

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk dapat terlaksananya otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab dibuat pembagian daerah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1) yaitu "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang". Sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut maka diundangkanlah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah.

Keberadaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan angin baru untuk kehidupan pemerintahan di Indonesia yang reformatif, transparan dan profesional dalam mengelola proses-proses pembangunan dan pemerintahan. Bahkan telah memberikan harapan akan jaminan untuk melaksanakan pemerintahan dan pembangunan daerah yang optimal, dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Hal tersebut dikarenakan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 secara jelas dan tegas memberikan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah.

Dengan pemberian otonomi yang demikian daerah akan lebih mampu melaksanakan pembangunan yang desentralistik, yakni pembangunan daerah yang senantiasa berorientasi dan mempertimbangkan karakteristik daerah, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Pembangunan yang terdesentralisasi sudah barang tentu akan lebih dinamis, efektif dan inovatif, karena akan lebih cepat merespon aspirasi dan tuntutan masyarakat. Pengembangan desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintah daerah, merupakan aspek yang sangat menentukan untuk menciptakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat yang berkesinambungan.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang juga mengatur mengenai desa menegaskan, desa sebagai kesatuan masyarakat hukum 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 dalam kabupaten, dengan pengertian tersebut sangat jelas bahwa undang-undang ini memberikan dasar menuju *self governing community* yaitu suatu komunitas yang mengatur dirinya sendiri . Dengan pemahaman bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sesuai kondisi dan sosial budaya setempat, maka posisi desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah. Selanjutnya dalam undang-undang ini ditegaskan bahwa landasan pemikiran pengaturan Pemerintahan Desa adalah:

1. *Keanekaragaman*, memiliki makna bahwa istilah desa dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, seperti Nagari, Negri, Kampung, Lembang, Pamusungan, Huta, Bori, atau Marga. Hal ini berarti pola penyelenggaraan Pemerintahan Desa akan menghormati sistem nilai bernegara.
2. *Partisipasi*, memiliki makna bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat merasa bersama sebagai sesama warga desa.
3. *Otonomi asli*, memiliki makna bahwa kewenangan Pemerintahan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat didasarkan pada hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat, namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan modern.
4. *Demokratisasi*, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasi dan diaggregasi melalui Badan Permusyawaratan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan sebagai mitra Pemerintah Desa.
5. *Pemberdayaan Masyarakat*, memiliki makna penyelenggaraan Pemerintahan Desa diabdikan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program, dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan

kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.¹

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur hal-hal mendasar mengenai pembentukan, penghapusan dan atau penggabungan desa, susunan organisasi pemerintahan desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga lain, keuangan desa, dan kerjasama antar desa. Dalam rangka perwujudan demokrasi di tingkat desa diadakan Badan Permusyawaratan Desa yang berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan melakukan pengawasan dalam hal penetapan dan pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan kebijakan yang ditetapkan oleh kepala desa. Keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa direkrut melalui pemilihan oleh penduduk desa setempat dari calon-calon yang memenuhi persyaratan pimpinan Badan Permusyawaratan Desa. Kepala desa dalam kedudukan sebagai kepala pemerintahan bertanggungjawab kepada rakyat melalui Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada Bupati.

Dengan dipertegasnya desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan sosial budaya masyarakat setempat, berarti terbuka peluang untuk tumbuh dan berkembangnya lembaga-lembaga kemasyarakatan sesuai kebutuhan dan kondisi sosial budaya setempat. Lembaga-lembaga

¹ HAW Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat, dan Utuh*, Rajawali Pers Divisi Buku Perguruan Tinggi PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003 hlm. 36-37.

kemasyarakatan dimaksud merupakan mitra dari Pemerintahan Desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat.

Sumber pendapatan asli desa merupakan sumber keuangan desa yang digali dari dalam wilayah desa yang bersangkutan yang terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah. Pendapatan asli desa dipungut berdasarkan peraturan desa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa diharapkan dapat menumbuhkan prakarsa dan kreativitas masyarakat serta mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia, sehal desa mampu mengembangkan dan memberdayakan potensi desa dalam meningkatkan pendapatan desa pada gilirannya menghasilkan masyarakat desa yang berkemampuan untuk mandiri. Berkenaan dengan itu, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah membuka peluang kepada Pemerintahan Desa untuk menggali sumber-sumber pendapatan yang cukup potensial dengan berdasarkan ketentuan yang ada, antara lain dengan pendirian Badan Usaha Milik Desa, bekerjasama dengan pihak ketiga dan kewenangan melakukan pinjaman.

