

---

# OTONOMI DESA: KONSEPSI TEORITIS DAN LEGAL

**Zulman Barniat**

Dosen Jurusan Ilmu Komunikasi Universitas Muhammadiyah Lampung

Email: zulman.umlampung@gmail.com

## **Abstract**

*Conception and legislation of village administration and their application in New Order era, in which it was authoritarian, had some negative effects on villages in Indonesia. As reform advanced, legislation of village administration was changed and transformed time after time based on new conception of local administration autonomy including village administration. The renewal was led to new development of village community and its administration, but there were some weakness and obstacles conceptually, legally and practically.*

**Keywords:** *autonomy, village, conception, legislation.*

## **Abstrak**

Konsepsi, undang undang desa dan penerapannya pada masa Orde Baru yang berwatak otoritarianisme, sangat mempengaruhi struktur pemerintahan sampai tingkat desa. Pengaruh ini lebih banyak bersifat negatif atas keberadaan desa. Sejak masa reformasi, undang undang desa diganti berturut-turut dengan pembaharuan konsepsi tentang otonomi daerah yang mencakup otonomi pemerintahan desa. Pembaharuan konsepsi dan undang-undang ini sudah menunjukkan perkembangan baru (reformis) dari eksistensi masyarakat desa, namun ia tentu saja masih mempunyai sejumlah kekurangan dan kendala, secara konseptual, legal dan penerapan.

**Kata kunci:** otonomi, desa, konsepsi, undang undang

## **PENDAHULUAN**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah secara lebih khusus pemerintahan desa tidak dapat dipisahkan dari beberapa variabel pengaruh, antara lain: derajat dan kualitas demokrasi, kapasitas (kelembagaan, sumber daya dan organisasi) pemerintahan (Pusat, daerah dan desa), tarik ulur kewenangan otonomi daerah antara pusat-daerah, kesadaran kritis para aktor demokrasi (birokrasi, parlemen, *civil society*, pers, dan lain-lain), perspektif keterbukaan pemerintahan dan relasi antara state, market serta *civil society* (negara, pasar dan masyarakat sipil).

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Desa, menempatkan kembali desa sebagai

daerah asli yang mempunyai keistimewaan dan memiliki hak otonomi. Pemerintah Pusat berusaha meredefinisi pengertian desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, mencabut dan menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dalam mengatur Kewenangan Desa. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membahas mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah, pedoman

Pemerintahan Daerah dengan berdasar pada asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan negara, yang terdiri atas: Kepastian hukum, Keadilan, Tertib penyelenggaraan Negara, Kepentingan umum, Keterbukaan, Proporsionalitas, Akuntabilitas, Efisiensi dan Efektivitas.

Pada tahun 2014, perundang-undangan yang secara khusus dan eksklusif mengatur mengenai Desa, adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Tujuannya adalah mewujudkan kehidupan masyarakat yang tertib, maju dan sejahtera, agar setiap orang bisa hidup tenang, nyaman, wajar oleh karena memperoleh kemudahan dalam segala hal di bidang pelayanan masyarakat.

Sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, susunan dan tata cara penyelenggaraan daerah diatur dalam Undang-undang. Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga ia diganti dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah menyebutkan bahwa “Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistim pemerintahan negara kesatuan republik indonesia.”

## RUMUSAN MASALAH

Untuk mengatasi sejumlah kesalahan tafsir tentang Otonomi Desa dan kendala pelaksanaannya, permasalahannya adalah sebagai berikut:

1. Apa konsepsi teoritis Otonomi Desa?
2. Apa konsepsi Otonomi Desa menurut perundang-undangan yang berlaku di Indonesia?

## OTONOMI DESA

### 1. Desa

Secara etimologi kata desa berasal dari bahasa Sansekerta, *desa* yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau *village* diartikan sebagai “*a groups of houses or shops in a country area, smaller than a town*”. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Widjaja dalam bukunya yang berjudul “Otonomi Desa” menyatakan bahwa:

“Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat” (Widjaja, 2003: 3).

Desa menurut UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengartikan Desa sebagai berikut:

“Desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut desa, 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 Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 12).

