi warga desa, untuk kepentingan umum. Di dalam IGOB warga desa ganti rugi, misalnya membayar sejumlah uang yang disetor ke kas desa;
- c) Mengenai masalah tanah bengkok, didalam IGOB tidak dijumpai karena diluar Jawa dan Madura, tersedia banyak tanah bila setiap orang mau berusaha.

2. Masa Pendudukan Militer Jepang

Pengalaman penyelenggaraan pemerintahan desa di Indonesia sedikit mengalami perubahan setelah adanya pendudukan Militer Jepang. Mengutip dari tulisan Bayu bahwa pada masa Pemerintahan Militer Jepang ini telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1942 Pasal 2 sebagai berikut:

“Pembesar Tentara Dai Nippon memegang kekuatan pemerintahan militer yang tertinggi dan juga segala kekuasaan yang dahulu ada di tangan Gubernur Jenderal. Selanjutnya Pasal 3 berbunyi semua badan-badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan Undang-Undang dari pemerintah terdahulu, tetap diakui sah buat sementara waktu, asal saja tidak bertentangan dengan aturan pemerintahan militer.”²⁹

Dengan demikian ternyata pendudukan militer Jepang tidak mengubah secara mendalam ketentuan-ketentuan tentang penyelenggaraan pemerintahan sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan militer.

3. Masa Indonesia Merdeka

Pemberlakuan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan desa dimulai dari dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah (disempurnakan), Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang perundang-undangan tersebut esensinya tidak mengalami perubahan sejak jaman Kolonial Belanda, pendudukan militer Jepang dan masa

²⁹ Bayu Surianingrat, 1976, “Pemerintahan dan Administrasi Desa”, Ghalia Yayasan Beringin KORPRI Unit Depdagri, Bandung, hal : 60.

Indonesia Merdeka sebelum tahun 1979. pandangan ini didasarkan pada fakta-fakta sejarah sebagai berikut:

- (1) IGO dan IGOB berlaku efektif (1906-1942);
- (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1942 dan Osamu Seirei (1942-1945), secara substantive tetap memberlakukan IGO/IGOB;
- (3) 1945-Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979.

Dalam kurun waktu yang relative panjang, IGO/IGOB secara tidak resmi tetap dipakai sebagai rujukan dalam penyelenggaraan Pemerintahan desa sampai terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Melihat kenyataan itu terkesan bahwa Pemerintah Republik Indonesia seperti tidak mampu membuat peraturan Pemerintah Desa sendiri. Barangkali didorong kebutuhan dan guna menghasilkan kesan tidak mampu, pemerintah kemudian berhasil menyusun Perundang-undangan Pemerintah desa dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desa Praja. Undang-Undang ini di undangkan pada tanggal 1 September 1965 karena tengah terjadi peristiwa G30S/PKI secara praktis Undang-Undang ini belum sempat diberlakukan, TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966, tanggal 5 Juli 1966 menunda berlakunya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965. kemudian dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 dinyatakan tidak berlaku lagi.

Demikianlah setelah terjadinya peristiwa G30S/PKI tahun 1965 secara tidak resmi IGO/IGOB tetap digunakan sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan UUD 1945. kemudian lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang merupakan berkah tersendiri bagi masyarakat Indonesia yang sudah merdeka selama 33 tahun. Harapan itu terwujud dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, menurut Undang-Undang ini adalah:

“Desa diartikan satu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”³⁰.

³⁰ Phillipus M. Hadjon, dkk, “*Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesian Administratif Law)*”, Gajahmada University Press, 1994, hal : 122.

Adapun isi materi Undang-Undang ini adalah mengatur desa secara seragam di seluruh wilayah Indonesia mulai penyelenggaraan pemerintahan desa, administrasi desa, unsur-unsur desa, pembentukan desa, organisasi pemerintahan desa, hak dan kewajibannya. Sebagai landasan yang dipakai dalam penyusunan Undang-Undang ini adalah Pancasila.

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 yang berbunyi :

“Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan Negara dan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.”³¹

Dan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1978 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang menegaskan bahwa perlu memperkuat pemerintahan desa agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan menyelenggarakan administrasi desa yang makin meluas dan efektif. Dalam Undang-Undang ini mengakui adanya kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum, adat-istiadat, dan kebiasaan-kebiasaan yang masih hidup sepanjang masih menunjang kelangsungan pembangunan dan ketahanan nasional. Oleh karena itu, yang dimaksud pemerintahan desa dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 adalah kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat. Tetapi kenyataan yang terjadi selama 30 (tigapuluh) tahun system pemerintahan yang dipakai adalah sentralistis sehingga menimbulkan gejolak di tingkat masyarakat untuk menuntut adanya kekuasaan yang lebih besar kepada desa atau sering disebut otonomi desa atau penerapan system desentralisasi.

Sejak bergulir era reformasi yang terjadi tahun 1998, maka pemerintah menundangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 sebagai aturan hukum pelaksanaannya yang isinya mengatur pemerintahan daerah termasuk pemerintahan desa dimana “*kekuatan*”

³¹ Bunyi Pasal tersebut merupakan isi dari Undang-Undang Dasar 1945 sebelum mengalami proses amandemen.

otonomi dikembalikan lagi sesuai dengan porsi yang sebenarnya. Desa dalam Undang-Undang ini diberikan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab untuk mengurus rumah tangganya. Pemerintahan desa dalam hal ini tidak bertanggungjawab kepada Camat tetapi langsung kepada Bupati dan susunan pemerintah desa dalam hal ini terdapat unsur Badan Perwakilan Desa sebagai alat control yang diambil dari unsur masyarakat masing-masing desa. Tetapi dalam perjalanan paruh waktu, pada tahun 2004 Undang-Undang ini dirubah dengan adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dimana substansi materi otonomi desa lebih disempurnakan sedangkan pada hal terkait pemerintahan desa terjadi perubahan pada unsur Badan Perwakilan Desa yang menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Karena selama ini dalam banyak kasus, kenyataan yang terjadi anggota Badan Perwakilan Desa dianggap terlampau jauh mancampuri urusan pemerintahan kepala desa dan perangkat desa. Dan untuk Undang-Undang ini, aturan pelaksanaannya sampai penyusunan thesis ini belum diterbitkan.

D. Tinjauan Umum Otonomi Desa Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004

1. Kajian Normatif Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Mengenai Otonomi Desa

Sejak bergulirnya era reformasi pada tahun 1998, tuntutan perubahan semakin kencang berhembus. Doktrin tentang otonomi sebagai suatu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atas inisiatif sendiri sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 yang selama ini hanya sebagai “pemanis bibir”, sedikit demi sedikit tuntutan untuk merealisasikan konsep otonomi itu semakin besar. Otonomi yang ada selama ini hanyalah otonomi semu (Pseudo Otonomi). Dengan otonomi semu ini perangkat-perangkat desentralisasi (seperti kepala daerah, DPRD, dan Dinas-Dinas Daerah) diinstitutionalkan, namun fungsinya lebih banyak untuk kepentingan pusat. Mereka

biasanya bekerja atas dasar instruksi atau petunjuk pelaksanaan dari atas dan bukan bekerja atas inisiatif sendiri. Dan dalam hal ini daerah dieksploitasi pusat dengan terlalu sedikit yang dikembalikan ke daerah.³²

Seiring semakin besar tuntutan masyarakat akan keamanan dan tuntutan perlakuan adil terutama eksploitasi sumber daya daerah oleh pusat, masyarakat semakin gencar meneriakan rasa ketidakpuasan yang diterima selama ini. Untuk melancarkan proses otonomi tersebut maka pemerintah menindaklanjutinya dengan mengeluarkan konsep baru pemerintahan daerah (termasuk pemerintahan desa) yang diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah yang diundangkan pada tanggal 07 Mei 1999 (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 38389). Dan dengan berjalannya waktu serta dilandasi alasan terdapatnya indikasi melencengnya pelaksanaan amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maka pada tanggal 15 Oktober 2004 diundangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. khusus dalam pembahasan ini hanya membandingkan kajian hukum (yuridis) pemerintah desa menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Untuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pengaturan tentang desa diatur dalam Pasal 93 sampai dengan 111. Adapun komponennya berisi tentang:

a. Komponen Pembahasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

1. Pemerintahan Desa

a. Pemerintahan Desa

Pengertian pemerintahan desa terdiri atas pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD). Pemerintah desa terdiri atas Kepala Desa atau disebut dengan nama lain dan perangkat desa. Penjelasan pasal 95 ayat 1 ini menyebutkan bahwa istilah Kepala Desa dapat disesuaikan dengan kondisi social

³² **Tumpal P. Saragih**, yang dikutip dari tulisan Dr. Tri Ratnawati yang dimuat dalam Kompas edisi tanggal 1 Maret 2000, 2000, Jakarta, hal : 5.

budaya desa setempat. Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat. Calon terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) dan disahkan oleh Bupati. Syarat-syarat untuk menjadi calon Kepala Desa ada 13 syarat diantaranya adalah berumur sekurang-kurangnya 25 tahun, memenuhi syarat lain yang sesuai dengan adat-istiadat yang diatur dalam Perda, dan lain-lain. Masa jabatan Kepala Desa paling lama 10 (sepuluh) atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan (pasal 96). Penjelasan pasal 96 ini menyebutkan bahwa daerah Kabupaten dapat menetapkan masa jabatan Kepala Desa sesuai dengan social budaya setempat. Namun demikian Undang-Undang ini tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan atau 2 (dua) kali masa jabatan.

Kepala Desa dilantik oleh Bupati atau pejabat lainnya yang ditunjuk (pasal 98 ayat 1). Namun tidak dijelaskan siapa saja pejabat yang dapat ditunjuk oleh Bupati tersebut. Hal lain yang tersa mengganjal bila Kepala Desa ditetapkan oleh BPD namun tidak dilantik oleh Bupati apakah Kades tersebut sudah sah mamangu jabatannya? Bagaimana bila terjadi perbedaan antara BPD dengan Bupati atas Calon Kepala Desa? Kewenangan Desa mencakup kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku dan belum dilaksanakan oleh daerah dan Pemerintah dan tugas pembantuan dari Pemerintah, Propinsi dan/atau Kabupaten. Tugas pembantuan tanpa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusianya berhak ditolak oleh desa dan wewenang Kepala Desa. Undang-Undang ini lebih lanjut menjelaskan yang dimaksud dengan asal-usul adalah asal-usul terbentuknya desa tersebut (Penjelasan Pasal 111 ayat 2) namun tidak menjelaskan kewenangan mana saja yang belum dilaksanakan daerah dan pemerintah serta apa saja tugas pembantuan yang dimaksudkan.

Tugas dan kewajiban kepala desa adalah memimpin penyelenggaraan Pemerintah desa, membina kehidupan masyarakat desa, membina perekonomian dan memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa, mendamaikan perselisihan kepala desa dapat dibantu oleh Lembaga Adat (Penjelasan Pasal 101 huruf e). Bagaimana mekanisme kerja antara Kepala Desa dan Lembaga Adat dalam mendamaikan perselisihan? Undang-Undang ini tidak menjelaskan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan memimpin, membina, memelihara dan mendamaikan untuk mencegah terjadinya interpretasi yang keliru dari tugas-tugas Kepala Desa tersebut.

Dalam pelaksanaan tugas, kepala desa bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD dan menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati. Lebih lanjut dijelaskan bahwa laporan tersebut ditembuskan ke Camat. Pasal ini semakin menegaskan bahwa suara rakyat (masyarakat desa melalui wakilnya dalam BPD) sebagai elemen utama penilaian berhasil tidaknya seorang Kepala Desa bukan birokrat di atasnya. Kepala desa berhenti karena meninggal dunia, mengajukan berhenti atas permintaan sendiri, tidak lagi memenuhi syarat dan atau melanggar sumpah/janji, berakhir masa jabatan dan telah dilantik kepala desa yang baru dan melakukan perbuatan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Pemberhentian kepala desa dilakukan oleh Bupati atas usul BPD.

b. BPD (Badan Perwakilan Desa)

Badan Perwakilan Desa atau disebut dengan nama lain (BPD) berfungsi mengayomi Adat-istiadat, membuat peraturan desa (bersama kepala desa), manampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan desa. Anggota BPD dipilih dari dan

oleh masyarakat desa yang memenuhi syarat. Pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota.

Tidak seperti halnya pengaturan tentang Pemerintah Desa, pengaturan terhadap Badan Perwakilan Desa ini belum mencakup masa jabatan, syarat-syarat anggota BPD, tata cara pemilihan, pelantikan, pemberhentian dan pengawasan BPD.

2. Penetapan Peraturan Desa

Badan Perwakilan Desa dan Pemerintah Desa menetapkan Peraturan Desa. Pelaksanaan Peraturan Desa ditetapkan melalui Keputusan Kepala Desa.

3. Lembaga Lain

Pasal 106 menyebutkan di desa dapat dibentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan desa dan ditetapkan melalui Peraturan Desa. Peraturan ini memberikan celah bagi masyarakat untuk berbeda dengan masyarakat desa lainnya sesuai dengan kondisi social budayanya. Pembentukan lembaga tersebut mengacu pada kebutuhan masyarakat desa dan ditetapkan oleh Peraturan Desa (Pemerintah Desa dan BPD).

4. Keuangan Desa

Sumber pendapatan desa terdiri atas :

- a. Pendapatan Asli Desa;
- b. Bantuan dari Pemerintah Kabupaten yang meliputi :
 - Bagian dari perolehan pajak dan retribusi serta;
 - Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima Kabupaten;
- c. Bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi;
- d. Sumbangan dari pihak ketiga dan pinjaman desa.

