



**KAJIAN KEBIJAKAN TENTANG PEMERINTAHAN
DESA MENURUT UU NOMOR 22 TAHUN 1999**

**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
PERWAKILAN JAWA BARAT
2000**



**KAJIAN KEBIJAKAN TENTANG PEMERINTAHAN
DESA MENURUT UU NOMOR 22 TAHUN 1999**

**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
PERWAKILAN JAWA BARAT
2000**

ABSTRAK

KAJIAN KEBIJAKAN TENTANG PEMERINTAHAN DESA MENURUT UU NOMOR 22 TAHUN 1999

vii + 125 halaman + lampiran

Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagai pengganti UU Nomor 5 Tahun 1974 mempunyai implikasi terhadap, perubahan berbagai tatanan kehidupan di Daerah, termasuk penyelenggaraan pemerintahan desa. Desa tidak lagi sebagai suatu wilayah administratif, yang merupakan kepanjangan pemerintah pusat, namun merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi luas. Atas dasar itu, kajian ini mencoba mengungkap berbagai implikasi tersebut, dengan tujuan untuk merumuskan konsep dan praktik kebijakan tentang pemerintahan desa yang efektif dan efisien di satu pihak, dan serasi dengan kepentingan pemerintah kabupaten, propinsi, serta pusat di lain pihak.

Metode yang digunakan adalah gabungan antara deskriptif dengan eksploratif, yang dilakukan di beberapa desa sampel yang mewakili desa teritorial/maju/modern atau desa Swasembada, desa semi teritorial/campuran atau desa Swakarya, dan desa tradisional/genealogis atau desa Swadaya. Desa-desa tersebut dipilih dari Propinsi Jawa Barat, Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat dan Sumatera Utara. Dari masing-masing propinsi ditetapkan satu kabupaten dengan budaya daerah yang kuat. Dari masing-masing kabupaten dipilih tiga Desa yang masing-masing mewakili satu kategori.

Hasil penelitian menunjukkan: *Pertama*, sebagai konsekuensi dari prinsip residual dalam penentuan kewenangan desa, maka hubungan kewenangan desa akan berbanding terbalik dengan kewenangan daerah kabupatennya, semakin besar kewenangan daerah kabupaten, maka otonomi desa semakin menyurut. *Kedua*, sebagai dampak kebijakan masa lalu, yang menghilangkan kemandirian desa, maka sampai saat ini masih sulit untuk menghilangkan ketergantungan desa kepada pemerintahan di atasnya. *Ketiga*, bentang dan proporsi otonomi khusus untuk masing-masing desa berbeda-beda.

Atas dasar temuan tersebut, maka ada tiga alternatif dalam penyelenggaraan otonomi desa. *Pertama*, otonomi desa harus segera dilaksanakan sekurang-kurangnya untuk 4 hak dasar (memilih pemimpinnya; memiliki dan mengelola kekayaan sendiri; membuat aturan hukum sendiri; mengangkat, menggaji, dan memberhentikan pegawainya sendiri). *Kedua*, otonomi desa dilaksanakan secara bertahap disesuaikan dengan kondisi masing-masing desa. *Ketiga*, otonomi desa hanya terbatas pada fungsi pengelolaan dan administratif, sedangkan fungsi pendanaan dipegang oleh kabupaten.

Selain itu, kebijakan untuk masing-masing tipe desa harus dibedakan. Bagi desa-desa tradisional, perlu segera dikembalikan hak-hak dasarnya. Bagi desa-desa yang sudah modern, perlu dipertimbangkan sejauh mana otonomi desa itu dapat menjadikan kehidupan di desa lebih ekonomis, terbuka, dan memiliki pertanggung jawaban pada publiknya. Bagi kelompok desa semi tradisional, perlu jaminan terhadap adanya harmoni antara tatanan adat istiadat dari nilai organisasi kemasyarakatan yang bersifat informal dengan sistem organisasi pemerintahan yang formal.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Illahi rabbi yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah kepada seluruh makhluk di muka bumi ini. Atas ijin-Nya pula, laporan kajian tentang *"Prospek Pemerintahan Desa menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 Serta Implikasinya sebagai Wilayah Otonomi Khusus"* dapat kami selesaikan.

Kajian ini dipandang memiliki nilai yang cukup strategis, khususnya dalam memaknai otonomi daerah (termasuk di dalamnya otonomi desa) yang menjadi semangat dari UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang akan segera diberlakukan mulai Tahun Anggaran 2001. Makna kajian ini semakin penting adanya, sebab pada kenyataannya perubahan paradigma dalam pemerintahan daerah ini tidak serta merta diikuti secara otomatis oleh seluruh tatanan nilai yang ada di daerah. Untuk itu maka kajian ini sekaligus rekomendasi kebijakan yang dihasilkannya diharapkan mampu memberikan sumbangan bagi semua pihak dalam mempersiapkan otonomi desa tersebut.

Walaupun tentu saja sebagai satu kajian, disadari bahwa hasil kajian ini tentu memiliki kekurangan, sebagai akibat dari keterbatasan kami dalam menghadapi berbagai hambatan yang ada. Untuk tak lupa kami mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu kelancaran proses kajian ini dari sejak awal hingga selesai, khususnya para nara sumber dan responden yang telah memberikan

masukan yang bermanfaat. Dan tak lupa kepada Ibu Kepala LAN Perwakilan Jawa Barat, kami sampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga pula.

Akhirnya kami berharap bahwa hasil kajian ini tidak sekedar menjadi alasan dan kepentingan yang bersifat pertanggungjawaban semata, namun lebih dari itu akan memiliki manfaat yang lebih jika dapat dijadikan sebagai salah satu pertimbangan dalam merumuskan dan mengimplementasikan sebuah kebijakan.

*Wabilahittaufiq wal hidayah
Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

Bandung, Desember 2000

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	v
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Pokok Permasalahan	2
1.3 Maksud dan Tujuan	2
1.4 Ruang Lingkup Kajian	3
1.5 Kerangka Pemikiran dan Desain Penelitian.....	4
BAB II KONSEPSI PEMERINTAHAN DAN OTONOMI DESA....	16
2.1 Sejarah Konsep Pemerintahan Desa.....	16
2.2 Konsepsi Pemerintahan Desa Dalam Undang-undang Terbaru	21
2.3 Tinjauan Tentang Klasifikasi/Tipologi Desa.....	25
2.4 Konsepsi Otonomi Desa	30
2.5 Tinjauan Terhadap Penelitian Yang Relevan.....	34
BAB III METODE PENELITIAN.....	38
3.1 Metode Penelitian.....	38
3.2 Populasi dan Sampel	39
3.2 Analisis Data dan Pembahasan.....	40
3.4 Anggaran Biaya dan Jadual Kegiatan.....	40
BAB IV GAMBARAN UMUM PERSEPSI RESPONDEN TENTANG KESIAPAN OTONOMI DESA	42
4.1 Responden Penelitian.....	42
4.2 Proses dan Pelaksanaan Penelitian.....	42

4.3 Persepsi Responden Tentang Kesiapan Otonomi Desa....	44
A. Aspek Kelembagaan.....	45
B. Aspek Ketatalaksanaan.....	51
C. Aspek Sumber Daya Manusia.....	65
BAB V PROFIL KESIAPAN DAERAH DALAM MENYONGSONG OTONOMI DESA.....	71
5.1 Profil Kesiapan Daerah Propinsi Jawa Barat.....	71
5.2 Profil Kesiapan Daerah Propinsi Timur.....	79
5.3 Profil Kesiapan Daerah Propinsi Bali.....	85
5.4 Profil Kesiapan Daerah Propinsi Sumatera Barat.....	91
5.5 Profil Kesiapan Daerah Propinsi Nusa Tenggara Barat ...	97
BAB VI ANALISIS PROSPEK PEMERINTAHAN DESA SERTA IMPLIKASINYA SEBAGAI WILAYAH OTONOMI KHUSUS.....	106
6.1 Gambaran Umum Prospek Pemerintahan Desa.....	106
6.2 Prospek Otonomi Khusus Pada Desa Tradisional	110
6.3 Prospek Otonomi Khusus Pada Desa Semi Tradisional.....	112
6.4 Prospek Otonomi Khusus Pada Desa Modern.....	115
BAB VII PENUTUP	
7.1 Kesimpulan.....	118
7.2 Rekomendasi Kebijakan.....	120
DAFTAR KEPUSTAKAAN	123

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Perbandingan Ketentuan Pengaturan Tentang Pemerintahan Desa	24
Tabel 2.2	Perbandingan Tipologi Desa	29
Tabel 2.3	Perbedaan Otonomi Desa dan Otonomi Daerah.....	32
Tabel 2.4	Perbedaan Otonomi Desa dan Otonomi Daerah.....	33
Tabel 3.1	Daftar Daerah Sampel Penelitian.....	44
Tabel 4.1	Persepsi Responden Tentang Penentuan Struktur Organisasi Desa.....	46
Tabel 4.2	Persepsi Responden Tentang Fihak Yang Menentukan Nama Desa.....	48
Tabel 4.3	Persepsi Responden Tentang Peraturan Lembaga Desa.....	50
Tabel 4.4	Persepsi Responden Tentang Penyesuaian Istilah Desa dengan Adat Setempat.....	51
Tabel 4.5	Persepsi Responden Tentang Pengaturan Urusan Desa..	52
Tabel 4.6	Persepsi Responden Tentang Fihak Yang Mengeluarkan Pengaturan Urusan Desa.....	53
Tabel 4.7	Persepsi Responden Tentang Penyusunan APPKD oleh Kepala Desa dan BPD.....	55
Tabel 4.8	Persepsi Responden Tentang Fihak Yang Terlibat Penyusunan APPKD.....	56
Tabel 4.9	Persepsi Responden Tentang Peraturan Pemanfaatan Potensi dan Kekayaan Desa.....	57
Tabel 4.10	Persepsi Responden Tentang Fihak Yang Mengeluarkan Peraturan Pemanfaatan Potensi & Kekayaan Desa	58
Tabel 4.11	Persepsi Responden Tentang Pembangunan Desa.....	59
Tabel 4.12	Persepsi Responden Tentang Proses Penyusunan Perencanaan Desa.....	60

Tabel 4.13	Persepsi Responden Tentang Pelaksanaan, Pengawasan dan Pertanggungjawaban Pembangunan Desa.....	62
Tabel 4.14	Persepsi Responden Tentang Perlunya Alokasi Anggaran Untuk Gaji Aparat Desa.....	63
Tabel 4.15	Persepsi Responden Tentang Penyampaian Informasi Pertanggungjawaban Kepala Desa.....	64
Tabel 4.16	Persepsi Responden Tentang Pemilihan Kepala Desa.....	65
Tabel 4.17	Persepsi Responden Tentang Bentuk Kerjasama Dengan Kecamatan Dalam Pemilihan Kepala Desa.....	66
Tabel 4.18	Persepsi Responden Tentang Bentuk Kerjasama Dengan Kabupaten Dalam Pemilihan Kepala Desa.....	67
Tabel 4.19	Persepsi Responden Tentang Syarat Dalam Penentuan Kepala Desa.....	68
Tabel 4.20	Persepsi Responden Tentang Proses Penentuan Aparat Desa.....	70
Tabel 5.1	Jumlah Desa/Kelurahan di Propinsi Bali.....	86

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Perkembangan Paradigma Ottonomi Desa	13
Gambar 2	Desain Penelitian/Kajian Kebijakan	15

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perubahan kebijakan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah (termasuk pemerintahan desa) dari UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 5 tahun 1979 menjadi UU Nomor 22 Tahun 1999, membawa implikasi yang sangat besar. Salah satu implikasi tersebut adalah bahwa Desa tidak lagi sekedar merupakan wilayah administratif sebagai kepanjangan tangan pemerintahan Pusat di Daerah (pelaksana asas dekonsentrasi), tetapi lebih merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki otonomi luas.

Perubahan kebijakan ini dapat disebut sebagai reformasi administrasi negara pada tingkatan terendah, yang didasari oleh semangat untuk mengembangkan potensi dan keanekaragaman desa, memberdayakan partisipasi masyarakat, serta memperkuat fungsi dan peran kelembagaan lokal di desa yang bersangkutan. Disamping itu, perubahan ini diharapkan pula dapat mendorong proses demokratisasi dan kemandirian desa, sehingga terwujud cita-cita masyarakat sipil (*civil society*) yang ditopang oleh keberadaan aparatur pemerintah bersih, profesional, dan bertanggungjawab (*good government*).

Pada saat yang bersamaan, reformasi pemerintahan Desa ini jelas mensyaratkan perlunya langkah-langkah penyesuaian dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan desa, baik aspek hukum, kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia, keuangan, maupun sarana dan prasarannya. Aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan desa ini hingga kini belum memiliki kejelasan arah maupun bentuknya, sebab peraturan lama telah dicabut (UU Nomor 5 tahun 1979) sementara peraturan baru sampai saat ini belum selesai disusun.

Sebenarnya, jika mengacu kepada pasal 99 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 memberi kewenangan yang luas pada Desa, artinya, Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum diberi cukup peluang untuk mengembangkan potensi sumberdaya alam dan sumberdaya manusia untuk kemajuan desanya. Namun dilain

pihak, selama 32 tahun terakhir, justru kreatifitas desa sudah terbelenggu dari atas untuk serba seragam dan serba terarah. Perubahan yang sangat mendasar ini, bagi Desa sendiri tentu bukan hal yang mudah, terutama penyesuaian dari kebiasaan di atur menjadi mengatur diri sendiri.

Kondisi ini, akan menyebabkan praktek penyelenggaraan pemerintahan desa mengalami kehampaan hukum, yang dikhawatirkan akan menghambat fungsi pelayanan kepada masyarakat di wilayahnya. Oleh karena itu, kebijakan pemberian "otonomi" kepada desa ini perlu dikaji secara mendalam, khususnya implikasi yang ditimbulkan oleh penerapan kebijakan tersebut serta sekaligus antisipasi kebijakan apa yang dibutuhkan dalam mempercepat kesiapan Desa dalam menjalankan otonomi desa-nya.

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan pemikiran di atas, maka upaya melakukan kajian tentang pemerintahan desa berdasarkan kebijaksanaan yang baru, dapat dilaksanakan dengan bertitik tolak kepada pokok masalah yang dipandang sangat mempengaruhi efektifitas dan efisiensi pelaksanaan pemerintahan, yaitu:

1. Bagaimana bentuk otonomi yang sesuai diberikan pada Desa?
2. Bagaimana prospek pengembangan pemerintah Desa berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999?
3. Bagaimana peran yang harus dilakukan oleh pemerintah supradesa dalam membina pemerintah Desa?
4. Langkah apa yang perlu dilakukan baik oleh pemerintah pusat, propinsi, kabupaten/kota, maupun masyarakat desa dalam rangka mempersiapkan pelaksanaan otonomi desa?

1.3 Maksud dan Tujuan

Kajian kebijakan tentang pemerintahan Desa menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 ini dimaksudkan untuk memberi saran kepada pemerintah Pusat dalam merumuskan aturan-aturan

pelaksanaan yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan pemerintahan Desa.

Sedangkan yang menjadi tujuan kajian ini adalah untuk merumuskan konsep dan praktik kebijakan tentang pemerintahan desa yang efektif dan efisien di satu pihak, dan serasi dengan kepentingan pemerintah Kabupaten, Propinsi serta Pusat dalam konteks Negara Kesatuan RI.

Untuk dapat mencapai tujuan tersebut, maka penelitian ini diharapkan dapat mencapai sasaran-sasaran sebagai berikut :

1. Teridentifikasikannya bentuk otonomi Desa yang sesuai dengan kebutuhan masing-masing Desa?
2. Teridentifikasikannya berbagai kemungkinan yang akan muncul sehubungan dengan penerapan UU Nomor 22 Tahun 1999.
3. Konsep pembinaan atau penataan yang bagaimanakah yang diperlukan untuk mendorong penyelenggaraan pemerintahan Desa menurut UU Nomor 22 Tahun 1999?
4. Terumuskannya konsep pembinaan dan atau penataan aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia, keuangan, maupun sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999.

1.4 Ruang Lingkup Kajian Dan Hasil Yang diharapkan

Mengingat berbagai keterbatasan dalam melaksanakan kajian ini, sementara nilai validitas dan akurasi tetap harus dipelihara, maka perlu dilakukan pembatasan terhadap materi yang akan dijadikan obyek pengkajian. Hal ini juga diperlukan agar fokus kajian tetap terjaga sehingga seminimal mungkin akan dapat menghindari terjadinya bias dalam menarik kesimpulan yang diharapkan.

Adapun ruang lingkup yang akan menjadi fokus dalam kajian ini diarahkan pada masalah yang menyangkut konsep pembinaan yang perlu dilakukan dalam rangka pelaksanaan

otonomi di Desa, khususnya yang terkait dengan masalah kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumberdaya yang dimiliki.

Hasil yang diharapkan dan akan menjadi keluaran dari kajian ini adalah berupa **"Rumusan konsep pembinaan penyelenggaraan pemerintahan Desa yang otonom"**, yang dapat dijadikan sebagai bahan saran kebijaksanaan, baik pemerintah Pusat maupun pemerintah Daerah.

1.6 Kerangka Pemikiran Dan Desain Penelitian

Berdasarkan kerangka waktu (*time frame*), perkembangan otonomi pada kesatuan hukum masyarakat terkecil (Desa) mengalami pergeseran yang sangat fluktuatif, dimana pada satu saat Desa memiliki otonomi yang sangat luas (*most decentralized*), sedang di saat lain Desa tidak memiliki otonomi sama sekali dan hanya berstatus sebagai wilayah administratif (*most centralized*).