Dalam pengertian Desa menurut Widjaja dan UU nomor 32 tahun 2004 di atas sangat jelas sekali bahwa Desa merupakan *Self Community*, yaitu komunitas yang mengatur dirinya sendiri. Dengan pemahaman bahwa Desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat, maka posisi Desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan Otonomi Daerah. Karena dengan Otonomi Desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan Otonomi Daerah. Desa memiliki wewenang sesuai yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005 tentang Desa, yakni:

- a. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa
- b. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.
- c. Tugas pembantuan dari pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
- d. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Tujuan pembentukan desa adalah untuk meningkatkan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna dan peningkatan pelayanan terhadap

masyarakat sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemajuan pembangunan. Dalam menciptakan pembangunan hingga di tingkat akar rumput, maka terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi untuk pembentukan desa yakni: *Pertama*, faktor penduduk, minimal 2500 jiwa atau 500 kepala keluarga, *kedua*, faktor luas yang terjangkau dalam pelayanan dan pembinaan masyarakat, *ketiga*, faktor letak yang memiliki jaringan perhubungan atau komunikasi antar dusun, *keempat*, faktor sarana prasarana, tersedianya sarana perhubungan, pemasaran, sosial, produksi, dan sarana pemerintahan desa, *kelima*, faktor sosial budaya, adanya kerukunan hidup beragama dan kehidupan bermasyarakat dalam hubungan adat istiadat, *keenam*, faktor kehidupan masyarakat, yaitu tempat untuk keperluan mata pencaharian masyarakat.

## 2. Otonomi Luas, Nyata dan Bertanggungjawab

Lahirnya reformasi kebijakan desentralisasi pertama kali melalui Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang- Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian dilanjutkan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dimaksudkan agar daerah mampu mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsanya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian kewenangan otonomi harus

berdasarkan asas desentralisasi dan dilaksanakan dengan prinsip luas, nyata, dan bertanggungjawab (Hari Sabarno, 2007: 30).

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 7 huruf b juga memberikan gambaran dalam pelaksanaan otonomi desa secara luas, nyata, bertanggungjawab, dimana di dalamnya disebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan identifikasi, pembahasan, dan penetapan jenis-jenis kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepada desa, seperti kewenangan dibidang pertanian, pertambangan energi, kehutanan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan, perkoperasian, ketenagakerjaan.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya (yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000). Disamping itu keluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Menurut Hari Sabarno (2007: 31), pengertian luas dalam penyelenggaraan otonomi daerah merupakan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup seluruh bidang pemerintahan yang dikecualikan pada bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama, serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain tersebut meliputi kebijakan

tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konversi, dan standarisasi nasional.

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang didaerah. Pemerintah daerah selain berperan melindungi masyarakat dan menyerap aspirasi masyarakat juga harus mampu mengelola berbagai kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepadanya. Dalam pengelolaan kewenangan yang luas tersebut tetap dibatasi rambu penting dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal ini, otonomi bukanlah semata-mata menggunakan pendekatan administratif atau sekedar meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja saja, akan tetapi sekaligus pendekatan dalam dimensi politik. Dengan demikian, makna kewenangan dibidang pemerintahan yang berkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat sejauh mungkin harus dapat dilayani secara dekat dan cepat.

Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan

pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### 3. Konsep Otonomi Desa

Widjaja (2003: 165) menyatakan bahwa otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.

Dengan dimulai dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan kuat bagi desa dalam mewujudkan "*Development Community*" dimana desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah tetapi sebaliknya sebagai "*Independent Community*" yaitu desa dan masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan masyarakat sendiri. Desa diberi kewenangan untuk mengatur desanya secara mandiri termasuk bidang sosial, politik dan ekonomi. Dengan adanya kemandirian ini diharapkan akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sosial dan politik.

Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah propinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan

penyerahan wewenang dari Pemerintah. Desa atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Pengakuan otonomi di desa, Taliziduhu Ndraha (1997:12) menjelaskan sebagai berikut:

- a. Otonomi desa diklasifikasikan, diakui, dipenuhi, dipercaya dan dilindungi oleh pemerintah, sehingga ketergantungan masyarakat desa kepada "kemurahan hati" pemerintah dapat semakin berkurang.
- b. Posisi dan peran pemerintahan desa dipulihkan, dikembalikan seperti sedia kala atau dikembangkan sehingga mampu mengantisipasi masa depan.

Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintahan Kabupaten atau Kota diserahkan pengaturannya kepada desa.

Namun harus selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggungjawab dan tiada kebebasan tanpa batas. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai

tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku (Widjaja, 2003:166).

### KERANGKA KONSEPTUAL

Strategi yang dilakukan dalam upaya penelitian Implementasi Undang-undang 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah Terhadap otonomi Desa di Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung. Dasar pemikiran dari Otonomi Daerah adalah bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Dengan demikian Otonomi Daerah adalah merupakan kebijaksanaan yang sangat sesuai dengan asas desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Syaukani HR. 2001:193) Otonomi daerah dilaksanakan dalam rangka menerapkan asas desentralisasi dalam pemerintahan di Indonesia. Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penghapusan kalimat ini mengisyaratkan bahwa kewenangan yang diberikan, adalah kewenangan yang diberikan oleh pemerintahan pusat dan bukan yang diberikan oleh daerah

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

Berdasarkan pendapat Ateng Safrudin (1985: 23), Otonomi diartikan sebagai pemerintahan kebebasan atas kemandirian (*zelfstandigheid*), bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Otonomi daerah menurut Ateng Safrudin (1998, hal. 5), memiliki beberapa pengertian sebagai berikut:

1. Kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri.
2. Pendewasaan politik rakyat lokal dan proses penyejahteraan rakyat.
3. Adanya pemerintahan lebih atas yang memberikan atau menyerahkan sebagian urusan rumah tangganya kepada pemerintah bawahannya. Sebaliknya pemerintah bawahannya yang menerima urusan tersebut telah mampu melaksanakan urusan tersebut.
4. Pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah telah meletakkan prinsip-prinsip

penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan berdasarkan potensi dan keanekaragaman daerah. Otonomi daerah dimaknai sebagai pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung Provinsi Lampung kepada daerah serta proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah berdasarkan asas desentralisasi.

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

Otonomi nyata diartikan sebagai keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung Provinsi Lampung berarti perwujudan pertanggung Provinsi Lampung sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam bentuk tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan

hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

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

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

Keberhasilan penyelenggaraan Otonomi Desa ditandai dengan semakin mampunya melaksanakan tata kelola Pemerintah Desa dan memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat dan membawa kondisi masyarakat ke arah kehidupan yang lebih baik. Dengan terselenggaranya Otonomi Desa, maka hal ini akan menjadi pilar penting Otonomi Daerah. Keberhasilan penyelenggaraan Otonomi Daerah sangat ditentukan oleh berhasil tidaknya pelaksanaan Otonomi Desa. Melalui

pengertian tersebut, prinsip utama otonomi desa adalah kewenangan membuat keputusan-keputusan sendiri melalui semangat keswadayaan yang telah lama dimiliki oleh masyarakat desa, dalam satu kesatuan wilayah pedesaan. Sudah selayaknya desa dipercaya untuk mengurus dirinya dalam unit wilayah kelola pemerintahan desa melalui peraturan yang dibuat secara mandiri.

Ciri paling kuat pemerintahan desa-desa tradisional di Indonesia adalah adanya peranan dana swadaya dan gotong royong. Dua ciri tersebut merupakan modal sosial yang jauh lebih penting (dan potensial) ketimbang modal keuangan. Modal sosial sebagai potensi kemandirian dan sumberdaya alam sebagai sumber pendapatan adalah landasan berkembangnya ekonomi rakyat dan kemandirian desa guna mencapai otonomi pendapatan adalah landasan berkembangnya ekonomi rakyat dan kemandirian desa guna mencapai otonomi. Mengerucutnya kebijakan otonomi daerah menuju desa seharusnya diikuti dengan pengembangan ekonomi rakyat dan pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan untuk mencukupi pendapatan asli desa.

