

PENGATURAN OTONOMI ASLI DESA DI DALAM PEMERINTAHAN  
DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004

TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

(Studi di Kabupaten Probolinggo)

**SKRIPSI**

Untuk memenuhi Sebagian Syarat-Syarat

Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan

Dalam Ilmu Hukum



Oleh :

**INDEKA WARDIYONO**

NIM. 0210100144

**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
MALANG  
2007**

## BAB I PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Undang-Undang Dasar 1945 secara prinsip mengatur dua nilai dasar, yaitu nilai kesatuan dan nilai otonomi. Nilai kesatuan memberikan indikasi bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya. Artinya, pemerintah nasional adalah satu-satunya pemegang kedaulatan rakyat, bangsa dan Negara. Nilai dasar otonomi diwujudkan dalam bentuk pemerintahan daerah yang berwenang menyelenggarakan otonomi daerah dalam batas-batas kedaulatan Negara. Dalam konteks itu, penyelenggara desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah karena dalam penyelenggaraan desentralisasi, selalu terdapat dua unsur penting, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan.<sup>1</sup>

Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. Selain itu, Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan Undang-Undang. Ketentuan ini yang kemudian

---

<sup>1</sup> HAW, Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah: Suatu Telaah Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001. Hal 49

menjadi landasan distribusi kewenangan daerah di Indonesia.

Kewenangan daerah merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat. Sehingga selain kewenangan yang telah ditetapkan secara Nasional, semuanya dilimpahkan kepada daerah. Kewenangan yang ditetapkan secara nasional adalah politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan agama. Selain itu, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang cukup besar terhadap pemerintahan daerah untuk mengelola pemerintahannya sendiri.

Hakikat otonomi daerah adalah efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang pada akhirnya bernuansa pada pemberian pelayanan kepada masyarakat yang pada hakikatnya semakin lama semakin baik, disamping untuk memberi peluang peran serta masyarakat dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan secara luas dalam konteks demokrasi.<sup>2</sup>

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

---

<sup>2</sup> *Ibid*, Hal 41

mengakui keberadaan desa sebagai bagian terkecil dari pemerintahan yang berada di wilayah kabupaten/kota. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 200 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa dalam pemerintahan daerah Kabupaten/Kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Desa atau yang disebut dengan nama lain, 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. Dalam undang-undang ini, desa diberikan penugasan atau pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat disebut dengan otonomi desa.

Otonomi desa merupakan otonomi asli yang berarti bahwa kewenangan tersebut bukan merupakan pemberian dari pemerintah, sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Dalam hal otonomi desa, maka desa dilengkapi dengan struktur dan alat kelengkapan yang berfungsi untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan di desa. Hal ini memungkinkan pemerintahan desa untuk melakukan regulasi secara bebas dan otonom dalam hal melakukan perbuatan hukum seperti membuat keputusan Kepala Desa, menyusun anggaran pendapatan dan belanja desa, mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan dengan pihak lain, menetapkan sumber-sumber pendapatan



desa, menerima sumbangan dari pihak ketiga, melakukan pinjaman desa, dan kewenangan lain yang menyangkut kepentingan masyarakat desa.

Desa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan transisi dari desa seragam yang diciptakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dan sekaligus memberikan landasan yang kuat bagi terwujudnya *Development Community* dimana desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah, tetapi justru sebaliknya desa merupakan *Independent Community*, yaitu desa dan masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan sendiri.<sup>3</sup>

Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari [perangkat daerah](#) kabupaten/kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan [Kelurahan](#), Desa memiliki hak mengatur wilayahnya lebih luas. Namun dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan.

Namun, pelaksanaan kewenangan yang dimiliki oleh desa tersebut tetap berada dalam koridor integritas persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini berarti bahwa otonomi desa masih menjaga hubungan antara pemerintahan desa dengan kecamatan, kabupaten, provinsi maupun dengan pemerintah pusat dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

---

<sup>3</sup> HAW.Wijaya, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005 hal.93

Secara khusus, desa diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Peraturan Pemerintah ini merupakan perangkat peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang Desa. Dalam Peraturan Pemerintah ini, pengaturan tentang desa diatur secara lebih terperinci tentang bagaimana menjalankan kewenangannya dalam konteks otonomi desa sebagai otonomi yang asli, bulat dan utuh yang harus dihormati oleh pemerintah, sehingga dalam implementasinya, pemerintahan desa tetap berada dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa harus dipahami sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya untuk menuju kesejahteraan. Dalam hal ini desa memiliki posisi sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah. Karena bagaimanapun juga, desa akan mempengaruhi secara langsung perwujudan otonomi daerah.

Posisi daerah dan desa merupakan persoalan yang sangat krusial dalam formasi hierarkhis Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah mempunyai posisi yang tunggal dan relatif *Clear*, yaitu sebagai *Local-self Government* atau yang sering dikenal dengan daerah otonom. Dengan skema desentralisasi, Negara mengakui dan/atau membentuk daerah, sekaligus membagi (menyerahkan) kekuasaan, kewenangan, dan sumberdaya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sebagai *Local-self Government* (bukan sekedar *Local-State Government*). Daerah mempunyai kewenangan dan keleluasaan mengelola pemerintahan secara lokal dan



mandiri (tidak berdaulat), atau mempunyai *subsidiarity* (menggunkan kewenangan dan mengambil keputusan secara lokal).<sup>4</sup> Sedangkan desa tidak mempunyai posisi yang tunggal dan *clear* seperti posisi daerah. Posisi desa tampak ganda dan ambigu, sehingga tidak jelas dan sangat sulit. Di satu sisi, karena alasan historis-sosiologis, desa merupakan kesatuan masyarakat hukum (*self governing community*), yang membuatnya disebut sebagai otonomi asli berdasarkan hak dan kewenangan asal-usul atau adat setempat. Disisi lain, desa juga mempunya posisi sebagai unit pemerintahan lokal (*local government*) atau bahkan sebagai unit pemerintahan negara yang ada di desa (*local state government*). Posisi desa yang simpang siur tersebut, ditambah dengan problem ketidakadilan dan keterbelakangan yang mengungkung desa, telah membangkitkan dialektika tentang desa selama ini.<sup>5</sup>

Sebagai konsekuensi dari Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo sebagai salah satu daerah otonom yang terletak di wilayah Provinsi Jawa Timur memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan selain yang sudah diatur oleh Undang-Undang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dalam hal penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pemerintah Kabupaten Probolinggo melakukan upaya untuk dapat mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Sejalan dengan prinsip otonomi daerah yang diletakkan pada daerah kabupaten/kota maka pembinaan dan pengawasan serta koordinasi dengan pemerintahan desa sepanjang bukan lintas Kabupaten/Kota, dilakukan sepenuhnya oleh Pemerintah Daerah yang

---

4 Sutoro Eko dan Abdur Rozaki, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, IRE Press, Yogyakarta, 2005. Hal 29

5 *Ibid*, hal 30

bersangkutan. Pembinaan dan pengawasan tersebut dilakukan dalam bentuk penyusunan pedoman pelaksanaan pemerintahan desa yang berbentuk peraturan daerah ( Perda ) yang berpedoman pada peraturan pemerintah. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan dari DPRD.

Untuk memberikan pedoman pengaturan tentang Desa, Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo mengeluarkan beberapa Peraturan Daerah antara lain: Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 8 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa, Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 9 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pelantikan dan Pemberhentian Perangkat Desa Selain Sekretaris Desa, Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 10 Tahun 2006 tentang Pembentukan BPD, Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 07 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa, serta Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 11 Tahun 2006 tentang Sumber Pendapatan Desa. Semua Peraturan Daerah ini merupakan tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Terkait dengan otonomi asli Desa, Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo yang mengatur tentang Desa tersebut diharapkan dapat menjadi landasan pengaturan Desa di Kabupaten Probolinggo. Namun secara yuridis pengaturan tentang Desa di Kabupaten Probolinggo tersebut perlu dikaji terkait dengan eksistensi Otonomi asli Desa di dalam Pemerintahan Daerah Kabupaten Probolinggo.

Permasalahan diatas menarik bagi penulis untuk menulis skripsi dengan judul

**“PENGATURAN OTONOMI ASLI DESA DI DALAM**

**PEMERINTAHAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG  
NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH  
(Studi di Kabupaten Probolinggo)”**

**B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka permasalahan yang akan diangkat adalah :

1. Bagaimanakah pengaturan otonomi asli desa di Kabupaten Probolinggo ?
2. Apa implikasi yuridis pengaturan desa terkait dengan eksistensi otonomi asli desa di Kabupaten Probolinggo ?

**C. TUJUAN PENELITIAN**

Dalam penyusunan suatu tulisan ilmiah, maka harus mempunyai tujuan tertentu yang hendak dicapai. Adapun tujuan penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa pengaturan otonomi desa di dalam pemerintahan daerah di Kabupaten Probolinggo.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa tentang implikasi yuridis terhadap pelaksanaan Otonomi Desa di dalam Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo serta memahami hubungan antara Desa, Pemerintah Daerah dan Pemerintah pusat berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

## D. MANFAAT PENELITIAN

### 1. Manfaat Teoritis

#### 1. Bagi Penulis

- a. Meningkatkan pengetahuan dan pemahaman penulis dalam bidang Tata Negara khususnya menyangkut pengaturan otonomi desa di dalam Pemerintahan Daerah di Kabupaten Probolinggo.
- b. Untuk mengetahui pengaturan otonomi desa di dalam Pemerintahan Daerah di Kabupaten Probolinggo tersebut menurut peraturan yang berlaku, yaitu Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa serta Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo yang berkaitan dengan Desa.
- c. Untuk mengasah kemampuan berpikir penulis dalam menganalisa antara peraturan perundangan nomor 32 tahun 2004 sebagai landasan hukum dalam hal pengaturan otonomi desa di dalam pemerintahan daerah di Kabupaten Probolinggo dengan peraturan pelaksana lainnya sehingga dapat diketahui secara jelas mengenai pengaturan otonomi desa di dalam Pemerintahan Daerah di Kabupaten Probolinggo.

## 2. Bagi Mahasiswa

Sebagai salah satu wacana dan sumbangsih pemikiran kepada sesama mahasiswa pada umumnya, dan mahasiswa Konsentrasi Hukum Tata Negara pada khususnya tentang suatu hal dalam ketatanegaraan Republik Indonesia yaitu pengaturan otonomi desa di dalam Pemerintahan Daerah di Kabupaten Probolinggo.

## 3. Bagi Masyarakat Umum dan Pembaca

Mengetahui secara pasti tentang dasar pengaturan otonomi desa di dalam pemerintahan daerah di Kabupaten Probolinggo sehingga masyarakat umum dapat mengetahui landasan serta implikasi yuridis yang ada dalam hal pengaturan otonomi desa di dalam pemerintahan daerah di Kabupaten Probolinggo sehingga untuk kedepannya diharapkan masyarakat umum dapat melakukan kontrol dan berpartisipasi dalam penyelenggaraan desa terutama dalam hal pengaturan otonomi desa di dalam Pemerintahan Daerah di Kabupaten Probolinggo.

## 2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang dapat diambil dari penulisan skripsi ini bagi lembaga yang terkait dengan Desa adalah :

- a. Memberikan gambaran yang jelas mengenai pengaturan otonomi desa di dalam pemerintahan daerah di Kabupaten Probolinggo.
- b. Sebagai masukan dan pembelajaran bagi semua lembaga

yang terkait dalam pengaturan desa sehingga dapat memposisikan desa sesuai dengan otonomi asli yang dimiliki seperti yang terdapat dalam undang-undang yang berlaku.