5. Badan Usaha Milik Desa

Desa dapat memiliki Badan Usaha sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 108).

6. Kerjasama Antar Desa

Beberapa desa dapat mengadakan kerjasama untuk kepentingan desa yang diatur dengan keputusan sama dan diberitahukan ke Camat. Untuk pelaksanaan kerjasama tersebut dapat dibentuk Badan Kerjasama. Pemerintah Kabupaten dan atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah desa menjadi wilayah pemukiman, industri dan jasa wajib menyertakan Pemerintah Desa dan BPD dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya. Lebih jauh dijelaskan bila tidak menyertakan Pemerintah Desa dan BPD, mereka berhak menolak pembangunan tersebut. Penjelasan Pasal 109 menyebutkan kerjasama yang memberi beban pada masyarakat harus mendapat persetujuan.

Pada bagian lain Undang-Undang ini (Pasal 111) menyebutkan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai desa ditetapkan dalam Peraturan Daerah (Perda) sesuai dengan Pedoman Umum yang ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan Undang-Undang ini. Peraturan Daerah tersebut wajib menghormati hak asal-usul dan adat-istiadat Desa.

Kenyataan yang terjadi dilapangan, dengan harapan yang sangat besar bahwa hadirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bisa memberikan warna baru perubahan pemerintahan terkhusus pemerintahan desa. Tetapi yang terjadi justru penafsiran yang terlalu berlebihan menyebabkan pelaksanaan pemerintahan desa menjadi semakin amburadul. Tuntutan arus bawah yang selama ini merasa dikebiri oleh pemerintah orde baru, berusaha merongrong pemerintah pusat (pemerintah Kabupaten/Kota) dalam kaitannya pemerataan pembangunan. Selama 5 (lima) tahun pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah banyak perubahan baik yang bersifat positif maupun negative. Menurut penulis, hal positifnya yaitu masyarakat

semakin peduli terhadap pelaksanaan jalannya pemerintahan termasuk, pemerintahan desa; masyarakat semakin “melek” terhadap hukum; control social masyarakat semakin tinggi terhadap gejolak social yang terjadi. Sedangkan sisi negatifnya lingkungan alam semakin rusak karena tuntutan daerah untuk meningkatkan pendapatan daerahnya; terjadi persaingan tidak sehat antar individu karena tuntutan kebutuhan pokok dan pengaruh “*open mass media and electronics*” yang diterapkan pemerintah mempengaruhi mental masyarakat.

Maka dalam rangka meningkatkan kinerja pemerintahan yang ada dan memperkecil tingkat kesalahan pelaksanaan pemerintahan secara umum, pemerintah sejak tanggal 15 Oktober 2004 mengundangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan komponen terbanyak pada pengaturan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung. Sedangkan untuk pengaturan pemerintahan desa diatur pada bab tersendiri yaitu pasal 200 sampai dengan pasal 216.

b. Komponen Pembahasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

1. Pemerintahan Desa

a. Pemerintah Desa

Pengertian pemerintah desa pada Undang-Undang ini adalah kepala desa dan BPD (Badan Permusyawaratan Desa). Untuk penyebutan kepala desa secara teknis tidak dicantumkan dalam pasal diaturan ini, tetapi pada pasal 202 ayat (2) dijelaskan bahwa unsur perangkat desa adalah unsur sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Adapun penjelasan pasal demi pasal diterangkan bahwa yang dimaksud dengan “Perangkat Desa” lainnya dalam ketentuan ini adalah perangkat pembantu kepala desa yang terdiri dari sekretaris desa, pelaksana teknis lapangan seperti kepala urusan, dan unsur kewilayahan seperti kepala dusun atau dengan sebutan lain. Sedangkan hal yang membedakan dengan peraturan perundang-undangan sebelumnya dan tercantum dalam pasal 202 ayat

(3) menyangkut penetapan sekretaris desa yang diambilkan dari unsur Pegawai Negeri Sipil. Penjelasan ini secara jelas diterangkan bahwa penetapan Sekretaris Desa yang ada selama ini yang bukan dari Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang menyangkut syarat-syarat kepala desa secara tertulis belum diatur dalam Undang-Undang ini, hanya dicantumkan keterangan bahwa pemilihan kepala desa dilaksanakan secara langsung dan syarat serta tata cara pemilihan diatur dengan Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah (Pasal 203). Hal lain yang mengalami perubahan adalah tentang masa jabatan kepala desa, dimana dalam pasal 204 diterangkan secara *gamblang* bahwa masa jabatan kepala desa berubah menjadi 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Konsep inilah yang sampai saat sekarang masih menjadi bahan kontroversi di tingkat daerah (Kabupaten/Kota). Pada penjelasan terdapat pengecualian bahwa masa jabatan kepala desa dalam ketentuan ini dikecualikan bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang keberadaannya masih hidup dan diakui yang ditetapkan dengan Perda. Sesuai materi penjelasan ini, menurut penulis untuk masa jabatan kepala desa terkesan Undang-Undang ini tidak memberikan ketegasan dalam penentuan masa jabatan kepala desa secara menyeluruh dalam arti masih memberikan toleransi kepada wilayah (Kabupaten/Kota) untuk mempertimbangkan pemberian masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali pemilihan berikutnya. Hal ini menimbulkan pertanyaan bagaimana konsistensi pemerintah dalam menegakkan aturan perundang-undangan yang telah ditetapkannya? Untuk penetapan kepala desa yang terpilih akan dilantik oleh Bupati/Walikota paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pemilihan. Sehingga pertanyaan sebelumnya pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tetap muncul disini. Tugas

pembantuan sebagai tugas pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat (Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Kabupaten/Kota) kepada Pemerintah Desa dalam aturan ini secara tegas disertai pembebanan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusianya. Sedangkan tugas dan kewajiban kepala desa dalam aturan ini tidak diberikan rincian secara jelas hanya dicantumkan mengenai tugas dan kewajiban kepala desa diatur lebih lanjut dengan Perda berdasarkan Peraturan Pemerintah. Terkait mekanisme kewenangan, desa diberikan kewenangan untuk urusan pemerintahan yang meliputi urusan berdasarkan hak asal-usul desa, kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota serta urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

b. BPD (Badan Permusyawaratan Desa)

Hubungannya dengan BPD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang ada di desa, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan warna baru kehidupan demokrasi di tingkat desa. Alasan yang melatarbelakangi perubahan tentang lembaga BPD adalah selama ini peranan BPD dipandang terlalu jauh mencampuri urusan pemerintahan desa sehingga pemerintah desa tidak bisa bergerak secara leluasa untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya secara maksimal. Dalam pasal 210 juga dijelaskan bahwa anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Untuk keterangan “wakil” dalam pasal 210 ayat (1) sesuai Penjelasan pasal ini adalah penduduk desa yang memegang jabatan seperti ketua rukun warga, pemengku adat dan tokoh masyarakat lain.

Terkait masa jabatan anggota Badan Permusyawaratan Desa mengikuti masa jabatan kepala desa yang sesuai dengan aturan ini yakni selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Sedangkan syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan Badan Permusyawaratan diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

2. Lembaga Lain

Pasal 211 ayat (1) dijelaskan bahwa di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa dengan berpedoman peraturan perundang-undangan. Untuk ayat (2), lembaga kemasyarakatan bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa.

Lembaga kemasyarakatan berdasarkan Penjelasan ayat (2) adalah Rukun Tetangga, Rukun Warga, PKK, Karang Taruna, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat.

3. Keuangan Desa

Keuangan desa menurut pasal 212 ayat (1) adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung pelaksanaan hak dan kewajiban.

Sumber pendapatan desa berdasar ayat (3) terdiri atas :

- a. Pendapatan Asli Desa;
- b. Bagi Hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota;
- c. Bagian dari dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota;
- d. Bantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota;
- e. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.

Untuk peningkatan kebutuhan dan pemberdayaan potensi desa, sesuai pasal 213 desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang berstatus badan hukum

serta diberikan kewenangan untuk melakukan pinjaman sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Kerjasama Desa

Desa dapat melakukan kerjasama untuk kepentingan desa yang diatur dengan keputusan bersama dan dilaporkan kepada Bupati/Walikota melalui Camat (pasal 214 ayat 1). Kerjasama antar desa dan desa dengan pihak ketiga dilakukan sesuai dengan kewenangannya. Sedangkan (pasal 215 ayat 1) untuk pembangunan kawasan pedesaan yang dilakukan oleh Kabupaten/Kota dan atau pihak ketiga mengikutsertakan pemerintah desa Badan Permusyawaratan Desa.

Pelaksanaan ketentuan sesuai dengan pembangunan kawasan pedesaan diatur dengan Peraturan Daerah, dengan memperhatikan : kepentingan masyarakat desa; kewenangan desa; kelancaran pelaksanaan investasi; kelestarian lingkungan hidup; dan keserasian kepentingan antar kawasan dan kepentingan umum. Dengan penekanan bahwa ketentuan Perda tersebut harus mengakui dan menghormati hak, asal-usul, dan adat istiadat desa.

Pada bagian lain Undang-Undang ini (pasal 111) menyebutkan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai desa ditetapkan dalam Peraturan Daerah (Perda) sesuai dengan Pedoman Umum yang ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan Undang-Undang ini. Peraturan Daerah tersebut wajib menghormati hak, asal-usul, dan adat istiadat Desa.

2. Substansi Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Setiap adanya perubahan peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat dipastikan bahwa terdapat substansi materi perubahan yang diatur. Begitu juga tentang Undang-Undang tentang Peraturan Daerah ini., dengan usia pelaksanaan yang dapat

dikatakan masih “*hijau*” yaitu sekitar kurang lebih 5 (lima) tahun kenyataan yang terjadi, ditengah perkembangannya direvisi dengan Undang-Undang Pemerintahan yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Dengan membandingkan pengaturan desa menurut kedua Undang-Undang tersebut maka dapat diperoleh materi perubahannya yang menurut penulis meliputi :

a. Pedoman Umum Penyusunan Peraturan Daerah Tentang Pemerintahan Daerah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “Pedoman” berarti hal pokok yang menjadi dasar untuk menentukan atau melaksanakan sesuatu. “Petunjuk” berarti ketentuan-ketentuan yang patut dituruti untuk melaksanakan sesuatu. Kata “Umum” berarti mengenai seluruhnya atau semuanya. Jadi Pedoman Umum dapat diartikan ketentuan-ketentuan yang patut dituruti yang menerangkan atau menjelaskan cara melaksanakan sesuatu hal.³³

Melihat penjelasan pengertian diatas bahwa aturan pelaksana yang dipakai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa yang berisi tentang tata cara pengaturan dan mekanisme pemerintahan desa. Sedangkan untuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memang sudah terdapat Peraturan Pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tetapi hanya mengatur tentang mekanisme pelaksanaan pilkada, sedangkan untuk Peraturan Pemerintah Tentang Pemerintahan Desa diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Ini sesuai dengan ketentuan Penutup Pasal 238 butir (1) bahwa semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintah daerah sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini dinyatakan tetap berlaku. Peraturan pelaksanaan atas Undang-Undang ini ditetapkan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini ditetapkan (butir 2). Maka dari penjelasan di atas penulis

³³ Tim Pentusun Kamus Besar Bahasa Indonesia, “*Kamus Besar Bahasa Indonesia*”, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hal : 103 dan 740.

memprediksikan bahwa substansi pokok perubahan akan tetap mengalami perubahan dengan melihat substansi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berbeda dengan substansi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001.

b. Masa Jabatan Kepala Desa dan Penentuan Sekretaris Desa

Hal krusial yang disorot terkait dengan masa jabatan kepala desa dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Ketentuan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa masa jabatan kepala desa ditetapkan selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya dengan ketentuan perekrutan melalui proses pencalonan sampai dengan mekanisme pengangkatan kepala desa dimana acuan pelaksanaannya sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001;
- b. Pasal 204 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berubah menjadi 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya melalui proses pencalonan sampai mekanisme pengangkatan kepala desa pelaksanaannya sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Sedangkan ketentuan bagi Sekretaris Desa menurut kedua Undang-Undang di

atas dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Untuk Sekretaris Desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ditentukan dengan mekanisme rangkaian ujian bagi perangkat desa (*sekretaris desa*) sehingga untuk menduduki jabatan ini perlu pengorbanan yang sangat besar;
- b. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ketentuan Sekretaris Desa diangkat dari Pegawai Negeri Sipil dengan mekanisme pengangkatan dilakukan secara bertahap sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hal yang nantinya akan menimbulkan pertanyaan bagaimana mekanisme penentuan sekretaris desa dari unsur PNS karena secara garis koordinasi desa berbeda dengan kelurahan terkait proses pengisian personil terkhusus posisi sekretaris desa.

c. Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa sebagai wadah penyaluran aspirasi masyarakat desa dan menetapkan peraturan desa (pasal 209 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) pada perkembangannya terdapat alasan mendasar pembentukannya karena didasari bahwa anggota badan perwakilan desa yang ada selama ini telah dianggap terlalu jauh mencampuri urusan pemerintahan aparat pemerintah desa. Kenyataan yang terjadi

selama ini anggota badan perwakilan desa telah dianggap oleh masyarakat dan aparat pemerintah desa terlalu jauh ”*menyetir*” kebijakan yang diambil dalam proses pemerintahan desa secara umum.