Pada awalnya, terbentuknya suatu komunitas bermula dari berkumpul dan menetapnya individu-individu di suatu tempat karena ter dorong oleh alasan-alasan yang mereka anggap sebagai kepentingan bersama. Alasan-alasan untuk membentuk masyarakat yang masih bersifat sederhana atau tradisional ini adalah pertama untuk hidup, kedua untuk mempertahankan hidupnya terhadap ancaman dari luar, dan ketiga untuk mencapai kemajuan dalam hidupnya (Kartohadikoesoemo, 1965 : 5).

Kumpulan individu-individu yang membentuk desa dan yang merupakan sebuah daerah hukum ini, secara alami memiliki otonomi yang sangat luas, lebih luas dari pada otonomi daerah-daerah hukum di atasnya yang lahir di kemudian hari, baik yang terbentuk oleh bergabungnya desa-desa dengan sukarela atau yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat. Otonomi atau kewenangan desa itu antara lain meliputi hak untuk menentukan sendiri hidup matinya desa itu, dan hak untuk menentukan batas daerahnya sendiri. Hal ini sesuai dengan pendapat Nasrun (dalam Ateng Syafrudin, 1999) yang menyatakan bahwa "desa mempunyai *rechtsbewustheid* (kesadaran hukum) sendiri, mereka merasa satu,

sehingga, semalum, merupakan kepentingan bersama yang nyata seperti mesjid, balai adat, hak atas tanah, dan sebagiannya”.

Selanjutnya Kartohadikoesomo (1965 : 214) menyebutkan bahwa masyarakat sebagai Daerah Hukum, menurut hukum adat mempunyai norma-norma sebagai berikut :

- Berhak mempunyai wilayah sendiri yang ditentukan oleh batas-batas yang sah.
- Berhak mengurus dan mengatur pemerintahan dan rumah tangganya sendiri.
- Berhak memilih dan mengangkat Kepala Daerahnya atau Majelis pemerintahan sendiri.
- Berhak mempunyai harta benda dan sumber keuangan sendiri.
- Berhak atas tanah sendiri, dan
- Berhak memungut pajak sendiri.

Berdasarkan otonomi desa yang mendapatkan landasan yuridis dalam *Regeringsreglement* 1854 pasal 71 itu, maka hak atas tanah sepenuhnya ada ditangan rakyat desa, tidak saja kekuasaan atas tanah pertanian, tetapi juga atas tanah yang belum digarap, hutan belukar dan gunung jurangnya (*sa-satebane sa-jurang perenge*).

Hak ulayat seperti ini oleh Van Vollenhoven dinamakan *beschikkingsrechts*, yakni hak kuasa desa yang dalam wilayahnya berhak mempergunakan tanah bagi kepentingan warganya atau kepentingan warga desa lain dengan terlebih dahulu membayar uang *recognitie* sebagai bukti bahwa dia disitu adalah orang asing atau sebagai *bulu bekti* / persembahan kepada pihak yang memiliki hak atas tanah itu.

Adapun bagi warga desa setempat, dapat mempergunakan tanah itu dengan hak-hak perorangan :

- Hak milik, hak yasan (*inlandsbezitsrecht*)
- Hak wenang pilih, hak mendahulu (*voorkeursrecht*)
- Hak menikmati hasil (*genootsrecht*)
- Hak pakai (*gebruiksrecht*) dan hak menggarap (*ontginningsrecht*)

- Hak imbalan jabatan (*ambtelijke profijsrecht*)
- Hak wenang beli (*naastingsrecht*). (Kartohadikoesoemo, 1965 : 233 ; Sudijat, 1981 : 6-8).

Dalam perkembangan selanjutnya terdapatlah satu gejala ketatanegaraan yakni berkembangnya komunitas sosial politik di atas kesatuan komunitas desa yaitu *Sima*, *Wisaya*, *Watak*, *Mandala*, dan pada masa kemudian lahirlah *Istana* sebagai pusat politik negara kerajaan. Dengan kata lain, terjadi proses penyatuan desa-desa menjadi wilayah yang lebih besar dan luas, yaitu negara kerajaan.

Peristiwa lahirnya kerajaan, menyebabkan otonomi desa mendapat pembatasan-pembatasan. Desa tidak lagi merupakan kesatuan yang otonom, tetapi menjadi kesatuan wilayah yang lebih luas tadi. Olh karenanya, meskipun pada prinsipnya hak pertuanan/ hak kuasa desa tetap berlaku, tetapi dalam lingkungan yang lebih luas itu desa dibebani hak pertuanan/ hak milik raja atas wilayahnya. Hak pertuanan raja ini dengan cara dipaksakan dapat mendesak kedudukan hak desa dan akhirnya mendapatkan tempat dalam hukum adat Jawa, bahwa tanah adalah milik raja.

Dalam masa-masa selanjutnya, otonomi desa menghadapi cobaan berat. Akan tetapi dengan dilaksanakannya Reorganisasi pemerintahan dan keagrariaan, maka desa kembali mempunyai kewenangan-kewenangan otonom. Dalam hal ini, Werner Roll (1983 : 45) menulis bahwa reorganisasi atau reformasi agraria yang dilaksanakan antara tahun 1912 dan 1918 menghasilkan aturan-aturan baru, yakni :

1. Penghapusan sistem feodal beserta tindakan-tindakan sewenang-wenang yang sudah membudaya.
2. Beberapa kesatuan tempat tinggal (desa ; dukuh ; kabekelan) digabung menjadi kesatuan administrasi baru seperti kelurahan atau desa praja.
3. Raja melepaskan hak-hak mereka atas sebagian terbesar dari tanah yang termasuk wilayah kesatuan administrasi ini, yang kemudian menjadi wewenang *anggadhu* (hak milik pribumi) anggota masyarakat desa.

4. Diadakan pembagian baru dari persil-persil tanah dan tanah garapan untuk penduduk desa dan disesuaikan pada kebutuhan tertentu dari usaha pertanian Belanda.

Dengan reformasi ini, tanah di wilayah kerajaan dapat diteribkan. Meskipun demikian, bagi tiap-tiap desa lagi-lagi 1/5 bagian dari tanah pertaniannya harus disediakan untuk areal lungguh, kas desa dan pituas atau pengarem-arem. Areal-areal yang dimaksudkan untuk kepentingan umum masyarakat desa ini mempunyai fungsi yang berbeda-beda.

Persil lungguh (bengkok) atau bidang tanah untuk keperluan dinas, diserahkan kepada pamong desa selama masa dinasnya sebagai ganti upah. Besarnya bagian tanah dinas ini diperinci menurut jumlah dan jabatan / tugas masing-masing pimpinan desa, yang biasanya terdiri dari Lurah, Carik (juru tulis), Kebayan (pesuruh desa), Ulu-ulu (petugas pengairan) dan Modin (petugas keagamaan).

Tanah kas desa (*bandha desa*) hasilnya digunakan untuk pembiayaan keperluan desa, sedangkan tanah pituas atau tanah pertanian bagi pensiunan digunakan untuk menyambung hidup para bekel yang habis masa jabatannya karena tindakan perombakan. Dalam perkembangannya, areal pituas kebanyakan dialihkan menjadi milik kas desa.

Selama tidak ada hak istimewa bagi Belanda, sisanya 4/5 bagian dari tanah garapan desa (bumi kongsen) dibagi-bagi menjadi persil-persil dan diberikan kepada pimpinan keluarga yang mampu bekerja sebagai hak milik atau hak pakai yang sudah ditetapkan, dan dapat diwariskan. Tiap tanah perseorangan (*sangkan*) ini luasnya tidak kurang dari 0,5 bau atau kurang lebih 0,35 ha.

Selanjutnya Werner Roll (1983 : 57) menulis :

Hak milik tanah tersebut beserta hak-hak istimewanya tetap ditangan raja-raja demi "kepentingan umum", yaitu de facto hak-hak ini dimaksud untuk kepentingan raja-raja atau bagi usaha pertanian Belanda. "Hak milik komunal pribumi" yang diberikan kepada desa sebagai instansi yang

mengawasi tanah milik secara formal, sebetulnya tidak lebih dari pada hanya sebagai hak pakai secara komunal dan sangat terbatas.

Pada masa pemerintahan RI, pengaturan penyelenggaraan pemerintahan desa mendapat landasan yuridis pada pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan "... dengan memandang dan mengingati dasar permusuawaran dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa". Ini berarti bahwa UUD 1945 mengakui kenyataan historis bahwa sebelum proklamasi kemerdekaan, di Indonesia sudah terdapat daerah-daerah Swapraja yang memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan di daerahnya. Berdasarkan eksistensi historis itu, Desa secara teoritis memiliki hak yang bersifat otonom atau hak yang telah dimiliki sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari Negara Indonesia.

Namun dalam penyusunan peraturan tentang Pemerintahan Desa sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 5 Tahun 1979, kenyataannya Desa bukan lagi dianggap sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom, tetapi lebih diposisikan sebagai pelaksana administrasi pemerintahan secara umum. Terlebih lagi dengan pembentukan kelurahan, maka kesatuan masyarakat "Desa" ini hanya berstatus wilayah administratif yang ditempatkan sebagai kepanjangan tangan pemerintah Pusat (pelaksana asas dekonsentrasi).

Di bawah ini dapat dilihat perbedaan antara otonomi Desa dan Otonomi Daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Menurut Taliziduhi Ndraha (1981:16) perbedaan tersebut antara lain:

OTONOMI DESA

- Sudah ada sejak zaman dulu
- Berdasarkan hukum adat (asli Indonesia)
- Isinya seakan-akan tak terbatas

OTONOMI DAERAH

- Baru dikenal di Indonesia sejak awal abad 20
- Konsepnya berasal dari Barat
- Isinya terbatas, diatur dengan ketentuan perundangan

OTONOMI DESA

- Isinya fleksibel, elastis, kenyal
- Diperoleh secara tradisional bersumber dari hukum adat
- Aspek mengatur semakin merosot, karena satu persatu diatur oleh pemerintah yang lebih tinggi
- Bobotnya di wilayah perkotaan (urban) semakin ringan
- Lebih bersifat nyata dan materiil

OTONOMI DAERAH

- Isinya relatif berubah
- Diberikan secara formal oleh pemerintah Pusat kepada Daerah berdasarkan Undang-undang/Peraturan Pemerintah
- Aspek mengatur semakin meningkat
- Sama bobotnya, baik di wilayah perkotaan (urban) maupun pedesaan (rural)
- Lebih bersifat formal

Perbandingan lain dikemukakan oleh Sadu (2000:5), dengan meninjau beberapa aspek yang dibandingkan, yakni:

No	Aspek	Otonomi Desa	Otonomi Daerah
1.	Sumber Kewenangan	Berasal dari hukum adat diperkuat dengan hukum nasional	Berasal dari Pemerintah Pusat dengan hukum nasional
2.	Batas Kewenangan	Tidak jelas, dapat meluas atau menyempit, tergantung pada penggunaan kewenangan Kabupaten	Cukup jelas, selain ada kewenangan wajib, Kabupaten dapat melakukan kewenangan lain yang bukan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi sebagai Daerah Otonom (vide PP25/99)
3.	Definisi tentang Otonomi	Bersifat implisit, tidak dijelaskan secara eksplisit	Dijelaskan secara eksplisit (lihat pasal 1 huruf h UU 22/99)

No	Aspek	Otonomi Desa	Otonomi Daerah
4.	Isi otonomi	Meliputi empat hak dasar kesatuan masyarakat hukum	Meliputi empat hak dasar kesatuan masyarakat hukum yang dapat dikembangkan sesuai dengan kemampuan Daerah Otonom yang bersangkutan
5.	Sumberdana untuk menjalankan otonomi	Bukan berasal dari pajak dan retribusi melainkan dari pemberian pemerintah supradesa dan iuran masyarakat	Berasal dari pajak dan retribusi, bantuan pemerintah Pusat serta sumber-sumber lain yang sah
6.	Organisasi yang menjalankan otonomi	Bersifat ambivalen antara organisasi pemerintah dengan organisasi kemasyarakatan	Merupakan organisasi formal dan kompleks
7.	Bentuk perwakilan	Bersifat non partisan, dipilih dari tokoh masyarakat	Bersifat partisan, dipilih melalui pemilihan umum
8.	Prospek mendatang	Akan semakin surut seiring dengan semakin heterogennya masyarakat dan memudarnya kharisma hukum adat	Akan semakin berkembang seiring dengan perkembangan demokrasi pada tingkat global

Sumber : Sadu (2000:5)

Dilihat dari kedua perbandingan di atas, dapat disimpulkan bahwa Otonomi Desa seolah-olah tumbuh dengan sendirinya, lebih bersifat nyata sesuai dengan keadaan yang tumbuh di lokasi setempat, kebijaksanaan dibuat dan disesuaikan dengan aspirasi dari pemerintah setempat dan sifatnya fleksibel dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakatnya. Pimpinannya dari tokoh masyarakat dan prospeknya makin menyurut. Sedangkan Otonomi Daerah sifatnya *top-down*, bersifat formal dan dipimpin oleh seorang partisan, kewenangan jelas, besarnya otonomi terbatas, disesuaikan dengan porsi yang diberikan oleh pemerintah yang lebih tinggi dan prospeknya makin mengembang.

Dalam perkembangannya saat ini, keberadaan pemerintahan Desa tidak diatur terpisah atau tersendiri dalam suatu peraturan

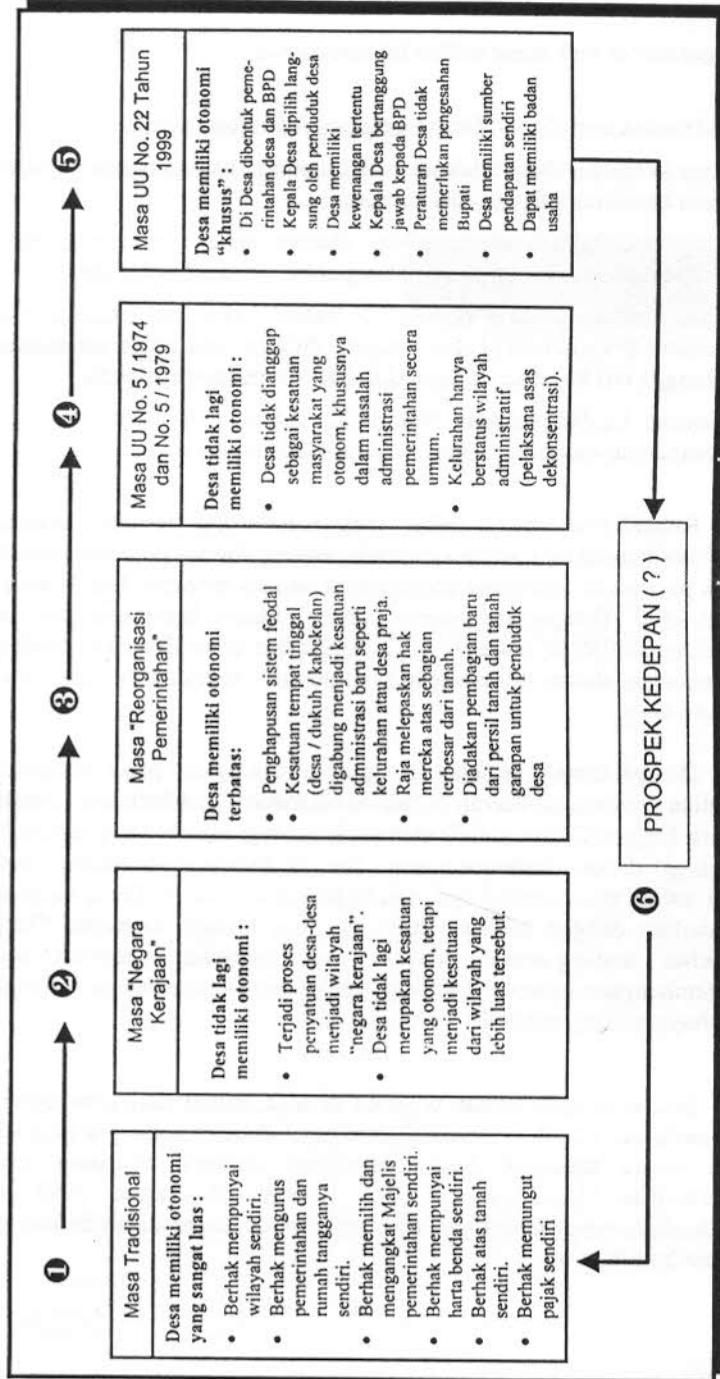
perundangan, tetapi melekat pada UU Pemerintahan Daerah. Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 ini, Desa secara implisit memiliki otonomi yang cukup luas. Hal ini terlihat dari beberapa ketentuan dalam pasal-pasalnya yang menggariskan kebijakan sebagai berikut :

1. Di Desa dibentuk pemerintahan desa dan Badan Perwakilan Desa (pasal 94). Disini menunjukkan bahwa masyarakat desa harus terwakili kepentingannya dalam kelembagaan suprastruktur pemerintahan desa. Dengan demikian, mekanisme perencanaan kebijakan dan pembangunan tingkat desa lebih berdasar pada prinsip *bottom up* dari pada *top down* yang berlaku selama ini.
2. Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa (pasal 95 ayat 2). Ketentuan ini menghilangkan peranan pemerintah Kabupaten untuk menunjuk atau memilih pimpinan pemerintahan desa, sehingga diharapkan lebih aspiratif.
3. Desa memiliki kewenangan-kewenangan tertentu yang mencakup:
 - a. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa.
 - b. Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah atau Pemerintah.
 - c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten (pasal 99).
4. Khusus mengenai kewenangan yang ketiga, harus disertai dengan pembentukan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Jika tidak, maka Desa berhak menolak pelaksanaan tugas pembantuan tersebut (pasal 100 dan penjelasan).
5. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, Kepala Desa bertanggungjawab kepada Badan Perwakilan Desa, serta hanya menyampaikan laporan kepada Bupati. Hal ini semakin menegaskan bahwa Desa memiliki otonomi luas, yang membatasi Camat, Bupati maupun Gubernur untuk campur tangan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa.
6. Badan Perwakilan Desa bersama Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa. Peraturan Desa ini tidak memerlukan pengesahan Bupati (pasal 105 dan penjelasan). Hal ini menunjukkan otoritas penuh dari pemerintah desa untuk

- mengambil kebijaksanaan strategis di wilayahnya tanpa harus menunggu persetujuan dari pemerintahan yang 'lebih tinggi'.
7. Sumber pendapatan desa terdiri atas : (pasal 107)
 - a. Pendapatan Asli Daerah, yang meliputi :
 - Hasil usaha desa
 - Hasil kekayaan desa
 - Hasil swadaya dan partisipasi
 - Hasil gotong royong
 - Lain-lain pendapatan asli Desa yang sah.
 - b. Bantuan dari pemerintah Kabupaten, yang meliputi :
 - Bagian dari perolehan pajak dan retribusi Daerah
 - Bagian dari dana perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh pemerintah Kabupaten.
 - c. Bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi.
 - d. Sumbangan dari pihak ketiga.
 - e. Pinjaman desa.
 8. Desa dapat memiliki badan usaha sesuai peraturan perundang-undangan (pasal 108).

