

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijaksanaan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah, khususnya kabupaten dan kota. Hal ini ditempuh dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan percepatan pembangunan daerah, dan pada akhirnya diharapkan pada penciptaan cara berpemerintahan yang baik.

Otonomi daerah yang dicanangkan diharapkan akan mempercepat pertumbuhan dan pembangunan daerah, di samping menciptakan keseimbangan pembangunan antar daerah di Indonesia. Kebijakan yang sentralistik dampaknya sudah dapat diketahui, yaitu ketimpangan antar daerah, terutama antara Jawa dan luar Jawa dan antara Indonesia bagian barat dan Indonesia bagian timur. Akan tetapi, pembangunan daerah tidak akan datang dan terjadi dengan begitu saja. Pembangunan di daerah baru akan berjalan apabila sejumlah prasyarat dapat dipenuhi, terutama oleh para penyelenggara pemerintahan di daerah.

Pemberian otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab maka pemerintah daerah akan memiliki kewenangan yang utuh. Dalam pengertian seluruh kewenangan Pemerintah Pusat yang telah didesentralisasikan akan diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.¹

Penggantian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dilakukan karena dua alasan yang sangat mendasar yaitu:²

- (1) Terjadi berbagai perubahan dalam pengaturan ketatanegaraan terutama setelah diamandemennya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan diundangkannya berbagai peraturan perundang-undangan baru dalam bidang politik seperti UU Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik, UU Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu, UU Nomor 22 Tahun 2003 Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD, UU bidang keuangan seperti UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, UU Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara;
- (2) Penyelesaian berbagai permasalahan dalam perjalanan otonomi daerah selama tiga tahun terakhir ini seperti;
 - a. Isue mengenai pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan yang selama ini belum secara tegas kriterianya. Secara empirik telah terjadi kerancuan dan tarik menarik kewenangan antar tingkat pemerintahan dan kalau ini berlangsung terus akan menghambat kinerja pemerintah secara keseluruhan,

² Edward Berlin Sitorus, *Pemahaman Singkat Tentang Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pengganti Undang-Undang Nomor 22 Thn 1999 Dan Pengaturan Mengenai Kecamatan-Desa -Kelurahan Serta Pokok Pokok Pikiran Tentang Rpp Mengenai Desa Sebagai Perubahan Atas PP Nomor 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa*, Makalah disajikan didalam forum Sosialisasi UU Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999, yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal PMD-Departemen Dalam Negeri tanggal 12 Oktober 2004 di Jakarta, hlm 1

- b. Isue mengenai hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota. Secara empirik banyak terjadi kurang harmonisnya hubungan antara kedua tingkatan pemerintahan tersebut akibat implikasi dari pengaturan yang tidak jelas dan tegasnya mengenai kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah.
- c. Isue kepegawaian yang sering menimbulkan ego kedaerahan yang sempit dan sulitnya mutasi pegawai negeri sipil daerah. Padahal kita menyadari bahwa pegawai negeri sipil adalah merupakan alat perekat bangsa,
- d. Isue pemilihan kepala daerah yang ditengarai sering menjadi sumber konflik horisontal di daerah dan merebaknya politik uang.
- e. Isue pemerintahan Desa. Selama ini banyak terjadi konflik antara Kepala Desa dengan Badan Perwakilan Desa karena terjadinya intrusi dari praktek yang terjadi ditingkat kabupaten/kota yang kemudian diadopsi di desa, akibatnya kehidupan musyawarah berubah menjadi arena kompetisi dan lain sebagainya.

Dengan direvisinya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, terdapat beberapa persoalan khususnya mengenai desa, yaitu :³

1. Dirubahnya BPD menjadi BAMUDES, telah mengurangi hak-hak masyarakat desa untuk berdemokrasi (melakukan pemilihan langsung).

³ Forum Pengembangan Pembaharuan Desa, Rangkuman Hasil Konsultasi Publik di Daerah, <http://www.forumdesa.org>, 4 November 2004, hlm 2.

2. Model “penunjukan” sekelompok orang untuk menentukan siapa yang akan menjadi BAMUDES, adalah cara-cara lama, dimana pemerintahan lebih menunjukkan kekuasaannya daripada memberikan peluang bagi masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya. Peluang perempuan untuk duduk di BAMUDES juga akan menjadi kecil, apalagi dalam kehidupan masyarakat desa, kaum perempuan jarang sekali diakui sebagai tokoh.
3. Kekuasaan Kepala Desa menjadi sangat besar dan memberi peluang untuk otoriter. Apalagi Kepala Desa tidak bertanggungjawab kepada masyarakat (melalui BPD) tetapi bertanggungjawab kepada pemerintah di atasnya (Camat atau Bupati).
4. Sekdes yang ditetapkan dari PNS, merupakan masalah tersendiri yang mempunyai potensi konflik antara Kepala Desa dengan sekdesnya. Meskipun mungkin akan lebih baik, karena dianggap lebih bertanggungjawab karena digaji.