Sehingga berdasar penjelasan pasal 209 “yang dimaksud dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam ketentuan ini adalah sebutan untuk Badan Perwakilan Desa sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”. Dimana sesuai dengan Undang-Undang ini pencantuman Badan Permusyawaratan Desa dalam Ketetapan Peraturan Desa adalah terkait dalam penulisan frase “Dengan Persetujuan Bersama”. Makna dari penulisan itu adalah setiap menetapkan Peraturan Desa, Kepala Desa perlu meminta *persetujuan bersama* dengan Badan Perwakilan Desa dalam artian penentuan aturan hukum untuk saat ini memerlukan persetujuan antara 2 pejabat/lebih untuk melakukan penandatanganan suatu peraturan/keputusan sebagai satu kesepakatan bersama untuk tujuan legalitas hukum. Berbeda dengan era Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dimana sebelum ditandatangani Kepala Desa perlu meminta *persetujuan terlebih dahulu* Badan Perwakilan Desa sebagaimana yang telah terjadi dalam praktek pemerintahan desa. Maka dengan perkembangan yang ada diharapkan intervensi dari Badan Perwakilan Desa kepada Pemerintah Desa dapat diminimalisir sehingga aparat desa dapat bekerja untuk mengurus kepentingan masyarakat desa secara umum. Solusi yang diberikan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah menetapkan personil anggota Badan Permusyawaratan dari penduduk desa yang memangku jabatan seperti Ketua RW, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lainnya.

d. Sumber-Sumber Pendapatan Desa

Sumber pendapatan desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (pasal 107 ayat 1) adalah sumber pendapatan desa yang terdiri atas: a) Pendapatan Asli Desa yang meliputi hasil usaha desa; hasil swadaya dan partisipasi; hasil gotong royong

serta lain-lain pendapatan asli desa yang sah, b) Bantuan dari Pemerintah Kabupaten yang meliputi: 1) bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah; 2) bagian dari dana perimbangan keuangan pusat, dan daerah yang diterima pemerintah kabupaten, c) Bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi, d) Sumbangan dari pihak ketiga, e) Pinjaman desa. Penjelasan diatas memberikan bukti bahwa desa diberikan hak oleh Undang-Undang ini untuk memperoleh kelunakan perolehan dana dari pihak luar (pemerintahan di atasnya) dalam rangka peningkatan pendapatan desanya. Disamping itu juga dengan kekreatifitasan masing-masing desa diberikan kewenangan untuk membentuk badan usaha milik desa sebagai upaya peningkatan taraf hidup desa maupun perangkat desanya.

Sedangkan untuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara umum kajiannya sama dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tetapi ada penambahan sedikit terkait pengertian keuangan desa. Keuangan desa menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Pasal 212 ayat 1) adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu yang baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik desa berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Pengertian hak dan kewajiban menurut yang tercantum dalam ayat (2) adalah segala sesuatu yang menimbulkan pendapatan, belanja dan pengelolaan keuangan desa. Jadi jelas, desa diberikan kewenangan untuk memperoleh pendapatan belanja dan mengelola keuangan desa selama masih dalam koridor hak dan kewajiban desa. Untuk sumber pendapatan desa terdapat penambahan yaitu adanya hibah, baik yang bersumber dari intern lingkungan desa maupun dari pihak luar lingkungan desa. Semua yang terkait tentang pendapatan dan keuangan desa diatur melalui perda sehingga secara legal formal pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan.

e. Pencantuman Perubahan Desa Menjadi Kelurahan

Hal yang cukup signifikan yang terjadi dalam penetapan substansi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah adanya perubahan desa menjadi kelurahan. Pencantuman substansi ini didasari alasan semakin besarnya minat dan tuntutan arus bawah (Kabupaten/Kota) untuk merubah status wilayahnya menjadi kelurahan karena didasari alasan bahwa proses kegiatan pemerintahan lebih baik diserahkan kepada personil yang berasal dari pegawai negeri sipil dengan harapan besar, rata-rata lebih mengetahui dan menguasai mekanisme proses pemerintahan secara umum. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dirasa kurang memberikan respon mengenai pengaturan hal ini meskipun telah tercantum tegas dalam peraturan pelaksanaannya (Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999).

Pencantuman ini dirasa sangat penting karena dengan pengaturan pada peraturan lebih tinggi diharapkan proses perubahan dapat dilakukan sesuai pertimbangan yang matang. Ini sesuai dalam amanat Penjelasan Pasal 200 ayat (3) yaitu desa yang menjadi kelurahan dalam ketentuan ini tidak seketika berubah dengan adanya pembentukan pemerintah kota, begitu pula desa yang berada di perkotaan dalam pemerintah kabupaten. Karena dipandang selama ini terlalu besar tuntutan dari arus bawah untuk segera merealisasikan proses tersebut tanpa disertai pertimbangan-pertimbangan kewilayahan yang cukup matang.

f. Penentuan Pelaksanaan Ketentuan Kerjasama Desa

Kerjasama desa yang melibatkan pihak Pemerintah Kabupaten/Kota dalam setiap aturan memang perlu diperhatikan karena selama ini dipandang bahwa desa akan mengalami kemajuan apabila mampu mengelola manajemen koordinasi dengan pihak luar. Dengan latar belakang perbedaan potensi yang dimiliki masing-masing wilayah (desa) diharapkan dengan kerjasama dengan pihak luar, desa mampu mengembangkan potensi yang dimiliki dengan meminimalisir akibat yang timbul. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 substansi materi tersebut telah diatur dalam pasal 215 ayat (2)

dengan pertimbangan ayat (1) bahwa pembangunan kawasan pedesaan yang dilakukan oleh Kabupaten/Kota dan atau pihak ketiga mengikutsertakan pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.

Adanya ketentuan mengikutsertakan pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa yang diberikan melalui pencantuman dalam pasal 215 ayat (2) yaitu dengan memperhatikan : a) kepentingan masyarakat desa; b) kewenangan desa; c) kelancaran pelaksanaan investasi; d) kelestarian lingkungan hidup; e) keserasian kepentingan antar kawasan dan kepentingan umum, telah mengajarkan desa untuk berupaya mewirauasakan demokrasi sesuai patron yang berlaku. Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 secara nyata memang sudah mengatur hal ini tetapi terkait pembatasannya belum melekat secara permanent, ini sesuai pengaturan pasal 109-111.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa sebagai berikut :

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

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota diserahkan pengaturannya kepada Desa yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.

Mengenai pelaksanaan penyerahan urusan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri.

Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa wajib disertai dengan dukungan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Desa berhak menolak melaksanakan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, prasarana dan sarana, serta sumber daya manusia.

BAB III

PEMBAHASAN

A. Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Pelaksanaan Otonomi Desa di Kabupaten Pati

Dalam perkembangan saat ini, keberadaan pemerintahan desa tidak (belum) diatur terpisah atau tersendiri dalam suatu peraturan perundang-undangan, tetapi melekat pada Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, desa secara implisit memiliki otonomi yang sangat luas, sebagaimana diatur dari pasal 200 sampai dengan pasal 216 dan dikaitkan dengan konteks kemajuan masyarakat di tingkat desa yang selalu bergerak maju kearah kompleksitas dan trend globalisasi, maka otonomi luas yang saat ini dititikberatkan pada Kabupaten/Kota tidak mustahil harus dilimpahkan kepada kesatuan hukum masyarakat yang lebih rendah, yakni desa.

Terkait hal ini, terdapat hubungan tarik menarik antara Pusat dan Daerah (termasuk desa) dalam hal penyerahan suatu kewenangan/urusan pemerintahan tertentu. Artinya, sesuatu urusan yang semula menjadi otonomi suatu daerah dapat ditarik menjadi urusan pusat jika ternyata urusan tersebut telah berkembang sedemikian rupa sehingga menyangkut kepentingan yang lebih luas. Sebaliknya, mungkin sekali sesuatu soal yang tadinya merupakan urusan Negara dalam perkembangannya membutuhkan pengurusan lebih khusus yang hanya dapat dilakukan di lingkungan daerah. Hal ini selaras pula dengan asas kedaerahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yakni ketidakmampuan pemerintah untuk mengurus semua kepentingannya dikarenakan semakin berkembangnya masyarakat sehingga harus dilimpahkan sebagian kepada daerah.

Faktor eksternal berupa perkembangan masyarakat dengan tingkat kehidupan yang semakin maju seperti itulah yang pada akhirnya menyebabkan menumpuknya beban urusan di

tingkat desa. Kemampuan desa yang terbatas baik dari sisi aparatur maupun sumber daya lainnya, jelas tidak akan mampu mengimbangi semakin tingginya tingkat kesulitan hubungan “*sosial politik*” warga di wilayahnya. Disinilah pada saatnya nanti dituntut keseriusan para pengambil keputusan untuk menyempurnakan sistem pemerintahan desa, baik dari segi administrasi, manajemen, maupun personaliadannya. Pemerintahan desa yang demikian, tidak lagi merupakan unsur pelayan publik yang berfungsi memberikan surat keterangan, penyuluhan maupun izin-izin tertentu sebaliknya harus mampu memainkan peran sebagai “*pembuka jalan*” bagi pemenuhan permintaan masyarakat (*public choice*), sekaligus sebagai fasilitator yang memungkinkan untuk berpartisipasi secara swadaya maupun swadana.

Disamping itu, masalah otonomi selalu merupakan pemilihan antara *centralization* dan *local otonomy* (otonomi daerah). Jika otonomi daerah yang dipilih, berarti pemerintah pusat harus menyelenggarakan desentralisasi (secara harfiah berarti melepaskan dari pusat). Arti pentingnya desentralisasi bias dilihat dari berbagai segi. Dilihat dari sudut politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan pada satu pihak, dan merupakan tindakan pendemokrasian guna menarik partisipasi rakyat dalam pemerintahan. Dari sudut administrasi, desentralisasi tidak lain adalah pendelegasian wewenang dari pucuk pimpinan kepada bawahannya yang mejadi aktivitas-aktivitas pemberian tugas pemerintah.

Berdasarkan otonomi desa yang mendapatkan landasan yuridis dalam Regelingreglement 1854 pasal 71 itu, maka hak atas tanah sepenuhnya ada ditangan rakyat desa, tidak saja kekuasaan atas tanah pertanian, tetapi juga atas tanah yang belum digarap, hutan belukar dan gunung jurangnya (*sa-satebane sa-jurang perenge*). Hak ulayat seperti ini oleh Van Vollenhoven dinamakan *Beschikkingrechts*, yakni hak kuasa desa yang dalam wilayahnya berhak menggunakan tanah bagi kepentingan warga desa lain dengan terlebih dahulu membayar uang *recognitie* sebagai bukti bahwa dia dalam di situ adalah orang asing atau sebagai bulu bekti/persembahan kepada pihak yang memiliki hak atas tanah itu. Adapun bagi warga desa setempat, dapat mempergunakan tanah itu dengan hak-hak perorangan : hak milik,

hak yasan (*inlandsbezitsrecht*), hak wenang pilih, hak mendahului (*voorkeurrecht*), hak menikmati hasil (*genootsrecht*), hak pakai (*gebruiksrecht*), dan hak menggarap (*oniginingsrecht*), hak imbalan jabatan (*ambtelijke profitsrecht*) serta hak wenang beli (*naastingsrecht*).

Dalam perkembangan selanjutnya terdapatlah satu gejala ketatanegaraan yakni berkembangnya komunitas sosial politik diatas kesatuan komunitas desa yaitu Sima, Wisaya, Watak, Mandala dan pada masa kemudian lahirlah Istana sebagai pusat politik Negara kerajaan. Dengan kata lain, terjadi proses penyatuan desa-desa menjadi wilayah yang lebih besar dan luas, yaitu Negara kerajaan. Peristiwa lahirnya kerajaan, menyebabkan otonomi desa mendapat pembatasan-pembatasan. Desa tidak lagi merupakan kesatuan yang otonom, tetapi menjadi kesatuan wilayah yang lebih luas tadi. Oleh karenanya, meskipun pada prinsipnya hak pertuanan/hak kuasa desa tetap berlaku, tetapi dalam lingkungan yang lebih luas itu desa dibebani hak pertuanan/hak milik raja atas wilayahnya. Hak pertuanan raja ini dengan cara dipaksakan dapat mendesak kedudukan hak desa dan akhirnya mendapatkan tempat dalam hukum adat jawa, bahwa tanah adalah milik raja.

Dalam masa-masa ini, otonomi desa menghadapi cobaan yang sangat berat. Dan sejak saat itulah terjadi proses sentralisasi otonomi, dari otonomi desa menjadi otonomi kerajaan. Gejala seperti ini terus berlangsung hingga abad XIX, yakni masa-masa munculnya pemikiran tentang emansipasi politik, kebebasan, demokrasi dan desentralisasi bagi Negara-negara (unit kemasyarakatan) terjajah. Akhirnya, gencarnya ide-ide pembebasan individu secara radikal mampu mengembalikan lagi otonomi desa yang sempat hilang. Sebagai gambaran, dalam bidang agraria dijelaskan bahwa reorganisasi atau reformasi agraria yang dilaksanakan antara tahun 1912 dan 1918 menghasilkan aturan-aturan baru, yakni penghapusan sistem feodal beserta tindakan-tindakan sewenang-wenang yang sudah membudaya, beberapa kesatuan tempat tinggal (desa, dukuh, kebekelan) digabung menjadi kesatuan administrasi baru seperti kelurahan atau desa praja, Raja melepaskan hak-hak mereka atas sebagian terbesar dari tanah termasuk wilayah

kesatuan administrasi ini, yang kemudian menjadi wewenang anggaduh (hak milik pribadi) anggota masyarakat desa, serta diadakan pembagian baru dari persil-persil tanah dan tanah garapan untuk penduduk desa.³⁴

Dari deskripsi diatas terlihat desa kembali memiliki otonomi. Arah kebijaksanaan otonomi selanjutnya memang semakin mempercayakan penyelenggaraan urusan pemerintahan kepada kesatuan masyarakat hukum yang lebih kecil. Permasalahan otonomi atau penyerahan/pengakuan wewenang/urusan ini merupakan lima masalah besar yang timbul dalam proses politik sepanjang masa. Empat masalah lainnya adalah tentang kewarganegaraan, fungsi, dan tugas Negara, sumber kekuasaan serta kemampuan Negara dalam hubungan-hubungan eksternal.