Pergeseran kebijakan tentang otonomi desa ini jelas akan berpengaruh terhadap seluruh aspek atau dimensi penyelenggaraan pemerintahan desa. Padahal, berbagai peraturan perundang-undangan yang ada saat ini (UU Nomor 22 Tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya) belum memiliki arah yang mudah dipahami. Kondisi ini akan menjadi penyebab implementasi kebijakan otonomi desa terancam gagal, mengingat tingkat kemampuan dan atau kompetensi aparatur pemerintah desa yang secara umum kurang memadai. Dalam bentuk model, pergeseran paradigma otonomi desa sebagaimana dijelaskan di atas dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1
Perkembangan Paradigma Otonomi Desa



Dari gambar di atas dapat dilihat intinya bahwa:

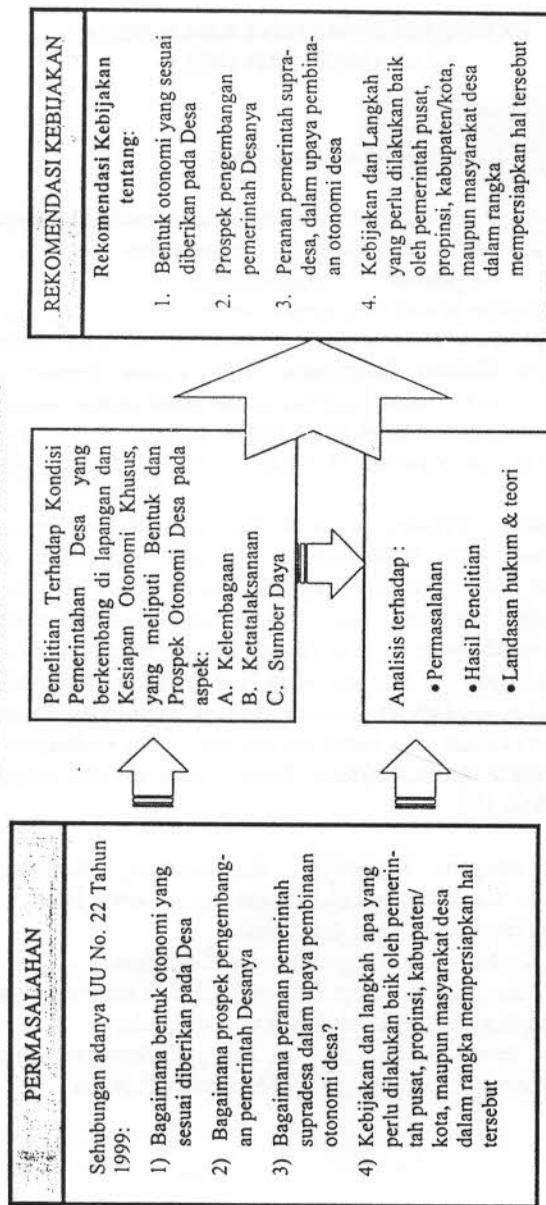
- 1) Pada masa tradisional, Desa mempunyai otonomi penuh
- 2) Masa kerajaan, Desa tidak memiliki otonomi karena hanya merupakan suatu kesatuan wilayah dari kerajaan
- 3) Masa reorganisasi pemerintahan, campur tangan pemerintah sampai dengan kabupaten, tetapi setelah republik sampai tingkat Desa
- 4) Masa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979, Desa hanya ditinjau dari sudut administratif, sehingga ciri kesatuan masyarakat hukumnya menjadi pudar
- 5) Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, seolah-olah Desa mempunyai otonomi penuh, walaupun belum diatur secara rinci.

Konsiderasi seperti inilah yang mendorong perlunya dilakukan penelitian kebijakan (*policy research*) tentang format pemerintahan desa dalam perspektif reformasi administrasi negara menurut UU Nomor 22 Tahun 1999. Dengan meminjam konsep analisis kebijakan dari Dunn (1998), penelitian ini pada akhirnya diharapkan dapat dijadikan salah satu pertimbangan dalam penyusunan rekomendasi sebuah kebijakan tentang otonomi desa.

Dengan demikian, salah satu agenda penting dan perlu memperoleh perhatian pemerintah daerah di Indonesia tentang pemberlakuan Undang-undang Nomor 22/99 adalah mengenai strategi umum yang diperlukan, mengingat dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tersebut belum diatur secara rinci tentang apa dan bagaimana otonomi Desa, melainkan disesuaikan dengan kondisi sosial dan ciri budaya setempat. Dengan demikian, masing-masing daerah akan memiliki pedoman dalam mengembangkan otonomi Desa-nya yang paling sesuai dengan kebutuhan daerahnya masing-masing.

Sesuai dengan uraian tersebut di atas, mulai dari latar belakang permasalahan, pokok permasalahan sampai dengan kerangka pemikiran, maka secara skematis desain penelitian (kajian) kebijakan tentang pemerintahan 'desa' menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 serta implikasinya sebagai wilayah otonomi khusus dapat digambarkan pada gambar 2 berikut ini.

Gambar 2
**DESAIN PENELITIAN KEBIJAKAN TENTANG PEMERINTAHAN DESA
 MENURUT UU NOMOR 22 TAHUN 1999 SERTA IMPLIKASINYA
 SEBAGAI WILAYAH OTONOMI KHUSUS**



BAB II

KONSEPSI PEMERINTAHAN DESA DAN OTONOMI DESA

2.1 Sejarah Konsep Pemerintahan Desa

Pendekatan terhadap Desa, sebagai satu kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, dapat dilakukan dari berbagai segi, baik hukum adat, antropologi budaya, sosiologi Pedesaan dan Hukum Tatatanegara. Tapi sesuai dengan kajian penelitian ini yaitu tentang pemerintahan desa maka pendekatan yang bisa dilakukan adalah pendekatan Hukum Ketatanegaraan (Penjelasan UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 22 Tahun 1989).

Pengakuan terhadap desa sebagai satu satuan organisasi ketatanegaraan dalam suatu negara, sekalipun merupakan satuan terkecil telah ada sejak dari jaman kerajaan pada dahulu kala sampai dengan sekarang. Dari catatan sejarah dapat diketahui bahwa sejak tumbuhnya Desa-desa atau dengan nama lainnya, lahir sebagai satu kesatuan hukum yang ber-azas-kan teritorial dan campuran telah tumbuh di seluruh pelosok kepulauan Nusantara ini, yang merupakan satu kesatuan hukum, yang walaupun kecil dari satu kerajaan di masa lampau. Nama-nama tersebut antara lain (R.Unang, 1984:10):

1. *Desa* dengan Kampung, Kapunduhan, Kamandoran, Ampian, Cantilan, Dukuh, Banjar untuk Jawa Barat , Jawa Tengah dan Jawa Timur serta Bali.
2. *Dhisa* dengan Kampung-kampung di Madura
3. *Marga* dengan Kampung, Dusun, Tiuh di Sumatera Selatan (Palembang, Jambi, Lampung dan Bengkulu)
4. *Nagari* dengan Kampuang dan Jorong di Sumatera Barat
5. *Mukim* dengan Gampong atau Meunasah di Aceh

6. *Kuria* dengan *Huta* dan *Kesain* di Tanah Batak
7. *Tumenggung* atau *Kampung* di Kalimantan
8. *Negorey* dengan *Soa* dan *Rumantau* di Maluku
9. *Wanua* atau *Negoriy* di Minahasa
10. *Manoa, Laraingu, Kenaikan, Kefetora, dan Kadatoan* di Nusa Tenggara Timur
11. *Banjar* dan *Lomban* di Nusa Tenggara Barat
12. *Penanian* atau *Buah* di Tanah Toraja

Lebih jauh, Ateng Syafrudin (1999:2) dengan mengutip *Sapta Parwa Hukum Tata Negara Kerajaan Majapahit*, karya Muhamad Yamin, khususnya Parwa III mengatakan bahwa sejarah otonomi atau pemerintahan desa telah ada sejak abad ke-18. Pada saat itu kesatuan hukum Desa dikenal dalam piagam (*casana; prasasti*) dengan nama lain, yaitu *swagrama* (grama). Kotanya bernama *pura*. Pertulisan Pelumpungan (Tahun 752) menamai desa Hampran (Prampelan) dengan perkataan: *Hampragrama*. Inti dari susunan masyarakat pada waktu itu adalah kesatuan keluarga yang disebut *kula*; di atas kesatuan ini tersusun yang lebih tinggi yang di sebut *gotra*; yang beranggotakan *senama* (*gotraja; sagotra*).

Sedangkan pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda, khususnya setelah kerajaan-kerajaan yang ada di wilayah Kepulauan Nusantara menyerahkan kedaulatannya kepada VOC/Kumpeni, maka semua aturan yang berlaku termasuk peraturan tentang Desa atau yang semacam desa adalah peraturan dan perundang-undangan yang diberlakukan oleh Kerajaan Belanda. Beberapa peraturan perundang-undangan yang cukup penting dan dijadikan pedoman bagi desa-desa diantaranya (R. Unang, 1984:13) :

1. *Indische Staatregeling* pasal 128 ayat 1 sampai 6 (mulai berlaku 2 September 1854, Stb 1854.2.)
2. *Inlandsche Gemeente Ordonantie Java and madoera*, disingkat dengan IGO (Stb.1906-83) dengan segala perubahannya
3. *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten*, disingkat dengan IGOB (Stb.1938-490 yo. 681) dengan segala perubahannya

4. *Reglement op de verkeizing, de schorsing en het onslag van de hoofden der Inlandsche Gemeenten op Java en Madoera* (Stb. 1907-212) dengan segala perubahannya.
5. *Nieuwe regelen omrent de splitsing en samenvoeging van desa op Java en Madura met uitzondering van de Vorstenlanden* (Bijblad. 9308)
6. *Herziene Indonesische Reglement*, disingkat HIR atau Reglement Indonesia yang diperbaharui, disingkat RIB (Stb. 1848-16 yo. 1941- 44)

Walaupun banyak peraturan tentang desa atau yang dipersamakan dengan desa, namun secara formal dan politis, ketatanegaraan Hindia Belanda menghormati dan mengakui sekaligus "mempersilahkan" adat dan hukum adat berlaku dan dapat dipergunakan sebagai landasan hukum bagi berbagai kegiatan "golongan pribumi" dan dasar hukum bagi desa atau yang dipersamakan dengan desa, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan politik dan sistem kolonialismenya. Hak untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri kepada Kesatuan-Kesatuan Masyarakat Hukum "Pribumi" ini dikenal dengan sebutan "*inlandsche Gemeente*", yang terdiri dari dua bentuk yaitu Swapraja dan Desa atau yang dipersamakan dengan Desa.

Bagi Swapraja, yang merupakan bekas kerajaan-kerajaan yang sudah ditaklukan Kumpeni, masih tetap diberi kelonggaran untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri (*self bestuur*) berdasarkan Hukum Adatnya. Kelonggaran ini tentu masih dalam pengawasan dan pembatasan-pembatasan dari Pemerintahan Belanda.

Sedangkan bagi Desa atau yang dipersamakan dengan Desa (khususnya untuk Kesatuan Masyarakat Hukum di Luar Jawa, Madura dan Bali) mendapat sebutan *Inlandsche Gemeente* dan *Dorp* dalam HIR. Yang dirumuskan pengertiannya sebagai "suatu kesatuan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, yang memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan kepada Hukum Adat dan peraturan perundang-undangan Hindia Belanda untuk hal-hal tertentu, dan pemerintahannya merupakan bagian terbawah dari susunan pemerintah Kabupaten atau Swapraja" (R. Unang, 1984: 14).

Sejarah Pemerintahan Desa sejalan dengan masuknya Balatentara Jepang pada bulan Maret 1942, sesungguhnya tidak mengalami banyak perubahan selama tidak merugikan strategi "Perang Asia Timur Raya" yang harus dimenangkan oleh Jepang. Demikian pula dengan Hukum Adat tidak diganggu apalagi dihapuskan.

Sepanjang Jepang menjajah selama 3,5 tahun praktis IGO dan IGOB secara formal terus berlaku, hanya saja sebutan-sebutan kepala Desa diseragamkan dengan sebutan *Kuco*; demikian pula pemilihan dan pemberhentianya diatur oleh Osamu Seirei No. 7 Tahun 2604 (1944). Dengan demikian nama Desapun berubah menjadi "Ku", yang mana perubahan ini berlaku juga untuk kampung sebutannya menjadi "Usa".

Jadi pengertian Desa pada jaman pendudukan Jepang hampir sama dengan pengertian Desa pada jaman Penjajahan Hindia Belanda, yang membedakannya cuma sebutannya yang berubah menjadi "Kuco" dan tujuannya untuk membantu pertahanan militer Jepang.

Begitu pula dengan pasca Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, sampai dengan tahun 1965, walaupun semangat proklamasi cukup kuat untuk menghilangkan semua peraturan yang berbau penjajahan, namun sebagai akibat dari belum mantapnya situasi politik dan keamanan di dalam negeri, maka praktis IGO dan IGOB masih berlaku dengan ada pengurangan dan penambahan, khususnya bagi pasal-pasal yang tidak sesuai lagi dengan semangat proklamasi melalui aturan-aturan di bawah undang-undang.

Dan barulah pada Tahun 1965, setelah keluar undang-undang Desapraja (sebagai pengganti IGO dan IGOB) pengertian resmi tentang Desa berdasarkan UU Republik Indonesia. Pada pasal 1 Undang-undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, dijelaskan yang dimaksud dengan Desapraja adalah Kesatuan Masyarakat Hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasannya dan mempunyai harta benda sendiri.

Undang-undang No. 19 Tahun 1965 ini ternyata tidak berumur lama, sebab ketika Orde Baru lahir, dinyatakan semua undang-undang yang jiwanya dan sistem pengaturannya akan membawa kearah ketidakstabilan politik di Desa-desa, dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-Undang No. 6 tahun 1969. Maka praktis sampai dengan tahun 1979, atau selama 10 tahun, sampai dengan keluar UU No. 5 Tahun 1979 Desa-desa di seluruh wilayah Republik Indonesia tidak memiliki landasan Hukum berupa undang-undang.

Berdasarkan pasal 1 huruf a dari Undang Undang No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa memberikan pengertian Desa sebagai: "*Suatu Wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai suatu kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya Kesatuan Masyarakat Hukum, yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

Menurut R.Unang (1984), sebagai konsekuensi logis dari pengertian Desa oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1979 adalah terjadinya penyeragaman penyebutan nama Desa bagi berbagai macam Kesatuan Hukum yang memiliki hak untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri dengan sebutan atau nama setempat seperti *Nagari, Marga, Kuria, Nagorey* dan nama lain-lainnya, yang tersebar di seluruh Indonesia. Sekalipun harus dimaklumi bilamana proses ini pada kenyataannya, khususnya untuk daerah di luar Jawa, Madura dan Bali, proses perubahan penyebutan istilah nama tersebut tidak mudah dan membutuhkan waktu yang lama.

Sejalan dengan perjalanan waktu, apalagi ditambah dengan kebijakan Pemerintahan Orde Baru yang mengutamakan "keseragaman" maka Desa pada dua puluh tahun terakhir sudah tidak lagi menjadi suatu kesatuan hukum yang otonom lagi, khususnya dalam masalah administrasi pemerintahan secara umum. Terlebih dengan pembentukan "Kelurahan", maka masyarakat "Desa" hanya berstatus wilayah administratif yang ditempatkan sebagai kepanjangan tangan pemerintah Pusat.