## E. METODE PENELITIAN

### 1. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan penulis dalam menyusun tulisan ini adalah metode penelitian yuridis normatif (*normative legal research*), yang menggunakan data sekunder, yaitu data-data yang diperoleh dari hasil penelusuran bahan-bahan pustaka. Dalam hal ini yang dimaksud dengan penelitian yuridis normatif ialah metode penelitian dengan cara menggali serta mengumpulkan informasi dari berbagai macam sumber pustaka, seperti: pustaka buku, dokumen-dokumen dan terutama sekali peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan yang dikemukakan.<sup>6</sup>

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif, yaitu pendekatan dengan melihat suatu fenomena yuridis (pengaturan otonomi desa di dalam pemerintahan daerah di Kabupaten Probolinggo) yang terjadi melalui sudut pandang hukum normatif yang dalam hal ini tertuang dalam Undang Undang Dasar 1945 pasal 18 yang lebih rinci diatur dalam Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa serta Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo yang

---

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, 1986, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta. hal. 13-14



mengatur tentang Desa.

## 2. Sumber dan Jenis Data (Bahan Hukum)

Dalam penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan bahan-bahan pustaka. Yang diperoleh langsung dari masyarakat dinamakan data primer (atau data dasar), sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan data sekunder<sup>7</sup>. Penelitian ini hanya meneliti bahan pustaka atau instrumen data sekunder belaka, yaitu data-data yang diperoleh dari bahan kepustakaan yang terdiri dari<sup>8</sup> :

### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yaitu peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan permasalahan yang akan di bahas, yaitu yang berkaitan dengan Landasan yuridis mengenai pelaksanaan otonomi desa di dalam pemerintahan daerah Kabupaten Probolinggo :

1. Undang Undang Dasar 1945 terutama pasal 18 mengenai Pemerintahan Daerah.
2. Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.
4. Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 07 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa.
5. Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 08 Tahun 2006

---

7 *Ibid.* hal 14

8 *Ibid.* hal. 28

tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.

6. Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 09 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa Selain Sekretaris Desa.
7. Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 10 Tahun 2006 tentang Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa
8. Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 11 Tahun 2006 tentang Sumber Pendapatan Desa.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang dipergunakan untuk membantu menjelaskan dan melengkapi bahan hukum primer atau dalam hal ini dapat disebut sebagai bahan hukum pendukung yang sesuai dengan pokok permasalahan, antara lain :

1. Peristiwa hukum yang terdapat dalam buku, media massa baik cetak maupun elektronik, makalah, artikel, hasil penelitian dan hasil karya tulis lainnya yang berkaitan dengan landasan yuridis pelaksanaan otonomi desa di dalam pemerintahan daerah Kabupaten Probolinggo.
2. Buku-buku yang membahas mengenai Metode Penelitian Hukum.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang dipakai sebagai pelengkap dan juga berfungsi untuk memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang tidak

berhubungan langsung dengan pokok permasalahan yang ada, namun sangat dibutuhkan untuk menunjang kelengkapan dan kejelasan Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder tersebut, diantaranya yaitu Kamus Umum Bahasa Indonesia beserta Ejaan Yang Disempurnakan (EYD).

### **3. Metode Penelusuran dan Pengumpulan Data (Bahan Hukum)**

Dalam melakukan penelitian guna mendapatkan data-data yang terkait dengan permasalahan yang diajukan dalam penulisan skripsi ini, maka penulis melakukan studi kepustakaan dengan melakukan penelusuran dan pengumpulan bahan-bahan pustaka yang terkait dengan penulisan skripsi ini. Adapun langkah-langkah yang ditempuh meliputi:

#### **a. Studi Kepustakaan**

Studi ini dilakukan untuk memperoleh bahan hukum melalui penelusuran literatur-literatur dan sumber-sumber kepustakaan yang mempunyai hubungan dengan penelitian ini. Studi ini dimaksudkan untuk mendapatkan landasan teoritis berupa pendapat atau tulisan para ahli dan peraturan perundang-undangan yang relevan.

#### **b. Studi Dokumentasi Hukum**

Studi ini dilakukan dengan cara melihat, mengumpulkan dan menganalisa peraturan-peraturan hukum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian dengan jalan inteprestasi hukum maupun konstruksi hukum

### **4. Teknik Analisa Bahan Hukum**

Dalam menganalisa data, teknik atau metode yang digunakan adalah yuridis kualitatif, dengan diuraikan secara deskriptif, yaitu proses pemecahan permasalahan yang diteliti dengan cara memaparkan data yang telah diperoleh dari pengamatan perpustakaan dan lapang kemudian dianalisa dan diinterpretasikan dengan memberikan kesimpulan.

## **F. SISTEMATIKA PENULISAN**

Dalam sub bab ini akan diberikan gambaran yang jelas dan terarah mengenai sistematika penulisan penelitian ini. Sistematika pokok yang dipakai mencakup Pendahuluan, Kajian Pustaka, Hasil dan Pembahasan serta Penutup, yang secara lengkap akan diuraikan sebagai berikut :

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini diuraikan mengenai Latar Belakang Penelitian, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

### **BAB II : KAJIAN PUSTAKA**

Bab ini akan menjelaskan mengenai teori-teori yang mendukung dan melandasi penulisan dan pembahasan yang berkaitan dengan pokok permasalahan. Teori-teori yang terkait dengan penulisan ini diperoleh berdasarkan studi kepustakaan dari sumber-sumber bacaan baik berupa buku-buku teks, ensiklopedia, jurnal, tesis, dan sumber lain yang berkaitan dengan pokok permasalahan

yang hendak dipecahkan sebagai dasar argumentasi keilmuan.

### BAB III : PEMBAHASAN MASALAH

Dalam bab ini dituliskan laporan rinci pelaksanaan kegiatan dalam mencapai hasil penelitian beserta kajian-kajian dari hasil penelitian tersebut. Selain itu juga memuat pembahasan secara kritis terhadap pokok permasalahan yang masing-masing permasalahan tersebut menjadi sub bab bahasan tersendiri.

### BAB IV : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dan saran. Dalam kesimpulan akan diuraikan mengenai jawaban singkat dari rumusan masalah yang telah dijabarkan sebelumnya dalam bagian pembahasan masalah.

### DAFTAR PUSTAKA

Pada bagian ini dimuat semua pustaka yang dikutip dan yang menjadi sumbangan pandangan maupun pemikiran terhadap pemecahan masalah yang diangkat.

### LAMPIRAN

Berisi tambahan informasi yang secara langsung ataupun secara tidak langsung digunakan sebagai dasar untuk keperluan penafsiran dalam bab hasil penelitian dan pembahasan yang berfungsi sebagai tambahan atau pedoman dalam melakukan analisa data dari bahan

hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang diperlukan untuk penulisan laporan penelitian hukum ini.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. PRINSIP NEGARA KESATUAN

Prinsip Negara kesatuan telah disepakati oleh para pendiri bangsa sejak perumusan undang-undang dasar 1945. Pilihan konsep Negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia dapat dilihat di dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : *"Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik"*. Yang dimaksud dengan Negara kesatuan adalah bahwa susunan Negeranya hanya terdiri dari satu Negara saja dan tidak mengenal Negara di dalam Negara seperti halnya Negara federal.

Dalam Negara kesatuan, sistem pemerintahan terdiri dari satuan pemerintahan nasional ( pemerintah pusat ) dan satuan pemerintah subnasional ( Pemerintah Daerah ). Kedaulatan yang melekat pada bangsa dan Negara Indonesia tidak dibagi-bagi pada satuan pemerintah subnasional tersebut. Oleh karena itu, satuan pemerintah subnasional tidak memiliki kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang serta menyusun pemerintahan sendiri.<sup>9</sup>

Sejak awal kemerdekaan, konsep Negara kesatuan telah mengalami pengujian dengan diterapkannya bentuk Negara Serikat (RIS) pada dekade 1950-an. Namun sejak kembali kepada UUD 1945, Negara kesatuan kembali menjadi pilihan konsep final meskipun terus mengalami perdebatan.

Pada awal reformasi, saat kebijaksanaan otonomi daerah mulai

---

<sup>9</sup> HAW.Wijaya, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005 hal.65

menjadi bagian dari wacana publik pada masa transisi pemerintahan Indonesia antara 1998-1999, muncul berbagai macam pendapat tentang kehendak untuk menghidupkan kembali pemerintahan yang berdasarkan federalisme di satu pihak, dan di pihak lain menghendaki sistem desentralisasi dalam Negara kesatuan tetap dipertahankan dengan modifikasi tertentu sesuai dengan semangat dan irama reformasi nasional.

Berbagai macam argumen dikemukakan guna mendukung posisi masing-masing. Namun demikian, kekuatan-kekuatan politik yang ada di Indonesia dalam masa transisi ini tidak memberikan dukungan yang positif terhadap kemungkinan untuk menciptakan pemerintahan yang federalistik. Bahkan hampir semua partai politik yang ada di DPR tidak mendukung ide pembentukan pemerintahan yang federalis. Hal ini nampak pada saat perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Panitia Ad Hoc I menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Kesepakatan dasar tersebut terdiri dari lima butir, yaitu :

1. tidak mengubah pembukaan UUD 1945
2. tetap mempertahankan Negara kesatuan Republik Indonesia
3. mempertegas sistem pemerintahan presidensiil
4. penjelasan UUD 1945 diadopsi serta hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan dalam pasal-pasal
5. perubahan dilakukan dengan cara addendum

Dengan demikian jelas bahwa Negara kesatuan tetap dipertahankan dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Suko Wiyono, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia*, Faza Media, Jakarta, 2006 Hal.47

Dalam konteks desentralisasi, prinsip Negara Kesatuan memperhatikan hal-hal berikut:

1. Sistem pemerintahan terdiri dari satuan pemerintahan Nasional (pemerintah pusat) dan satuan pemerintah sub nasional (pemerintah daerah). Kedaulatan yang melekat pada bangsa dan Negara Indonesia tidak dapat dibagi-bagi dalam satuan sub nasional tersebut. Oleh karena itu, satuan pemerintahan sub nasional tidak memiliki kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang, serta menyusun organisasi pemerintahannya sendiri.
2. Pemerintah daerah merupakan hasil dari pembentukan dan pengembangan pemerintah pusat yang bahkan dapat dihapus oleh pemerintah pusat melalui proses hukum. Keberadaan satuan pemerintah daerah adalah tergantung (*dependent*) pemerintah pusat. Walaupun demikian, penyelenggaraan pemerintahan Indonesia tidak akan didasarkan atas sentralisasi belaka.
3. Masyarakat Indonesia adalah masyarakat majemuk (*pluralis*) yang mempunyai aspirasi beragam pula (*bhineka tunggal ika*). Aspirasi yang beragam ini perlu diakomodasi secara kelembagaan dengan pemberian otonomi daerah melalui desentralisasi sesuai dengan kebutuhan. Dalam rangka desentralisasi di wilayah Indonesia, di bentuk provinsi dan diwilayah provinsi dibentuk kabupaten dan kota sebagai daerah otonom.
4. Secara yuridis dan politis, otonomi daerah diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat setempat dalam wilayah tertentu guna terselenggaranya pemerintahan sendiri sesuai dengan kondisi dan



potensi masyarakat setempat. dalam daerah otonom itulah terselenggaranya otonomi daerah.<sup>11</sup>

Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. Selain itu, Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan Undang-Undang. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengakui keberadaan desa sebagai bagian terkecil dari pemerintahan yang berada di wilayah kabupaten/kota. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 200 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Desa atau yang disebut dengan nama lain, 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. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, desa diberikan penugasan atau pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat disebut dengan

---

<sup>11</sup> HAW.Wijaya, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005 hal.38

Otonomi Desa. Namun, pelaksanaan kewenangan yang dimiliki oleh desa tersebut tetap berada dalam koridor integritas persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini berarti bahwa otonomi desa masih menjaga hubungan antara pemerintahan desa dengan kecamatan, kabupaten, provinsi maupun dengan pemerintah pusat dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

## **B. TINJAUAN UMUM MENGENAI OTONOMI DAERAH**

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata otonomi mengandung arti “pemerintahan sendiri”, yang berasal dari kata “autos” yang artinya sendiri dan “nomos” yang berarti aturan. Sehingga secara umum otonomi dapat diartikan sebagai memerintah sendiri atau pemerintahan sendiri. Dalam pasal 1 huruf h Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Logemann mengartikan otonomi sebagai kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom dengan tujuan memberikan kesempatan kepada daerah untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya, untuk mengurus kepentingan umum (penduduk).<sup>12</sup>

Dalam kepustakaan dikenal adanya tiga ajaran tentang konsep otonomi daerah, sebagaimana dikemukakan oleh Van der Pot, yaitu :

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hal 31

1. Sistem rumah tangga secara materiil atau *materiele huishoudingsbegrip*.
2. Sistem rumah tangga secara formil atau *Formeele huishoudingsbegrip*.
3. Sistem rumah tangga riil atau *Riele huishouding begrip*<sup>13</sup>

Sistem rumah tangga materiil (*materiele huishoudingsbegrip*) adalah sistem rumah tangga yang ditentukan sepenuhnya secara rinci oleh pemerintah pusat tentang isi dan macam urusan rumah tangga daerah yang diserahkan kepada daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, daerah hanya boleh mengatur, mengurus dan melaksanakan urusan rumah tangganya yang secara tegas telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah.