Ada beberapa perubahan yang cukup mendasar dalam UU No. 32

Tahun 2004 khususnya yang mengatur tentang desa, antara lain :

- a. Pasal 202 ayat 1 dan 3, dimana pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa, serta sekretaris desa yang diisi dari pegawai negeri sipil.
- b. Pasal 204 tentang masa jabatan kepala desa selama 6 tahun.
- c. Dihapuskannya BPD dan diganti dengan Badan Permusyawaratan Desa/Bamusdes. (Pasal 209 dan 210)

d. Pasal 212 ayat 2 yang mengatur tentang pemilihan kepala desa

e. Pasal 212 ayat 5, dimana pengelolaan keuangan desa hanya dilakukan oleh kepala desa.

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana perbandingan kewenangan dan pertanggung jawaban Kepala Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut dapat dikemukakan perumusan masalah sebagai berikut: Bagaimanakah perbandingan kewenangan dan pertanggungjawaban Kepala Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004?

C. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji perbandingan kewenangan dan pertanggungjawaban Kepala Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Pengetahuan

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan data yang akurat mengenai objek yang diteliti sebagai bahan dasar penulisan naskah hukum sebagai

syarat memperoleh gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

2. Bagi Pembangunan

Untuk menambah bahan bacaan di bidang Hukum Tata Negara khususnya mengenai perbandingan kewenangan Kepala Desa dan Pertanggungjawaban Kepala berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

E. Tinjauan Pustaka

Berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, terdapat pengertian tentang Desa. Dalam Pasal 1 huruf o, yang dimaksud dengan Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat masyarakat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan Nasional dan berada di daerah kabupaten. Adapun Undang-undang ini menghapus Undang-undang sebelumnya yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah menitikberatkan pelaksanaan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah Kabupaten dan Kota. Pemerintahan Desa sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintah kabupaten dalam penyelenggaraan pemerintahan

merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah sehingga desa memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat.

Bagir Manan mengatakan bahwa desa sebagai kesatuan pemerintahan yang demokratis dapat menjadi model pengembangan demokrasi seperti permusyawaratan, kolektifitas, kekeluargaan dan lain sebagainya.⁴

Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten. Dalam pelaksanaannya membutuhkan kerangka penyelenggaraan pemerintah dalam sebuah aturan hukum. Maksud tersebut dalam pengaturannya lebih ditekankan pada keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat.⁵

Peranan Pemerintah Desa sesungguhnya merupakan cermin atas sejauh mana aturan demokrasi diterapkan dalam pemerintahan desa sekaligus merupakan ujung tombak implementasi kehidupan demokrasi bagi segenap warganya.

Menurut Angger Jati Wijaya mengatakan bahwa syarat yang harus dipenuhi bagi peran desa untuk memandu warganya dalam menerapkan kehidupan keseharian pemerintah desa, karena bagaimanapun juga desa adalah etalase dari prakteknya sistem demokrasi dari pemerintah yang dari sana kemudian rakyat bisa melihat, bercermin dan sekaligus mendapatkan dasar pijakan bagi integrasi sistem nilai demokrasi dalam kehidupan sehari-hari.⁶

⁴ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) UII, Yogyakarta, hlm. 159.

⁵ Angger Jati Wijaya, dkk, 2001, *Reformasi Tata Pemerintahan Desa Menuju Demokrasi*, Yapika dan Forum L.SM Yogyakarta, hlm 6. ;

⁶ *Ibid*

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di desa, Badan Perwakilan Desa memiliki peranan yang sangat penting dalam rangka mewujudkan demokrasi di desa. Badan Perwakilan Desa sebagai pengawas atas segala kebijakan Kepala Desa serta mitra Kepala Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam pengangkatannya haruslah benar-benar dari hasil aspirasi masyarakat. Pemberdayaan Badan Perwakilan Desa sangat dibutuhkan guna lebih menghidupkan penyelenggaraan pemerintah desa sesuai dengan asas demokrasi. Badan perwakilan desa harus menyampaikan aspirasi masyarakat karena sebagai lembaga yang mewakili aspirasi masyarakat.

Duduknya lembaga perwakilan Desa, baik karena pengangkatan/ penunjukan maupun melalui pemilihan umum dan Kepala Desa melalui Pemilihan Umum, mengakibatkan timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakilinya.

Menurut Gilbert Abcarian ada 4 (empat) tipe mengenai hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya yaitu:⁷

- a. Si wakil bertindak sebagai “wali” (*trustee*), si wakil bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangan sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya
- b. Si wakil bertindak sebagai “utusan” (*delegate*), si wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya
- c. Si wakil bertindak sebagai “*politico*”, si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali (*trustee*) dan ada kalanya bertindak sebagai utusan (*delegate*) tindakannya tergantung pada isu yang dibahas.
- d. Si wakil bertindak sebagai “partisan”, si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai (organisasi) si wakil.