2.2 Konsepsi Pemerintahan Desa Dalam Undang-Undang Terbaru

Pemerintahan Desa nampaknya pada era reformasi ini telah mengalami perubahan, sejalan dengan perubahan paradigma pembangunan di Indonesia selama ini. Perubahan ini walaupun sampai dengan saat ini tidak (belum) diatur secara terpisah dalam undang-undang tersendiri, namun dengan ditetapkannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah, secara implisit kembali memiliki otonomi yang luas. Hal ini terlihat dari beberapa ketentuan dalam pasal-pasal dalam undang-undang tersebut tentang Desa. Hal ini terlihat dari beberapa ketentuan dalam pasal-pasalnya yang menggariskan kebijakan sebagai berikut :

1. Di Desa dibentuk pemerintahan desa dan Badan Perwakilan Desa (pasal 94). Disini menunjukkan bahwa masyarakat desa harus terwakili kepentingannya dalam kelembagaan suprastruktur pemerintahan desa. Dengan demikian, mekanisme perencanaan kebijakan dan pembangunan tingkat desa lebih berdasar pada prinsip *bottom up* dari pada *top down* yang berlaku selama ini.
2. Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa (pasal 95 ayat 2). Ketentuan ini menghilangkan peranan pemerintah Kabupaten untuk menunjuk atau memilih pimpinan pemerintahan desa, sehingga diharapkan lebih aspiratif.
3. Desa memiliki kewenangan-kewenangan tertentu yang mencakup:
 - a. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa.
 - b. Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah atau Pemerintah.
 - c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten (pasal 99).
4. Khusus mengenai kewenangan yang ketiga, harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya

- manusia. Jika tidak, maka Desa berhak menolak pelaksanaan tugas pembantuan tersebut (pasal 100 dan penjelasan).
5. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, Kepala Desa bertanggungjawab kepada Badan Perwakilan Desa, serta hanya menyampaikan laporan kepada Bupati. Hal ini semakin menegaskan bahwa Desa memiliki otonomi luas, yang membatasi Camat, Bupati maupun Gubernur untuk campur tangan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa.
 6. Badan Perwakilan Desa bersama Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa. Peraturan Desa ini tidak memerlukan pengesahan Bupati (pasal 105 dan penjelasan). Hal inipun menunjukkan otoritas penuh dari pemerintah desa untuk mengambil kebijaksanaan strategis di wilayahnya tanpa harus menunggu persetujuan dari pemerintahan yang 'lebih tinggi'.
 7. Sumber pendapatan desa terdiri atas : (pasal 107)
 - a. Pendapatan Asli Daerah, yang meliputi :
 - Hasil usaha desa
 - Hasil kekayaan desa
 - Hasil swadaya dan partisipasi
 - Hasil gotong royong
 - Lain-lain pendapatan asli Desa yang sah.
 - b. Bantuan dari pemerintah Kabupaten, yang meliputi :
 - Bagian dari perolehan pajak dan retribusi Daerah
 - Bagian dari dana perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh pemerintah Kabupaten.
 - c. Bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi.
 - d. Sumbangan dari pihak ketiga.
 - e. Pinjaman desa.
 8. Desa dapat memiliki badan usaha sesuai peraturan perundang-undangan (pasal 108).

Konsekuensi dari pasal-pasal tentang Desa dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999, mengisyaratkan bahwa Desa di masa yang akan datang akan kembali memiliki otonomi yang luas jika dibandingkan dengan pada waktu berlaku Undang-Undang No. 5 Tahun 1979.

Beberapa perubahan tersebut diantaranya dalam pemakaian istilah (nama) yang sebelumnya harus seragam, pada undang-undang terbaru desa diperbolehkan menggunakan nama yang sesuai dengan adat setempat. Selain itu, desa telah ditempatkan sebagai satu pemerintahan otonom, yang memiliki keleluasaan yang lebih nyata dalam mengembangkan potensi dan kekayaan desanya demi kesejahteraan masyarakat desa yang bersangkutan. Hubungannya dengan pemerintahan di atasnya, kecamatan, kabupaten/kota atau propinsi sebatas dalam pembinaan dan koordinasi, dan bukan lagi sebagai hubungan pemerintahan bawahan.

Secara lebih lengkap perbandingan kondisi Desa antara pada saat berlaku Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 dengan pasal-pasal tentang Desa pada Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dapat dilihat pada tabel 2.1 berikut ini.

Tabel 2.1
Perbandingan Ketentuan / Pengaturan Tentang Pemerintahan Desa Antara
UU Nomor 22 Tahun 1999 Dengan UU No. 5 Tahun 1979

ASPEK YANG DIATUR	UU NOMOR 22 TAHUN 1999	UU NOMOR 5 TAHUN 1979
Istilah	Disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat seperti NAGARI, KAMPUNG, HUTA, BORI dan MARGA (Pj. 93 – 1)	Dibedakan antara DESA yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, dengan KELURAHAN yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri (1 – a,b)
Pembentukan Desa	Memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat (93 – 1). Juga mempertimbangkan luas wilayah, jumlah penduduk, sosial budaya, potensi desa, dll (Pj. 93 – 2)	Memperhatikan syarat luas wilayah, jumlah penduduk dan syarat-syarat lain (2 – 1)
Pemerintahan Desa	Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa (94). Istilah BPD dapat disesuaikan dengan kondisi sosial budaya setempat (Pj. 94)	-
Pemerintah Desa	Kepala Desa dan Perangkat Desa (95 – 1). Istilah Kepala Desa dapat disesuaikan dengan kondisi sosial budaya setempat (Pj. 95)	Kepala Desa dan LMD, dibantu oleh perangkat Desa (3 – 1,2)
Pemilihan, Penetapan, Pengangkatan Kepala Desa	Dipilih langsung oleh penduduk desa, ditetapkan oleh BPD dan disahkan Bupati / Walikota (95 – 1,3)	Dipilih secara LUBER, diangkat oleh Bupati / Walikota (5 – 1,6)

Masa Jabatan Kepala Desa	Paling lama 10 tahun atau dua kali masa jabatan (96). Masa jabatan ini dapat disesuaikan dengan kondisi sosial budaya setempat (Pj. 96)	Paling lama 16 tahun atau dua kali masa jabatan (7)
Kewenangan	<ul style="list-style-type: none"> • Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa. • Kewenangan yang belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah. • Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Propinsi dan/atau Kabupaten / Kota (99). <p>Tugas pembantuan disertai dengan pembiaayaan, sarana dan prasarana, serta SDM (100). Jika tidak, pemerintah Desa berhak menolak tugas pembantuan (Pj. 100)</p>	<p>Hak, Wewenang dan Kewajiban sebagai pimpinan desa yaitu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri sesuai dengan undang-undang yang berlaku</p>
Tugas dan Kewajiban Kepala Desa	<ul style="list-style-type: none"> • Memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa • Membina kehidupan masyarakat desa. • Membina perekonomian desa. • Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa. • Mendamaikan perselisihan masyarakat di desa. • Mewakili desanya didalam dan diluar pengadilan dan menunjuk kuasa hukumnya (101). 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyelenggara dan penanggungjawab utama di bidang pemerintahan desa, pembangunan dan kemasyarakatan. • Penyelenggaraan urusan pemerintahan umum Desa, termasuk pembinaan ketenteraman dalam menumbuhkan gotong royong desa
Pertanggungjawaban Kepala Desa	<ul style="list-style-type: none"> • Bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD (102 a). • Menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada Bupati (102 b). 	<ul style="list-style-type: none"> • Bertanggungjawab kepada pejabat yang berwenang mengangkatnya melalui Camat. • Memberikan laporan tsb. kepada LMD

2.3. Tinjauan Tentang Klasifikasi/Tipologi Desa

Sesuai dengan kenyataan yang ada di lapangan, dimana proses pembangunan pedesaan pada tingkat tertentu telah menjadikan desa pada beberapa tingkatan/klasifikasi desa. Pengklasifikasian ini terutama dihubungkan dengan kondisi yang ada dan potensi yang dimiliki desa yang bersangkutan. Beberapa faktor yang dijadikan dasar pengklasifikasian diantaranya (Unang, 1984:96-97) :

- (1) kependudukan (rasio jumlah penduduk dan alam);
- (2) prasarana yang dimiliki, baik itu prasarana produksi, perhubungan, komunikasi, pemasaran, keuangan dan sosial);
- (3) Komposisi dan jumlah angkatan kerja dalam sektor pertanian, perdagangan, jasa, industri dan lainnya.
- (4) Lokasi atau orbitasi yang diukur dari pusat-pusat pasilitas (*growth center*) atau pusat kota.
- (5) Tradisi dan adat yang mengikat berbagai kegiatan desa yang bersangkutan
- (6) Dinamika dan partisipasi dalam pembangunan melalui cara gotong royong.

Selanjutnya melalui penelitian yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pembangunan Masyarakat Desa (PMD) Departemen Dalam negeri tahun 1973 dengan menggunakan pendekatan “*ecosystem dan growth center serta potensi perkembangan*” akhirnya didapatkan 10 (sepuluh) unsur yang dapat digunakan sebagai indikator dalam menetapkan kondisi Perkembangan suatu Desa. Adapun kesepuluh indikator tersebut adalah:

1. Unsur Penduduk (D)
2. Unsur Alam (N)
3. Unsur Orbitasi Desa (O)
4. Unsur Ekonomi, dalam arti mata pencaharian (E)
5. Unsur Out Put Desa atau Yield (Y)
6. Unsur Sosial Budaya, Agama dan Adat (A)
7. Unsur Pendidikan dan Keterampilan (Pd)
8. Unsur Kelembagaan dan Kepemimpinan (L)
9. Unsur Swadaya Gotong Royong (gr)
10. Unsur Prasarana (P)

Penelitian tersebut dengan melalui perhitungan ‘*Correlation Coefficient*’ dapat menemukan bobot dan pengaruh setiap unsur atau kumpulan unsur/kelompok unsur tersebut terhadap perkembangan Desa sebagai berikut :

- a. Unsur (Y) dan (A) merupakan “*unsur strategis*” bagi perkembangan suatu Desa.
- b. Unsur (P), (Pd) dan (E) merupakan “*unsur pokok*” bagi perkembangan suatu Desa.
- c. Unsur (L) dan (Gr) merupakan “*unsur yang mempercepat*” perkembangan sebuah Desa.
- d. Unsur (D), (N) dan (O) merupakan “*unsur-unsur yang mempengaruhi*” perkembangan suatu Desa, terutama untuk masa depannya.

Dengan menggunakan kesepuluh indikator itu pula, sebuah desa pada saat itu dapat dikelompokan dalam 3 (tiga) Klasifikasi Type Desa, yaitu Desa Swasembada, Desa Swakarya dan Desa Swadaya. Adapun ciri-ciri atau indikasi masing-masing type tersebut adalah sebagai berikut :

A. Type Desa Swadaya,

Desa-desa yang termasuk ke dalam type ini adalah desa-desa yang dikenal dengan sebutan desa tradisional, karena :

- 1) Adat istiadat masih cukup kuat mengikat dan melandasi kehidupan masyarakatnya.
- 2) Hubungan antar individu sangat erat
- 3) Sosial kontrol lebih banyak didasarkan atas ikatan keluarga
- 4) Mata pencaharian penduduk relatif homogen (secara umum dari sektor pertanian atau nelayan atau ternak dan hanya cukup memenuhi kebutuhan primer saja)
- 5) Tingkat teknologi masih rendah dan sederhana, sehingga produktifitasnya juga masih rendah atau kecil karena pola dan cara berpikir masyarakat desa masih sederhana.
- 6) Kondisi prasarana masih kurang dan masih sederhana
- 7) Kelembagaan dan pemerintahan Desa masih sederhana baik dalam pelaksanaan tugas maupun fungsinya.

B. Type Desa Swakarya,

Desa-desa yang termasuk ke dalam type ini adalah desa-desa yang dikenal dengan sebutan desa transisi, karena relatif lebih maju dibandingkan dengan desa swadaya. Indikasinya bisa dilihat dari :

- 1) Pengaruh dari luar desa (dari *growth center* atau kota-kota) sudah banyak masuk melalui berbagai sarana komunikasi sehingga adat istiadat setempat mulai longgar daya ikatnya dalam melandasi kehidupan masyarakatnya.
- 2) Pola dan cara berfikir masyarakat terhadap sesuatu sudah lebih maju.
- 3) Lapangan kerja di Desa sudah makin bertambah banyak, baik jenis maupun daya serapnya tenaga kerjanya.
- 4) Mata pencarian penduduk mulai beralih/berkembang dari pertanian atau nelayan atau ternak yang hanya cukup memenuhi kebutuhan primer saja menjadi sektor sekunder.
- 5) Produktifitas sudah mengalami kenaikan, karena sudah mulai menggunakan teknologi modern.
- 6) Prasarana desa mulai bertambah. Baik jumlah maupun kualitasnya.
- 7) Kelembagaan dan pemerintahan Desa mulai berkembang dan berjalan lebih lancar dalam pelaksanaan tugas maupun fungsinya.

C. Type Desa Swasembada

Desa-desa yang termasuk ke dalam type ini adalah setingkat lebih maju dari desa desa swakarya, sehingga merupakan type termaju dari semua desa. Hal ini disebabkan karena :

- 1) Adat istiadat setempat "daya ikatnya" sudah semakin lemah dalam melandasi kehidupan masyarakatnya.
- 2) Hubungan antar individu sangat sudah bersifat rasional
- 3) Pola berfikir masyarakat sudah lebih maju

- 4) Mata pencaharian penduduk sudah sangat keterogen, dan sudah bergerak ke sektor tertier seperti perdagangan dan jasa.
- 5) Tingkat teknologi sudah benar-benar modern, sehingga tingkat produktifitas juga cukup tinggi.
- 6) Kondisi prasarana sudah mencukupi dan hubungan dengan pusat fasilitas dan pertumbuhan sudah lancar.
- 7) Kelembagaan dan pemerintahan Desa sudah berfungsi dengan baik dalam pelaksanaan tugas maupun fungsinya.
- 8) Partisipasi masyarakat dalam bentuk swadaya pembangunan beberapa prasarana sudah didasari kesadaran dan rasa ikut bertanggung jawab terhadap suksesnya pembangunan nasional.

Disamping pengelompokan berdarkan hal tersebut di atas, terdapat pengelompokan desa yang berdasarkan mempunyai karakteristik tertentu. Salah satu pengelompokan dikemukakan oleh Sadu (2000:6-7), yang meninjau dari sudut hubungan kekerabatan penduduk serta penerapan hukum adatnya. Kelompok tersebut terdiri dari:

- (1) Desa genealogis murni;
- (2) Desa campuran (genealogis dan teritorial);
- (3) Desa teritorial

Desa Genealogis Murni adalah desa yang sebagian besar penduduknya ($>75\%$), masih mempunyai hubungan kekerabatan yang sangat kuat dan biasanya pengaturan kehidupan dan penghidupan utamanya masih menggunakan hukum adat setempat dan penduduknya masih taat pada hukum tersebut.

Desa Campuran adalah desa yang kurang lebih setengah dari penduduknya ($+/-50\%$) masih mempunyai hubungan kekerabatan pada tingkat kedua, hukum adat masih digunakan tetapi hanya pada acara-acara tertentu, misalnya perkawinan, melahirkan dan kematian.

Desa Teritorial adalah desa yang sebagian besar penduduknya ($>75\%$) penduduknya tidak mempunyai hubungan kekerabatan, hukum adat sudah tidak dipakai lagi, sedangkan

untuk mengatur tata kehidupan dan penghidupan lebih banyak digunakan hukum nasional.

Selengkapnya perbandingan ketiga tipologi desa tersebut dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 2.2
Perbandingan Tipologi Desa

No.	Tipologi Desa	Tingkat Kekerabatan	Penggunaan Hukum Adat
1.	Genealogis Murni	>75% penduduknya masih mempunyai hubungan kekerabatan pada tingkat kedua	<ul style="list-style-type: none"> - Pengaturan kehidupan dan penghidupan utamanya masih menggunakan hukum adat setempat. - Penduduknya masih taat pada hukum tersebut
2.	Campuran	+/-50% penduduknya masih mempunyai hubungan kekerabatan pada tingkat kedua	<ul style="list-style-type: none"> - Hukum adat masih digunakan tetapi hanya pada acara-acara tertentu, misalnya perkawinan, melahirkan kematian
3.	Teritorial	<25% penduduknya masih mempunyai hubungan kekerabatan pada tingkat kedua	<ul style="list-style-type: none"> - Hukum adat sudah tidak dipakai lagi. - Untuk mengatur tata kehidupan dan penghidupan digunakan hukum nasional

Sumber: Sadu (2000:7)

Sedangkan jika dilihat dari sumber pendapatannya, Sadu (2000:9) mengelompokkan menjadi empat macam, yakni:

- 1) Desa yang mempunyai sumber pendapatan memadai dan mantap (SK1)
- 2) Desa yang mempunyai sumber pendapatan memadai tetapi tidak mantap (SK2)
- 3) Desa yang mempunyai sumber pendapatan mantap tetapi tidak memadai (SK3)

- 4) Desa yang tidak mempunyai sumber pendapatan memadai dan mantap (SK4) .

2.4 Konsepsi Otonomi Desa

Walaupun dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, khususnya pada pasal-pasal tentang Desa yaitu pasal 94, 95, 99, 100 dan penjelasan, 105 dan penjelasan, 107 dan pasal 108 sesuai yang telah dijelaskan pada bagian 2.2 di atas, telah memberikan otonomi yang luas bagi desa, namun menurut Sadu (2000) undang-undang tersebut tidak mampu menjelaskan secara lebih rinci apa hakikat dari otonomi desa tersebut, selain itu apakah persamaan dan/atau perbedaannya dengan otonomi daerah.

Taliziduhi Ndraha (1981:17-17) misalnya memberikan perbedaan antara otonomi desa dan otonomi daerah dilihat dari sumbernya, yakni pemberian dari pemerintah Pusat dengan yang tumbuh sejalan dengan munculnya kesatuan masyarakat hukum yang bersangkutan.