Sistem rumah tangga formil (*Formeele huishoudingsbegrip*) adalah sistem rumah tangga daerah yang tidak menentukan secara pasti isi atau macam urusan rumah tangga daerah dalam undang-undang. Isi dan macam urusan rumah tangga daerah sepenuhnya bergantung pada inisiatif atau prakarsa daerah yang bersangkutan. Luas sempitnya isi dan macam urusan rumah tangga daerah, bergantung pada daerah sendiri.

Sedangkan sistem rumah tangga Riil (*Riele huishouding begrip*) mengandung ketentuan yang cukup fleksibel dengan tidak mengurangi kepastian hukum, yaitu bahwa daerah dapat saja berinisiatif mengembangkan urusan rumah tangganya, tetapi harus melalui sistem pengendalian atau

---

<sup>13</sup> Suko Wiyono, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia*, Faza Media, Jakarta, 2006 Hal.30

pengawasan dari pemerintah pusat.<sup>14</sup>

## 1. Prinsip dasar penyelenggaraan Otonomi Daerah

*Desentralisasi* adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>15</sup> Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke Pemerintahan Daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah Kabupaten dan Kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintah bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan Otonomi Daerah, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Kebijakan Otonomi Daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tapi pada pokoknya juga perlu diwujudkan atas dasar keprakarsaan dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sendiri sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan Otonomi Daerah itu sendiri.

---

14 HAW.Wijaya, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005 hal.33

15 Pasal 1 point 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

*Dekonsentrasi* adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.<sup>16</sup> Pada tingkat suprastruktur kenegaraan maupun dalam rangka restrukturisasi manajemen pemerintahan, kebijakan Otonomi daerah dikembangkan seiring dengan dekonsentrasi kewenangan. Jika kebijakan desentralisasi merupakan desentralisasi merupakan kebijakan pembagian kewenangan secara vertical, maka kebijakan dekonsentrasi pada pokoknya merupakan kebijakan pembagian kewenangan birokrasi pemerintahan secara horizontal. Kedua-duanya bersifat membatasi kekuasaan dan berperan sangat penting dalam rangka menciptakan iklim yang makin demokratis dan berdasar atas hukum.

*Tugas perbantuan* adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa untuk melaksanakan tugas tertentu.<sup>17</sup> Pemberian tugas perbantuan harus disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Di samping itu, terdapat bagian urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent*, yaitu urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu, dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian, pada setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi wewenang

---

<sup>16</sup> Pasal 1 point 8 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>17</sup> Pasal 1 point 9 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.



pemerintah pusat dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada provinsi, dan ada pula bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota. Untuk mewujudkan pembagian urusan yang *cocurrent* secara proporsional antara pemerintah pusat, daerah provinsi, daerah Kabupaten/Kota, disusunlah kriteria yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi, dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antara tingkat pemerintahan.<sup>18</sup>

## 2. Sendi-sendi otonomi daerah

Secara teoritis dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat sendi-sendi sebagai pilar penyangga otonomi. Sendi-sendi tersebut meliputi:

1. *Sharing of power* (pembagian kewenangan)
2. *Distribution of income* (pembagian pendapatan)
3. *Empowering* (kemandirian/pemberdayaan pemerintah daerah)<sup>19</sup>

Apabila sendi tersebut semakin kuat, maka pelaksanaan otonomi daerah akan semakin kuat pula, dan sebaliknya, apabila sendi-sendi tersebut lemah, maka pelaksanaan otonomi daerah juga semakin lemah.

## 3. Otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

---

<sup>18</sup> Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>19</sup> Suko Wiyono, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia*, Faza Media, Jakarta, 2006 Hal.49

## Tentang Pemerintahan Daerah

Secara umum, penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi menjadi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat<sup>20</sup> adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara republik Indonesia sebagai mana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan yang disebut dengan pemerintahan daerah<sup>21</sup> adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai mana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Landasan hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dimana Undang-Undang ini sendiri menyandarkan pada amandemen kedua Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah. Secara substansi perubahan yang terjadi dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut membawa dampak bagi pergeseran paradigma politik pemerintah daerah yang baru. Ada tujuh pokok perubahan<sup>22</sup> yang krusial setelah adanya amandemen pada pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, yaitu :

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

---

20 Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

21 Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

22 Kompilasi Perubahan UU Otonomi Daerah dan Sekilas Proses Kelahirannya, Hal 116.

2. Prinsip menjalankan otonomi seluas luasnya.
3. Prinsip kekhususan dan keanekaragaman daerah.
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak hak tradisionalnya.
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa.
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum.
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara adil dan selaras.

Pada dasarnya, ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, sama dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999. Namun, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 lebih memperjelas dan mempertegas hal-hal yang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, guna menutupi kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dimaksud, terutama mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, antara provinsi dengan Kabupaten/Kota, serta antara sesama daerah Kabupaten/Kota. Hubungan ini berkaitan dengan masalah administrasi dan kesatuan wilayah.<sup>23</sup>

Undang-undang ini memperjelas dan mempertegas hubungan hierarkis antara Kabupaten/Kota dengan provinsi, antara provinsi dengan pemerintah pusat, berdasarkan asas kesatuan administrasi dan kesatuan

---

<sup>23</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005 hal.4

wilayah tadi. Berdasarkan asas kesatuan administrasi dan kesatuan wilayah, pemerintah pusat berhak melakukan koordinasi, supervisi dan evaluasi terhadap pemerintahan di bawahnya, demikian juga provinsi terhadap kabupaten/kota. Di samping itu, hubungan kemitraan dan sejajar antara kepala daerah dan DPRD semakin dipertegas dan diperjelas pula. Hal ini terlihat dengan dipilihnya Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat, sehingga DPRD tidak dapat lagi menjatuhkan Kepala Daerah, sebelum masa jabatannya berakhir melalui suatu keputusan politik (pemungutan suara) semata-mata, tetapi terlebih dahulu harus melalui suatu proses hukum di pengadilan.<sup>24</sup>

Penerapan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 ini tetap dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi luas, dimaksudkan bahwa Kepala Daerah diberikan tugas, wewenang, hak dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Disamping itu, daerah juga diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dengan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

Prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah

---

<sup>24</sup> *Ibid*



ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sementara itu, otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatnya kesejahteraan rakyat.<sup>25</sup>

Semua kewenangan pemerintah, yang dulunya berada dalam kewenangan pemerintah pusat, kini kewenangan tersebut berdasarkan asas otonomi berada dalam kewenangan pemerintah daerah. Kecuali kewenangan tertentu yang memang tidak bisa dialihkan pada pemerintah pusat berdasarkan Undang-Undang. Dalam pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan yang menjadi urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah meliputi:

- 1) Politik luar negeri
- 2) Pertahanan
- 3) Keamanan
- 4) Yustisi
- 5) Moneter dan fiscal nasional, dan
- 6) Agama

Menurut pasal ini, pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah diluar urusan pemerintahan dapat:

- a. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan
- b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada

---

<sup>25</sup> *Ibid* . hal.5

Gubernur selaku wakil pemerintah atau

- c. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan

Urusan yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah itu sendiri dapat dibedakan menjadi dua macam urusan<sup>26</sup>, yaitu urusan pemerintahan wajib yaitu *urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar, seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup, dan prasarana lingkungan dasar*. Sedangkan yang kedua adalah urusan pemerintahan pilihan yaitu *urusan yang bersifat pilihan yang terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah*.

Kepala dan wakil Kepala Daerah dalam penyelenggaraan urusan daerah dibantu oleh perangkat daerah yang mendukung tugas Kepala Daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan yang diwadahi dalam lembaga kesekretariatan daerah, lembaga dinas daerah, dan lembaga teknis daerah.

Penyelenggara pemerintah daerah berhak untuk menetapkan suatu peraturan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah tersebut dengan ketentuan peraturan daerah tersebut tidak boleh bertentangan secara substansi dengan peraturan yang lebih tinggi. Perda tersebut disusun bersama oleh DPRD dan pemerintah daerah yang bertujuan untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi, terutama

---

<sup>26</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

peraturan daerah mengenai pajak dan ratribusi daerah.

Namun, dalam pelaksanaannya daerah harus mendapat pengakuan dari pemerintah pusat. Pengakuan ini diberikan oleh pemerintah pusat setelah melakukan verifikasi terhadap bagian urusan yang diusulkan oleh daerah.

Betapapun luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah, pelaksanaannya harus tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah harus menjamin adanya hubungan yang serasi antara masyarakat, pemerintah daerah dan DPRD. Kinerja penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu pemerintah daerah dan DPRD, harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan pelayanan pada masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat luas.<sup>27</sup>

#### **4. Hubungan antara Desa, Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004**

##### **a. Hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah lainnya**

Dalam menjalankan urusan pemerintahan, Pemerintah Daerah mempunyai hubungan dengan Pemerintah Daerah lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa betapapun luasnya kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah, dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu, tetap ada hubungan dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah lainnya. Hubungan ini meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya

---

<sup>27</sup> Ibid hal.6

lainnya. Keempat level pemerintahan tersebut bukan hirarkhis yang sentralistik, melainkan sistem non hirarkhis yang masing-masing level mempunyai otonomi. Dalam hal ini dibutuhkan sebuah formulasi pengaturan hubungan sebagai aturan main yang secara detail menegaskan hubungan antar level pemerintahan yang ada. Formulasi hubungan dalam setiap level pemerintahan mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut ketentuan pasal 15 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, hubungan di bidang keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah meliputi:

- a. Pemberian sumber-sumber keuangan, untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.
- b. Pengalokasian dana perimbangan kepada Pemerintah Daerah.
- c. Pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada Pemerintah Daerah.

Sementara itu, hubungan dalam bidang keuangan antar Pemerintah Daerah meliputi:

- a. Bagi hasil pajak dan non pajak antara Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
- b. Pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama.
- c. Pembiayaan bersama atas kerja sama antar daerah.



d. Pinjaman dan/atau hibah antar Pemerintah Daerah.