Meruntut dari perkembangan mengenai desa terlebih semenjak didengungkannya era otonomi daerah melalui kelahiran Undang-Undang tentang pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah mengembalikan keberadaan desa menjadi satu kesatuan wilayah otonom yang diberi kewenangan penuh untuk mengelola serta mengembangkan kemampuan wilayahnya untuk berkembang telah menutup “tirai” desa dalam satu keseragaman di seluruh wilayah pelosok Indonesia. Sebelum membahas permasalahan lebih melebar tentunya perlu diuraikan pengertian otonomi desa. Otonomi desa adalah :

“Hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang muncul bersamaan dengan terbentuknya kesatuan masyarakat hukum tersebut, dengan batas-batas berupa hak dan kewenangan yang belum diatur oleh kesatuan masyarakat hukum yang lebih luas dan tinggi tingkatannya, dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup dan penghidupan kesatuan masyarakat hukum.”³⁵

Sedangkan pengertian lain disebutkan bahwa :

“Pengertian tentang otonomi desa itu adalah ciptaan bangsa Belanda, waktu mereka masih memegang kekuasaan disini. Adapun hak otonomi atau hak mengatur dan mengurus rumah tangga desa sebagai daerah hukum yang diatur dalam hukum adat, adalah kewenangan dan kewajiban tiada hanya yang bersangkutan dengan kepentingan kerohanian. Tidak hanya

³⁴ **Werner Roll**, “*Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia : Studi Kasus daerah Surakarta Jateng*”, Rajawali, Jakarta, 1983, hal : 45.

³⁵ **Saddu Wasistiono**, “*Pengembangan Otonomi Desa Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999*”. Makalah untuk Rapat Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Desa di Hotel Indonesia, Jakarta, 2000, hal : 64.

yang berkenaan dengan kepentingan pemerintahan (kenegaraan), akan tetapi juga yang berkenaan dengan kepentingan penduduk perseorangan. Teranglah bahwa isi otonomi desa menurut hukum adalah sangat kuat.”³⁶

Otonomi desa secara tersirat adalah ditulis dalam konstitusi Negara Indonesia yaitu pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Berita Republik Indonesia, II, 7, hal. 45-48; Penjelasan hal. 51-56) khususnya Bab IV, yang berjudul Pemerintahan Daerah, terdapat pasal 18 yang ditulis :

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”³⁷

Pada penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya dalam bagian Penjelasan Sepasal Demi Sepasal, untuk Bab IV, Pasal 18 ini diberikan catatan sebagai berikut :

- I. *Oleh karena Negara Indonesia itu suatu “eenheidstaat”, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat “staat” juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah yang bersifat otonom (streek dan lokale rechtsgemeenschappen) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah, oleh karena itu di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.*
- II. *Dalam teritoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “Zelfbesturendelandschappen” dan “Volkgementschappen”, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak asal-usul daerah tersebut.*

Jika dilihat mendalam mengenai makna dalam pasal 18 UUD 1945 yang tercantum dalam bagian Penjelasan diatas maka dapat dikatakan bahwa esensi dari Pasal 18 UUD 1945 adalah pengakuan Negara terhadap Otonomi desa. Terlebih dengan menyebut desa sebagai susunan asli yang memiliki hak asal-usul, maka menurut UUD 1945, hanya desa yang

³⁶ **Bayu Suryaningrat** mengutip pendapat Sutardjo Kartohadikoesoema, “Pemerintahan dan Administrasi Desa”, Ghalia Yayasan Beringin KORPRI Unit Depdagri, Bandung, 1976,hal : 126.

³⁷ Kutipan-kutipan tentang Undang-Undang Dasar 1945 bersumber dari dokumen/buku yang berjudul *Tiga Undang-Undang Dasar: UUD 1945, Konstitusi RIS, UUD Sementara RI*, yang dihimpun dan diterbitkan oleh Penerbit Ghalia Indonesia, Cetakan Keenam, 1995.

dipastikan memiliki otonomi. Sedang “*daerah-daerah besar dan kecil lainnya*” semacam Propinsi, Kabupaten, atau Kecamatan yang dikenal dalam sistem Pemerintahan Nasional sekarang ini, dapat saja bersifat otonom atau administrative belaka. Apakah masing-masing “*daerah besar dan kecil*” itu diberi status otonom atau administrative tergantung “*kebutuhan*”, penimbangan kekuasaan politik Pusat dan Daerah, sebagaimana dituangkan didalam Undang-Undang.³⁸ Selain itu dengan menyebut desa sebagai susunan asli maka desa adalah “*persekutuan social, ekonomi, politik, dan budaya*” yang berbeda hakekatnya dengan sebuah “*persekutuan administrative*” sebagaimana yang dimaksudkan dengan “*pemerintahan desa*” dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada. Karenanya sebagai susunan asli, kerap kali desa mewujudkan diri sebagai apa yang disebut Ter Haar sebagai *dorps republik* atau “*Negara kecil*”, sebagai lawan kata “*Negara besar*” yang mengacu pada suatu tatanan *modern state*.

Dalam wacana politik-hukum, dikenal adanya dua macam konsep hak berdasarkan asal-usulnya. Masing-masing hak berbeda satu sama lainnya. Pertama, yaitu hak yang bersifat berian (hak berian), dan kedua adalah hak yang merupakan bawaan yang melekat pada sejarah asal-usul unit yang memiliki otonomi itu (hak bawaan). Dengan menggunakan dua perbedaan ini, maka digolongkan bahwa otonomi daerah yang dibicarakan banyak orang dewasa ini adalah otonomi yang bersifat berian ini. Karena itu wacana bergeser dari hak menjadi wewenang (*authority*). Kewenangan selalu merupakan pemberian, yang selalu harus dipertanggungjawabkan. Selain itu, konsep urusan rumah tangga daerah hilang diganti dengan konsep kepentingan masyarakat. Dengan demikian, otonomi daerah merupakan kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur kepentingan masyarakat di daerah.

Dalam UUD 1945, konsep hak yang bersifat bawaan inilah yang melekat pada “daerah yang bersifat istimewa” yang memiliki “hak asal-usul”. Karena itu, berbeda dengan “

³⁸ **Bhenyamin Hossen**, “*Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara. Desertasi untuk Gelar Doktor pada Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia. 1993 dan Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*”. Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Administrasi Negara pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 1995.

pemerintah daerah”, desa dengan *otonomi desa*, yang muncul sebagai akibat diakuinya hak asal-usul dan karenanya bersifat istimewa itu, memiliki *hak bawaan*. Hak bawaan dari desa sebagai susunan asli itu setidaknya mencakup hak atas wilayah (yang kemudian disebut sebagai wilayah hak ulayat), sistem pengorganisasian social yang ada di wilayah yang bersangkutan (sistem kepemimpinan termasuk didalamnya), aturan-aturan dan mekanisme-mekanisme pembuatan aturan di wilayah yang bersangkutan, yang mengatur seluruh warga (“*asli*” atau pendatang) yang tercakup di wilayah desa yang bersangkutan. Sedangkan pengertian otonomi desa sesuai dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya disarikan secara tersirat dan tidak memberikan definisi secara umum.

Dalam Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dalam Bab I Penjelasan Umum Angka 10 pembahasan tentang Desa disebutkan bahwa:

“Desa berdasarkan Undang-Undang ini adalah desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul adat-istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam Sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Kabupaten/Kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Undang-Undang ini mengakui otonomi yang dimiliki desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu.”³⁹

Berdasarkan uraian Undang-Undang tersebut didapat pemaknaan bahwa pelaksanaan otonomi desa secara umum lebih diakui dan ditetapkan dalam kajian hukum dalam bentuk aturan Undang-Undang. Keberadaan otonomi desa dalam kaitannya pengelolaan kegiatan pemerintahan desa melalui pemerintah desa dilandasi pemikiran keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat dengan konsep pemberian tugas atau pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu.

³⁹ **Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia**, “*Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*”, 2004, Jakarta, hal : 17-18.

Disamping itu, untuk memberikan penekanan tentang gambaran rinci mengenai desa terkhusus pada fungsi hukum, kelembagaan dan seputar pemerintah desa kaitannya penjelasan informasi otonomi desa pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam Penjelasan Umum Angka 9 Butir 3 dan Butir 7 didapat uraian bahwa Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di Pengadilan. Untuk itu, Kepala Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan di tambah penjelasan bahwa “berdasarkan hak asal-usul Desa yang bersangkutan, Kepala Desa mempunyai wewenang untuk mendamaikan perkara/sengketa dari para warganya. Selain itu sebagai bagian dari unsur penyelenggara pemerintahan fungsi penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya disarikan dari Penjelasan Umum Angka 9 Butir 2.

Sedangkan sebagai pelaksanaan fungsi perwujudan demokrasi menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Bab II Penjelasan Pasal Demi Pasal pada Pointer Pasal 209 sebagai sumber informasi terbaru didapat perolehan bahwa, di desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa sebagai penggantian istilah Badan Perwakilan Desa yang tertera pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diperoleh bukti tertulis bahwa “Yang dimaksud dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam ketentuan ini adalah sebutan nama Badan Perwakilan Desa sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memandang desa tidak hanya suatu wilayah tapi lebih menekankan pada kesatuan masyarakat. Otonomi desa yang semula dianggap sebagai kewenangan berarti juga berubah menjadi kemampuan masyarakat. Oleh karena itu yang otonom bukan desanya melainkan masyarakatnya. Jadi istilah otonomi desa lebih tepat bila diubah menjadi otonomi masyarakat desa yang berarti kemampuan masyarakat yang benar-

benar tumbuh dari masyarakat, terbentuk secara tradisional dan bersumber pada hukum-hukum adat. Dengan demikian pelaksanaan otonomi desa harus merupakan perwujudan partisipasi masyarakat desa dengan memberdayakan kehidupan tradisioanal yang sebenarnya telah tumbuh dalam masyarakat.⁴⁰

Sebagai bukti dari pelaksanaan dari amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, karena otonomi desa yang didengung-dengungkan selama ini merupakan “*bayang-bayang*” saja apabila tidak dilaksanakan dan hal pertama yang perlu diperbuat adalah penetapan konsep hukum sebagai aturan main pelaksanaan yaitu ditandai kelahiran aturan perundangan diatas sebagai rel baru dari pelaksanaan otonomi yang sebenarnya sejak bergulirnya era reformasi setelah sekian tahun terbelenggu kenyataan sentralisasi pemerintahan. Undang-Undang ini ditetapkan pada masa pemerintahan B.J. Habibie, mananggapi fenomena itu, Pemerintah Kabupaten Pati sebagai salah satu daerah yang berada di wilayah Pemerintahan Propinsi Jawa Tengah dengan segera melaksanakan amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Semua amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dituangkan dalam bentuk Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 Tentang Pedoman Umum Mengenai Desa. Sebagai aturan pelaksana, secara hirarkis sesuai Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden akan diterjemahkan di tingkat Kabupaten/Kota dalam bentuk Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati. Pada tabel di bawah ini diuraikan mengenai pengaturan tentang desa yang diambil dari Himpunan Peraturan Daerah Kabupaten Pati, sebagai berikut:

Daftar Peraturan Daerah Tentang Pemerintahan Desa Tahun 2005⁴¹

No.	Peraturan Daerah	Nomor	Lembaran Daerah
1.	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan desa	Nomor 3 Tahun 2001	Tahun 2001 Nomor 71

⁴⁰ **Tumpal P. Saragih**, disajikan dalam pertemuan Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM) tanggal 3-5 Mei 2000 di Yogyakarta dalam Makalahnya yang berjudul “*Kajian Normatif Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Turunannya*”, 2001, Tumpal P. Saragih.Doc. hal :18.