Menurut Sutardjo (1953:9), "Hak otonomi itu sifatnya sangat luas, boleh dibilang tiada satu hal yang tidak masuk di dalamnya. Sampai kepada hukum famili dan hukum warisan, hukum tanah, hukum perdata, dan hukum pidana-pun termasuk di dalamnya". Otonomi desa menurut Sutardjo lebih cocok untuk desa-desa yang bercorak geologis murni, yang dimana tingkat hubungan kekerabatan penduduknya masih sangat erat dan adat istiadat masih erat mengikat. Sedangkan bagi desa-desa diluar itu (geologis murni) pengertian otonomi desa dari Sutardjo ini menjadi tidak cocok lagi. Sebab pada desa bukan katagori geologis murni, tingkat hubungan kekerabatan penduduknya sudah tidak erat lagi dan adat istiadat masih tidak lagi mengikat tata kehidupan penduduknya.

Sejalaninya, Sadu (2000) menyimpulkan pengertian otonomi desa sebagai berikut :

"Hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yang muncul bersamaan dengan terbentuknya kesatuan masyarakat hukum tersebut, dengan batas-batas berupa hak dan kewenangan yang belum diatur oleh

kesatuan masyarakat hukum yang lebih luas dan tinggi tingkatannya, dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup dan penghidupan kesatuan masyarakat hukum bersangkutan”.

Dari pengertian dan kesimpulan yang di ambil oleh Sadu di atas dapat diketahui bahwa otonomi desa menyangkut kewenangan-kewenangan yang bersifat residual, yang tidak ditangani oleh pemerintah Pusat, Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten. Dengan demikian sangat dipastikan otonomi desa antara satu desa dengan desa yang lain akan berbeda-beda dan tidak akan sama dan seragam, sangat tergantung kepada kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan di atasnya, khususnya Daerah Kabupaten. Konsekuensinya, hubungan kewenangan desa akan berbanding terbalik dengan kewenangan Daerah Kabupatennya, sehingga dikhawatirkan dengan semakin tingginya otonomi Daerah Kabupaten maka otonomi desa lama-lama akan menyurut dan hilang.

Selanjutnya, di bawah ini dapat dilihat perbedaan antara otonomi Desa dan Otonomi Daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Taliziduhu Ndrah (1981:16) menggambarkan perbedaan tersebut dalam tabel 2.3 berikut ini :

OTONOMI DESA	OTONOMI DAERAH
1. Kewenangan	1. Kewenangan
a. Kewenangan yang dimiliki oleh desa	a. Kewenangan yang dimiliki oleh daerah
b. Kewenangan yang dimiliki oleh desa dan daerah	b. Kewenangan yang dimiliki oleh desa
c. Kewenangan yang dimiliki oleh desa, daerah dan negara	c. Kewenangan yang dimiliki oleh negara
d. Kewenangan yang dimiliki oleh negara	d. Kewenangan yang dimiliki oleh negara

Tabel 2.3
Perbedaan antara Otonomi Desa dan Otonomi Daerah

OTONOMI DESA	OTONOMI DAERAH
<ul style="list-style-type: none"> • Sudah ada sejak zaman dulu 	<ul style="list-style-type: none"> • Baru dikenal di Indonesia sejak awal abad 20
<ul style="list-style-type: none"> • Berdasarkan hukum adat (asli Indonesia) 	<ul style="list-style-type: none"> • Konsepnya berasal dari Barat
<ul style="list-style-type: none"> • Isinya seakan-akan tak terbatas 	<ul style="list-style-type: none"> • Isinya terbatas, diatur dengan ketentuan perundangan
<ul style="list-style-type: none"> • Isinya fleksibel, elastis, kenyal 	<ul style="list-style-type: none"> • Isinya relatif berubah
<ul style="list-style-type: none"> • Diperoleh secara tradisional bersumber dari hukum adat 	<ul style="list-style-type: none"> • Diserahkan secara formal oleh pemerintah Pusat kepada Daerah berdasarkan Undang-undang/Peraturan Pemerintah
<ul style="list-style-type: none"> • Aspek mengatur semakin merosot, karena satu persatu diatur oleh pemerintah yang lebih tinggi 	<ul style="list-style-type: none"> • Aspek mengatur semakin meningkat
<ul style="list-style-type: none"> • Bobotnya di wilayah perkotaan (urban) semakin ringan 	<ul style="list-style-type: none"> • Sama bobotnya, baik di wilayah perkotaan (urban) maupun pedesaan (rural)
<ul style="list-style-type: none"> • Lebih bersifat nyata dan materiil 	<ul style="list-style-type: none"> • Lebih bersifat formal

Sumber : Taliziduhi Ndaha (1981:16)

Perbandingan lain dikemukakan juga oleh Sadu (2000:5), dengan meninjau beberapa aspek yang dibandingkan. Selengkapnya perbandingan antara otonomi desa dan otonomi daerah dari Sadu ini dapat dilihat pada tabel 2.4 berikut ini.

Dilihat dari kedua perbandingan di atas, dapat disimpulkan bahwa Otonomi Desa seolah-olah tumbuh dengan sendirinya, lebih bersifat nyata sesuai dengan keadaan yang tumbuh di lokasi setempat, kebijaksanaan dibuat dan disesuaikan dengan aspirasi dari pemerintah setempat dan sifatnya fleksibel dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakatnya. Pimpinannya dari tokoh masyarakat dan prospeknya makin menyurut. Sedangkan Otonomi Daerah sifatnya *top-down*, bersifat formal dan dipimpin oleh seorang partisan, kewenangan jelas, besarnya otonomi terbatas, disesuaikan dengan porsi yang diberikan oleh pemerintah yang lebih tinggi dan prospeknya makin mengembang.

2.5 Tinjauan Terhadap Penelitian Yang Relevan

Selo Sumardjan (1994) menyatakan sampai dengan waktu itu, artinya lima belas tahun sejak diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1979, menyatakan bahwa telah terjadi proses penyeragaman pola pemerintahan Desa. Pola penyeragaman ini terutama terjadi di luar Pulau Jawa, yang secara eksplisit dinyatakan oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1979 bermaksud melakukan penyeragaman pola pemerintahan Desa di seluruh wilayah Indonesia dengan memakai pola pemerintahan Desa di Pulau Jawa sebagai acuan bakunya. Dengan demikian menurut Selo Sumardjan, secara praktis keberadaan UU No. 5 Tahun 1979 tidak begitu terasa dampak dan masalah yang berarti bagi pemerintahan desa di Pulau Jawa. Tetapi sebaliknya bagi sebagian besar pemerintahan Desa di luar Pulau Jawa, keberadaan Undang-undang ini dan juga undang-undang sebelumnya telah memberikan dampak negatif dan masalah fundamental bagi perkembangan pola pemerintahan desanya.

Berdasarkan beberapa penelitian yang dirangkum oleh Selo Sumardjan tersebut, dampak negatif yang dirasakan dari keberadaan UU No. 5 Tahun 1979, khususnya bagi Desa di luar Jawa tersebut, terkecuali bagi Desa yang dekat dengan pusat pertumbuhan dan kota, diantaranya :

1. Sumber-sumber pendapatan dan penghasilan desa yang menurut adat memberikan bahan hidup kepada Desa, terlepas atau hilang satu demi satu dari kekuasaan desa.

Akibatnya desa tidak lagi memiliki penghasilan yang memadai dan tetap.

2. Karena desa-desa tidak lagi memiliki punya (cukup) penghasilan, maka desa tidak lagi dapat memberikan imbalan yang tetap serta wajar (memadai) kepada para aparatur serta pejabat pemerintahan desanya.
3. Karena hal kedua di atas, maka pemerintahan desa tidak dapat lagi berfungsi dengan baik. Para pejabatnya terpaksa lebih mementingkan pencarian nafkah keluarganya sendiri daripada menjalankan urusan pemerintahan desa. Bahkan seringkali desa kesulitan untuk mendapatkan calon pemimpin/kepala desa yang memiliki kemampuan serta potensi yang baik dan mau tampil menjadi kepala desa secara sukarela.
4. Selain itu, sejak adanya UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria, (aparatur pemerintahan) desa tidak lagi memiliki kekuasaan (hak) atas. Padahal secara umum diketahui bahwa desa sebagian besar sumber penghasilan masyarakatnya dari tanah seperti pertanian, kebun, peternakan dan nelayan (sektor primer).
5. Menyusul setelah hilangnya hak kekuasaan atas tanah, UU No. 5 Tahun 1979, hanya bermaksud mengatur urusan pemerintahan desanya saja tanpa bermaksud menyenggung adat setempat yang masih berlaku. Akibatnya, pemerintahan desa juga terlepas dari adat yang menjadi jiwa tata hidup masyarakatnya.
6. Sebagai akibat dari hal tersebut (point 5), timbulah suatu dualisme, dimana di satu sisi ada pemerintahan desa yang menjadi perpanjangan tangan pemerintah daerah di desa dengan satu sisi kelompok adat yang masih memiliki pengaruhnya yang cukup besar dalam kehidupan sehari-hari masyarakat desanya.
7. Pemerintahan desa yang ingin diseragamkan di Luar Jawa, banyak yang sebelumnya justru memiliki dan

mengembangkan praktek-praktek demokrasi murni. Lurah dan anggota pemerintahan (perabot desa) lainnya dan termasuk kepala dusun dipilih langsung oleh rakyat. Selain itu rapat rutin berupa "rembug desa" mampu menjadi satu forum demokrasi dan sekaligus aspirasi yang efektif dalam membangun komunikasi pembangunan antara aparat desa dengan masyarakatnya. Dan dengan ketentuan UU No 5 Tahun 1979 bahwa yang dipilih itu hanya Kepala Desa (itupun dengan catatan masih memungkinkan terjadinya intervensi kekuasaan dari atas), sedangkan yang lainnya (aparat desa) diangkat oleh Bupati sebagai Kepala daerah dengan tidak melibatkan lagi masyarakat di desa yang bersangkutan. Bahkan rapat desa (*rembug desa*) sudah tidak disebut-sebut lagi dalam undang-undang tersebut. Yang ada dan disebut adalah LKMD dan LMD, yang anggotanya ditunjuk oleh Kepala Desa. Dengan demikian maka praktek demokrasi murni di desa sedikit demi sedikit telah hilang dari bumi pertiwi yang kita cintai ini.

8. Timbulnya praktek-praktek birokrasi yang menjadikan masalah penggabungan desa-desa menjadi satu desa yang lebih besar, maupun pemecahan desa-desa dalam desa-desa baru sebagai proyek untuk mendapatkan bantuan dana. Dampaknya banyak desa yang tidak memenuhi syarat sebagai satu desa, baik itu dari sisi wilayah, kependudukan, potensi ekonomi dan lain sebagainya. Dan diperkirakan desa yang seperti itu jumlahnya relatif cukup banyak.
9. Pada setiap desa telah lahir lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang memang diwajibkan oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1979, dan LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa) yang sebenarnya tidak pernah disebut-sebut secara eksplisit oleh undang-undang tersebut. Bagi banyak desa, pemisahan fungsi, tugas serta tanggung jawab antara kedua lembaga tadi sangat tidak jelas. Apalagi dengan jumlah personil yang memenuhi syarat sangat kurang, maka yang terjadi seringkali jabatan kedua lembaga ini dirangkap oleh orang yang sama, bahkan

tidak jarang rapat LMD dan LKMD digabungkan dipimpin oleh Kepala Desa.

Secara umum, dari gambaran tersebut dapat disimpulkan bahwa kehadiran Undang-undang No. 5 Tahun 1979 telah membawa banyak masalah dalam pemerintahan desa, salah satunya akibat dari terlalu kuatnya keinginan pemerintah pusat untuk mengatur seluruh tatanan kehidupan sosial politik ekonomi dan budaya masyarakatnya. Sehingga konsep kesatuan (*unity*) dalam "negara kesatuan" atau "ika" (*satu*) dalam semboyan "Bhinneka Tunggal Ika" diterjemahkan dengan keseragaman (*uniform*). Sebenarnya kesalahan ini tidak lepas dari *mainstream* (arus utama) paradigma pembangunan yang saat itu sedang terjadi.

Dan sebagai konsekuensi dari semua itu kita harus menerima keadaan sejarah pemerintahan desa yang memang banyak memiliki penyimpangan dari semangat penghormatan terhadap nilai-nilai demokrasi yang telah diperjuangkan dan ditebus dengan pengorbanan jiwa dan raga bahkan tetesan darah oleh para pendiri negara yang kita cintai ini.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Metode Penelitian

Penelitian merupakan satu cara dan suatu proses pengkajian kebenaran yang sedang diteliti. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka diperlukan metode yang tepat dan relevan sesuai dengan masalah yang diteliti serta tujuan yang akan dicapai.

Berkaitan dengan masalah dan ruang lingkup serta harapan yang dihasilkan dari penelitian ini, yang ingin menggambarkan kondisi penyelenggaraan pemerintahan di Desa dari pendekatan kebijaksanaan dengan mengamati aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumberdaya yang dimiliki, maka metode penelitian yang dipergunakan merupakan gabungan dari pendekatan deskriptif dan eksploratif, yang pemakaianya disesuaikan dengan tahapan penelitian itu sendiri (Mayer, 1984:95). Pendekatan deskriptif dipergunakan khususnya pada tahapan penggalian data-data primer di lapangan. Sedangkan pendekatan eksploratif dipergunakan pada saat perancangan tindakan kebijakan atau penyusunan rekomendasi kebijakan.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penggalian data di lapangan adalah menggunakan kuesioner dan wawancara dengan tiga kelompok sasaran, yaitu:

1. Pembuat kebijaksanaan di tingkat Propinsi
2. Pembuat kebijaksanaan di tingkat Kabupaten
3. Pembuat kebijaksanaan di tingkat Desa

Khusus untuk penggalian data di tingkat Desa, selain penyebaran kuesioner dan melakukan wawancara juga melakukan observasi singkat tentang gambaran umum Desa yang menjadi sasaran penelitian. Selain itu untuk dapat lebih memahami dan menggali permasalahan secara lebih mendalam, khususnya tentang konsepsi pemerintahan Desa, dilakukan dengan teknik seminar atau lokakarya (Semiloka) yang diikuti oleh praktisi dan akademisi yang terdiri unsur-unsur pemerintahan daerah, masyarakat (LSM maupun

individual), kalangan perguruan tinggi, serta para pejabat tingkat Pusat.

Disamping itu, dilakukan pula analisis atau kajian kepustakaan dan dokumentasi untuk dapat menemukan perbandingan antara kebijaksanaan penyelenggaraan pemerintahan desa dari masa ke masa.

3.2 Populasi dan Sampel

Berdasarkan kelompok sasaran di atas, dapat ditentukan propinsi dan sampelnya dengan menggunakan teknik sampling purposif yang dipadukan dengan teknik sampling multi-stratifikasi. Rinciannya adalah sebagai berikut:

N = Propinsi

Ni = Kabupaten terpenting dari propinsi tersebut

ni = 3 Desa terpilih dari Kabupaten yang bersangkutan, terdiri dari:

- Desa teritorial/maju/modern atau desa Swasembada
- Desa semi teritorial/campuran atau desa Swakarya
- Desa tradisional/genealogis atau desa Swadaya

Untuk sampel propinsi telah ditentukan sebanyak lima buah Propinsi, yakni Propinsi Jawa Barat, Propinsi Jawa Timur, Propinsi Bali, Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Propinsi Sumatera Utara. Dari masing-masing propinsi ditetapkan masing-masing satu kabupaten dengan budaya daerah yang kuat. Dari masing-masing kabupaten dipilih tiga Desa dari kategori desa maju/modern atau desa swasembada, semi modern atau desa swakarya dan desa tradisional atau desa swadaya. Dari setiap desa dipilih dua orang responden, satu dari pihak Pemerintah Desa, satu lagi dari BPD atau lembaga adat setempat.

Dengan demikian sampel penelitian ini akan terdiri dari:

- 1) 5 (lima) orang pembuat kebijaksanaan tentang Desa di tingkat Propinsi (Gubernur, Wagub, Sekda, Assisten Sekda Bidang Pemerintahan, Kepala Biro Pemerintahan Desa);

- 2) 5 (lima) orang pembuat kebijaksanaan tentang Desa di tingkat Kabupaten (Bupati, Sekda, Assisten Sekda Bidang Pemerintahan, Kabag Tata Pemerintahan Desa);
- 3) 30 (tiga puluh) orang pembuat kebijaksanaan tentang Desa di tingkat Desa (Kepala Desa/Ketua BPD/Ketua Lembaga Adat setempat)

3.3 Analisis Data dan Pembahasan

Secara umum pendekatan dalam studi ini adalah pendekatan kualitatif, sehingga analisis data dan pembahasannya pun menggunakan pendekatan kualitatif pula. Kalaupun dalam pengolahan dan analisis datanya ada yang menggunakan tabulasi angka yang bersifat kuantitatif, data-data kuantitatif tersebut sifatnya hanya pelengkap atau penunjang bagi analisis kualitatif itu sendiri.

Selanjutnya, sesuai dengan data dari lapangan diperoleh dari sampel yang sifatnya purposif, maka untuk proses generalisasi atau penarikan kesimpulan dari hasil penelitian menggunakan pendekatan analisis yang sifatnya *komparatif-kualitatif*, dengan mengacu pada tujuan penelitian yaitu membuat permodelan dan rekomendasi kebijakan pembinaan Desa pasca diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999.

3.3 Anggaran Biaya dan Jadual Kegiatan

Kegiatan ini dilaksanakan untuk 1 (satu) tahun anggaran pada Tahun Anggaran 2000/2001, yang didanai dari Anggaran Proyek Penelitian dan Pengembangan Lembaga Administrasi Negara Perwakilan Jawa Barat.

Adapun rincian kegiatan dan waktu sebagaimana terlihat pada jadwal pelaksanaan kegiatan berikut ini.