Berdasarkan uraian diatas penulis memilih judul: “Peranan Kepala Desa Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Desa Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Di Desa Cibenda”

² H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm 64.

B. Batasan Masalah

Penelitian ini ditujukan untuk mencoba melihat bagaimana peranan kepala desa dalam rangka pelaksanaan otonomi desa menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, akan tetapi mengingat terbatasnya dana, waktu, serta pengetahuan yang dimiliki oleh peneliti, maka penelitian ini dibatasi dengan mengambil satu sampel desa saja, di sini peneliti mengambil lokasi penelitian di Desa Cibenda yang berada di wilayah Kecamatan Parigi Kabupaten Ciamis Propinsi Jawa Barat.

C. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: bagaimana peranan kepala desa dalam rangka pelaksanaan otonomi desa menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 di Desa Cibenda?

D. Tinjauan Pustaka

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pemberian kewenangan otonomi kepala daerah yang terdiri dari daerah propinsi dan daerah kabupaten dan kota yaitu untuk daerah propinsi diberikan kewenangan secara terbatas yang meliputi kewenangan lintas kabupaten dan kota dan kewenangan

yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya.

Kewenangan untuk daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. 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. Di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.³

Otonomi nyata dalam artian bahwa pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin Daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.⁴

Otonomi yang bertanggung jawab yang dimaksud 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.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan

³ H. Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2004, hlm 37-38.

⁴ Timur Mahardika, *Strategi Tiga Kaki dari Pintu Otonomi Daerah Menuju Keadilan Sosial*, Lapera Pustaka Utama, 2001, hlm. 70.

memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan otonomi Daerah. Pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah tergantung kepada kemampuan para penyelenggara negara pada tingkat pusat dan daerah dalam mempersiapkan ketentuan pelaksanaan dan mempersiapkan sumber daya manusia (SDM) sebagai pelaksanaan dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Namun demikian tidak boleh mengabaikan bahwa ada prasyarat yang harus dipenuhi sebagai daerah otonom, yaitu:

1. adanya kesiapan SDM aparatur yang berkeahlian.
2. adanya sumber dana yang pasti untuk membiayai berbagai urusan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat sesuai kebutuhan dan karakteristik daerah.
3. tersedianya fasilitas pendukung pelaksanaan pemerintah daerah.
4. bahwa otonomi daerah yang ditetapkan adalah otonomi daerah dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵

Urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggungjawab daerah sepenuhnya. Dengan kata lain, menjadi urusan rumah tangga daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan maupun segi pembiayaannya. Demikian juga perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Dekonsentrasi adalah pelimpahan namun obyeknya bukan urusan

⁵ HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah & Daerah Otonom*, Rajawali Pers Divisi Buku Perguruan Tinggi PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm 15-16.

pemerintahan seperti pada desentralisasi melainkan “wewenang” yaitu wewenang untuk melaksanakan urusan pemerintahan, yang memberikan pelimpahan adalah Pemerintah Pusat, Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal yang lebih tinggi, yang mendapatkan pelimpahan wewenang adalah pejabat-pejabat pusat yang ada di Daerah.

Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh Pemerintah kepada pejabat di daerah berdasar asas dekonsentrasi tetap menjadi tanggungjawab Pemerintah Pusat. Tanggungjawab yang tidak beralih itu meliputi perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaan.

Unsur pelaksanaan asas dekonsentrasi adalah instansi vertikal di daerah yang bernaung sebagai wakil dan perangkat Pemerintah Pusat, bertugas melaksanakan koordinasi seluruh instansi vertikal yang ada di daerah, tetapi kebijaksanaan atas pelaksanaan urusan dekonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melapor pelaksanaannya kepada yang menugaskan.

Tugas pembantuan merupakan kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Kewenangan ini mengenai tugas

melaksanakan sendiri atas biaya dan tanggungjawab dari pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.