Pasal 16 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menjelaskan hubungan dalam bidang pelayanan umum antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang meliputi:

- a. Kewenangan, tanggung jawab dan ketentuan standar pelayanan Nasional.
- b. Pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah.
- c. Fasilitasi pelaksanaan kerja sama antar pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.

Selanjutnya, pasal 17 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menjelaskan hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang meliputi:

- a. Kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budi daya dan pelestarian.
- b. Bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.
- c. Pengendalian lingkungan dan tata ruang, serta rehabilitasi lahan.

Sedangkan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar Pemerintah Daerah meliputi:

- a. Pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya



b. Kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintah daerah

c. Pengelolaan perizinan bersama dalam pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Selain hubungan yang ditetapkan tersebut, Pemerintah berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan Pemerintahan Daerah.

#### **b. Hubungan Desa dengan Pemerintah Daerah**

Desa sebagai subsistem pemerintahan yang paling rendah berada di dalam Pemerintah Kabupaten/ Kota. Hal ini berarti bahwa Selain menjalankan kewenangan yang dimiliki, Desa juga menjalankan kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat melalui tugas perbantuan. Kewenangan yang dimiliki oleh Desa adalah:

Secara umum Kewenangan yang dimiliki desa adalah sebagai berikut:

- Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa
- Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan [kabupaten/kota](#) yang diserahkan pengaturannya



kepada desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.

- Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota
- Urusan pemerintahan lainnya yang diserahkan kepada desa.

Sejalan dengan prinsip otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab yang diletakkan pada daerah Kabupaten dan Kota, maka pembinaan, pengawasan dan koordinasi dengan pemerintahan Desa dan Kelurahan sepanjang bukan lintas Kabupaten dan Kota, dilakukan sepenuhnya oleh Kabupaten dan Kota yang bersangkutan, termasuk pengawasan terhadap peraturan Desa dan Keputusan Kepala Desa. Hubungan antara Desa dan pemerintah Kabupate/Kota dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 juga dilakukan melalui Camat. Dalam hal ini, camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi<sup>28</sup>: mengkoordinasikan kegiatan pemberdayan masyarakat, mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan tingkat Kecamatan, membina penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan/atau Kelurahan, melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya.

Dari pemahaman yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32

---

28 Sardu wasistiono dan Irwan Tahir, *Prospek pengembangan Desa*, Fokusmedia, Bandung, 2006, Hal.38

tahun 2004 dapat dilihat bahwa setiap level pemerintah tidak bertanggung jawab secara hierarkhis kepada struktur diatasnya, melainkan kepada publik dan lembaga perwakilan rakyat. Tugas level pemerintahan yang lebih tinggi adalah melakukan desentralisasi, memfasilitasi dan melakukan supervisi terhadap level pemerintah yang lebih rendah. Supervisi dimaksudkan untuk menjaga agar pelaksanaan otonomi sesuai dengan visi dari otonomi daerah.

#### **5. Peraturan Daerah (Perda) Sebagai Komponen Pengaturan Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Desa.**

Sebagai konsekwensi dari hak mengatur dan mengurus rumah tangga atas inisiatif sendiri, maka kepada pemerintahan lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri perlu dilengkapi dengan alat perlengkapan daerah yang dapat mengeluarkan peraturan-peraturannya, yaitu Peraturan Daerah. Dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang tata urutan perundang-undangan, Peraturan Daerah (Perda) diakui sebagai bagian yang integral dari peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Menurut pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- c. Peraturan Pemerintah.
- d. Peraturan Presiden.

e. Peraturan Daerah.

Peraturan daerah yang dimaksud adalah Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat.

Perda merupakan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan urusan-urusan di daerah. Selain itu, Perda juga harus dapat memberikan perlindungan hukum bagi rakyat di daerah. Eksistensi Perda bagi pemerintah Kabupaten menjadi instrument yuridis operasional untuk menyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam konteks Otonomi Daerah, Perda merupakan instrument pengendali terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah, hal ini disebabkan karena esensi Otonomi Daerah itu adalah kemandirian atau keleluasaan (*zelfstandingheid*), dan bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintah yang merdeka (*onafhankelijkheid*), kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan mengatur disini mengandung arti bahwa daerah yang bersangkutan berhak membuat produk hukum berupa peraturan perundang-undangan yang antara lain diberi nama Perda.<sup>29</sup>

Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Jika dikaitkan dengan eksistensi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka dapat dikatakan bahwa produk legislasi tidak hanya ada di

---

<sup>29</sup> Suko Wiyono, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia*, Jakarta, penerbit Faza Media, 2006 Hal.124

tingkat pusat, melainkan juga ada di tingkat daerah.

Karakteristik legislasi daerah adalah sebagai berikut :

- a. Peraturan daerah dibentuk oleh DPRD bersama Kepala Daerah.
- b. Materi muatan peraturan daerah bersifat umum abstrak dan/atau umum konkret adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas perbantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Menteri).
- c. Peraturan Daerah dapat mengatur norma sanksi pidana maupun sanksi administrasi secara terbatas.
- d. Syarat sahnya pemberlakuan peraturan daerah wajib diundangkan dalam lembaran daerah.
- e. Peraturan Daerah sebagai bagian integral dari peraturan perundang-undangan dapat menjadi obyek *Judicial Review* ke Mahkamah Agung.
- f. Peraturan Daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan peraturan daerah lainnya menjadi obek pengawasan preventif dan represif pemerintah pusat.
- g. Atas dasar butir (f), putusan pemerintah pusat yang membatalkan peraturan daerah dapat menjadi pokok pangkal sengketa dalam prosedur keberatan kepada pemerintah pusat maupun Mahkamah Agung RI.<sup>30</sup>

Eksistensi Perda bagi pemerintah Provinsi, pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota di Indonesia, menjadi elemen yuridis operasional untuk

---

<sup>30</sup> Suko Wiyono, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia*, Jakarta, penerbit Faza Media, 2006 Hal.81

menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam konteks Otonomi Daerah, Perda merupakan instrument pengendali terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah, hal ini disebabkan karena esensi Otonomi Daerah itu adalah keleluasaan (*zelfstandingheid*), dan bukan bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka (*onafhankelijkheid*), kemandirian itu sendiri berarti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan mengatur disini mengandung arti bahwa daerah yang bersangkutan berhak membuat produk hukum berupa peraturan perundang-undangan yang antara lain diberi nama Perda.<sup>31</sup>

## 6. PENGERTIAN DESA

Kata “Desa” berasal dari bahasa India, yakni “swadesi” yang berarti tempat asal, tempat tinggal, negeri asal, atau tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan norma, serta memiliki batas yang jelas.<sup>32</sup> Sesuai dengan batasan definisi tersebut, maka di Indonesia dapat ditemui banyak kesatuan masyarakat dengan peristilahannya masing-masing seperti dusun dan marga bagi masyarakat Sumatera selatan, Dati di Maluku, Nagari di Minang atau Wanua di Minahasa. Pada daerah lain masyarakat setingkat Desa juga memiliki berbagai istilah dan keunikan sendiri baik mata pencaharian maupun adat-istiadatnya.<sup>33</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang

---

31 *Ibid*, Hal.125

32 Sardu wasistiono dan Irwan Tahir, *Prospek pengembangan Desa*, Fokusmedia, Bandung, 2006, Hal.7

33 *Ibid*

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.

Prinsip dasar sebagai landasan pengaturan desa adalah<sup>34</sup> :

- 1) Keanekaragaman, yang memiliki makna bahwa istilah desa dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Hal ini berarti pola penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan di desa harus menghormati sistem nilai yang berlaku pada masyarakat setempat namun harus tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam berbangsa dan bernegara. Dalam kaitan ini Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Partisipasi, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat senantiasa memiliki dan turut serta bertanggungjawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai warga negara.

---

34 Penjelasan PP Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.



- 3) Otonomi asli, memiliki makna bahwa kewenangan pemerintahan desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan negara yang selalu mengikuti perkembangan jaman.
- 4) Demokratisasi, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diaggregasi melalui BPD dan lembaga kemasyarakatan sebagai mitra Pemerintahan Desa.
- 5) Pemberdayaan masyarakat, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Desa bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dn kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan kebutuhan prioritas masyarakat.

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



kepada Desa.

## 7. PRINSIP OTONOMI ASLI DESA

Desa harus dipahami sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kekuasaan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya untuk mencapai kesejahteraan. Hak untuk mengatur dan mengurus masyarakat tersebut disebut dengan Otonomi Desa. Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh, yang berarti bahwa otonomi tersebut bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya, pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh Desa tersebut.

Dalam hal otonomi desa, maka desa dilengkapi dengan struktur dan alat kelengkapan yang berfungsi untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan di desa. Hal ini memungkinkan pemerintahan desa untuk melakukan regulasi secara bebas dan otonom dalam hal melakukan perbuatan hukum seperti membuat keputusan Kepala Desa, menyusun anggaran pendapatan dan belanja desa, mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan dengan pihak lain, menetapkan sumber-sumber pendapatan desa, menerima sumbangan dari pihak ketiga, melakukan pinjaman desa, dan kewenangan lain yang menyangkut kepentingan masyarakat desa. Otonomi asli yang dimiliki oleh desa didasarkan pada adat-istiadat dan kebiasaan yang ada di Desa tersebut untuk mengatur kehidupan masyarakat itu sendiri

### a. Otonomi desa dijalankan bersama-sama oleh pemerintahan desa.

Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan

oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>35</sup>

### **a.1 Pemerintah Desa**

Pemerintah desa terdiri dari perangkat-perangkat sebagai berikut:

#### **a. Kepala Desa**

Kepala Desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa dengan suara terbanyak. Pemilihan Kepala Desa diatur dengan peraturan daerah yang berpedoman kepada peraturan pemerintah. Masa jabatan Kepala Desa adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Masa jabatan Kepala Desa, bagi desa yang merupakan masyarakat hukum adat, yang keberadaannya masih hidup dan diakui, dapat dikecualikan dan hal ini dengan perda. Kepala desa terpilih dilantik oleh bupati/walikota.

#### **b. Perangkat Desa**

Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Sementara itu, sekretaris desa yang sudah ada sebelum berlaku UU No.32 Tahun 2004 diisi oleh bukan pegawai negeri sipil, namun secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>35</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa

## a.2 Badan Permusyawaratan Desa

Sebagai perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Badan Permusyawaratan Desa, selanjutnya disebut BPD, adalah suatu badan yang sebelumnya disebut badan perwakilan desa, yang berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk yang bersangkutan, yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Wakil yang dimaksud dalam hal ini adalah penduduk desa yang memegang jabatan seperti ketua rukun warga, pemangku adat dan tokoh masyarakat lainnya.

Pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD. Masa jabatan BPD adalah enam tahun, sama dengan masa jabatan kepala desa, dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Tata cara penetapan anggota dan pimpinan BPD diatur dalam perda yang berpedoman pada peraturan pemerintah. Anggota BPD yang sudah ada pada saat berlakunya UU No.32 Tahun 2004 tetap menjalankan tugasnya sampai akhir masa jabatan.

## b. Kedudukan Desa

Sejak awal kemerdekaan, pemerintah Indonesia telah memberikan pengakuan terhadap kedudukan dan keberadaan Desa. Dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945 nomor romawi II disebutkan bahwa :

“Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbestuurundelandschappen* dan *Volksgemeenschappen* seperti Desa di Jawa dn Bali. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara

Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak asal-usul daerah tersebut.”<sup>36</sup>

Pengakuan UUD tersebut kemudian dipertegas lagi melalui Amandemen II Pasal 18 B yang berbunyi :

- 3) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.
- 4) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan Undang-Undang.