⁴¹ **Secretariat Daerah**, “*Himpunan Peraturan Daerah Kabupaten Pati Tentang Pemerintahan Desa Tahun 2001*”, Bagian Hukum, 2005, hal :1-228

2.	Badan Perwakilan Desa	Nomor 4 Tahun 2001	Tahun 2001 Nomor 72
3.	Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan pemberhentian Kepala Desa telah dirubah; dengan keluarnya	Nomor 5 Tahun 2001	Tahun 2001 Nomor 73
4.	Peraturan Daerah Tentang Perubahan Perda Nomor 5 Tahun 2001 Tentang Tata Cara Pedoman, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.	Nomor 3 Tahun 2004	Tahun 2004 Nomor 14 Seri E
5.	Tata Cara Pedoman, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Perangkat Desa.	Nomor 6 Tahun 2001	Tahun 2001 Nomor 74
6.	Peraturan Desa	Nomor 7 Tahun 2001	Tahun 2001 Nomor 75
7.	Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa	Nomor 8 Tahun 2001	Tahun 2001 Nomor 76
8.	Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes)	Nomor 9 Tahun 2001	Tahun 2001 Nomor 77
9.	Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa	Nomor 10 Tahun 2001	Tahun 2001 Nomor 78
10.	Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan di Desa/Kelurahan	Nomor 11 Tahun 2001	Tahun 2001 Nomor 79
11.	Kerjasama Antar Desa	Nomor 12 Tahun 2001	Tahun 2001 Nomor 80
12.	Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Desa	Nomor 13 Tahun 2001	Tahun 2001 Nomor 81
13.	Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan	Nomor 14 Tahun 2001	Tahun 2001 Nomor 82
JUMLAH		13	13

Berdasarkan uraian tersebut diatas dan melihat konsep “Meningkat” pada setiap Peraturan Daerah yang tertera dapat diperoleh kajian bahwa dasar hukum yang dipakai adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah, sedangkan substansi materi penentuan konsep “Tentang” merujuk dari Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 63 Tahun 1999 Tentang Petunjuk Pelaksanaan dan Penyesuaian Peristilahan Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Desa dan Kelurahan serta Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

Semua produk hukum tentang Pemerintahan desa ditetapkan dan diundangkan pada tahun 2001, hal ini didasari alasan bahwa :

1. Setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, daerah diberi kesempatan waktu 2 (dua) tahun untuk melaksanakan peraturan diatas dengan asumsi dalam jangka waktu tersebut daerah bisa menetapkan acuan hukum penataan pemerintahan desa.
2. Untuk melaksanakan amanat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 dan 65 Tahun 1999 sebagai aturan pelaksana Peraturan Daerah tentang Pemerintahan desa di tingkat Prop/Kab/Kota.⁴²

Selama pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sejak tanggal ditetapkan sampai dengan kemunculan Undang-Undang Pemerintahan daerah yang baru (kurang lebih 6 tahun), Pemerintah Daerah Kabupaten Pati telah banyak menelurkan kebijakan terkait pengaturan desa. Berikut akan disampaikan data tentang Keputusan Bupati sebagai pengejawantahan Peraturan Daerah terkait pengaturan desa. Berikut akan disajikan data Keputusan Bupati Pati Terkait Pengaturan tentang Desa. Dari table diatas dipaparkan dengan jelas bahwa Pemerintah Kabupaten Pati masih mempunyai pekerjaan yaitu pembahasan peraturan daerah yang belum diatur dalam bentuk Keputusan Bupati yaitu Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2001 Tentang Kerjasama Antar Desa dan Nomor 14 Tahun 2001 Tentang Pembentukan, Penghapusan dan penggabungan Kelurahan. Hal ini didasari alasan bahwa pandangan mengenai dua peraturan daerah tersebut masih bisa di “*back up*” oleh Peraturan Daerah yang lain dan masih dilakukan peninjauan pembahasan oleh pihak eksekutif untuk alasan kesesuaian penerapan di wilayah Kabupaten Pati.

Jadi dapat diambil kesimpulan bahwa, Kabupaten Pati selama era pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan acuan petunjuk pelaksanaan Kepmendagri Nomor 64 dan 65 Tahun 1999 yang semuanya terkait tentang desa dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2004 telah menghasilkan 13 (tiga belas) Peraturan Daerah dan 11 (sebelas) Keputusan Bupati terkait pengaturan tentang pemerintahan desa. Dari gambaran diatas terlihat bahwa secara teoritis Pemerintah Kabupaten Pati telah menjalankan amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diterjemahkan dalam bentuk Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati Pati.

⁴² Hasil wawancara dengan YMT Assisten Tata Praja dan Kepala Bagian Pemerintahan Setda Kabupaten Pati pada tanggal 26 Juli 2005 di ruang Assisten Tata Praja Setda Kab. Pati.

Hal lain yang perlu diperhatikan adalah menyangkut keberadaan struktur organisasi dari pemerintahan desa, dimana hal ini perlu diperhatikan karena dengan susuna organisasi akan terlihat jelas susunan suatu pemerintahan di wilayah pedesaan sehingga akan diperoleh garis koordinasi antar lembaga atau perangkat yang ada didesa. Dan susunan organisasi pemerintah desa dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 ini sesuai amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Dalam Susunan Organisasi Pemerintah Desa tersebut dijelaskan bahwa Kepala Desa sebagai unsur pimpinan desa yang berkoordinatif dengan wilayah dusun dan perangkat desa (unsur Staff) sedangkan dengan Badan Perwakilan Desa, Kepala desa mempunyai kedudukan sejajar karena selama ini Badan Perwakilan Desa mempunyai Kekuatan untuk mengawasi, mengontrol dan bersama kepala desa menetapkan peraturan desa (fungsi legislasi).

Terkait dengan kewenangan yang dimiliki pemerintah desa selama ini, pelaksanaan di Pemerintah Kabupaten Pati sudah dilaksanakan tetapi acuannya masih berkiblat pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diterjemahkan dalam bentuk Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati yang tersaji dalam keterangan dari tabel 3.1 diatas. Berikut akan disajikan perbedaan kewenangan pemerintah desa antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sedangkan untuk penerapan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan kapasitas jangka waktu periode pelaksanaan selama 10 (sepuluh) bulan sampai dengan bulan Juli 2005 terkait pelaksanaan pemerintahan desa, Kabupaten Pati belum Menjalankan produk hukum dalam arti penyesuaian produk perda yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diatas. Ini terkait penjelasan dari Ketua Umum Pradja (Persatuan Perangkat Desa Jawa Tengah) pada Rapat Koordinasi di Kantor Camat Wonosalam Kabupaten Demak bahwa:

“Keberadaan pasal dalam perda yang tidak sama dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bukan berarti perda tersebut tidak sah atau tidak bisa direalisasikan. Sebab selama ini, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 belum bisa dilaksanakan secara efektif karena PP-nya belum turun. Dengan demikian telah terjadi kevakuman perundangan. Demikian juga dengan komdisi peraturan hukum terkait dengan masa jabatan lurah. Jika terjadi kevakuman seperti itu, aturan yang dipakai adalah aturan hukum lama. Denikian juga kalau ada elemen masyarakat yang berpendapat perda kurang sesuai dengan Undang-

*Undang, lebih baik mengajukannya lewat proses hukum, baik melalui judicial review maupun PTUN.*⁴³

Sedangkan alasan diatas diperkuat oleh pendapat Kepala Desa Semampir untuk pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 khusus pengaturan tentang Pemerintah Desa, Pemerintah Pusat sampai jangka waktu penulisan thesis ini belum menetapkan Peraturan Pemerintah yang mengatur secara khusus tentang pemerintahan desa sehingga acuan hukum yang dipakai masih memakai acuan hukum lama yaitu produk hukum pelaksana Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Sebagai informasi sekaligus contoh untuk tahun 2001 Pemerintah Kabupaten Pati telah mengundang Keputusan Bupati Nomor 72 Tahun 2001 Tentang Pedoman Pelaksanaan Perda Kab. Pati No. 5 Tahun 2001 Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa yang intisari dari isi Keputusan Bupati tersebut adalah perpanjangan masa jabatan Kepala Desa dari 8 (delapan) tahun yang berorientasi pada produk hukum Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 7 Tahun 1983 menjadi 10 (sepuluh) tahun terlihat nyata, secara hukum Keputusan Bupati tersebut bila dihubungkan keberadaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sangat jelas bertentangan, tetapi dengan alasan pertimbangan keefektifan dan kevakuman perundangan serta belum turunnya Peraturan Pemerintah hal tersebut tidak menyalahi aturan selama kebijakan tersebut telah dikonsultasikan dan disahkan oleh pihak legislatif setempat. Hal lain juga dijelaskan pula oleh kajian hukum dari Sudardi dari Fakultas Hukum Undip yang penjelasannya disarikan dalam bentuk penjelasan secara terlampir pada bagian lampiran penjelasan pokok lampiran 1 (satu). Untuk tahun 2005 ini Pemerintah Kabupaten Pati sedang menggodok perpanjangan masa jabatan kepala desa 5 (lima) tahun yang berorientasi pada produk hukum Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 5 Tahun 2001 menjadi 10 (sepuluh) tahun menjadi sebuah produk hukum daerah. Masih lamanya penetapan produk hukum ini karena masih terdapat kebingungan pertimbangan hukum yang dipakai sebagai pedoman hukum sehingga sampai penulisan thesis ini hal itu masih merupakan wacana penetapan hukum.

⁴³ **Sudir Santoso** pada Kolom Kedungsapur dalam pendapatnya yang ditulis Harian Suara Merdeka, Edisi 26 Juli 2005, hal : 21

Menurut penulis, teori dikatakan berhasil apabila telah dibuktikan dalam suatu pembuktian baik yang dilakukan melalui penelitian maupun pelaksanaan produk hukum terkait pembahasan penulisan ini, penulis menekankan pada pembahasan pelaksanaan di desa Dengkek (Kec. Pati) dan desa Semampir (Kec. Pati) karena faktor keberhasilan pembangunan desa yang cukup bagus dan kemampuan kajian hukum dari kepala desanya dengan asumsi telah memberikan kontribusi terhadap perkembangan teori hukum pemerintahan desa secara umum.

B. Kendala Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Pelaksanaan Otonomi Desa di Kabupaten Pati

Setiap produk hukum yang diluncurkan, dalam kenyataan yang terjadi pasti memiliki kelemahan dan keunggulan di konsep dasarnya begitu pula dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai produk hukum yang mengubah konsep sentralisasi dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 ke konsep otonomi daerah, pada kenyataan yang terjadi telah memunculkan banyak permasalahan penafsiran hukum (*legal hermeneutika*).

Dalam sub pembahasan ini akan diketengahkan mengenai faktor-faktor penghambat dan faktor-faktor pendukung pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terkait dengan pelaksanaan otonomi desa.

Dari beberapa alasan pokok penghambat pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dapat diketahui lewat turunan dari Undang-Undang ini yang menurut keterangan masih membutuhkan paling sedikit 34 produk hukum⁴⁴ untuk kemudian diturunkan dalam bentuk peraturan daerah sehingga dilaksanakan. Diantara produk hukum yang menjadi turunan dari

⁴⁴ Angka tersebut muncul dari sumber penelitian yang dilakukan oleh **Tumpal P. Saragih** dalam tulisannya tentang “*Kajian Normatif Undang-Undang Pemerintah Daerah dan Turunannya*”, disajikan pada pertemuan Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM) tanggal 3-5 Mei 2000 di Yogyakarta, 2001, Tumpal P. Saragih.Doc, hal : 18

Undang-Undang tersebut saat ini yang sudah terlihat wujudnya adalah : Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Kewenangan Daerah, Kepmendagri Nomor 64/1999 Tentang Pedoman Umum Mengenai Desa dan Kepmendagri Nomor 65/1999 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Kelurahan. Uraian selanjutnya akan lebih diutamakan membahas tentang Kepmendagri Nomor 64/1999 ini sebab desa sebagai sub sistem pemerintahan diakui sebagai unit yang otonom. Otonomi desa (otonomi masyarakat desa) bersifat khas sebab ditentukan oleh asal-usul desa, adat-istiadat dan budayanya. Oleh karena itu pengaturan desapun seyogyanya mengakomodir kekhasan tersebut.

Dalam konsideran menimbang dijelaskan bahwa Kepmendagri ini dilandaskan pada pasal 111 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 namun perlu dipertanyakan apakah Kepmendagri ini yang diamanatkan Undang-Undang tersebut sebagai Pedoman Umum? Bila demikian maka pemerintah daerah Kabupaten dalam pembuatan perda tentang desa mempedomani Kepmendagri tersebut. Untuk menjawab pertanyaan tersebut perlu ditelaah lebih lanjut tentang bertitik tolak pada pengertian pedoman sebagaimana telah diuraikan di depan dan kajian normatif terhadap Kepmendagri 64/1999, ada beberapa hal penting yang akan diuraikan, yaitu:

1. Pengulangan Pasal-Pasal Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Sebagai sebuah aturan hukum, aturan pelaksana sangat perlu dipakai untuk menerjemahkan makna yang ada dalam Undang-Undang induknya. Bila ditelaah lebih lanjut pasal demi pasal yang terdapat dalam Kepmendagri Nomor 64/1999 maka sebagian isi dari Kepmendagri tersebut merupakan pengulangan pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Diantara pasal-pasal yang dalam Kepmendagri Nomor 64/1999 terdapat pengulangan dari pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Misalnya pasal 1d pengulangan dari pasal 104 (selanjutnya ditulis pasal 1d (104)); pasal 2 (pasal 93 ayat 1); pasal 6 (pasal 99, 100 dan Penjelasan Pasal 100); pasal 6 ayat 1 (pasal 63 ayat 2); pasal 97; pasal 10 (pasal 95 ayat 2); pasal 15 (pasal 96); pasal 16/1a-1f

(pasal 101 ayat 1a s/d 1f); pasal 16 ayat 10 (pasal 105 ayat 3); pasal 21 (pasal 103); pasal 36 (pasal 104). Jumlah pengulangan yang terjadi sebanyak 12 kali. Jadi dari uraian tersebut diatas perlu adanya pembahasan lebih mendalam menyangkut materi tentang desa karena dapat dipakai untukantisipasi terhadap lahirnya kebijakan-kebijakan di daerah terkait tentang desa yang sekiranya bertolak belakang dengan aturan yang lebih tinggi yang efek sampingnya dapat merugikan masyarakat secara umum.