Tugas Pembantuan yang dimaksud adalah murni tugas untuk membantu dan bukan untuk menghapus dualisme pemerintahan dan bukan pula sebagai pengganti asas dekonsentrasi dalam sistem otonomi nyata dan seluas-luasnya. Penempatan posisi desa yang otonom, dengan sendirinya memberikan peluang bagi desa untuk tumbuh secara wajar, menampung dan merealisasikan kepentingan masyarakat setempat.⁶

Jabatan Kepala Desa merupakan jabatan yang politis, mengingat Kepala Desa memainkan peranan yang teramat vital dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa, pelaksanaan pembangunan desa dan pelayanan terhadap masyarakat.

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui peranan kepala desa dalam rangka pelaksanaan otonomi desa menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 di Desa Cibenda.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi kepala desa dalam rangka pelaksanaan otonomi desa menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 di Desa Cibenda.

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi ilmu pengetahuan, yaitu untuk menambah pengetahuan di bidang Hukum Tata Negara, khususnya peranan kepala desa dalam rangka pelaksanaan otonomi desa di Desa Cibenda menurut Undang-undang

⁶ Timur Mahardika, *Otonomi Versi Negara*, Laveira Pustaka Utama, 2000, hlm 126.

Nomor 32 Tahun 2004, serta menjadi sumbangan pada Ilmu Pengetahuan khususnya Hukum Tata Negara, serta memberi sekedar pengetahuan kepada masyarakat tentang hal-hal yang berhubungan dengan pelaksanaan otonomi desa.

2. Bagi pembangunan negara hasil penelitian ini dimaksudkan untuk dijadikan saran-saran kepada Pemerintah Desa dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan otonomi, khususnya dalam peranan kepala desa dalam rangka pelaksanaan otonomi desa.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

- a. Penelitian kepustakaan yaitu dengan membaca dan mempelajari buku-buku, literatur-literatur, peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan obyek penelitian.

- b. Penelitian Lapangan

Mengadakan penelitian lapangan di Desa Cibenda dengan cara wawancara langsung dengan responden.

2. Lokasi penelitian dan responden

- a. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di Desa Cibenda yang berada di wilayah Kecamatan Parigi Kabupaten Ciamis Propinsi Jawa Barat.

- b. Responden

1. Kepala Desa Cibenda

2. Sekretaris Desa Cibenda
 3. Ketua BPD Desa Cibenda atau Wakil Ketua BPD Desa Cibenda dan beberapa anggota BPD Desa Cibenda
 4. Ketua RW dan RT yang ada di Desa Cibenda
3. Teknik dan alat pengumpulan data

a. Studi Pustaka

Teknik ini dilakukan dengan cara mencari sumber data yaitu dengan membaca dan mempelajari data sekunder yang memiliki kekuatan mengikat ke dalam dan dibedakan dalam:

- a) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari:

- ✓ Norma atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945
- ✓ Peraturan perundang-undangan: Undang-undang, peraturan daerah, peraturan desa

- b) Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya Rancangan Peraturan Desa

- c) Bahan hukum tersier, yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder misalnya kamus-kamus hukum untuk memperoleh informasi yang terbaru dan berkaitan erat dengan permasalahannya.

b. Studi Lapangan

Teknik ini dilakukan dengan cara mengumpulkan dan mempelajari data primer di lapangan. Dengan menggunakan metode wawancara langsung. Metode wawancara langsung adalah dengan melakukan dialog langsung dengan para tokoh-tokoh masyarakat yang dijadikan responden dalam penelitian ini.

Teknik pengambilan sampel yaitu menggunakan Non Random Sampling artinya tidak semua anggota sampel mempunyai kesempatan yang sama untuk di jadikan sampel.

Metode yang digunakan adalah Purposive Sampling yang artinya suatu cara pengambilan sampel yang dilaksanakan berdasarkan kriteria-kriteria tertentu dengan unsur-unsur yang hendak diteliti.

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian selanjutnya disusun secara sistematis, logis dan yuridis untuk mendapatkan gambaran umum tentang peranan Kepala Desa dalam rangka pelaksanaan otonomi desa di Desa Cibenda.

5. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam laporan penelitian ini adalah analisis yuridis kualitatif. Bersifat yuridis yaitu menganalisa data dengan menggunakan dan mengacu pada ketentuan perundangan yang berlaku. Data diolah dan dianalisa secara kualitatif dengan logika berpikir induktif. Induktif yaitu cara berpikir mulai dari yang bersifat khusus kemudian menarik kesimpulan yang bersifat umum.