### **c. Perkembangan Kedudukan Desa dalam tata pemerintahan Negara Indonesia**

#### **1. Orde Lama**

*Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948*

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 sebenarnya telah mengerahkan desa (besar dan kecil) negeri, marga dan sebagainya, menjadi daerah otonomi tingkat III. Hal ini termaktub dalam pasal 1 Undang-Undang Tersebut:

“Negara Indonesia disusun dalam tiga tingkatan, yaitu propinsi, Kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil) negeri, marga dan sebagainya yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.”<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Sardu wasistiono dan Irwan Tahir, *Prospek pengembangan Desa, Fokusmedia*, Bandung, 2006, Hal.19

<sup>37</sup> *Ibid*, Hal.20

Lebih lanjut menurut aturan peralihan (pasal 46) dari undang-undang tersebut menyebutkan bahwa daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang telah berdiri menurut Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 tanggal 23 November 1945 diantaranya Desa, Marga, Nagari, dan sebagainya berjalan terus sehingga diadakan pembentukan pemerintahan baru untuk daerah-daerah itu.

#### *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957*

Meskipun di dalam undang-undang yang mengatur tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah ini disebutkan tentang kemungkinan dibentuknya daerah otonom III, namun tidak ada rincian yang jelas yang mengatur tentang hal tersebut. Sedangkan hak yang menyangkut tentang Desa, tidak diatur sama sekali.

#### *Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965*

Dalam undang-undang Nomor 19 tahun 1965 tentang desapraja bersamaan dengan dikeluarkannya Undang-Undang nomor 18 tahun 1965 tentang pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 merupakan Undang-Undang pertama yang khusus mengatur tentang desa, namun dalam prakteknya belum sempat diimplementasikan dan kemudian dicabut dengan alasan politis. Lebih lanjut dalam pasal 1 Undang-Undang tersebut menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Desapraja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Substansi terpenting dari materi Undang-Undang ini



adalah tentang peningkatan Desapraja menjadi Daerah Tingkat III. Berdasarkan usul pemerintah Daerah tingkat II dan Daerah tingkat I kepada Menteri Dalam Negeri untuk meningkatkan satu atau beberapa Desapraja dalam daerahnya untuk menjadi Daerah tingkat III.

## 2. Orde Baru

Setelah masa Orde lama berakhir dan digantikan dengan orde baru, maka pengaturan tentang Desa pun ikut berubah. Lahirnya Orde Baru yang bermula pada kegagalan Orde Lama termasuk pada produk hukumnya menimbulkan mosi tidak percaya kepada produk ketatanegaraan yang dibuat oleh orde lama.

### *Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979*

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang pemerintahan Desa merupakan produk hukum pemerintah Orde Baru yang dipandang sangat cocok menopang orde baru dengan politik stabilitas dan sentralisasinya, sehingga menghambat demokratisasi masyarakat Desa. Demikian juga kebijakan pengaturan tentang Desa pada masa itu, sejauh mungkin diatur secara seragam dan sentralistik, dengan tujuan untuk kepentingan politik pemerintah.<sup>38</sup>

Orde Baru mendukung sistem ketatanegaraan yang sentralistik dengan menempatkan pemerintah pusat sebagai sentral kekuasaan dan pemerintah daerah sebagai perwujudan pemerintah pusat di Daerah. Segala kebijaksanaan baik di tingkat pusat maupun di Daerah dibuat oleh pemerintah pusat, sehingga pemerintah daerah hanya menjalankan

---

<sup>38</sup> *Ibid*, Hal. 21



kebijaksanaan yang telah dibuat oleh pemerintah pusat untuk dilaksanakan di Daerah, dengan kata lain bahwa pemerintah Daerah merupakan penjelmaan dari pemerintah pusat di daerah.

Pemerintah daerah disini juga meliputi pemerintah desa. Sedangkan kedudukan Desa sendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa berada langsung dibawah Camat dan di kontrol langsung oleh pemerintah pusat secara vertikal. kedudukan pemerintah Desa berada di bawah Camat yang menurut Undang-Undang ini merupakan bagian dari pemerintah daerah. Selain sentralistis, Desa pada masa ini diatur secara seragam, hal ini secara jelas disebutkan dalam konsideran menimbang yang berbunyi :

“.....sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan Desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku”.<sup>39</sup>

Namun, upaya penyeragaman pengaturan Desa justru menghambat tumbuhnya kreativitas dan partisipasi masyarakat dalam memenuhi kehidupan dan penghidupannya secara mandiri.

### 3.Era Reformasi

#### *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999*

Reformasi Mei 1998 telah membawa perubahan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia, termasuk dalam struktur

---

<sup>39</sup> Sardu wasistiono dan Irwan Tahir, *Prospek pengembangan Desa*, Fokusmedia, Bandung, 2006, Hal.21

ketatanegaraannya. Seiring dengan tuntutan reformasi, salah satu agendanya adalah desentralisasi pemerintahan yang tidak hanya menyangkut desentralisasi pemerintahan daerah (Otonomi daerah), melainkan juga pada level desa (Otonomi Desa). Ada keinginan politik yang kuat untuk mengembalikan desa dengan pemerintahannya ke “habitatnya” semula.

Otonomi Desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dikenal dengan Otonomi Asli Desa. Disebut dengan otonomi asli karena otonomi tersebut bukan merupakan pemberian dari pemerintah pusat seperti otonomi yang dimiliki provinsi dan kabupaten. Dalam hal otonomi desa, pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Otonomi asli yang dimiliki oleh desa didasarkan pada adat-istiadat dan kebiasaan yang ada di Desa tersebut untuk mengatur kehidupan masyarakat itu sendiri.

Eksistensi pemerintahan Desa juga semakin ditingkatkan dengan membentuk Badan Perwakilan Desa yang keanggotaannya direkrut melalui pemilihan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil oleh penduduk Desa setempat dari calon-calon yang memenuhi syarat. Di dalam Daerah Kabupaten atau Kota dibentuk pemerintahan kelurahan untuk meningkatkan dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat.<sup>40</sup>

Kedudukan Desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak lagi berada di bawah camat, melainkan berada di dalam subsistem di dalam sistem pemerintahan. Berbeda dengan kelurahan

---

40 Suko Wiyono, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia*, Faza Media, Jakarta, 2006 Hal.73

yang menurut Undang-Undang ini masih berada di bawah kecamatan yang berada langsung dibawah Kabupaten/Kota.

#### *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*

Pengaturan otonomi daerah khususnya otonomi asli Desa yang diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dirasa belum sempurna dan belum mampu mengakomodasi kehendak seluruh rakyat Indonesia khususnya Daerah yang menjadi obyek pengaturan maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang menyempurnakan peraturan perundang-undangan sebelumnya.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Desa berada di Kabupaten dan Kota. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang membatasi bahwa Desa hanya berada di Kabupaten, dan di wilayah Kota hanya Kelurahan, maka Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menyatakan bahwa Desa bisa saja berada di wilayah Kota. Hal ini didasari pemikiran bahwa pengakuan Desa lebih ditekankan pada kuatnya tata kehidupan yang mengatur yakni sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, dari pada pertimbangan atas tingkat kemajuan masyarakat atau teritorinya. Jadi tingkat kemajuan wilayah Desa tidak simetris dengan kadar berlakunya hukum adat setempat.

Pengaturan tentang Desa dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 terdapat dalam Bab X yang terdiri dari 16 pasal, yaitu pasal 200 sampai dengan pasal 216. Pada Bab ini dijelaskan tentang kedudukan Desa,



Pembentukan, Penghapusan dan atau Penggabungan Desa, Perubahan Status Desa, Pemerintah Desa, BPD, Lembaga Desa, Keuangan Desa dan kerjasama Desa. Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa. Peraturan Pemerintah ini mengatur tentang pedoman pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005, terdapat beberapa prinsip pengaturan tentang Desa yaitu:

- 1) Keanekaragaman, yang memiliki makna bahwa istilah Desa dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi budaya masyarakat setempat. Hal ini berarti pula penyelenggaraan pemerintahan Desa serta pelaksanaan pembangunan di Desa harus menghormati sistem yang berlaku pada masyarakat setempat namun harus tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam kaitan ini Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menegaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Partisipasi, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat senantiasa memiliki dan turut serta bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga Desa.



- 3) Otonomi Asli, memiliki makna bahwa kewenangan pemerintahan Desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat dalam masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan Negara yang selalu mengikuti perkembangan jaman.
- 4) Demokratisasi, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasi dan di agregasi melalui BPD dan Lembaga Kemasyarakatan sebagai mitra Pemerintah Desa.
- 5) Pemberdayaan masyarakat, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.<sup>41</sup>

Agar pelaksanaan peraturan tentang desa sesuai dengan kekhasan daerah, maka terdapat instrument pengaturan tentang Desa pada tahap yang lebih rendah, yakni Peraturan Daerah (Perda). Peraturan Daerah Kabupaten/Kota disini berfungsi sebagai pedoman dalam pelaksanaan Otonomi Desa oleh pemerintahan Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa mengatur beberapa hal yang menjadi petunjuk pelaksanaan teknis pemerintahan Desa sebagai ketentuan lebih lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa yang dilaksanakan dengan berpedoman pada perda

---

41 Penjelasan umum PP Nomor 72 tahun 2005

antara lain :

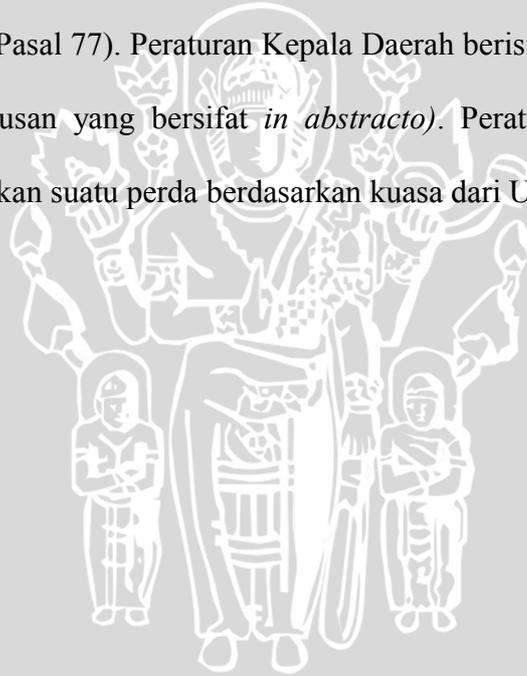
1. Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Desa.(Pasal 1 ayat (1))
2. Perubahan status Desa Menjadi Kelurahan (Pasal 5 ayat (4))
3. Penyerahan urusan yang menjadi wewenang Kabupaten/Kota yang diserahkan kewenangannya kepada Desa.(Pasal 9 ayat (!))
4. Pedoman penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa. (Pasal 13 ayat (1))
5. Tata Cara Pengangkatan Pejabat Kepala Desa (Pasal 17 ayat (7))
6. Perangkat Desa.(Pasal 25 ayat (5), (6))
7. Kedudukan keuangan Kepala Desa dan perangkat Desa.(Pasal 28)
8. BPD (Pasal 42 ).
9. Tata cara pemilihan, pencalonan, pengangkatan, pelantikan dan pemberhentian Kepala Desa.(Pasal 53)
10. Pemilihan Kepala Desa dalam Kesatuan Masyarakat Hukum (Pasal 54 ayat (1), (2), (3))
11. Pedoman pembentukan dan mekanisme penyusunan peraturan Desa. (Pasal 62)
12. Tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan Desa.(Pasal 66)
13. Bagian Desa dari perolehan bagian pajak dan retribusi daerah (Pasal 70 ayat (3))
14. Sumber pendapatan Desa.(Pasal 72 ayat (!))
15. Tata cara pembentukan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa.