**JADWAL PELAKSANAAN KEGIATAN
PENATAAN ASPEK KEBIJAKSANAAN DALAM RANGKA
PELAKSANAAN UU NOMOR 22 TAHUN 1999 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
PROYEK PENELITIAN LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA PERWAKILAN JAWA BARAT**

(Tahun Anggaran 2000/2001)

NO.	TOLOK UKUR / KEGIATAN	TAHUN 2000								
		APR	MAY	JUN	JUL	AGU	SEP	OKT	NOV	DES
1.	Pembentukan Anggota Tim Penelitian									
2.	Penyempurnaan Terms of Reference									
3.	Penyusunan Instrumen Penelitian dan Rapat Pembahasan									
4.	Pengumpulan Data Lapangan									
5.	Pengolahan dan Analisis Data									
6.	Penyusunan Draft Laporan Penelitian									
7.	Diskusi Draft Final Laporan Penelitian									
8.	Rapat Pembahasan Akhir									
9.	Penyusunan Laporan dan Pencetakan									
10.	Distribusi Hasil Laporan									

BAB IV

GAMBARAN UMUM PERSEPSI RESPONDEN TENTANG KESIAPAN OTONOMI DESA

4.1 Responden Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian, yaitu melakukan kajian tentang Pemerintahan Desa menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 serta implikasinya sebagai wilayah otonomi khusus, yang salah satunya tahapannya adalah melakukan penelitian tentang kondisi kesiapan di Daerah, mulai dari Desa, Kabupaten sampai dengan Propinsi dalam menghadapi pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 tersebut, yang selanjutnya akan menjadi bahan bagi penyusunan rekomendasi kebijakan dalam penataan dan pelaksanaan otonomi desa. Adapun yang menjadi responden dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Jumlah responden dari Tingkat Propinsi adalah sebanyak 5 orang (dari satu Propinsi diambil satu responden)
- 2) Jumlah responden dari Tingkat Kabupaten adalah sebanyak 5 orang (dari satu Kabupaten diambil satu responden)
- 3) Jumlah responden dari Tingkat Desa adalah sebanyak 30 orang (dimana satu Propinsi diwakili oleh 3 Desa, dan masing-masing Desa diwakili oleh 2 responden)

4.2 Proses dan Pelaksanaan Penelitian

Penggalian data dalam rangka penelitian ini dilakukan melalui tahapan, sebagai berikut :

- 1) Pertemuan dengan Pemerintah Daerah Propinsi di ke lima Propinsi yang telah dijadikan sampel penelitian, yaitu Jawa Barat, Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat dan Sumatera Barat. Pertemuan ini selain menyebarkan angket dan melakukan wawancara, juga sekaligus permohonan ijin untuk melakukan penelitian di wilayah tersebut.

- 2) Setelah pertemuan dengan Propinsi, selanjutnya mengadakan pertemuan dengan Pihak Pemerintah Daerah Kabupaten di ke lima Propinsi yang telah dijadikan sampel penelitian, yaitu :
 1. Kabupaten Sumedang untuk Jawa Barat
 2. Kabupaten Mojokerto untuk Jawa Timur,
 3. Kabupaten Badung untuk Bali
 4. Kabupaten Lombok Tengah untuk Nusa Tenggara Barat
 5. Kabupaten Pesisir Selatan untuk Sumatera Barat

Pertemuan ini selain menyebarkan angket dan melakukan wawancara dengan aparat di tingkat Kabupaten, juga sekaligus permohonan ijin untuk melakukan penelitian di beberapa desa di wilayah tersebut.

- 3) Penelitian di Tingkat Desa, dimana masing-masing Kabupaten diambil tiga Desa, sesuai dengan karakteristik yang telah ditetapkan yakni desa modern/ desa swasembada; desa semi modern/ desa swakarya; serta desa tradisional/ desa swadaya. Adapun daftar nama desa yang menjadi sasaran penelitian ini adalah sebagaimana terlihat pada tabel 3.1 berikut ini.

Tabel 3.1
Daftar Daerah Propinsi, Kabupaten/Kota dan Desa
yang Dijadikan Responden

No	Propinsi	Kabupaten/Kota	Desa
1.	Jawa Barat	Bandung*)	1) Pamekar 2) Ranca Manyar 3) Galudra
		Sumedang	
2.	Jawa Timur	Mojokerto	1) Centong 2) Karangkuten 3) Dilem
3.	Bali	Kota Denpasar Karang Asem Badung*)	1) Kel. Sanur- Kaja 2) Baha 3)Tanganan
4.	Nusa Tenggara Barat (NTB)	Lombok Tengah	1) Kel. Praya 2) Darmaji 3) Stanggor
5.	Sumatera Barat	Pesisir Selatan	1) IV Jurai 2) Taratak Tampatih 3) Barung - Barung Balantai

Sumber : Data hasil penelitian, diolah Kembali

Keterangan Tabel:

- *) Daerah Kabupaten yang dijadikan Responden
- Desa dengan No 1) adalah kelompok desa modern
No 2) adalah kelompok desa semi modern
No 3) adalah kelompok desa tradisional

4.3 Persepsi Responden Tentang Kesiapan Otonomi Desa

Aspek-aspek atau dimensi kesiapan otonomi desa yang dimintakan penilaian kepada responden adalah menyangkut bentuk otonomi desa dan prospeknya di masa datang dengan meliputi aspek-apek berikut ini:

1. **Aspek Kelembagaan;** yang meliputi Struktur Kelembagaan Desa, Nama-nama Desa, Lembaga Desa, Penyesuaian Desa dengan istilah adat masing-masing.
2. **Aspek Ketatalaksanaan;** yang meliputi Peraturan tentang Desa, penyusunan APPKD, Pengelolaan potensi dan kekayaan Desa, proses perencanaan dan pengawasan pembangunan Desa, termasuk aspek alokasi anggaran untuk penggajian aparatur Desa serta pertanggung jawaban kepengurusan Kepala Desa.
3. **Aspek Sumber Daya Manusia;** yang meliputi proses pemilihan Kepala Desa dan Hubungan Kepemerintahannya dengan Pemerintahan di atas Desa, seperti Kecamatan dan Kabupaten.

Secara umum terhadap aspek-aspek yang ditanyakan tersebut, terlihat ada kecenderungan kesamaan diantara masing-masing kelompok responden baik dari kelompok responden Propinsi, Kabupaten maupun dari Desa. Hal ini dapat menggambarkan bahwa secara umum ditetapkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah khususnya yang menyangkut Otonomi Desa telah dipersepsikan hampir sama oleh setiap daerah. Hal lain yang dapat disimpulkan dari kondisi tersebut, bahwa permasalahan yang dihadapi seluruh daerah dalam menerapkan otonomi desa oleh seluruh daerah yang yang dijadikan sampel penelitian ini memiliki kecenderungan yang sama. Adanya kondisi ini sesunguhnya sangat dimungkinkan sebab dalam tiga puluh tahun terakhir, melalui sistem yang serba terpusat (sentralistik), pola pembangunan yang sifatnya *top-down* dan dengan format yang sudah diseragamkan (*uniform*) untuk seluruh daerah, telah membuat seluruh daerah termasuk desa menjadi serba tergantung kepada pusat dan tidak memiliki perbedaan yang mencolok satu sama lainnya.

A. Aspek Kelembagaan

1) Penentuan Struktur Organisasi Desa

Dalam hal penentuan siapa sebaiknya yang menentukan struktur organisasi desa setelah berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, sebagian besar responden mempersepsikan setuju oleh desa yang bersangkutan. Artinya hampir seluruh responden

baik dari kelompok Tingkat Propinsi, Kabupaten maupun Desa mempersepsikan bahwa penentuan struktur organisasi desa sebaiknya ditentukan oleh desa masing-masing, kalaupun ada responden yang mempersepsikan oleh Tingkat Kabupaten, terutama melihat kepentingan dari sisi legal aspeknya.

Untuk responden dari Kelompok Propinsi ada 4 responden atau 80% yang mempersepsikan setuju bahwa penentuan struktur organisasi desa oleh desa yang bersangkutan dan 1 responden atau 20% yang mempersepsikan oleh kabupaten. Sedangkan pada responden kelompok Kabupaten ada 3 responden atau 60% yang mempersepsikan setuju penentuan struktur organisasi desa oleh desa yang bersangkutan dan 2 responden lainnya atau 40% yang mempersepsikan oleh kabupaten. Dukungan terhadap penentuan struktur organisasi desa oleh desa yang bersangkutan ini juga terjadi pada responden dari kelompok desa, yang mempersepsikan setuju oleh desa ada 22 responden atau 73%, sedangkan sebanyak 8 responden atau 27% nya mempersepsikan oleh kabupaten.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.1 berikut ini.

Tabel 4.1
Persepsi Responden Tentang Siapa Sebaiknya
Yang Menentukan Struktur Organisasi Desa

No. dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Frek	%	Frek	%	Frek	%
1. Siapa yang sebaiknya menentukan Struktur Organisasi Desa ?	Desa	4	80%	3	60%	22	73%
	Camat	-	-	-	-	-	-
	Bupati	1	20%	2	40%	8	27%
	Gubernur	-	-	-	-	-	-

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

Bagi responden yang mempersepsikan Desa sebagai yang berhak menentukan struktur organisasi desa didukung oleh alasan bahwa dengan otonomi desa yang diatur oleh Undang-undang No. 22 Tahun 2000 sesungguhnya desa sebagai satu kesatuan masyarakat hukum telah memiliki hak yang lebih luas dalam

mengurus dirinya sendiri, termasuk menentukan struktur organisasinya. Sebab dipersepsi oleh responden dengan otonomi desa tentunya masing-masing desa akan memiliki kepentingan yang berbeda antara yang satu dengan yang lainnya, oleh sebab itu sangat tidak tepat jika penentuan struktur organisasi desa ditentukan bukan oleh desa yang bersangkutan.

Sedangkan bagi responden yang mempersepsikan lebih baik oleh kabupaten, sebenarnya tidak bertentangan dengan pendapat dan alasan yang dikemukakan oleh yang mempersepsikan sebaiknya oleh desa, namun responden ini melihat kepentingan struktur organisasi desa dari sisi aspek yuridis dan legal formalnya. Artinya walaupun ada perbedaan dalam mempersepsikan siapa yang lebih berhak menentukan struktur organisasi desa apakah desa atau kabupaten sesungguhnya jika dilihat dari argumentasi dan alasan yang dikemukakan tidak bertentangan. Artinya pada umumnya responden setuju bahwa otonomi desa seharusnya memberikan kesempatan yang lebih luas pada desa untuk menentukan struktur organisasinya sendiri sesuai dengan kebutuhan yang ada di masing-masing desa. Kalaupun diperlukan penetapan melalui peraturan daerah di Tingkat Kabupaten, hanya sebatas penegasan aspek yuridis formalnya, bukan untuk terjadi penyeragaman (*uniform*) struktur organisasi desa di seluruh Kabupaten tersebut.

2) Penentuan Nama Desa

Dalam hal penentuan siapa sebaiknya yang menentukan nama desa setelah berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, seluruh responden mempersepsikan setuju oleh masyarakat desa yang bersangkutan. Artinya seluruh responden baik dari responden kelompok Tingkat Propinsi, Kabupaten maupun Desa mempersepsikan bahwa penentuan nama desa sebaiknya ditentukan oleh masyarakat di desa masing-masing.

Untuk responden dari Kelompok Propinsi kelima responden atau 100% mempersepsikan setuju bahwa penentuan nama organisasi desa oleh masyarakat desa yang bersangkutan. Begitu juga, responden kelompok Kabupaten dan responden dari Desa, seluruhnya atau 100% yang mempersepsikan setuju penentuan nama desa oleh masyarakat desa yang bersangkutan.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.2 berikut ini.

Tabel 4.2
Persepsi Responden Tentang Siapa Sebaiknya
Yang Menentukan Nama Desa

No. dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Fre	%	Fre	%	Fre	%
2. Siapa yang sebaiknya menentukan nama Desa?	Masy. Desa	5	100%	5	100%	30	100%
	Camat	-	-	-	-	-	-
	Bupati	-	-	-	-	-	-
	Gubernur	-	-	-	-	-	-

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

Dasar pemikiran atau argumentasi yang melandasi responden atas persepsinya tersebut diantaranya bahwa nama, termasuk nama desa merupakan atribut yang memiliki nilai dan hubungan yang kuat dengan pemiliknya. Nama desa adalah milik masyarakat desa dimana masyarakat tersebut tinggal, sehingga sangat wajar jika penentuan nama desa, yang akan menjadi bagian dari atribut sosial masyarakat di desa tersebut ditentukan oleh mereka sendiri. Selain itu, sebagai atribut masyarakat tentu saja penentuan nama desa tidak bisa dilepaskan dari latar belakang nilai, adat serta budaya pada masyarakat desa yang bersangkutan, sehingga tidak pada tempatnya kelompok lain di luar masyarakat desa yang bersangkutan ikut menentukan nama desa, seperti pernah terjadi pada beberapa waktu yang lalu.

3) Penentuan Peraturan Pembentukan Lembaga Desa

Dalam hal penentuan siapa yang sebaiknya mengeluarkan peraturan pembentukan lembaga-lembaga desa setelah berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999, sebagian besar responden mempersepsikan setuju oleh Kabupaten/Bupati. Artinya sebagian besar responden khususnya dari kelompok Tingkat Propinsi dan Kabupaten mempersepsikan bahwa peraturan pembentukan lembaga desa sebaiknya dikeluarkan oleh Kabupaten/Bupati, terutama melihat kepentingan dari sisi legal aspeknya.

Untuk responden dari Kelompok Propinsi seluruh responden atau 100% yang mempersepsikan setuju bahwa peraturan pembentukan lembaga-lembaga desa oleh Kabupaten/Bupati. Sedangkan responden dari kelompok Kabupaten ada 3 responden atau 60% yang mempersepsikan setuju bahwa peraturan pembentukan lembaga-lembaga desa oleh Kabupaten/Bupati dan 2 responden lainnya atau 40% yang mempersepsikan sebaiknya oleh Desa yang bersangkutan. Dukungan terhadap peraturan pembentukan lembaga-lembaga desa oleh Kabupaten/Bupati ini juga terjadi pada responden dari kelompok Desa, yang mempersepsikan setuju oleh Kabupaten/Bupati ada 16 responden atau 53%, sedangkan sebanyak 10 responden atau 33% mempersepsikan oleh Desa, sebanyak 3 responden atau 10% mempersepsikan oleh cukup oleh kecamatan serta 1 responden atau 4% mempersepsikan harus oleh Propinsi/ Gubernur.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.3 berikut ini.

Tabel 4.3
Persepsi Responden Tentang Siapa Sebaiknya
Yang Mengeluarkan Peraturan Pembentukan Lembaga Desa

No. dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Frek	%	Frek	%	Frek	%
3. Dalam pembentukan Lembaga-lembaga Desa diperlukan adanya aturan-aturan yang dikeluarkan oleh siapa ?	Desa	-	-	2	40%	10	33%
	Camat	-	-	-	-	3	10%
	Bupati	5	100%	3	60%	16	54%
	Gubernur	-	-	-	-	1	3%

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

4) Penyesuaian Istilah Desa dengan Istilah Adat

Dalam hal pertanyaan apakah setuju dengan penyesuaian istilah desa dengan istilah adat istiadat masing-masing daerah setelah berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, sebagian besar responden mempersepsikan setuju dan sangat setuju untuk melakukan penyesuaian istilah. Artinya hampir seluruh responden baik dari kelompok Tingkat Propinsi, Kabupaten maupun Desa mempersepsikan setuju dengan penyesuaian istilah tersebut, kalaupun ada responden yang mempersepsikan kurang setuju dan tidak setuju, terutama melihat pada alasan keselarasan proses pembangunan secara keseluruhan. Dengan munculnya istilah-istilah adat pada tatanan formal Desa, dipersepsikan oleh responden, hal tersebut akan menjadikan daerah yang satu dengan yang lainnya menjadi kehilangan koordinasi dan berjalan secara sendiri-sendiri dalam proses pembangunannya.

Untuk responden dari Kelompok Propinsi ada 4 responden atau 80% yang mempersepsikan setuju dan sangat setuju dilakukannya penyesuaian istilah-istilah desa dengan istilah adat istiadat setempat, dan 1 responden atau 20% yang mempersepsikan kurang setuju. Sedangkan pada responden kelompok Kabupaten secara keseluruhan responden atau 100% yang mempersepsikan setuju dilakukannya penyesuaian istilah-istilah desa dengan istilah adat istiadat setempat. Persepsi yang sama terhadap dilakukannya penyesuaian istilah-istilah desa dengan istilah adat istiadat setempat

juga terjadi pada responden dari kelompok desa, yang mempersepsikan setuju dan sangat setuju ada 23 responden atau 77%, sedangkan sebanyak 7 responden atau 23% nya mempersepsikan kurang setuju dan tidak setuju.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.4 berikut ini.

Tabel 4.4
Persepsi Responden Tentang Penyesuaian
Istilah-Istilah Desa dengan Istilah Adat Setempat

No. dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Frek	%	Frek	%	Frek	%
4. Penyesuaian istilah-istilah desa sesuai dengan istilah adat masing-masing.	Sangat Setuju	1	20%	2	40%	6	20%
	Setuju	3	60%	3	60%	17	57%
	Kurang Setuju	1	20%	-	-	5	16%
	Tidak Setuju	-	-	-	-	2	7%

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

B. Aspek Ketatalaksanaan

1) Pengaturan Urusan Desa Melaui Aturan Pemerintah

Dalam hal pertanyaan apakah setuju dengan pengaturan urusan desa dengan aturan pemerintah setelah berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, sebagian besar responden mempersepsikan setuju dan sangat setuju untuk pengaturan urusan desa melalui aturan pemerintah. Artinya hampir seluruh responden baik dari kelompok Tingkat Propinsi, Kabupaten maupun Desa mempersepsikan setuju dan sangat setuju dengan pengaturan oleh Pemerintah. Hal ini secara sepintas mengalami pertentangan dengan semangat dan keinginan otonomi desa yang dipersepsikan sebelumnya. Adanya penetapan urusan desa oleh aturan pemerintah berarti proses pelaksanaan otonomi desa justru mengalami hambatan melalui kebijakan pemerintah. Namun Persepsi responden tentang aturan pemerintah dalam urusan desa ini lebih banyak dipersepsi

sebagai pendekatan yuridis formal. Artinya setiap urusan desa sebaiknya memiliki dasar pijakan dalam bentuk kekuatan hukum formal.