2. Bertentangan dengan Semangat Otonomi Desa

Melihat dari pengertian otonomi desa dapat diberikan gambaran bahwa desa diberi keleluasaan khusus untuk menentukan nasibnya sendiri dalam menjalankan roda pemerintahannya dalam⁴⁵ tetapi dalam pasal 8 ayat 2 Kepmendagri ini menandakan bahwa keinginan pemerintah pusat untuk tetap mengatur desa hingga hal-hal rinci masih dipertahankan, tercermin dari adanya pasal yang mengatur tentang perangkat pemerintah desa. Seharusnya perangkat pemerintah desa diserahkan pada Kepala Desa terpilih (masyarakat) yang disesuaikan kondisi dan kebutuhan desa yang bersangkutan.

Bertolak belakang dengan semangat yang dicantumkan dalam Penjelasan Pasal 94 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa pembentukan Pemerintah Desa dan Badan Pemerintah Desa dilakukan oleh masyarakat desa. Padahal Kepmendagri ini pasal 32 mengatur tentang jumlah anggota BPD didasarkan pada jumlah penduduk dengan skala 7-13 orang. Pasal ini sangat bertentangan dengan Penjelasan pasal 94. Seyogyanya bagaimana pengaturan tentang Pemerintah desa, jumlah anggota BPD sepenuhnya diserahkan pada masyarakat sebab pembentukan kedua lembaga tersebut dilakukan sendiri oleh masyarakat.

3. Belum Operasionalnya Keputusan Menteri Dalam Negeri di Tingkat Daerah

Awal mula dari penetapan Kepmendagri ini terhalang oleh ketentuan paling sedikit ada 12 (dua belas) Peraturan Daerah agar ketentuan-ketentuan yang telah digariskan dapat diimplementasikan oleh Pemerintah Daerah sehingga Pemerintah Daerah harus “bekerja

⁴⁵ Dalam artian kebebasan desa dalam menentukan penetaan personil pemerintahan desa terkait komposisi dan pola pelaksanaan pemerintahan desa, dimana kesemuanya sesuai dengan aturan hukum yang ada.

keras” untuk segera memenuhi ketentuan tersebut, meskipun akhirnya telah diimplementasikan sampai masa sekarang. Peraturan-peraturan daerah tersebut diantaranya adalah:

- a. Pembentukan, penghapusan dan penggabungan desa;
- b. Tata cara pencalonan, pemilihan, pelantikan dan pemberhentian Kepala Desa;
- c. Pengangkatan perangkat desa;
- d. Kedudukan keuangan Kepala Desa dan perangkat desa;
- e. Susunan organisasi pemerintah desa;
- f. Pembentukan BPD;
- g. Pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan lembaga adat;
- h. Pembentukan lembaga kemasyarakatan;
- i. Peraturan desa;
- j. Sumber pendapatan desa;
- k. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- l. Kerjasama antar desa.

4. Upaya Mempertahankan LKMD dan PKK

Pasal 45 dan 46 memanfaatkan celah pasal 106 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Lembaga Lain. Lembaga lain tersebut diarahkan menjadi Lembaga Adat (pasal 43 Kepmendagri Nomor 64/1999) dan Lembaga Kemasyarakatan (pasal 45 Kepmendagri Nomor 64/1999 dicontohkan LKMD dan PKK). Kemudian lembaga kemasyarakatan tersebut diberikan fungsi sebagaimana LKMD yang lalu (pasal 46 Kepmendagri Nomor 64/1999). Dengan demikian terjadi penggiringan secara sistematis agar kelembagaan masyarakat yang ada di desa tersebut mencontohkan PKK dan LKMD.

Dari hasil studi yang dilakukan Tim Bina Masyarakat Mandiri melalui proyek Pemberdayaan Kabupaten dalam Pelaksanaan Otonomi Desa⁴⁶, walaupun LKMD akan dipertahankan maka fungsi LKMD baru tersebut terbatas pada perencanaan pembangunan desa saja sebab fungsi-fungsi lain seperti pengendalian/pengawasan oleh BPD dan pelaksanaan pembangunan oleh masyarakat itu sendiri.

5. Menghidupkan LMD atas nama BPD

⁴⁶ Tim survey yang dibentuk untuk melaksanakan proyek desa yang diambilkan dari **Tumpal P. Saragih** dalam tulisannya tentang “*Kajian Normatif Undang-Undang Pemerintah*”

Pasal 34 Kepmendagri Nomor 64/1999 menyebutkan bahwa anggota BPD dipilih dari calon-calon yang diajukan oleh kalangan adat, agama, organisasi social politik, golongan profesi/pemuka masyarakat dan unsur pemuka masyarakat lainnya yang memenuhi persyaratan. Rumusan ini sama dengan rumusan pasal 17 Undang-Undang Nomor 5/1979 yang berbunyi LMD adalah lembaga Permusyawaratan/permufakatan yang keanggotaannya terdiri dari atas kepala-kepala dusun, pemimpin lembaga kemasyarakatan dan pemuka-pemuka masyarakat yang ada di desa yang bersangkutan.

Selanjutnya penjelasan pasal ini menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pemuka-pemuka masyarakat ialah pemuka masyarakat yang diambilkan antara lain dari kalangan adat, agama, kekuatan social politik dan golongan profesi. Dengan demikian anggota BPD adalah anggota LMD (versi Undang-Undang Nomor 5/1979) dikurangi kepala dusun dan pimpinan lembaga kemasyarakatan.

6. Menyeragamkan Desa

Kepmendagri ini telah menggariskan bahwa dinamika desa ditentukan paling tidak oleh 5 (lima) lembaga yaitu Pemerintah desa, BPD, Lembaga Adat, Badan Usaha Desa dan Lembaga Kemasyarakatan (LKMD dan PKK). Namun istilah/penyebutan dari keseluruhan lembaga tersebut bisa berbeda antar desa satu dan lainnya tapi substansinya harus sama. Oleh karena itu, Kepmendagri ini tidak ubahnya dengan Keppres Nomor 28/1980 tentang LKMD yang mensyaratkan desa harus ada LKMD-nya.

7. Mengekang Kebebasan Daerah

Kepmendagri ini yang ditetapkan sebagai aturan pelaksana tidak ubahnya seperti Pedoman yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 sebab sifat sangat mengikat. Daerah Kabupaten sebagai titik berat otonomi desa, daerah kurang leluasa berkreasi untuk mengatur dinamika desanya dengan menyesuaikan dengan kondisi social budaya setempat. Keberadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan bentuk perubahan “wajah” pemerintahan daerah secara umum, termasuk

juga pemerintahan desa pada khususnya. Peluncuran dasar hukum ini perwujudan bukti pengakuan desa sebagai 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 dalam wilayah Kabupaten. Dari dasar itulah dapat diketahui bahwa substansi desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memiliki *nilai tambah (faktor pendukung)* yang diambilkan dari landasan pemikiran penetapannya, dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Fungsi Keanekaragaman

Keberadaan desa dalam Undang-Undang ini dikembalikan konsep dasar makna desa yang telah tercantum dalam amanat Undang-Undang Dasar 1945, dimana mengakui adanya keanekaragaman adat-istiadat yang mempunyai hak untuk mengatur dirinya sendiri.⁴⁷ Hal tersebut dapat dibuktikan dengan pengakuan istilah desa pada Penjelasan Pasal 93 ayat 1 yang peristilahannya meliputi nagari, kampong, huta, bori dan marga sesuai dengan kondisi social budaya masyarakat setempat⁴⁸.

Dengan adanya pengakuan tersebut terdapat langkah maju pelaksanaan proses pemerintahan daerah (keberadaan otonomi desa pada khususnya) di Indonesia. Karena selama ini selama 32 tahun masa era orde baru, masyarakat desa merasa dirugikan akibat pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5/1979 karena desa pada prakteknya selama ini tidak diberi keleluasaan untuk memaksimalkan potensi-potensi yang ada dalam wilayahnya sehingga perkembangan desa dianggap stagnan.

b. Fungsi Partisipasi

Satu hal yang mendasari keberadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah pengakuan partisipasi aktif dari masyarakat untuk berperan atas kemajuan

⁴⁷ Alasan tersebut disampaikan oleh **M.Ryaas Rasyid** selaku Direktur Jenderal PUOD Depdagri dalam sambutannya pada Pembukaan Rapat Konsultasi Penyelegaraan Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tanggal 21 Juli 1999 di Cipayung Bogor yang dirangkum dalam Buku tentang "*Pengaturan Desa dan Kelurahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999*", Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 1999, hal : 50

⁴⁸ **Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri**, "*pengaturan Desa dan Kelurahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999*", Depdagri, Jakarta, 1999, hal : 138-139.

wilayahnya. Otonomi desa sebagai kemandirian desa dalam pemenuhan kebutuhan dasar yang berasal dari sumber-sumber local.⁴⁹ Pemberian otonomi kepada desa pada prinsipnya merupakan wujud keleluasaan yang diberikan untuk desa dalam menentukan dan mengembangkan wilayahnya, hal terkhususnya adalah peran aktif masyarakat dalam mengembangkan potensi-potensi yang dimilikinya demi tujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan bersama dengan menjunjung tinggi adat-istiadat serta norma yang dimilikinya.

Partisipasi ini diberikan dengan maksud, desa diharapkan mampu berbuat lebih banyak dan berlomba-lomba dalam mengembangkan desanya karena selama ini (masa orde baru) masyarakat desa terbatas ruang geraknya untuk berpartisipasi akibat konsep sentralisasi pemerintah pusat.

c. Fungsi Otonomi Asli

Dalam sejarahnya sejak penjajahan Belanda sampai jaman era reformasi, desa adalah kesatuan masyarakat hukum. Disebutkan juga otonomi desa sebagai daerah otonomi paling tua, ini dapat ditemukan dalam pengertian :

“Oleh karena itu maka ia mempunyai hak otonomi penuh. Kekuasaannya tidak saja berisi pemerintahan dalam arti kata yang sempit (bestuur), akan tetapi juga berisikan pemerintahan dalam arti kata yang lebih luas (regering), sebab desa juga berkuasa atas : Pengadilan, Perundang-undangan (legelatif), Kepolisian, malah juga Pertahanan. Jadi daerah desa mempunyai otonomi yang sangat luas, jauh lebih luas daripada otonomi daerah-daerah yang lebih besar yang didirikan dikemudian hari.”⁵⁰

Maka dengan dasar alasan itulah desa harus ditempatkan pada posisi yang sesuai karena keberadaannya sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki hak berdasarkan asal-usul berupa kekuasaan hukum untuk mengadakan pengaturan bagi warga yang tinggal dalam wilayahnya berdasar adat/kebiasaan yang secara populer disebut dengan mengatur urusan rumah tangga sendiri.

⁴⁹ **Tumpal P. Saragih** dalam tulisannya tentang “*Kajian Normatif Undang-Undang Pemerintah Daerah dan Turunannya*”, disajikan pada pertemuan Forum Pengembangan Partisipasi masyarakat (FPPM) tanggal 3-5 Mei 2000 di Yogyakarta, 2001, Tumpal P. Saragih.Doc, hal : 18

⁵⁰ **Sutardjo Kartohadikoesomo**, *Desa*, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hal : 182

d. Fungsi Demokratisasi

Demokrasi sebagai wujud kebebasan berpendapat, manungkan pemikiran dan semua “*uneg-uneg*” yang bersifat membangun dan kepentingan bersama sangat dibutuhkan masyarakat desa. Maka dalam rangka mewujudkan proses demookratisasi itu lahirlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang mengatur hal-hal mendasar meliputi :

1. Kepala Desa yang selama ini secara otomatis menjadi Ketua LMD, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini Ketua Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota;
2. Kepala desa yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 5/1979 bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Kepala Desa bertanggungjawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa;
3. Anggota LMD dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 ditetapkan oleh Kepala Desa, dalam Undang-Undang yang baru anggota Badan Perwakilan Desa dipilih oleh Penduduk Desa setempat dari calon yang memenuhi persyaratan.

Jadi dengan adanya pengaturan hal diatas diharapkan masyarakat dapat mamfaatkan dan ikut berperan aktif dalam proses pemerintahan desa sehingga saluran komunikasi terkait penyampaian permasalahan tentang kultur yang hidup dan berkembang di desa dapat tersalurkan. Dan yang terpenting dengan digulirkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kebebasan masyarakat dalam penyaluran aspirasi dapat berjalan selama hal tersebut tidak melanggar hak asasi manusia dimana di era pemerintahan orde baru pada kenyataan yang terjadi begitu banyak bermunculan karena macetnya saluran aspirasi individu dalam masyarakat.

e. Pemberdayaan Masyarakat

Sebagai salah satu hal pokok di wilayah pedesaan adalah sedikitnya upaya pemerintah dalam melaksanakan pemberdayaan masyarakat (empowering). Sebuah kata kunci sebagai mantra ajaib guna mengatasi kelemahan itu dikemukakan antara lain sebagai berikut:

“Seandainya ada orang yang memberi kita suatu mantra ajaib yang dapat meningkatkan standar kerja kita, meningkatkan pelayanan yang kita berikan, dan kemudian memberi tahu kepada kita tentang biaya nol rupiah. Kemudian kita diberi

tahu pula bahwa kita tak perlu mengeluarkan biaya sedikitpun untuk menggunakan mantra ajaib itu karena kita telah memilikinya dan dapat menggunakannya setiap saat. Kita sesungguhnya mempunyai mantra ajaib itu tetapi boleh jadi kita tidak pernah menggunakannya. Karena kita tidak menyadari bahwa sebenarnya kita bisa. Mantra ajaib itu disebut Pemberdayaan (Empowering People)”⁵¹

Sedangkan pemberdayaan adalah upaya membuat orang, kelompok atau masyarakat menjadi lebih berdaya sehingga mampu mengurus kepentingannya sendiri secara mandiri⁵². Ditelusuri lebih lanjut bahwa kondisi kelemahan desa bukanlah semata-mata disebabkan masalah kurangnya sumber-sumber pendapatan desa saja melainkan juga akibat faktor-faktor lain yang menjadikan desa tidak/kurang berdaya dimana kondisi ideal Kelembagaan Desa serta Kinerja Perangkatnya/Lembaga Desa yang belum tertata dan terbina sebagaimana mestinya.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diundangkan saat era pemerintahan Presiden Megawati (2000-2005) pada tanggal 15 Oktober 2004 merupakan pukulan berat pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Dengan jangka waktu 5 (lima) tahun pelaksanaan yang begitu singkat untuk sebuah Undang-Undang dengan alasan pada masa tersebut banyak daerah khususnya Kabupaten/Kota saling berkonsentrasi mengurus pemerintahan desanya dikejutkan kehadiran Undang-Undang pemerintah daerah yang baru. Melihat substansi setelah peluncurannya, terlihat jelas bahwa perbandingan pengaturan tentang pelaksanaan proses pemilihan kepala daerah secara langsung lebih mendominasi daripada substansi pemerintahan desanya. Tetapi dengan keterbatasan yang ada, dalam pembahasan ini penulis mencoba mengoreksi sisi hambatan dan pendukung pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut.