(Pasal 85 ayat (1))

16. Pelaksanaan kerja sama antar Desa, dan kerja sama Desa dengan pihak ketiga.(Pasal 85 ayat (1))
17. Perencanaan, pelaksanaan pembangunan, pemanfaatan dan pendayagunaan kawasan perdesaaan.(Pasal 88 ayat (3))
18. Lembaga Kemasyarakatan.(Pasal 97 ayat (1))

Selain dengan perda, pedoman lebih lanjut dari pengaturan PP Nomor 72 tahun 2005 adalah melalui peraturan Kepala Daerah, antara lain tentang Pedoman Penyusunan APB Desa (Pasal 74) dan pedoman pengelolaan keuangan Desa (Pasal 77). Peraturan Kepala Daerah berisi tentang ketentuan peraturan (keputusan yang bersifat *in abstracto*). Peraturan ini berfungsi untuk melaksanakan suatu perda berdasarkan kuasa dari Undang-Undang.



### BAB III PEMBAHASAN

#### A. PENGATURAN OTONOMI ASLI DESA DI DALAM PEMERINTAH DAERAH DI KABUPATEN PROBOLINGGO

Sebagai konsekuensi dari Otonomi yang dimiliki, Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo sebagai salah satu daerah otonom yang berada di wilayah provinsi Jawa Timur memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan selain yang sudah diatur oleh undang-undang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sejalan dengan prinsip otonomi daerah yang diletakkan pada daerah Kabupaten/Kota maka pembinaan dan pengawasan serta koordinasi dengan pemerintahan desa sepanjang bukan lintas Kabupaten/Kota dilakukan sepenuhnya oleh Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Pembinaan dan pengawasan tersebut dilakukan dalam bentuk penyusunan pedoman pelaksanaan pemerintahan desa yang berbentuk Peraturan Daerah (perda) yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan dari DPRD. Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo yang mengatur tentang Desa adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 07 tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 07 tahun 2006

merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa. Lebih khusus Perda ini merupakan penjabaran dari pasal 13 ayat (1) PP Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa yang menyatakan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Penyelenggara Otonomi Desa adalah Pemerintahan Desa yang terdiri dari Pemerintah Desa dan BPD. Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa. Perangkat Desa yang dimaksud dalam Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 07 tahun 2006 adalah Sekretaris Desa dan perangkat Desa lainnya yang terdiri dari seksi-seksi. Jumlah perangkat Desa dapat disesuaikan dengan kebutuhan Desa. Perangkat Desa bertanggung jawab pada Kepala Desa. Pengaturan tentang organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa terdapat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 07 tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa. Berdasarkan pengaturan yang terdapat dalam Perda ini, penyusunan organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa dilakukan secara seragam mengacu pada Perda. Tidak ada pengecualian sehingga tidak dimungkinkan penyusunan organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa berdasarkan kekhasan adat atau kearifan lokal yang berasal dari asal usul Desa yang berbeda dengan penyusunan dan Tata Kerja Pemerintah Desa yang diatur oleh Perda. Tentang kewenangan, tugas dan tanggung jawab serta hal teknis lainnya yang terkait dengan penyusunan dan tata kerja Pemerintahan Desa sudah ditentukan secara



terperinci. Perda ini juga dilengkapi dengan lampiran tentang Bagan struktur Organisasi Desa. Pengaturan yang terdapat dalam Perda tersebut menutup ruang bagi Desa untuk menggunakan struktur yang berbeda dari yang ditetapkan oleh Perda. Desa hanya diberi keleluasaan untuk menentukan sendiri jumlah perangkat Desa yang akan dipilih untuk membantu Kepala Desa dengan pertimbangan tertentu yang disesuaikan dengan kebutuhan tiap-tiap Desa. Pengaturan seperti ini menutup kemungkinan bagi Desa untuk menggunakan struktur khas yang berasal dari asal-usul desa karena pengaturan tentang susunan dan tata kerja organisasi perangkat Desa sudah diatur secara rinci oleh Pemerintah Daerah. Desa hanya dapat menyesuaikan dengan ketentuan yang sudah ada dalam Perda.

## 2. Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 08 tahun 2006 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.

Perda Nomor 08 tahun 2006 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa dibentuk sebagai pedoman untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juncto Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa terutama pasal 53 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 yang mengamanatkan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pencalonan, pemilihan, pelantikan dan pemberhentian Kepala Desa diatur dengan Perda



Kabupaten/Kota. Perda ini sekaligus juga menjadi pengganti dari Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 04 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa yang sudah tidak berlaku lagi.

Dalam Perda Nomor 08 tahun 2006 ini, Pemilihan Kepala Desa dilakukan oleh panitia yang dibentuk oleh BPD yang ditetapkan dengan keputusan BPD. Panitia tersebut terdiri dari unsur perangkat desa, pengurus lembaga kemasyarakatan dan tokoh masyarakat yang kedudukannya ditetapkan dengan musyawarah atau melalui mekanisme pemilihan oleh anggota panitia pemilihan. Dalam melaksanakan tugasnya, panitia pemilihan bertanggung jawab kepada BPD. Selain berisi tentang mekanisme pemilihan Kepala Desa, Perda Nomor 08 tahun 2006 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa juga mengatur tentang Tata Cara Pengangkatan Kepala Desa (Sebagai tindak lanjut dari pasal 17 ayat (7) PP Nomor 72 tahun 2005). Dalam Perda ini dikatakan bahwa Kepala Daerah menerbitkan Keputusan Kepala Daerah tentang pengesahan pengangkatan Kepala Desa terpilih paling lama 15 (lima belas) hari terhitung tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari BPD<sup>42</sup>. Kepala Desa Terpilih dilantik oleh Kepala Daerah paling lama 15 (lima belas) hari terhitung tanggal penerbitan keputusan Kepala Daerah.<sup>43</sup> Perda Nomor 08 tahun 2006 juga mengatur tentang Masa jabatan kepala desa (Sebagai tindak Lanjut dari ketentuan Pasal 54 ayat (2) PP Nomor 72 tahun 2005). Menurut Perda ini Masa jabatan

---

42 Pasal 28 ayat (2) Perda Kabupaten Probolinggo Nomor 08 tahun 2006

43 Pasal 29 ayat (1) Perda Kabupaten Probolinggo Nomor 08 tahun 2006

Kepala Desa adalah 6 (enam) tahun dihitung sejak tanggal pelantikan dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.<sup>44</sup>

Agar ketentuan yang diatur dalam Perda ini dapat berjalan dengan baik, Perda ini juga dilengkapi dengan petunjuk teknis dalam bentuk Peraturan Bupati, yaitu Peraturan Bupati Nomor 8 tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 08 tahun 2006 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa. Peraturan Bupati ini berfungsi sebagai petunjuk pelaksanaan teknis dari ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Perda Nomor 08 tahun 2006.

Pemilihan Kepala Desa merupakan ukuran sukses tidaknya demokrasi politik di Desa. Dalam hal pemilihan Kepala Desa, PP Nomor 72 tahun 2005 mengatur tentang proses, persyaratan dan tata cara pemilihan Kepala Desa. Anggaran biaya pemilihan tidak diatur secara rinci, melainkan diserahkan kepada Daerah Kabupaten/Kota. menurut Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 08 tahun 2006 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa, sumber dan besarnya biaya pemilihan Kepala Desa dibebankan kepada APBD, APB Desa dan sumbangan pihak ketiga yang tidak mengikat. Sumber dan besarnya biaya pemilihan tersebut ditetapkan oleh panitia pemilihan dan disampaikan kepada BPD untuk mendapatkan persetujuan dengan keputusan BPD.

Yang dimaksud dengan biaya pemilihan dipergunakan untuk :

- a. Biaya administrasi ;

---

44 Pasal 32 Perda Kabupaten Probolinggo Nomor 08 tahun 2006

- b. Biaya penyaringan dan penjarangan ;
- c. Biaya kelengkapan penyelenggaraan pemungutan suara ;
- d. Biaya rapat-rapat, konsumsi dan Panitia Pemilihan
- e. Biaya petugas ;
- f. Biaya konsultasi dan lain-lain.<sup>45</sup>

Sedangkan bantuan dari APBD dipergunakan untuk biaya administrasi, biaya pendaftaran pemilih, biaya pembuatan bilik suara, biaya penelitian persyaratan calon dan biaya konsumsi dan rapat.<sup>46</sup> Dengan pengaturan pembiayaan seperti ini masyarakat, khususnya calon Kepala Desa dituntut untuk berpartisipasi dalam menyelenggarakan pemilihan Kepala Desanya. Karena bagaimanapun juga pemilihan Kepala Desa dilakukan untuk kepentingan masyarakat Desa itu sendiri. Karena selain keperluan pendanaan yang diambil dari APBD, didanai oleh APB Desa dan sumbangan pihak ketiga yang tidak mengikat.

Selain dalam hal pendanaan, Perda ini juga mengatur tentang masa jabatan Kepala Desa. Dalam pasal 32 Perda ini dikatakan bahwa masa jabatan Kepala Desa adalah 6 (enam) tahun dihitung sejak tanggal pelantikan dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Pengaturan ini efektif untuk mendorong kemajuan demokrasi di Desa Otonom, sehingga pelaksanaan berdemokrasi juga menyentuh level pemerintahan yang paling bawah, yaitu Desa. Proses

45 Penjelasan pasal 34 ayat (1) Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 08 tahun 2006

46 Penjelasan pasal 34 ayat (2) Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 08 tahun 2006

demokrasi dalam Pemilihan Kepala Desa di kabupaten Probolinggo juga terlihat dari komposisi panitia Pemilihan Kepala Desa yang merupakan representasi dari beberapa unsur masyarakat Desa dan Pemerintahan Desa. Unsur masyarakat yang terlibat dalam panitia pemilihan Kepala Desa terdiri dari unsure perangkat Desa, pengurus lembaga kemasyarakatan dan tokoh masyarakat. Pelantikan terhadap Kepala Desa yang terpilih dalam pemilihan Kepala Desa dilakukan oleh Kepala Daerah paling lama 15 (lima belas) terhitung sejak tanggal pnerbitan Surat Keputusan Kepala Daerah yang dilaksanakan di Desa yang bersangkutan di hadapan masyarakat.

Dengan pengaturan seperti yang terdapat dalam Perda Nomor 08 tahun 2006, ruang bagi masyarakat Desa hanya terdapat dalam hal pemenuhan sebagian pendanaan, sedangkan prakarsa Desa untuk melangsungkan pemilihan Kepala Desa sesuai dengan kebiasaan yang berkembang dalam masyarakat dihapus dengan pengaturan yang terdapat dalam Perda ini. Bahkan dapat dikatakan Perda Perda Nomor 08 tahun 2006 merupakan pengaturan yang paling rinci karena dilengkapi dengan Peraturan Bupati Nomor 8 tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 08 tahun 2006 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.

3. Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 09 tahun 2006 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa selain Sekretaris Desa.



Sebagai tindak lanjut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, maka perlu mengatur dan memberi pedoman kepada Desa dalam hal mengangkat dan memberhentikan perangkat desa.

Proses ini merupakan pelaksanaan Otonomi Desa sesuai dengan kewenangannya, berkaitan dengan hal tersebut di atas, maka Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa perlu diatur dalam suatu Peraturan Daerah.<sup>47</sup> Perda Kabupaten Probolinggo Nomor 09 tahun 2006 sekaligus mengganti Perda sebelumnya yaitu Kabupaten Probolinggo Nomor 13 Tahun 2000 tentang Susunan Organisasi Pemerintah Desa. Dalam Perda Kabupaten Probolinggo Nomor 09 tahun 2006, Yang dimaksud Perangkat Desa selain Sekretaris Desa adalah Kepala Urusan, Kepala Seksi, Kepala Dusun yang masing-masing disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat<sup>48</sup> Menurut Perda ini, Pengangkatan Perangkat Desa selain Kepala Desa dilakukan oleh panitia pengangkatan yang dibentuk oleh Kepala Desa yang terdiri dari Sekretaris Desa dan atau unsur perangkat Desa dan LKD. Perangkat Desa yang terpilih diangkat dengan Peraturan Kepala Desa dan ditetapkan dengan masa jabatan paling lama sampai usia 60 tahun.