Hal ini sudah merupakan kewajiban untuk meyakinkan pemerintah agar memberi otonomi murni. Bahwa melalui otonomi murni, desa bisa mengurus dirinya sendiri. Pelbagai bukti keberhasilan praktik pengelolaan sumber daya hutan memberi bukti otonomi desa dapat diproses melalui kehandalan modal sosial dan peningkatan ekonomi rumah tangga. Pelaksanaan Otonomi Desa sebagaimana juga pelaksanaan otonomi daerah yang telah disinggung diatas juga telah mengalami pasang surut perjalanan yang cukup melelahkan. Perjalanan panjang ini ditempuh untuk

menemukan tatanan konsep dan idealitas pelaksanaan otonomi desa yang sempurna. Banyak perubahan mendasar yang telah terjadi semenjak Undang-undang tentang otonomi daerah pertama kali diberlakukan.

Birokrasi desa dalam sistem Pemerintahan Nasional di Republik Indonesia, melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan di Desa (Lembaga Negara Tahun 1979 Nomor 56, Tambahan Lembaga Negara Nomor 3153), selanjutnya disingkat dengan UUPD Nomor 5/1979, telah menimbulkan dampak negatif yang tidak kecil (R. Yando Zakaria. 2002)

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, definisi desa atau yang disebut dengan nama lain, adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah Kabupaten, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 UUD 1945. Untuk menjalankan kegiatan kehidupan di desa, maka dibentuklah Pemerintahan Desa. Dimasa Orde Baru, berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, sistem Pemerintahan Desa di Indonesia diseragamkan dengan mengacu pada pola Pemerintahan Desa yang ada di Provinsi Lampung. Desa-desa yang berada diluar Provinsi Lampung yang bentuknya beranekaragam dihapus. Tujuan penyeragaman ini, berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa adalah untuk memudahkan pembinaan.

Salah satu yang menjadi tipikal khusus pemerintahan Orde Baru adalah

besarnya pengaruh dan pengawasan yang dilakukan oleh pusat kepada daerah. Tidak terlepas didalamnya adalah desa. Hal ini merupakan suatu konsekuensi logis yang harus dilakukan oleh Orde Baru yang menerapkan pola sentralisasi daerah dengan pusat. 1. Akibat penyeragaman itu justru menimbulkan dampak negatif karena 2. dengan sistem Pemerintahan Desa yang seragam berdasarkan pola Desa di 3. Provinsi Lampung, kepada masyarakat dipekenalkan suatu sistem baru beserta lembaga-lembaganya yang sebelumnya belum dikenal oleh masyarakat. Hal ini membuat warga masyarakat desa-desa di luar pulau Provinsi Lampung sering merasa asing dan terasing di lingkungannya sendiri.

Secara yuridis formal lembaga adat yang sebelumnya merupakan mesin penggerak masyarakat di desa, tidak mempunyai tempat lagi dalam sistem Pemerintahan Desa yang dibentuk berdasarkan Undang-undang tersebut. Tradisi lama yang semula hidup ditengah-tengah masyarakat secara berangsur-angsur mulai ditinggalkan dan diganti dengan kebiasaan baru yang kadang-kadang diperkenalkan kepada masyarakat dengan cara paksa. Peran Lembaga Adat dan Pemangku Adat mulai dipinggirkan. Akibat partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan sangat kurang. Kenyataan ini menyebabkan desa-desa yang tidak dapat mengembangkan potensi yang dimilikinya secara maksimal.

Kebijakan yang dijalankan terhadap desa-desa yang ada di luar Provinsi Lampung, dengan menyeragamkan bentuk desa berdasarkan pola desa yang ada di Provinsi Lampung jelas tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menghendaki agar dalam pembentukan daerah besar dan kecil harus

memperhatikan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Sedangkan pemerintahan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana dijelaskan pada Pasal 202, disebutkan bahwa: Pemerintahan Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa. Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya. Sekertaris Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan.

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

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

Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 ketika Indonesia Pada periode transisi ,yaitu pada masa terjadinya perubahan terhadap UUD tahun 1945,hal tersebut juga memiliki pengaruh terhadap keberadaan desa yang ternya tidak emiliki kejelasan terhadap statusnya , apakah sebagai

bagian dari sistem pemerintahan negara atau merupakan kesatuan masyarakat hukum adat.