Produk hukum terbaru tentang pemerintahan dinamakan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. hal ihwal pengundangannya terkait pembahasan mengenai otonomi desa sesuai dengan dasar pemikiran penjelasan dingkat yang dirangkum oleh

⁵¹ **Allen Mitchel Stewart**, *Empowering People*, Pitman Publishing, London, 1994, hal :13

⁵² **Saddu Wasistiono**, “*Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*”, Alqaprint, Jatinangor-Sumedang, 2001, hal : 13

penulis menurut dasar penjelasan umum atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang merujuk pada konsep menimbang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah:

“Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan serta pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah didasari aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman atas dasar untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, disamping karena adanya perubahan atas Undang-Undang Dasar 1945, juga memperhatikan beberapa Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi daerah, Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPA, DPR, BPK dan MA dan Keputusan MPR Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan kepada MPR-RI tahun 2003. Bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat diakui dan/atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Kabupaten/Kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintahan desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sebagai perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa atau sebutan lain sesuai dengan budaya yang berkembang di desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala Desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban tersebut.”⁵³

Mensikapi dasar hukum tersebut sangat jelas bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan atau pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu. Terhadap desa diluar desa gineologis yaitu desa yang bersifat administratif, otonomi desa diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti dari perkembangan dari desa itu

⁵³ **Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia**, “Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah”, 2004, Jakarta, hal : 1, 2 dan 3; hal : 17 dan 18

sendiri. Sedangkan pemaknaan pemberdayaan masyarakat desa dijelaskan sebagai berikut:

*“Pemberdayaan masyarakat desa dilaksanakan melalui pendekatan keswadayaan dan partisipasi masyarakat, kapasitas sumberdaya manusia, kelembagaan dan kesisteman. Pendekatan keswadayaan dan partisipasi masyarakat dilakukan dengan cara meningkatkan ketahanan dan peran serta aktif masyarakat dalam mewujudkan kemandirian. Pendekatan kapasitas sumberdaya manusia dilakukan melalui peningkatan pengetahuan, kemampuan dan keterampilan, peningkatan kualitas hidup dan lingkungan masyarakat, pemberian stimulant dan sarana penunjang. Pendekatan kelembagaan dilakukan melalui pembentukan lembaga kemasyarakatan sesuai dengan kebutuhan yang ditetapkan dalam peraturan desa, sedangkan pendekatan kesisteman dilakukan melalui pengaturan yang berpihak dan melindungi masyarakat serta peningkatan kemampuan manajemen”.*⁵⁴

Melihat pembahasan tersebut diatas maka dapat diperoleh hambatan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berdasarkan substansi pengaturan mengenai desa, yakni :

a. Pengaturan Pasal-Pasal Tentang Desa

Pengaturan dan bunyi pasal-pasal tentang desa sedemikian rupa akan dapat membuka jalan bagi masuknya makna kapitalisme destruktif dengan pola ke otoriter, sentralistis, birokratis, non partisipatif dan meminggirkan rakyat desa dalam segala aspek.

Hal yang perlu diperhatikan adalah perlunya pemahaman secara mendetail terhadap makna pasal-pasal tentang desa sehingga masyarakat tidak salah kaprah terhadap tujuan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini.

b. Substansi Badan Permusyawaratan Desa

Penggantian Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa dapat memunculkan kembali kerabat-kerabat Kepala Desa menjadi kaum elit desa karena Badan Permusyawaratan Desa keanggotaannya ditetapkan secara

⁵⁴ **Edward Berlin Sitorus**, makalah yang disajikan didalam Forum Sosialisasi Undang-Undang Pemerintahan daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal PMD Departemen Dalam Negeri tanggal 12 Oktober 2004 dengan judul *“Pemahaman Singkat Tentang Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Pengaturan Mengenai Kecamatan-Desa-Kelurahan Serta Pokok-Pokok Pikiran Tentang RPP Mengenai Desa Sebagai Perubahan Atas PP Nomor 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa”*, Direktorat Jenderal PMD, Jakarta, 2004, hal : 12

musyawarah dan mufakat. Digantinya Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa yang mempunyai fungsi yang sangat terbatas dapat dianggap merupakan pengingkaran terhadap kedaulatan rakyat dan demokrasi di arus bawah dan pembangunan demokrasi yang telah dirintis selama ini bisa menjadi sia-sia.

c. Substansi Pengaturan Desa

Pengaturan mengenai desa dalam Undang-Undang yang baru dapat dianggap memiliki semangat sentralistik karena hanya memperkuat eksekutif (pemerintah desa) kemudian gagasan tentang otonomi desa akan semakin kabur.

Kepentingan pemerintahan desa akan semakin kokoh dan terkondisikan terpondasi kuat sehingga timbul sifat eksklusif sedangkan makna otonomi desa sebagai konsep dasar yang harus dipegang tidak mengena sampai sector bawah dalam masyarakat.

d. Wewenang dan Kekuasaan Kepala Desa

Kekuasaan Kepala desa yang selama ini menjadi “Raja Kecil” akan dapat semakin kuat karena kewenangan kepala desa menjadi sangat besar dan tidak adanya control dari rakyat yang selama ini menjadi salah satu fungsi Badan Perwakilan Desa.

Kekhawatiran lain adalah berpindahnya fungsi control ke tangan Camat selaku perangkat daerah bisa menimbulkan pola ABS (Asal Bapak Senang).

e. Hak Otonomi Rakyat

Terjadi penghilangan hak otonomi rakyat karena adanya peluang desa menjadi kelurahan dan kekayaan desa tersebut menjadi kekayaan daerah yang dikelola oleh kelurahan.

Karena ada kenyataan yang terjadi adanya wilayah desa dengan kondisi sarana dan prasarana terbatas serta ditunjang oleh unsur masyarakat untuk mengusulkan perubahan menjadi kelurahan itu maka dimungkinkan desa dengan

keterbatasan yang ada berubah menjadi kelurahan sehingga dengan berubahnya menjadi kelurahan hak otonomi rakyat menjadi terputus karena secara organisator kelurahan berbeda dengan keberadaan desa.

f. Orientasi Pengabdian Kepala Desa

Sorotan pada kegiatan pemerintahan desa menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah kepemimpinan kepala desa. Kepemimpinan kepala desa tertuju pada orientasi kepala desa karena kepala desa akan lebih bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota.

Kepala desa akan lebih memperhatikan (loyal) kepada kehendak pihak atas ketimbang kepada rakyat yang memilihnya dan dampak yang lain yaitu pemerintah desa bisa menjadi alat politik dari Bupati dan Walikota dalam pemilihan Kepala desa Langsung (PILKADAL).

g. Pengaruh Birokrasi Yang Lebih Kompleks

Hal yang cukup pelik adalah pengaruh proses pemerintahan dimana bisa membawa pamong desa kearah yang lebih kompleks dan menjauhkan pamong desa dari rakyatnya karena semula perangkat desa dipilih oleh rakyat tetapi dengan ditentukannya sekretaris desa dari pegawai negeri sipil maka orientasi pengabdiannya akan berbeda.

Selain itu, akan muncul kultur pegawai negeri sipil di desa dan dapat diarahkan kepada mesin politik baru.

C. Upaya Yang Dilakukan Pemerintah Untuk Mengatasi Kendala Pelaksanaan Otonomi Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Konsep lain yang menjadi bahan dasar pertimbangan terkait pengaturan tentang desa, yaitu masalah penentuan substansi peraturan pemerintah terkait kedudukannya sebagai pedoman pelaksana adalah :

1. Kejelasan proses-proses pembagian kekuasaan (kewenangan) dan hubungan kerja antara pemerintah desa, badan permusyawaratan desa serta lembaga masyarakat desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokratisasi, dan perwujudan kedaulatan rakyat;
2. Kejelasan fungsi control masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa dengan pola penyelenggaraan pemerintahan desa yang transparan dan akuntabel;
3. Kejelasan mengenai alokasi dana yang menjadi hak desa;
4. Mengedepankan pola pengambilan keputusan dan pembuatan kebijakan secara partisipatif dan keberpihakan terhadap rakyat miskin, perempuan serta kelompok-kelompok masyarakat yang tergabung dalam forum warga;
5. Kejelasan pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak tradisionalnya yang ada dan berkembang di desa.⁵⁵

Menyoroti pandangan tersebut diatas, upaya yang telah dilakukan pemerintah dalam pelaksanaan otonomi desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah, sebagai berikut :

a. Penegasan Makna Dari Desa

Desa sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan pengertian tersebut diatas sangatlah jelas bahwa pemerintahan desa tidak lagi diarahkan pada *self governing community*. Sedangkan wilayah desa berada di Kabupaten dan Kota.

b. Pengaturan Kewenangan Desa

⁵⁵ Hasil pembahasan Kutut Suwondo (Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UKSW), Kamardi (Ketua Umum Asosiasi Kepala Desa Kabupaten Lombok Barat), Rohadi Pratoto (Kabag Pemerintahan Kabupaten Magelang), Ismail Amir (LSM-Bina Swagiri Tuban), Kasdiono (Partai Amanat Nasional) yang dirangkum oleh **Edward Berlin Sitorus**, makalah yang disajikan didalam forum sosialisasi Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagai Pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal PMD Departemen Dalam Negeri tanggal 12 Oktober 2004 dengan judul “*Pemahaman Singkat Tentang Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Pengaturan Mengenai Kecamatan-Desa-Kelurahan Serta Pokok-Pokok Pikiran Tentang RPP Mengenai Desa Sebagai Perubahan Atas PP Nomor 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa*”, Direktorat Jenderal PMD, Jakarta, 2004, hal : 13

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup yang sudah ada berdasarkan asal-usul desa, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota diserahkan pengaturannya kepada desa. Tugas pembantuan dari pemerintah dan pemerintah daerah, urusan pemerintah lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan yang diserahkan kepada desa.

c. Pengaturan Prosedur Pemilihan Kepala Desa

Kegiatan pemilihan kepala desa sebagai perwujudan proses penyaluran aspirasi masyarakat dilaksanakan secara langsung oleh penduduk bersangkutan. Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisional berlaku ketentuan hukum adat setempat.

Kepala desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat desa yang prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Kepala Badan Permusyawaratan Desa, kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawaban dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya, namun tetap memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud.

d. Penetapan Masa Jabatan Kepala Desa dan Keberadaan Sekretaris Desa dari Unsur PNS

Hal prinsip yang cukup signifikan pada terkait pembahasan ini adalah penetapan masa jabatan kepala desa. Dimana pada masa Undang-Undang ini diatur tentang masa jabatan kepala desa yang ditetapkan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Serta kedudukan sekretaris yang diambilkan dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat. Kemajuan yang terjadi adalah Sekretaris Desa yang ada selama ini yang bukan dari PNS secara bertahap diangkat menjadi PNS sesuai peraturan perundang-undangan.

Ini merupakan “*angin segar*” bagi kepala desa dimana kepala desa dapat melaksanakan kegiatan pemerintahan secara maksimal dan terkhusus kegiatan pelayanan kepada masyarakat desa, sehingga diperoleh “*hasil rapor*” yang bagus. Serta sebagai unsur partner kerja kepala desa keberadaan sekretaris desa dengan diangkat/diambilkan dari unsur PNS kegiatan pemerintahan akan dapat dikelola dengan sesuai dengan prinsip manajemen pemerintahan yang baik karena diharapkan dengan motivasi yang diberikan kelak desa akan semakin maju dan dapat berkembang sehingga tujuan kesejahteraan masyarakat akan tercapai.

e. Penetapan Fungsi dan Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan

Perubahan Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa dengan fungsinya menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta keanggotaan yang terdiri atas wakil penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Yang dimaksud dengan wakil masyarakat dalam hal ini seperti Ketua Rukun Warga, Pemangku Adat dan Tokoh Masyarakat. Untuk masa jabatan Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Keberadaan lembaga kemasyarakatan sebagai lembaga penampung kegiatan kemasyarakatan dan penyaluran hal ihwal kepentingan masyarakat di desa. Lembaga yang dimaksud seperti Rukun Tetangga, Rukun Warga, PKK, Karang Taruna dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat.

f. Penataan Sumber Keuangan Desa

Setiap kegiatan yang ada di desa tidak bisa terlepas dari masalah keuangan. Pada Undang-Undang ini penataan pendapatan desa terdiri atas pendapatan asli desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, bagian dari dana perimbangan keuangan

pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota, bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.