Seperti halnya Perda lain yang mengatur tentang Desa, Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 09 tahun 2006 juga secara rinci membahas hal-hal yang berkaitan dengan Tata Cara Pengangkatan dan

---

47 Penjelasan umum Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 09 tahun 2006

48 Ketentuan umum Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 09 tahun 2006

Pemberhentian Perangkat Desa selain Sekretaris Desa. Ruang yang tersisa bagi Desa untuk menyesuaikan dengan kondisi yang dimungkinkan berbeda tiap Desa adalah dalam jenjang pendidikan minimal persyaratan perangkat Desa (pasal 2 point c) yang mensyaratkan usia pendidikan minimal bagi bakal calon perangkat Desa adalah Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP/MTS) sederajat atau berpendidikan Sekolah Dasar (SD) atau sederajat bagi Desa yang tidak terdapat bakal calon yang mendaftar berpendidikan SLTP/MTS sederajat. Pengaturan yang rinci dari oleh pemerintah daerah Kabupaten Probolinggo mengaburkan eksistensi otonomi yang dimiliki oleh desa. Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 10 tahun 2006 tentang Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa

Sebagai perwujudan demokrasi, maka di Desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa. Badan Permusyawaratan Desa selanjutnya disingkat BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa<sup>49</sup>. BPD berfungsi untuk menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.<sup>50</sup>

Calon Anggota BPD ditetapkan secara musyawarah dan mufakat. Mekanisme musyawarah dan mufakat penetapan anggota BPD dilakukan melalui rapat dusun guna menentukan bakal calon anggota BPD yang merupakan perwakilan dari dusun yang bersangkutan Jumlah Anggota

---

49 Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 10 tahun 2006

50 Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Penerbit PT. Raja Grafindo Persada. 2005. Hal.170

BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 11 (sebelas) orang, dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk, dan kemampuan keuangan desa.<sup>51</sup> Anggota BPD yang telah ditetapkan dilaporkan oleh Kepala Desa kepada Kepala Daerah melalui Camat untuk diresmikan dengan Keputusan Kepala Daerah.<sup>52</sup> Masa bakti keanggotaan BPD selama 6 (enam) tahun sejak tanggal pelantikan, dan dapat diangkat / diusulkan kembali untuk 1 (satu) kali masa bakti berikutnya.

Perda Kabupaten Probolinggo Nomor 10 tahun 2006 merupakan pedoman dalam pelaksanaan pembentukan BPD sebagai pengganti dari Perda sebelumnya, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 09 tahun 2003 tentang Pembentukan Badan Perwakilan Desa sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Perda ini merupakan penjabaran lebih jauh dari UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan lebih khusus merupakan tindak lanjut dari pasal 42 ayat (1) PP Nomor 71 tahun 2005 tentang Desa yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai BPD ditentukan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menggunakan sistem permusyawaratan untuk meletakkan posisi BPD dalam Pemerintahan Desa, dimana dalam pasal 210 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dikatakan bahwa anggota BPD adalah wakil dari penduduk Desa bersangkutan yang

---

51 Perda Kabupaten Probolinggo Nomor 10 tahun 2006

52 Pasal 9 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 10 tahun 2006

ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. BPD memiliki peran yang sangat strategis, yaitu menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Walaupun kewenangan BPD tidak sebesar Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, namun keberadaan BPD masih menjadi simbol dari perwujudan demokrasi di Desa.

Sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005, Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 10 tahun 2006 tentang Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa menjadi pedoman pelaksanaan dari pembentukan BPD di Kabupaten Probolinggo. Mengingat bahwa BPD (yang menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 disebut dengan istilah Badan Perwakilan Desa) sudah terbentuk dan belum semua BPD yang ada di Kabupaten probolinggo habis masa jabatannya, maka berdasarkan Surat Mendagri No. 140/2242/SJ tertanggal 6 September 2005 mengenai Penjelasan tentang Pengangkatan Penjabat Kepala Desa, Pengisian Sekretaris Desa dan Penetapan Anggota dan Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dinyatakan bahwa para anggota BPD yang lama tetap melaksanakan tugasnya sampai dengan terpilihnya para anggota BPD yang diproses melalui mekanisme sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Selanjutnya, dalam pasal 31 ayat (1) Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 10 tahun 2006 dikatakan bahwa anggota BPD yang diangkat dan ditetapkan sebelum



Perda ini ditetapkan, tetap menjalankan tugas sampai dengan anggota BPD yang baru ditetapkan peresmiannya.

BPD merupakan salah satu unsur Pemerintahan Desa dalam melaksanakan Otonomi Desa. Seperti pengaturan yang terdapat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 07 tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa, pengaturan tentang BPD melalui Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 10 tahun 2006 juga diatur secara rinci. Semua hal yang berkaitan dengan pemebentukan BPD di setiap Desa sama kecuali dalam hal jumlah anggota BPD yang ditetapkan dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk dan kemampuan keuangan desa. Dengan keberadaan dan pengaturan BPD, Desa didorong untuk menerapkan demokrasi modern seperti yang dianut oleh pemerintah, hanya saja perannya tidak sebesar lembaga Legislatif versi pemerintah. Demikian juga dengan mekanisme pemilihannya, pemilihan anggota BPD mengedepankan musyawarah dan representasi dari masyarakat Desa.

#### 4. Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 11 Tahun 2006 tentang Sumber Pendapatan Desa.

Sumber Pendapatan Desa merupakan tulang punggung dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di desa yang bersangkutan. Kondisi potensi Sumber Pendapatan Desa yang ada di desa-desa di Kabupaten Probolinggo tidak sama, sehingga terhadap desa-desa yang potensi sumber pendapatan desanya kurang memadai adalah

merupakan tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk membantu pengembangannya sehingga dapat memberikan hasil yang sebesar-besarnya demi menunjang penyelenggaraan/kegiatan pemerintahan dan pembangunan di desa yang bersangkutan, maka berkaitan dengan hal tersebut diatas perlu mengatur Sumber Pendapatan Desa dalam suatu Peraturan Daerah.<sup>53</sup> Perda ini merupakan tindak lanjut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Sumber Pendapatan Desa dalam Peraturan Daerah ini, diurus dan dikelola oleh Pemerintah Desa melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang ditetapkan dalam Peraturan Desa.<sup>54</sup>

Dalam Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 11 Tahun 2006 tentang Sumber Pendapatan Desa, dikatakan bahwa sumber pendapatan Desa terdiri dari :

- a. Pendapatan Asli Desa meliputi ;
  1. Hasil Usaha Desa ;
  2. Hasil Kekayaan Desa ;
  3. Hasil Swadaya dan Partisipasi Masyarakat Desa ;
  4. Hasil Gotong Royong ;
  5. Lain-lain pendapatan asli desa yang sah.
- b. Bagi hasil pajak daerah Kabupaten paling sedikit 10 % (sepuluh per seratus) untuk Desa dan dari retribusi Kabupaten sebagian diperuntukkan bagi Desa ;

---

<sup>53</sup> Penjelasan umum Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 11 Tahun 2006.

<sup>54</sup> Pasal 7 Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 11 Tahun 2006.

- c. Bagian dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Kabupaten untuk Desa paling sedikit 10 % (sepuluh per seratus) yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa ;
  - d. Bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan ;
  - e. Hibah atau sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.
- Kekayaan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a.2 terdiri dari:
- a. Tanah Kas Desa ;
  - b. Pasar Desa ;
  - c. Pasar Hewan ;
  - d. Tambatan perahu ;
  - e. Bangunan Desa ;
  - f. Pelelangan ikan yang dikelola oleh desa ;
  - g. Lain-lain kekayaan milik desa.<sup>55</sup>

Pengaturan tentang keuangan tersebut diharapkan mampu mendorong kemandirian Desa dalam menjalankan pemerintahannya sebagai pelaksanaan dari Otonomi Asli yang dimiliki Oleh Desa. Mengingat bahwa keberadaan bantuan pemerintah, pemerintah provinsi dan Kabupaten dalam hal keuangan Desa bersumber dari ketidakmampuan Desa dalam mengoperasikan dan mengelola

---

<sup>55</sup> Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 11 tahun 2006 tentang Keuangan Desa.

keuangan berdasarkan sumber daya yang dimiliki oleh Desa. Berdasarkan pengaturan dalam Perda tersebut, dapat dikatakan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 11 Tahun 2006 tentang Sumber Pendapatan Desa merupakan perangkat aturan yang proporsional dalam membagi pengelolaan keuangan antara bantuan pemerintah daerah sebagai salah satu bentuk pembinaan terhadap desa dan mendorong kemandirian Desa dalam hal keuangan. Hal ini terlihat dari penghargaan Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo terhadap aset ekonomi Desa dan bantuan pendanaan untuk mendorong pelaksanaan pemerintahan Desa. Perda ini merupakan pengaturan tentang Desa yang tidak menghilangkan kewenangan Desa dalam hal pengelolaan kekayaannya sebagai wujud dari otonomi asli yang dimiliki oleh Desa.

Secara umum, Desa memiliki dua macam peranan, disatu sisi sebagai bentuk organisasi pemerintah, sedangkan disisi lain adalah sebagai Lembaga Kemasyarakatan. Jika dilihat dari aspek pengaturan Desa dalam perundang-undangan di Kabupaten Probolinggo, maka peran Desa lebih condong sebagai organisasi pemerintah, dimana pengaturan yang ada dalam Pemerintahan Desa lebih banyak dibuat oleh Pemerintah Daerah secara rinci. Desa hanya menjadi pelaksana teknis terhadap sisa pengaturan yang diserahkan kepada Desa. Masalah masa jabatan Kepala Desa serta proses pemilihan, pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa, peran dan fungsi BPD serta pengisian jabatan Sekretaris Desa diatur dengan Perda secara seragam dan tidak memungkinkan untuk terdapat Desa dengan karakteristik pengaturan

adat yang dapat hidup dan berkembang. Hal tersebut misalnya dapat dilihat dari penggunaan istilah Desa. Jika dalam Undang-Undang Desa dapat disebut dengan istilah lain, maka dalam pengaturan Desa di Kabupaten Probolinggo menggunakan istilah Desa dan tidak ada pengecualian. Model pengaturan seperti itu dapat menyebabkan Pelaksanaan Pemerintahan Desa bergantung pada Pemerintah di atasnya yang berakibat pada terkikisnya Otonomi Asli yang dimiliki oleh Desa.

Pada dasarnya Perda yang ada di Kabupaten Probolinggo merupakan tindak lanjut dari ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa. Substansi yang terdapat dalam Perda mengacu kepada pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 dimana pengaturan tersebut melahirkan keleluasaan pengaturan Desa oleh Pemerintah Daerah yang disesuaikan dengan kondisi daerah berdasarkan Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul Desa dengan meletakkan posisi Desa yang berada di bawah Kabupaten. Pengakuan atas otonomi asli adalah Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (*self governing community*), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada Desa. Format Desa dalam pengaturan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 adalah Desa Administratif, Undang-Undang ini tidak menempatkan Desa pada posisi yang otonom, dalam artian tidak membolehkan terbentuknya Desa adat sendirian tanpa kehadiran Desa administratif. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menempatkan Desa sebagai bagian (subsistem) pemerintahan

kabupaten/kota. Kedudukan sebagai subsistem pemerintahan Kabupaten/Kota tersebut melahirkan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan Pemerintah Daerah yang didalamnya terdapat Desa. Kewenangan dalam bidang-bidang pemerintahan yang diserahkan oleh/dari kabupaten lebih banyak bersifat kewenangan sisa yang tidak dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota Keterbatasan kewenangan itu membuat fungsi Desa menjadi terbatas dan kurang memberikan ruang gerak bagi Desa untuk mengurus Tata Pemerintahannya sendiri.