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

*Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten.*

Dasar pemikiran dari Otonomi Daerah adalah bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Dengan demikian Otonomi Daerah adalah merupakan kebijaksanaan yang sangat sesuai dengan asas desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Syaukani HR, 2001, :193)

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

berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

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

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

Otonomi luas berarti juga sebagai keleluasaan dalam penyelenggaraan pemerintah secara utuh dan bulat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian serta evaluasi. Otonomi nyata diartikan sebagai keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung Provinsi Lampung berarti perwujudan pertanggung Provinsi Lampung sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam

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

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

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

Keberhasilan pelaksanaan Otonomi Desa ditandai dengan semakin mampunya Pemerintah Desa memberikan pelayanan kepada

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

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

Tidak terlepas didalamnya adalah desa. Hal ini merupakan suatu konsekuensi logis yang harus dilakukan oleh Orde Baru yang menerapkan pola sentralisasi daerah dengan pusat. Akibat penyeragaman itu justru menimbulkan dampak negatif karena dengan sistem Pemerintahan Desa yang seragam berdasarkan pola Desa di Provinsi Lampung, kepada masyarakat dipekenalkan suatu system baru beserta lembaga-lembaganya yang sebelumnya belum dikenal oleh masyarakat. Hal ini membuat warga masyarakat desa-desa diluar pulau Provinsi Lampung sering merasa asing dan terasing

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

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

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

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

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

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

Badan Permusyawaratan Desa (BPD), yakni lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari

penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis, demikian yang disebut dalam Pasal 1 angka 4 UU Desa.

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

- (1) membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- (2) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- (3) melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

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

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

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

lembaga kemasyarakatan desa, dan lembaga adat.

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

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

1. Kepala Desa dan BPD membahas dan menyepakati bersama peraturan desa (Pasal 1 angka 7 UUDesa)
2. Kepala Desa dan BPD memprakarsai perubahan status desa menjadi kelurahan melalui musyawarah desa (Pasal 11 ayat (1))
3. Kepala desa memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada BPD (Pasal 27 huruf c UU Desa)
4. BPD memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan Kepala

- Desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir (Pasal 32 ayat (1) UU Desa)
5. Kepala Desa mengajukan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan memusyawarakannya bersama BPD (Pasal 73 ayat (2) UU Desa)
  6. Kepala Desa dan BPD membahas bersama pengelolaan kekayaan milik desa (Pasal 77 ayat (3) UU Desa)

### KESIMPULAN

Konsepsi teoritis desa menurut para sarjana menyatakan bahwa desa adalah satuan terkecil dari struktur pemerintahan. Karena itu, undang-undang yang menyangkut desa dibuat oleh pemerintahan dengan memperhatikan konsepsi teoritis, sehingga konsepsi legal tentang desa bisa memberikan otonomi sejalan dengan undang-undang otonomi daerah yang dibuat sejak masa reformasi dengan kewenangan dan kemandirian yang lebih besar untuk mencapai masyarakat makmur dan sejahtera di pedesaan.

### DAFTAR PUSTAKA

- HR, Syaukani. (1984). *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah, Gerakan Pengembangan Peberdayaan Kutai, Lembaga Ilmu Pengetahuan, Kabupaten Kutai Kalimantan Timur*. Jakarta: Overseas Office.
- Osborne, David. (1996). *Hasil terjemahan dalam bukunya "Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government", East Lansing, Michigan*.
- Soekamto, Soerjono, Mamuji, Sri. (1995). *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Waristono, Saddu (2001). *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*. Jatinangor- Sumedang: Alqaprint,
- Wijaya, HAW, (2004). *Otonomi desa merupakan otonomi yang asli Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 1 Huruf (o) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah Kutai, Lembaga Ilmu Pengetahuan, Kabupaten Kutai Kalimantan Timur, 2000*.
- Zakaria, Y. (2005). *Pemulihan Kehidupan Desa dan UU Tahun 1999, Dalam Desentralisasi, globalisasi, dan Desentralisasi lokal*. Jakarta: LP3S.