Sesuai pertimbangan dan merinci pembahasan tersebut diatas sangatlah jelas bahwa perbandingan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terlihat nyata terdapat banyak perbedaan yang cukup mencolok, baik terkait masalah substansi isi yang terkandung dan makna dari isi pembahasan keberadaan otonomi desa. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih mengarah pada reformasi penataan aspek pemerintahan daerah (termasuk desa) dari yang bersifat sentralistis kearah yang lebih desentralistis. Sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 cenderung sebagai upaya penataan dan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sehingga di kemudian hari penerjemahan pelaksanaannya dapat dilaksanakan dengan mudah serta yang terpenting dapat dipahami oleh masyarakat sebagai resepien sekaligus penyeimbang kegiatan pemerintahan desa dan aparat pemerintah desa sebagai motor penggerak pemerintahan desa.

BAB IV

PENUTUP

D. Kesimpulan

1. Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap pelaksanaan otonomi desa yakni secara materi hukum pemerintah (Kabupaten Pati) telah melaksanakan materi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan didasari Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 serta 65 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Desa dan Kelurahan dengan pembuktian selama periode Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut Pemerintah Kabupaten telah menetapkan 12 (dua belas) Peraturan Daerah dan 14 (empat belas) Keputusan Bupati sebagai dasar hukum pelaksanaan pengatur tentang desa. Sedangkan masa periode Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pemerintah Kabupaten Pati sampai penulisan thesis ini belum menetapkan produk Peraturan Daerah karena didasari alasan bahwa:
 - Daerah diberikan jangka waktu 2 (dua) tahun untuk mengkaji pelaksanaan Undang-Undang ini yang perlu diterjemahkan dalam bentuk penetapan Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati terkait pengaturan tentang desa oleh pemerintah daerah;
 - Serta belum ditetapkannya Peraturan Pemerintah tentang Pedoman Umum Desa sehingga untuk Peraturan Daerah yang ada masih bisa berlaku sampai saat ini.
2. Kendala implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap pelaksanaan otonomi desa yaitu, adalah :
 - a. Pengaturan Pasal-pasal tentang desa;
 - b. Substansi Badan Permusyawaratan Desa;
 - c. Substansi pengaturan desa;
 - d. Wewenang dan kekuasaan Kepala Desa;
 - e. Hak otonomi rakyat;

- f. Orientasi pengabdian kepala desa;
 - g. Pengaruh birokrasi yang kompleks.
3. Upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi kendala pelaksanaan Otonomi Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu :
- g. Penegasan Makna Dari Desa
 - h. Pengaturan Kewenangan Desa
 - i. Pengaturan Prosedur Pemilihan Kepala Desa
 - j. Penetapan Masa Jabatan Kepala Desa dan Keberadaan Sekretaris Desa dari Unsur PNS
 - k. Penetapan Fungsi dan Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan
 - l. Penataan Sumber Keuangan Desa

E. Saran

Sebagai saran pertimbangan demi perbaikan kesempurnaan konsep perbandingan kedua Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah terkait pelaksanaan keotonomidesaan sesuai materi pembahasan tulisan ini menurut pandangan penulis, dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Secara umum pelaksanaan otonomi desa sesuai dengan kedua Undang-Undang tersebut sudah sesuai dengan materi yang telah ada, tetapi faktor utamanya terkait penentuan kebijakan pemerintah daerah dalam pengaturan desa yang untuk masa sekarang perlu melibatkan unsur Kecamatan sebagai kepanjangan tangan pemerintah daerah di wilayah, untuk disampaikan kepada pemerintah desa meskipun secara garis koordinasi kepala desa bertanggungjawab kepada Bupati.
2. Untuk pembahasan keberadaan faktor pendukung dan penghambat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang utama materi penulis

tambahkan hanya pada materi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 saja karena secara komprehensif materi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sudah cukup tersaji secara jelas serta khusus materi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dipandang perlu diperhatikan hambatannya karena kelak Undang-Undang tersebut akan menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan dipakai sebagai acuan baru pelaksanaan, menurut penulis yang perlu diperhatikan adalah:

- Penentuan Materi Pegawai Negeri Sipil yang diangkat menjadi Sekretaris Desa harus disesuaikan dengan aturan tentang kepegawaian yang baru terkait penentuan pangkat dan golongan. Hal lain menyangkut kebijakan pengangkatan unsur sekretaris desa yang masih menjalankan tugas seyogyanya memperhatikan mekanisme kepegawaian yang ada;
- Perlu adanya pembinaan aparat desa secara komprehensif tiap bulannya dengan melibatkan aparat Kecamatan dan Kabupaten serta aparat terkait melalui pembentukan tim Pembina desa dengan sasaran penggunaan dana perimbangan desa yang dirasa banyak sekali persoalan dalam pelaksanaannya serta penataan administrasi desa secara umum.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, cetakan ketiga, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Agustin Narang, Teras, *Reformasi Hukum Pertanggungjawaban Seorang Wakil Rakyat*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003.
-, *Reformasi Hukum*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2003.
- Andreae, Fockema, *Kamus Istilah Hukum : Belanda – Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1983
- Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, UI-Jakarta, 1990
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998.
- Busroh, Abu Daud, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001.
- Darnadi, Dandung, 2001, www.irevogya.org.
- Deddy Supriady Bratakusumah, dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Dennis A. Rondinelli dalam Ismail Husen, Yayasan Karya Dharma, IIP, Jakarta, 1998.
- Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, (dihimpun oleh Harun al Rasid), Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982
- Faisal, Sanafiah, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1999.
-, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Apilkasi*, Y.A.3, Malang, 1990.
- Hadjon, Philipus M, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Yudika Desember 1999, FH. UNAIR Surabaya.
-, *Perlindungan Hukum Dalam Negara Hukum Pancasila*, Makalah disampaikan pada simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan Hukum dalam rangka Dies Natalis XL dan lustrum VIII Universitas Airlangga, Surabaya, 3 November 1994
-, *Keterbukaan Pemerintah dan Tanggung Gugat Pemerintah*, Makalah disampaikan pada seminar Hukum Nasional ke-VI dengan tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Republik Indonesia, Yakarta, 12-15 Oktober 1999.
- Hossen, Bhenyamin, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara. Desertasi untuk Gelar Doktor pada Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1993 dan Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Administrasi Negara pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, UI, Jakarta, 1995.

- Kaho, Josef Rihu, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Bhineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Kaloh, J., *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Bhineka Cipta, Jakarta, 2002.
- Kansil, C.S.T., *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1983.
-, *Hukum Antar Tata Pemerintahan*, Airlangga, Jakarta.
- Kartohadikoesoema, Sutardjo, 1964, *Desa*, Sumur, Bandung.
-, 1984, *Desa*, PN Balai Pustaka, Jakarta.
- Kusnardi, Muhammad, dan Ibrahim Harmaily, *Hukum Tata Negara*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, F.H. UI dan CV. Sinar Bhakti, Jakarta, 1981.
-, dan Saragih R Bintan, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1983.
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1976
- Mahfud MD, Mohammad, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Bhineka Cipta, Jakarta, 2001.
- Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNISKA, Karawang, 1993
- Mangunsong, Parlin M., *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan UUD*, Alumni, Bandung, 1992
- Marbun, B.N., *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005.
- Miles, B, Mattew & Michael A. Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta.
- Misdianti dan Kartasapoetra, 1993, *Fungsi Pemerintahan Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Moeloeng, Lexi, *Metode Penellitian Kualitatif*, Bandung, 2000.
- Muslimin, Amrah, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*, Jambatan, Jakarta, 1960.
- Nur Achmad Affandi, dalam Boedi Dewantoro, *Strategi Pembangunan Daerah Konteks Ekonomi*, Philosophy Press, 2001.
- Osborne, David, 1996, *Banishing Bureaucracy : The Five Strategies For Reinventing Government*, East Lansing, Michigan.
- Pide, Andi Mustain, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1998.

- Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang Undang Dalam Teori dan Praktek*, Pembangunan, Jakarta
- Purwodarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1966.
-, *Prinsip Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
-, *Reformasi Hukum Pertanggungjawaban Seorang Wakil Rakyat*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003.
- Ryaas Rasyid, Muhammad, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintah dan Orde Baru*, Yarsip Watampone, Jakarta, 1998.
- Roll, Werner, 1983, *Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia : Studi Kasus Daerah Surakarta Jateng*, Rajawali, Jakarta.
- Safrudin, Ateng, 1985, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung.
-, 1998, *Otonomi dan Antisipasi Perkembangan, Suatu Bahan Penyegaran Pemahaman Otonomi Daerah*, Bandung.
- Salam, Dharma Setyawan, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, Jambatan, Jakarta, 2002.
- Saleh, Ismail, *Demokrasi, Konstitusi, dan Hukum*, Depkeh RI, Jakarta, 1988
- Santoso, Sudir, SH, 2005, *SK Perpanjangan Kades Tak Salah Aturan*, Kolom Kedungsapur pada Harian Suara Merdeka, Edisi 26 Juli 2005.
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999
- Selicman dalam Ermaya Suradinata, *Kebijaksanaan Pembangunan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Perkembangan Teori dan Penerapan*, Ramadan, Bandung, 1993.
- Sitorus, Edward Berlin Drs, MSi, 2004, *Pemahaman Singkat Tentang Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Pengaturan Mengenai Kecamatan-Desa-Kelurahan Serta Pokok-Pokok Pikiran Tentang RPP Mengenai Desa Sebagai Perubahan Atas PP Nomor 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa*, makalah yang disajikan didalam Forum Sosialisasi Undang-Undang Pemerintahan daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal PMD Departemen Dalam Negeri tanggal 12 Oktober 2004, Direktorat Jenderal PMD, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Soemitro, Ronny Hanintijo, *Peran Metodologi dalam Pengembangan Ilmu Hukum, Masalah-masalah Hukum*, Majalah.

- Soemantri, Sri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992.
-, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 1984,
- Stewart, Aileen Mitcheel, 1994, *Empowering People*, Pittman Publishing, London.
- Sudardi, SH, 2004, *Kajian Hukum Terhadap Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 5 Tahun 2001 Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa yang diajukan Komisi A DPRD bersama Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Pati yang dikeluarkan pada tanggal 1 April 2004*, Fakultas Hukum Undip, Semarang.
- Sudijat, Iman, 1981, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta
- Sumardjono, Maria SW, 1989, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Tidak dipublikasikan, Yogyakarta.
- Suny, Ismail, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985.
-, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1983,
- Suryaningrat, Bayu, 1997, *Pemerintahan dan Administrasi Desa*, Ghalia Yayasan Beringin KORPRI Unit Depdagri, Bandung
-, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan Indonesia Suatu Analisa*, (Jilid 1), Dewa Ruci Press, Jakarta, 1981.
- Syaukani, dkk, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, cetakan kesatu, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Syaukani, HR, 2001, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Gerakan Pengembangan Pemberdayaan Kutai, Lembaga Ilmu Pengetahuan, Kabupaten Kutai Kalimantan Timur.
- Taher Azhary, Muhammad, *Negara Hukum*, PT. Bulan Bintang, Jakarta, 1992.
- Teguh Yuwono (ed), *Manajemen Otonomi Daerah*, Clogapps, Diponegoro University, 2001
- Thaib, Dahlan, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
-, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Yogyakarta, Liberty, 1993.
-, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Yogyakarta, UPP-AMPYKPN, 1994.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jilid 1), Liberty, Yogyakarta, 1993
- Tim Lopera, *Otonomi Pemberian Negara*, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000
-, *Otonomi Pemberian Negara*, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, Cet. II, 2001

- Tim Penyusun Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1988, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Tumpal P. Saragih, 2001, *Kajian Normatif Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Turunannya disajikan pada pertemuan Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat(FPPM) tanggal 3-5 Mei 2000 di Yogyakarta*, Tumpal P. Saragih.
- Wasistiono, Saddu, Prof. DR, 2000, *Pengembangan Otonomi Desa Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999*, makalah untuk Rapat Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Desa di Hotel Indonesia, Jakarta.
- Wasistiono, Saddu, Prof. DR, 2001, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Alqaprint, Jatinangor-Sumedang
- Widara, I, 2001, *Pokok-pokok Pemerintahan Daerah*, Laporan Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Yudoyono, Bambang, *Otonomi Daerah*, Pustaka Harapan, Jakarta, 2002.
- Yunus, Didi Nazmi, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992.
- Zakaria, R. Yando, 2002, *Pemulihan Kehidupan Desa dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999*, dalam UNISIA No.46/XXV/III/2002.

PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen

Undang-Undang Otonomi Daerah 1999, CV. Tamita Utama, Jakarta, 2000

Himpunan Perundang-undangan RI Tentang Otonomi Daerah, Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah; Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang RI Nomor 33 Tahun 2004, Nuansa Aulia, Bandung, 2005

Biro Pemerintahan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Tengah, 2004, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa*, Semarang.

Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2004, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta.

Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri, 1999, *Pengaturan Desa dan Kelurahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta.

Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri, 1999, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 1999 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa*, Semarang.

Sekretariat Daerah, 2002, *Himpunan Peraturan Daerah Kabupaten Pati Tentang Pemerintahan Desa Tahun 2001*, Bagian Hukum