## **B. IMPLIKASI YURIDIS PENGATURAN OTONOMI ASLI DESA DI KABUPATEN PROBOLINGGO**

Berdasarkan konsep Negara Kesatuan yang dianut oleh Indonesia, kewenangan yang diperoleh Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang terutama yang berkaitan dengan pengaturan tentang Desa di dalam Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo tidak dapat bertentangan dengan peraturan perundangan yang ada di atasnya. Perda yang mengatur tentang Desa merupakan perangkat pelaksana Undang-Undang yang disesuaikan dengan kondisi yang ada di Daerah. Pengaturan tersebut menjadi pedoman pengelolaan kewenangan yang dimiliki oleh Desa dalam menjalankan perannya sebagai organisasi masyarakat yang secara historis memiliki kewenangan asli maupun sebagai lembaga pemerintah di tingkat Desa yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di tingkat Desa. Beberapa aspek yang diatur oleh Perda yang mengatur tentang Desa di Kabupaten Probolinggo memiliki dampak yuridis terhadap Otonomi asli yang dimiliki oleh Desa.

dampak tersebut dapat dilihat dari nenerapa aspek berikut:

1. Penyusunan Organisasi dan tata kerja Pemerintahan Desa

Dengan pengaturan rinci tentang penyusunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa yang terdapat dalam Perda Kabupaten Probolinggo Nomor 7 tahun 2006, Desa tidak lagi memiliki peluang untuk menggunakan susunan pemerintahan lokal yang berbeda dengan pengaturan yang terdapat dalam Perda untuk mengatur susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa. Semua susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa sudah diatur secara seragam dan baku berdasarkan Perda. Dengan model pengaturan yang seragam dan baku seperti ini, desa dipacu untuk menjadi desa yang modern seperti yang terdapat dalam susunan organisasi dan tata kerja pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Desa hanya diberi kewenangan sisa yang tidak mampu dijangkau oleh pemerintah daerah memposisikan Desa sebagai kepanjangan tangan dari Pemerintah yang ada di atasnya. Selain itu, pengaturan tentang mekanisme pertanggung jawaban kepala desa lebih condong kepada kepala daerah melalui Camat, BPD tidak mempunyai peran yang cukup untuk melakukan pengawasan terhadap kepala desa. Hal ini menyebabkan melemahkan fondasi demokrasi lokal.

2. Tata cara pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa selain sekretaris desa

Pengaturan tentang Tata cara pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa selain sekretaris desa di Kabupaten Probolinggo menggunakan sistem seleksi yang pembiayaan diserahkan kepada desa. Kecuali dalam hal



pembiayaan, segala ketentuan tentang Tata cara pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa selain sekretaris desa secara rinci diatur oleh Pemerintah Daerah. Intervensi Pemerintah daerah yang tidak disertai dengan pembiayaan akan menyulitkan desa dalam melaksanakan otonomi desa.

### 3. Pembentukan BPD

Badan Permusyawaratan Desa berfungsi untuk menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Pembentukan BPD dalam Peraturan Daerah Kabupaten probolinggo Nomor 10 tahun 2006 memberikan ruang yang besar kepada Pemerintah Desa untuk membentuk panitia pemilihan BPD. BPD dipilih dengan konsep representasi, dimana calon anggota BPD berasal dari unsur Ketua RW, golongan profesi dan tokoh masyarakat pemuka agama dan tokoh masyarakat lainnya melalui musyawarah oleh panitia yang dibentuk oleh dengan Keputusan Kepala Desa. Dari segi penyelenggaraan pemerintahan di desa mekanisme pemilihan seperti ini dapat berdampak positif, karena dapat menciptakan hubungan yang harmonis antara pemerintah desa dan BPD, sehingga roda pemerintahan di Desa berjalan dengan stabil. Namun jika dilihat peran BPD sebagai lembaga legislatif di desa maka peran yang besar dari pemerintah desa dapat berdampak kepada proses pemilihan yang elitis di kalangan pemerintah Desa yang secara tidak langsung menyeleksi BPD berdasarkan kriteria yang dibuat oleh pemerintah desa. Mekanisme pembentukan BPD seperti ini mengurangi peran kontrol BPD terhadap kinerja Kepala Desa. Posisi BPD



yang lemah (tidak dalam posisi menolak/menerima laporan pertanggung jawaban kepala desa) menyebabkan kinerja kepala desa kurang kurang terkontrol oleh masyarakat desa yang direpresentasikan melalui BPD sehingga *check and balances* di tingkat desa tidak berjalan secara maksimal.

4. Pencalonan, pemilihan, pelantikan dan pemberhentian kepala desa

Pengaturan rinci tentang Pencalonan, pemilihan, pelantikan dan pemberhentian kepala desa yang terdapat dalam Perda Nomor 8 tahun 2006, maka implikasi yang terjadi adalah tidak adanya pengakuan terhadap otoritas politik dan hukum di desa oleh Pemerintah Daerah kabupaten Probolinggo. Desa tidak lagi memiliki ukuran-ukuran demokrasiya sendiri, yang terjadi adalah bahwa pemilihan kepala desa tampak seolah-olah merupakan kepentingan Pemerintah Daerah.

5. Sumber Keuangan Desa

Sumber Pendapatan Desa merupakan tulang punggung dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di desa yang bersangkutan. Kondisi potensi Sumber Pendapatan Desa yang ada di desa-desa di Kabupaten Probolinggo tidak sama, sehingga terhadap desa-desa yang potensi sumber pendapatan desanya kurang memadai adalah merupakan tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk membantu pengembangannya sehingga dapat memberikan hasil yang sebesar-besarnya demi menunjang penyelenggaraan/kegiatan pemerintahan dan pembangunan di desa yang bersangkutan, maka berkaitan dengan hal tersebut diatas perlu mengatur Sumber Pendapatan



Desa dalam suatu Peraturan Daerah.<sup>56</sup> Substansi pengaturan tentang Sumber Pendapatan desa dalam Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 11 Tahun 2006 merupakan salah satu wujud pengakuan terhadap eksistensi desa. Pengaturan dalam Perda ini tidak hanya menjadi dasar Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo untuk membantu desa dalam hal pendana'an melainkan juga berusaha memberdayakan pengelolaan keuangan desa untuk kepentingan masyarakat desa. Pengaturan dalam Perda ini dapat mendorong desa untuk bisa lebih mandiri dalam mengelola keuangan Desa.

Akibat dari pengaturan desa yang rinci dalam pemerintahan kabupaten Probolinggo tanpa pembagian yang jelas antara kewenangan Kabupaten dan kewenangan desa, maka tidak ada batasan yang bagi pemerintah daerah untuk mengintervensi kewenangan yang dimiliki oleh desa. Hal ini dapat menjadikan desa sebagai kepanjangan tangan pemerintah kabupaten. Apabila tidak terjaga, dalam kapasitas tertentu desa akan berubah menjadi satuan pemerintah administrasi. Esensi otonomi asli desa akan semakin terkikis

---

<sup>56</sup> Penjelasan umum Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 11 Tahun 2006



## BAB IV

### PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan tentang pengaturan otonomi asli desa di dalam Pemerintah daerah Kabupaten Probolinggo, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pengaturan tentang Desa di Kabupaten Probolinggo terdapat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo. Peraturan Daerah tersebut antara lain:

a. Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 06 tahun 2006 tentang Tata Cara Pembentukan Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) bagi Pemukiman Baru dan Penyusunan Organisasi Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) di Kabupaten Probolinggo.

b. Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 07 tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa.

c. Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 08 tahun 2006

tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.

d. Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 09 tahun 2006 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa selain Sekretaris Desa.

e. Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 10 tahun 2006 tentang Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa

f. Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 11 Tahun 2006 tentang Sumber Pendapatan Desa.

Belum ada kejelasan tentang pembagian kewenangan antara Pemerintahan Daerah dengan Desa di Kabupaten Probolinggo, sehingga Pemerintah Daerah terlalu mengintervensi kewenangan yang berkaitan dengan Desa melalui Perda sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan Desa di Kabupaten Probolinggo. Peraturan Daerah Kabupaten probolinggo yang mengatur tentang Desa substansinya mengatur secara rinci tentang hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Desa sehingga kurang memberikan peluang bagi eksistensi otonomi asli desa di Kabupaten Probolinggo. Salah satu Perda Kabupaten Probolinggo yang

cukup memberikan peluang bagi Desa untuk mengatur beberapa hal yang berkaitan dengan kewenangan aslinya adalah Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 11 Tahun 2006 tentang Sumber Pendapatan Desa. Hal ini karena menurut ketentuan dalam Perda ini, desa masih memiliki peluang untuk mengelola beberapa sektor kekayaan desa dan Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 11 Tahun 2006 juga memberikan perlindungan terhadap aset kekayaan yang dimiliki oleh desa.

2. Pengaturan tentang otonomi asli desa di Kabupaten Probolinggo yang mengatur secara rinci tentang desa berdampak pada kurangnya pengakuan Pemerintah Daerah kabupaten Probolinggo terhadap otoritas politik dan hukum yang dimiliki oleh desa.

## **B. SARAN**

1. Diperlukan Peraturan Daerah yang mengatur tentang pembagian kewenangan antara Pemerintah Daerah dan Desa di Kabupaten Probolinggo dengan memperhatikan kondisi yang ada di desa sehingga terdapat kejelasan pembagian antara urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah dan urusan yang menjadi kewenangan Desa di Kabupaten Probolinggo sehingga perangkat aturan yang menjadi pedoman pelaksanaan pemerintahan desa di Kabupaten Probolinggo tidak mengikis eksistensi otonomi asli yang dimiliki oleh desa.
2. Pengaturan tentang Desa sebaiknya tidak hanya mengacu pada peraturan di atasnya, tetapi juga perlu melakukan pendekatan yang responsif pada desa agar Peraturan Daerah tepat dan aspiratif sesuai



dengan kebutuhan masyarakat Desa.



## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003
- Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2003
- Gregorius Sahdan, *Jalan Transisi Demokrasi: Pasca Suharto*, Pondok Edukasi, Bantul, 2004
- HAW, Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah: Suatu Telaah Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001
- HAW.Wijaya, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005
- Inu Kencana Syafi'ie, *Sistem Politik Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2005
- Juniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001
- Kompilasi Perubahan UU Otonomi Daerah dan Sekilas Proses Kelahirannya,  
\_\_\_\_\_
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998
- NI'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Nasution, S., *Metode Research : Penelitian Ilmiah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2004.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005
- Sardu Wasistiono dan Irwan Tahir, *Prospek pengembangan Desa*, Fokusmedia, Bandung, 2006.
- Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, 1986, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta.
- Suko Wijoyo, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia: Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Faza Media, Jakarta 2006
- Sutoro Eko dan Abdur Rozaki, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, IRE Press, Yogyakarta, 2005

## Perundang – Undangan

Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa

Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 06 tahun 2006 tentang Tata Cara Pembentukan Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) bagi Pemukiman Baru dan Penyusunan Organisasi Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) di Kabupaten Probolinggo.

Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 07 tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa.

Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 08 tahun 2006 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.

Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 09 tahun 2006 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa selain Sekretaris Desa.

Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 10 tahun 2006 tentang Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa

Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 11 Tahun 2006 tentang Sumber Pendapatan Desa.