Untuk responden dari Kelompok Propinsi ada 3 responden atau 60% yang mempersepsikan setuju adanya pengaturan urusan desa melalui aturan pemerintah dan 2 responden atau 40% yang mempersepsikan kurang setuju. Sedangkan pada responden kelompok Kabupaten 3 responden atau 60% yang mempersepsikan setuju dan sangat setuju adanya pengaturan urusan desa melalui aturan pemerintah, sebanyak 2 responden atau 40% mempersepsikan kurang dan tidak setuju. Persepsi yang sama terhadap adanya pengaturan urusan desa melalui aturan pemerintah juga terjadi pada responden dari kelompok desa, yang mempersepsikan setuju dan sangat setuju ada 24 responden atau 80%, sedangkan sebanyak 6 responden atau 20%-nya mempersepsikan kurang setuju dan tidak setuju.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.5 berikut ini.

Tabel 4.5
Persepsi Responden Tentang Pengaturan
Urusan Desa Melalui Aturan Pemerintah

No dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Frek	%	Frek	%	Frek	%
1. Pendapat aparat tentang pengaturan urusan desa diatur melalui aturan-aturan dari pemerintah.	Sangat Setuju	-	-	1	20%	5	17%
	Setuju	3	60%	2	40%	19	63%
	Kurang Setuju	2	40%	1	20%	4	13%
	Tidak Setuju	-	-	1	20%	2	7%

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

Dalam hal pertanyaan di atas, jika persepsinya setuju dan sangat setuju untuk pengaturan urusan desa melalui aturan pemerintah, maka sebaiknya pengaturan tersebut dilakukan oleh siapa; Apakah oleh Pusat, Propinsi, kabupaten atau kah Kecamatan?.

Sebagian besar responden mempersepsikan dilakukan oleh Kabupaten. Artinya hampir seluruh responden baik dari kelompok Tingkat Propinsi, Kabupaten maupun Desa mempersepsikan Pemerintah Kabupaten yang paling tepat untuk mengeluarkan peraturan yang mengatur urusan desa.

Untuk responden dari Kelompok Propinsi yang mempersepsikan setuju dan sangat setuju ada 3 responden, 1 responden atau 33% mempersepsikan oleh Pemerintah Propinsi dan 2 responden atau 67% mempersepsikan oleh Pemerintah Kabupaten. Sedangkan pada responden kelompok Kabupaten ada 3 responden yang mempersepsikan setuju dan sangat setuju adanya pengaturan urusan desa melalui aturan pemerintah, sebanyak 1 responden atau 33% mempersepsikan oleh Pemerintah Propinsi, 1 responden atau 33% mempersepsikan oleh Pemerintah Kabupaten dan 1 responden atau 33% oleh Kecamatan. Dan pada kelompok responden Desa ada 24 responden yang mempersepsikan setuju dan sangat setuju terhadap adanya pengaturan urusan desa melalui aturan pemerintah, ada 3 responden atau 12% mempersepsikan oleh Pemerintah Propinsi, 20 responden atau 83% yang mempersepsikan oleh Pemerintah Kabupaten serta 1 responden atau 5% mempersepsikan oleh Kecamatan.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.6 berikut ini.

Tabel 4.6
Persepsi Responden Tentang Pengaturan
Urusan Desa Melalui Aturan Pemerintah

No dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Frek	%	Frek	%	Frek	%
2. Pemerintah Daerah manakah yang sebaiknya mengeluarkan aturan tentang urusan desa ?	Camat	-	-	1	33%	1	5%
	Kabupaten	2	67%	1	33%	20	83%
	Propinsi	1	33%	1	33%	3	12%
	Pusat	-	-	-	-	-	-

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

2) Penyusunan APPKD

Dalam hal pertanyaan apakah setuju dengan penyusunan APPKD oleh Kepala Desa dan BPD sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, sebagian besar responden mempersepsikan setuju dan sangat setuju untuk penyusunan APPKD oleh Kepala Desa dan BPD. Artinya hampir seluruh responden baik dari kelompok Tingkat Propinsi, Kabupaten maupun Desa mempersepsikan setuju dan sangat setuju dengan penyusunan APPKD oleh Kepala Desa dan BPD dan hal ini sangat sesuai dengan semangat dan keinginan otonomi desa yang dipersepsikan oleh responden sebelumnya.

Untuk responden dari Kelompok Propinsi ada 3 responden atau 60% yang mempersepsikan setuju dan 2 responden atau 40% yang mempersepsikan sangat setuju untuk penyusunan APPKD oleh Kepala Desa dan BPD. Sedangkan pada responden kelompok Kabupaten 2 responden atau 40% yang mempersepsikan setuju dan sebanyak 3 responden atau 60% mempersepsikan sangat setuju untuk penyusunan APPKD oleh Kepala Desa dan BPD. Persepsi yang sama terhadap adanya penyusunan APPKD oleh Kepala Desa dan BPD, juga terjadi pada responden dari kelompok desa, yang mempersepsikan setuju dan sangat setuju ada 24 responden atau 80%, sedangkan sebanyak 6 responden atau 20%-nya mempersepsikan kurang setuju dan tidak setuju.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.7 berikut ini.

Tabel 4.7
Persepsi Responden Tentang
Penyusunan APPKD Oleh Kepala Desa dan BPD

No dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Frek	%	Frek	%	Frek	%
3. Apakah Bapak/Ibu setuju dengan penyusunan APPKD oleh Kepala Desa dan BPD menurut UU No. 22 Tahun 1999 ?	Sangat Setuju	2	40%	3	60%	10	33%
	Setuju	3	60%	2	40%	14	47%
	Kurang Setuju	-	-	-	-	4	13%
	Tidak Setuju	-	-	-	-	2	7%

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

Dalam hal pertanyaan di atas, jika persepsinya tidak setuju atau kurang setuju untuk penyusunan APPKD oleh Kepala Desa dan BPD, maka sebaiknya penyusunan tersebut dilakukan bagaimana; Apakah melibatkan aparat kabupaten, kecamatan, tokoh masyarakat selain anggota BPD, ataukah yang lainnya?. Responden yang tidak setuju dan kurang setuju tersebut mempersepsikan sebaiknya melibatkan aparat kabupaten, kecamatan dan tokoh masyarakat di selain anggota BPD. Artinya ada keinginan dari responden yang tidak setuju dan kurang setuju tersebut bahwa proses penyusunan APPKD sebaiknya tidak hanya oleh Kepala Desa dan BPD saja tapi justru juga melibatkan banyak pihak termasuk tokoh masyarakat selain anggota BPD, pihak Kecamatan bahkan kalau memungkinkan bisa melibatkan juga pihak Kabupaten. Alasan yang dikemukakannya adalah menyangkut pada jaminan untuk terjadinya keterbukaan dan transparansi dalam proses penyusunan, pelaksanaan dan pengawasan APPKD tersebut.

Karena responden yang mempersepsikan kurang setuju dan tidak setuju adalah dari kelompok responden desa dan semuanya berjumlah 6 orang. Dari keenam orang tersebut, 3 responden atau 50% mempersepsikan sebaiknya melibatkan tokoh masyarakat selain anggota BPD, 2 responden atau 33% mempersepsikan sebaiknya melibatkan pihak kabupaten, sedangkan 1 responden atau 17% mempersepsikan sebaiknya melibatkan pihak kecamatan.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.8 berikut ini.

Tabel 4.8
Persepsi Responden Tentang
Pihak yang dilibatkan Dalam Penyusunan APPKD

No dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Frek	%	Frek	%	Frek	%
4. Bagaimana sebaiknya hal tersebut (No. 3) diatur ?	Melibatkan Kabupaten	-	-	-	-	2	33%
	Melibatkan Kecamatan	-	-	-	-	1	16%
	Melibatkan Tokoh masyarakat	-	-	-	-	3	50%
	Lain-lain	-	-	-	-	-	-

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

3) Pemanfaatan Potensi dan Kekayaan Desa

Dalam hal pertanyaan apakah dalam pemanfaatan potensi dan kekayaan desa perlu diatur secara jelas melalui suatu aturan pemerintah, seluruh responden mempersepsikan setuju dan sangat setuju untuk pemanfaatan potensi dan kekayaan desa perlu diatur secara jelas melalui suatu aturan pemerintah. Pentingnya aturan pemerintah dalam urusan pengelolaan potensi dan kekayaan desa ini lebih banyak dipersepsi sebagai pendekatan yuridis formal, agar setiap pengurusan potensi dan kekayaan desa sebaiknya memiliki dasar pijakan dalam bentuk kekuatan hukum formal.

Untuk responden dari Kelompok Propinsi ada 3 responden atau 60% yang mempersepsikan setuju dan 2 responden atau 40% yang mempersepsikan sangat setuju untuk pemanfaatan potensi dan kekayaan desa perlu diatur secara jelas melalui suatu aturan pemerintah. Sedangkan pada responden kelompok Kabupaten 4 responden atau 80% yang mempersepsikan setuju dan sebanyak 1 responden atau 20% mempersepsikan sangat setuju untuk pemanfaatan potensi dan kekayaan desa perlu diatur secara jelas melalui suatu aturan pemerintah. Dan juga terjadi pada responden

dari kelompok desa, yang mempersepsikan setuju ada 24 responden atau 80%, sedangkan sebanyak 6 responden atau 20%-nya mempersepsikan sangat setuju.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.9 berikut ini.

Tabel 4.9
Persepsi Responden Tentang
Pemanfaatan Potensi dan Kekayaan Desa
Diatur Melalui Peraturan Pemerintah

No. dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Frek	%	Frek	%	Frek	%
5. Perlukah pengelolaan dan pemanfaatan potensi dan kekayaan desa perlu diatur secara jelas dalam suatu aturan pemerintah ?	Sangat Setuju	2	40%	1	20%	6	20%
	Setuju	3	60%	4	80%	24	80%
	Kurang Setuju	-	-	-	-	-	-
	Tidak Setuju	-	-	-	-	-	-

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

Dalam hal pertanyaan di atas, jika persepsinya setuju dan sangat setuju untuk pengaturan tentang pemanfaatan potensi dan kekayaan desa melalui aturan pemerintah, maka sebaiknya pengaturan tersebut dilakukan oleh siapa; Apakah oleh Pusat, Propinsi, Kabupaten ataukah Kecamatan?. Sebagian besar responden mempersepsikan dilakukan oleh Kabupaten. Artinya hampir seluruh responden baik dari kelompok Tingkat Propinsi, Kabupaten maupun Desa mempersepsikan Pemerintah Kabupaten yang paling tepat untuk mengeluarkan peraturan yang mengatur urusan desa.

Untuk responden dari Kelompok Propinsi yang mempersepsikan setuju dan sangat setuju ada 5 responden, 1 responden atau 20% mempersepsikan oleh sebaiknya oleh Pemerintah Propinsi dan 4 responden atau 80% mempersepsikan aturan tersebut sebaiknya oleh Pemerintah Kabupaten. Sedangkan pada responden kelompok Kabupaten ada 5 responden yang mempersepsikan setuju dan sangat setuju, ada 3 responden atau 60%

mempersepsikan aturan tersebut sebaiknya oleh Pemerintah Kabupaten dan 2 responden atau 40% mempersepsikan sebaiknya oleh Pemerintah Desa itu sendiri.

Dan pada kelompok responden Desa ada 30 responden yang mempersepsikan setuju dan sangat setuju terhadap adanya pengaturan urusan desa melalui aturan pemerintah, sebanyak 2 responden atau 7% mempersepsikan sebaiknya pengaturan urusan desa tersebut melalui aturan dari Pemerintah Kecamatan, 15 responden atau 50% mempersepsikan sebaiknya oleh Pemerintah Desa itu sendiri dan 13 responden atau 43% mempersepsikan sebaiknya oleh Pemerintah Tingkat Kabupaten.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.10 berikut ini.

Tabel 4.10
Persepsi Responden Tentang Pihak Yang Mengeluarkan
Aturan Tentang Pemanfaatan Potensi dan Kekayaan Desa

No. dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Frek	%	Frek	%	Frek	%
6. Pihak manakah yang sebaiknya aturan tersebut dikeluarkan?	Cukup Desa	1	20%	2	40%	15	50%
	Kecamatan	-	-	-	-	2	7%
	Kabupaten	4	80%	3	60%	13	43%
	Pusat	-	-	-	-	-	-

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

4) Kesesuaian Antara Perencanaan dan Pelaksanaan Pembangunan Desa

Dalam hal pertanyaan apakah selama ini dalam perencanaan pembangunan desa ada kesesuaian dengan pelaksanaannya, sebagian besar responden mempersepsikan kurang ada kesesuaian antara perencanaan pembangunan desa dengan pelaksanaannya. Untuk responden dari Kelompok Propinsi ada 4 responden atau 80% yang mempersepsikan kurang ada kesesuaian dan 1 responden atau 20%

yang mempersepsikan ada kesesuaian antara perencanaan pembangunan desa dengan pelaksanaannya.

Persepsi yang sama juga ditemukan pada responden kelompok Kabupaten, yaitu ada 4 responden atau 80% yang mempersepsikan kurang ada kesesuaian dan 1 responden atau 20% yang mempersepsikan ada kesesuaian antara perencanaan pembangunan desa dengan pelaksanaannya. Dan pada responden dari kelompok desa, yang mempersepsikan kurang sesuai jumlahnya cukup banyak pula yaitu sebanyak 23 responden atau 76%, yang mempersepsikan tidak ada kesesuaian sebanyak 2 responden atau 7 %, sedangkan sisanya sebanyak 5 responden atau 17% mempersepsikan bahwa ada kesesuaian antara perencanaan pembangunan desa dengan pelaksanaannya.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.11 berikut ini.

Tabel 4.11
Persepsi Responden Tentang Pembangunan Desa

No. dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Frek	%	Frek	%	Frek	%
7. Apakah selama ini dalam perencanaan pembangunan desa ada kesesuaian dengan pelaksanaannya ?	Sesuai	1	20%	1	20%	5	17%
	Kurang Sesuai	4	80%	4	80%	23	76%
	Tidak Sesuai	-	-	-	-	2	7%

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

5) Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Desa

Dalam hal pertanyaan tentang proses penyusunan perencanaan pembangunan desa, apakah sebaiknya cukup diputuskan pada tingkat Desa; ataukah perlu keterlibatan pihak kecamatan, pihak kabupaten atau perlu kerjasama antar desa dan pihak ketiga?, sebagian besar responden mempersepsikan cukup diputuskan pada tingkat desa, walaupun jumlahnya tidak banyak, ada juga yang

mempersepsikan perlu adanya keterlibatan pihak kecamatan dan kabupaten.

Untuk responden dari Kelompok Propinsi seluruh responden atau 100% mempersepsikan bahwa proses penyusunan perencanaan pembangunan desa sebaiknya cukup diputuskan pada tingkat Desa saja. Begitu juga pada responden kelompok Kabupaten, yang mempersepsikan bahwa proses penyusunan perencanaan pembangunan desa sebaiknya cukup diputuskan pada tingkat Desa ada 4 responden atau 80%, sedangkan sisanya yaitu 1 responden atau 20% yang mempersepsikan perlu ada keterlibatan dari pihak Kabupaten.

Hal yang sama juga ditemukan pada responden dari kelompok desa, yang mempersepsikan proses penyusunan perencanaan pembangunan desa sebaiknya cukup diputuskan pada tingkat Desa jumlahnya ada 27 responden atau 90%, sedangkan sisanya sebanyak 2 orang atau 7%, mempersepsikan perlu keterlibatan pihak kabupaten dan 1 responden atau 3 % mempersepsikan perlu keterlibatan kecamatan.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.12 berikut ini.

Tabel 4.12
Persepsi Responden Tentang Proses
Penyusunan Perencanaan Desa

No. dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Fre	%	Frek	%	Frek	%
8. Pihak manakah yang sebaiknya menentukan proses perencanaan pembangunan desa ?	Tk Desa	5	100%	4	80%	27	90%
	Keterlibatan Kecamatan	-	-	-	-	1	3%
	Keterlibatan Kabupaten	-	-	1	20%	2	7%
	Kerjasama antar Desa	-	-	-	-	-	-

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

6) Pelaksanaan, Pengawasan dan Pertanggungjawaban Pembangunan Desa

Dalam hal pertanyaan tentang pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban pembangunan desa apakah sebaiknya cukup diputuskan pada tingkat Desa, ataukah harus dilaksanakan oleh pihak kecamatan, pihak kabupaten atau hanya sebatas koordinasi dengan pihak kecamatan/kabupaten?, sebagian besar responden mempersepsikan hanya sebatas koordinasi dengan pihak kecamatan/kabupaten.

Untuk responden dari Kelompok Propinsi ada 4 responden atau 80% yang mempersepsikan bahwa pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban pembangunan desa sebaiknya oleh desa sendiri, dan kalaualah ada keterlibatan pihak kecamatan/kabupaten hanya sebatas koordinasi, sedangkan ada 1 responden atau 20%-nya yang mempersepsikan bahwa hal tersebut cukup sampai dengan tingkat desa saja..