⁷ Moh. Koesoedi, 1994, *Ilmu Negara: Catatan Kritis (Edisi Revisi)*, PT. Graha Media Pratama

Teori Mandat dapat dibedakan menjadi 3 yaitu: ⁸

1. Mandat Imperatif, lembaga perwakilan bertindak dan berbuat melaksanakan perintah yang diberikan, mandataris tidak dapat berbuat lain dari pada yang diinstruksikan.
2. Mandat bebas si mandataris (lembaga perwakilan) dapat berbuat bebas tanpa menanti instruksi. Hal ini dikarenakan anggapan bahwa mandataris adalah orang yang dipercayakan dan terpilih serta mempunyai kesadaran masyarakat yang diwakilinya.
3. Mandat representatif, menurut teori ini lembaga perwakilan merupakan suatu kesatuan, rakyat memilih dan memberikan mandat kepada lembaga perwakilan, sehingga si wakil secara individu tidak ada hubungan dan pertanggungjawaban kepada pemilihnya.

Menurut Hoogerwerf hubungan antara si wakil dengan masyarakat yang memilihnya ada 5 model yaitu: ⁹

1. Model delegasi (utusan), dalam model ini parlemen sebagai wakil rakyat hanya tunduk dan menjalankan perintah dari yang diwakilinya (pemilih)
2. Model wali (*trustee*) sebagai wali maka parlemen dapat bertindak lebih bebas atas prakarsanya sendiri. Ia dapat bertindak sebagai layaknya fihak yang diberi kuasa.
3. Model Politicas, dalam model ini parlemen kadang-kadang bertindak sebagai kuasa yang mempunyai kebebasan, namun kadang-kadang bertindak sebagai utusan, dimana ia harus tunduk dan patuh dari instruksi yang diwakilinya (masyarakat pemilih)
4. Model Kesatuan, disini anggota parlemen dipandang sebagai wakil seluruh rakyat. Jadi bukan dipandang sebagai wakil golongan dimana ia berasal
5. Model difersivikasi (penggolongan), anggota parlemen dalam hal ini dilihat sebagai wakil dari kelompok teritorial, kelompok sosial ataupun aliran politik tertentu

Dalam peraturan pelaksanaannya yaitu Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa Pasal 35 menyebutkan:

- 1) Badan Perwakilan Desa sebagai badan perwakilan merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila

⁸ Zamzuri, 1998. *Teori Umum Tentang Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm 142

⁹ *Ibid*, hlm 200-201

- 2) Badan Perwakilan Desa berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah desa

Pada dasarnya semua fungsi Badan Perwakilan Desa adalah untuk mengembalikan desa seperti pada asal usulnya terdahulu yaitu sebagai satu kesatuan wilayah yang mempunyai otonomi sendiri, dengan kontrol dari bawah yaitu rakyat desa itu sendiri.

Berdasarkan Pasal 209 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa: “Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat”

Selanjutnya Pasal 210 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa :

- (1) Anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah mufakat
- (2) Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa
- (3) Masa jabatan anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan

- (4) Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan Badan Perwakilan Desa diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa menyatakan bahwa :

- (1) Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa mempunyai wewenang :
- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
 - b. mengajukan rancangan peraturan desa;
 - c. menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
 - d. menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
 - e. membina kehidupan masyarakat desa;
 - f. membina perekonomian desa;
 - g. mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
 - h. mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan

- i. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengertian laporan pertanggungjawaban kepala desa adalah suatu laporan yang dibuat dan dipertanggungjawabkan kepala desa kepada rakyatnya melalui rapat BPD dalam jangka waktu sekurang-kurangnya sekali dalam setahun pada masa setiap akhir tahun anggaran serta dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota BPD.¹⁰

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian kepustakaan yaitu dengan cara membaca buku-buku, peraturan perundang-undangan, surat kabar, majalah yang kesemuanya berhubungan dengan penelitian.

2. Bahan atau materi penelitian

Bahan kepustakaan terdiri dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan literatur yang mendukung penelitian. Materi penelitian ini dapat digolongkan sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer yaitu terdiri dari Peraturan Perundang-undangan termasuk norma dasar, peraturan dasar.

- 1) Undang-Undang Dasar 1945

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

- 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Pengaturan Mengenai Desa
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang desa
- 6) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu literatur-literatur dan pembahasan yang berkaitan dengan penelitian tentang perbandingan kewenangan dan pertanggungjawaban Kepala Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- c. Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder

3. Teknik pengumpulan data

Penelitian kepustakaan dengan studi pustaka yaitu mempelajari Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, buku-buku dan artikel yang berkaitan dengan materi yang diteliti

4. Teknik Pengolahan Data

Pengolahan data dilakukan dengan cara melakukan klasifikasi data, dengan cara data yang telah terkumpul lalu diklasifikasikan, sehingga

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 dapat dibandingkan dengan cermat, sistematis dan logis.

5. Analisis Data

Analisis data pada penelitian ini dilakukan dengan cara data yang diklasifikasikan itu dianalisis berdasarkan cara kualitatif. Analisis data ini bertujuan untuk mengeksplorasi perbandingan kewenangan dan pertanggungjawaban Kepala Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.