Begitu juga pada responden kelompok Kabupaten, yang mempersepsikan bahwa pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban pembangunan desa sebaiknya oleh desa sendiri, dan kalaualah ada keterlibatan pihak kecamatan/kabupaten hanya sebatas koordinasi ada 3 responden atau 60%, sedangkan sisanya yaitu 1 responden atau 20% yang mempersepsikan bahwa hal tersebut cukup sampai dengan tingkat desa dan 1 responden atau 20%-nya lagi, mempersepsikan bahwa hal tersebut cukup sampai dengan tingkat kecamatan.

Hal yang sama juga ditemukan pada responden dari kelompok desa, yang mempersepsikan bahwa pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban pembangunan desa sebaiknya oleh desa sendiri, dan kalaualah ada keterlibatan pihak kecamatan/kabupaten hanya sebatas koordinasi ada 26 responden 86%, sedangkan sisanya yaitu 2 responden atau 7% yang mempersepsikan bahwa hal tersebut cukup sampai dengan tingkat desa dan 2 responden atau 7%-nya lagi, mempersepsikan bahwa hal tersebut cukup sampai dengan tingkat kecamatan.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.13 berikut ini.

Tabel 4.13
Persepsi Responden Tentang Pelaksanaan, Pengawasan dan
Pertanggungjawaban Pembangunan Desa

No. dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Frek	%	Frek	%	Frek	%
9. Dalam pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban pembangunan desa sebaiknya:	Sampai Tk. Desa	1	20%	1	20%	2	7%
	Harus oleh Kecamatan	-	-	1	20%	2	7%
	Harus oleh Kabupaten	-	-	-	-	-	-
	Koordinasi dengan Kec./ Kabupaten	4	80%	3	60%	26	86%

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

7) Alokasi Anggaran atau Dana Untuk Gaji Aparat Desa

Dalam hal pertanyaan tentang apakah masih diperlukan alokasi anggaran atau dana dari pemerintah untuk membayar gaji aparat desa?, sebagian besar responden mempersepsikan masih diperlukan bahkan ada yang mempersepsikan masih sangat diperlukan.

Untuk responden dari Kelompok Propinsi ada 4 responden atau 80% yang mempersepsikan masih diperlukan adanya alokasi anggaran atau dana dari pemerintah untuk membayar gaji aparat desa, dan ada 1 responden atau 20%-nya yang mempersepsikan bahwa hal tersebut bukan saja masih diperlukan lagi, tapi bahkan mempersepsikan sangat diperlukan.

Begitu juga pada responden kelompok Kabupaten, yang mempersepsikan bahwa adanya alokasi anggaran atau dana dari pemerintah untuk membayar gaji aparat desa masih diperlukan, ada 3 responden atau 60%, sedangkan sisanya yaitu 2 responden atau 40% mempersepsikan bahwa hal tersebut termasuk masih sangat diperlukan.

Hal yang sama juga ditemukan pada responden dari kelompok desa, yang mempersepsikan bahwa adanya alokasi anggaran atau dana dari pemerintah untuk membayar gaji aparatur desa masih diperlukan ternyata cukup tinggi yaitu ada 25 responden 83%, dan 3 responden atau 10% yang mempersepsikan bahwa hal tersebut masih sangat diperlukan, sedangkan sisanya sebanyak 2 responden atau 7%-nya lagi, mempersepsikan bahwa hal tersebut kurang diperlukan.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4 (4 pertanyaan)

Tabel 4.12
Persepsi Dari Para Responden Mengenai
Anggaran atau Dana Untuk Membayar Gaji Aparatur Desa

No dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Frek	%	Frek	%	Frek	%
10. Apakah diperlukan alokasi anggaran atau dana dari pemerintah yang lebih tinggi untuk membayar gaji aparatur Desa ?	Sangat Diperlukan	1	20%	2	40%	3	10%
	Diperlukan	4	80%	3	60%	25	83%
	Kurang Diperlukan	-	-	-	-	2	7%
	Tidak Diperlukan	-	-	-	-	-	-

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

8) Pertanggungjawaban Keperungurusan Kepala Desa

Dalam hal pertanyaan tentang apakah pertanggungjawaban kepengurusan kepala desa sebainya diinformasikan kepada siapa?, apakah cukup sampai BPD saja, atau harus sampai dengan tingkat kecamatan; langsung kepada Bupati ataukah ketiga-ketiganya. Untuk itu sebagian besar responden mempersepsikan bahwa laporan tersebut sebaiknya disampaikan atau diinformasikan ke ketiga unsur baik itu BPD, Kecamatan maupun langsung ke Bupati.

Untuk responden dari Kelompok Propinsi ada 1 responden atau 20% yang mempersepsikan bahwa informasi pertanggungjawaban kepala desa cukup sampai BPD saja, sedangkan sebagian besar yaitu 4 responden atau 80%-nya mempersepsikan bahwa hal

tersebut bukan saja hanya sampai BPD tapi juga meliputi ke kecamatan dan langsung ke Bupati.

Begitu juga pada responden kelompok Kabupaten, yang mempersepsikan bahwa penyampaian informasi pertanggungjawaban Kepala Desa hanya sampai tingkat BPD ada 1 responden atau 20%, sedangkan sisanya yaitu 4 responden atau 80%-nya mempersepsikan bahwa hal tersebut bukan saja hanya sampai BPD tapi juga harus sampai ke kecamatan dan Bupati.

Hal yang sama juga ditemukan pada responden dari kelompok desa, yang mempersepsikan bahwa penyampaian informasi pertanggungjawaban Kepala Desa hanya sampai tingkat BPD ada 3 responden atau 10%, sedangkan sisanya yaitu 27 responden atau 90%-nya mempersepsikan bahwa hal tersebut bukan saja hanya sampai BPD tapi juga harus sampai ke kecamatan dan langsung ke Bupati.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.15 berikut ini.

Tabel 4.15
Persepsi Responden Tentang Penyampaian Informasi
Pertanggungjawaban Kepala Desa

No dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Frek	%	Frek	%	Frek	%
11. Bagaimanakah pertanggungjawaban kepengurusan Kepala Desa diinformasikan ?	Cukup ke BPD	1	20%	1	20%	3	10%
	Sampai Kecamatan	-	-	-	-	-	-
	Langsung ke Bupati	-	-	-	-	-	-
	Ke-3 unsur di atas	4	80%	4	80%	27	90%

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

B. Aspek Sumber Daya Manusia

1) Siapakah Yang Berhak Memilih Kepala Desa

Dalam hal pertanyaan siapakah yang berhak memilih Kepala Desa, apakah cukup masyarakat desa yang bersangkutan ataukah perlu keterlibatan pihak kecamatan dan atau pihak kabupaten?. Untuk hal tersebut sebagian besar responden mempersepsikan bahwa pemilihan kepala desa sebaiknya cukup oleh masyarakat di desa yang bersangkutan, kalaupun dianggap perlu keterlibatan pihak kecamatan dan atau kabupaten sifatnya sebatas pada aspek administratif semata, seperti penentuan kriteria calon kepala desa dan penetapan hasil pemilihan oleh Bupati.

Untuk responden dari kelompok Propinsi dan kelompok Kabupaten seluruh responden mempersepsikan bahwa pemilihan kepala desa sebaiknya langsung dipilih oleh masyarakat desa yang bersangkutan. Sedangkan pada responden kelompok desa, yang mempersepsikan bahwa pemilihan desa harus langsung oleh masyarakat desa yang bersangkutan ada sebanyak 24 responen atau 80%, sedangkan sisanya sebanyak 6 responden atau 20%-nya mempersepsikan bahwa hal tersebut merupakan kerjasama antara ketiga unsur tersebut, yaitu masyarakat desa, kecamatan dan kabupaten.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.16 berikut ini.

Tabel 4.16
Persepsi Responden Tentang Pemilihan Kepala Desa

No. dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Fre	%	Fre	%	Frek	%
1. Siapakah yang berhak memilih dan menentukan calon Kepala Desa	Masyarakat Desa	5	100%	5	100%	24	80%
	Camat saja	-	-	-	-	-	-
	Bupati saja	-	-	-	-	-	-
	Ketiga unsur di atas	-	-	-	-	6	20%

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

Dalam hal pertanyaan tersebut di atas, jika jawabannya adalah kerja sama ketiga unsur di atas, dalam bentuk seperti apa kerja sama tersebut dengan kecamatan?, apakah cukup berupa penyampaian informasi saja; sebatas koordinasi; sebatas melantik saja ataukan peran kecamatan tersebut justru sangat menentukan?.

Untuk hal tersebut sebagian besar responden mempersepsikan bahwa kerjasama dengan kecamatan tersebut sekedar koordinasi dan informasi saja, tidak ada responden yang mempersepsikan kerja sama tersebut sebagai kerjasama yang bentuknya melantik atau sifatnya sangat menentukan bagi pemilihan kepala desa.

Hal ini dapat dilihat dari ke-enam responden pada kelompok desa yang menjawab perlu ada kerjasama antara ketiga unsur (yaitu masyarakat desa, kecamatan dan kabupaten), mempersepsikan bahwa kerjasama dengan kecamatan tersebut dipersepsi sebaiknya hanya dalam bentuk koordinasi oleh sebanyak 5 responden atau 83%, dan sisanya sebanyak 1 responden atau 17% mempersepsikan cukup informasi saja.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.17 berikut ini.

Tabel 4.17
Persepsi Responden Tentang Bentuk Kerja Sama
Antara Masyarakat Desa dengan Kecamatan
Dalam Pemilihan Kepala Desa

No. dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Frek	%	Frek	%	Frek	%
2. Bagaimana sifat hubungannya dengan Camat ?	Sekedar Informasi	-	-	-	-	1	17%
	Sekedar Koordinasi	-	-	-	-	5	83%
	Sekedar Melantik	-	-	-	-	-	-
	Sangat Menentukan	-	-	-	-	-	-

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

Begitu juga, dalam hal pertanyaan tentang kerjasama tersebut di atas, jika jawabannya adalah kerja sama ketiga unsur di atas, dalam bentuk seperti apa kerja sama tersebut dengan kabupaten?, apakah cukup berupa penyampaian informasi saja; sebatas koordinasi; sebatas melantik saja atau akan peran kabupaten tersebut justru sangat menentukan?.

Untuk hal tersebut sebagian besar responden mempersepsikan bahwa kerjasama dengan kabupaten tersebut sekedar koordinasi dan informasi dan melantik saja, tidak ada responden yang mempersepsikan kerja sama dengan kabupaten tersebut yang sifatnya sangat menentukan bagi pemilihan kepala desa.

Hal ini dapat dilihat dari ke-enam responden pada kelompok desa yang menjawab perlu ada kerjasama antara ketiga unsur (yaitu masyarakat desa, kecamatan dan kabupaten), mempersepsikan bahwa kerjasama dengan kabupaten tersebut dipersepsi sebaiknya hanya dalam bentuk koordinasi oleh sebanyak 3 responden atau 50%, sekedar informasi oleh 1 atau 17% dan sisanya sebanyak 2 responden atau 33% mempersepsikan sekedar melantik saja.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.18 berikut ini.

Tabel 4.18
Persepsi Responden Tentang Hubungan Kerja Sama
Antara Masyarakat Desa dengan Kabupaten
Dalam Pemilihan Kepala Desa

No dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Frek	%	Frek	%	Frek	%
3. Bagaimana sifat hubungan dengan Bupati ?	Sekedar Informasi	-	-	-	-	1	17%
	Sekedar Koordinasi	-	-	-	-	3	50%
	Sekedar Melantik	-	-	-	-	2	33%
	Sangat Menentukan	-	-	-	-	-	-

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

2) Proses Dalam Penentuan Kepala Desa

Dalam hal pertanyaan dalam proses pemilihan Kepala Desa, apakah perlu ditentukan syarat pendidikan; tidak perlu ditentukan syarat pendidikan tapi tokoh yang kharismatik atau siapa saja yang dicalonkan oleh camat atau Bupati?. Untuk hal tersebut sebagian besar responden mempersepsikan bahwa dalam proses pemilihan Kepala Desa, masih perlu ditentukan syarat pendidikan, walaupun ada sebagian kecil responden, terutama dari responden kelompok desa yang mempersepsikan pentingnya tokoh masyarakat yang kharismatik

Untuk responden dari kelompok Propinsi dan kelompok Kabupaten seluruh responden mempersepsikan bahwa proses pemilihan kepala desa masih diperlukan syarat pendidikan. Begitu pula dengan responden dari kelompok desa, walaupun tidak seluruhnya, tapi sebagian besar mempersepsikan bahwa proses pemilihan desa masih diperlukan syarat pendidikan, yaitu sebanyak 23 responden atau 77%, dan walaupun sedikit yaitu sebanyak 7 responden atau 23% mempersepsikan tokoh masyarakat yang kharismatik.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.19 berikut ini.

Tabel 4.19
Persepsi Responden Tentang Syarat
Dalam Penentuan Kepala Desa

No dan Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Frek	%	Frek	%	Frek	%
4. Dalam penentuan Calon Kepala Desa	Ditentukan Syarat Pendidikan	5	100%	5	100%	23	77%
	Tidak diperlukan, tokoh masyarakat yang kharismatik	-	-	-	-	7	23%
	Siapa saja yang dicalonkan Camat/ Bupati	-	-	-	-	-	-

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

3) Proses Dalam Penentuan Aparat Desa

Dalam hal pertanyaan dalam proses penentuan aparat desa, apakah cukup ditentukan/ditunjuk oleh kepala desa; ataukah berdasarkan ajuan dari BPD, ajuan Masyarakat atau justru merupakan kerjasama antara ketiga pihak yaitu antara kepala desa, BPD dan masyarakat. Untuk hal tersebut sebagian besar responden mempersepsikan bahwa dalam proses penentuan dalam aparat desa, sebaiknya merupakan kerjasama antara kepala desa, BPD dan masyarakat, walaupun sedikit responden ada yang mempersepsikan bahwa hal tersebut dalam mekanismenya bisa dalam bentuk ajuan dari BPD atau masyarakat, dan kepala desa sebagai kepala pemerintahan di desa memiliki hak sepenuhnya untuk menentukan siapa saja yang diangkat menjadi aparat desa.

Untuk responden dari kelompok Propinsi sebagian besar responden, yaitu sebanyak 3 responden atau 60%, mempersepsikan bahwa proses penentuan aparat desa sebaiknya merupakan kerja sama antara unsur kepala desa, masyarakat dan BPD, dan sisanya sebanyak 1 responden atau 20% mempersepsikan cukup diajukan oleh masyarakat serta 1 responden lagi atau 20% mempersepsikan cukup diajukan oleh BPD. Begitu pula dengan responden dari kelompok kabupaten sebagian besar, yaitu sebanyak 4 responden atau 80%, mempersepsikan bahwa proses penentuan aparat desa sebaiknya merupakan kerja sama antara unsur kepala desa, masyarakat dan BPD, dan sisanya sebanyak 1 responden atau 20% mempersepsikan cukup diajukan oleh BPD

Pada responden kelompok desa, walaupun tidak seluruhnya, tapi sebagian besar, yaitu 21 responden atau 70% mempersepsikan bahwa proses penentuan aparat desa sebaiknya merupakan kerja sama antara unsur kepala desa, masyarakat dan BPD, dan sebagian kecilnya yaitu sebanyak 4 responden atau 13% mempersepsikan cukup diajukan oleh BPD dan 3 responden lagi atau 10% mempersepsikan cukup diajukan oleh masyarakat serta 2 responden atau 7% cukup ditentukan langsung oleh kepala desa.

Persepsi responden mengenai hal tersebut secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 4.20 berikut ini.

Tabel 4.20
Persepsi Responden Tentang Penentuan Aparat Desa

No. & Pertanyaan	Alternatif Jawaban	Propinsi		Kabupaten		Desa	
		Frek	%	Frek	%	Frek	%
5. Dalam penentuan aparat Desa :	Dipilih/ditunjuk Kepala Desa	-	-	-	-	2	
	Diajukan BPD	1		1		4	
	Diajukan Masyarakat	1		-	-	3	
	Kerjasama dari tiga unsur di atas	3		4		21	

Sumber : hasil penelitian, diolah kembali

BAB V
PROFIL KESIAPAN DAERAH DALAM
MENYONGSONG OTONOMI DESA

5. 1 Propinsi Jawa Barat

Kondisi Kelembagaan

Sesuai dengan UU No 22 tahun 1999 bahwa di desa harus dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintahan desa dan badan perwakilan desa (selanjutnya di desa disebut BPD) kenyataannya sekarang hampir seratus persen sudah terbentuk BPD tersebut bahkan tata-tertib; sarana dan prasarana kesekretariatan, seragam telah disediakan secara bertahap dengan mempergunakan anggaran/biaya dari usaha desa. Setelah pembentukan BPD tersebut di desa-desa saat ini sedang menyusun pola tata pemerintahan berdasarkan paradigma baru yaitu berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 yang sudah dijabarkan dengan 13 peraturan Daerah Kabupaten, yaitu:

1. Tentang Pembentukan, pemecahan, penghapusan dan penggabungan desa.
2. Tentang pembentukan , pemecahan, penghapusan dan penggabungan kelurahan.
3. Tentang tata cara pencalonan , pemilihan dan atau pengangkatan perangkat desa.
4. Tentang kedudukan keuangan kepala desa dan perangkat desa.
5. Tentang tata cara pemilihan dan atau pengangkatan perangkat desa.
6. Tentang pedoman organisasi pemerintah desa.
7. Tentang pedoman pembentukan BPD
8. Tentang pemberdayaan, kelestarian dan pengembangan adat istiadat dan lembaga adat
9. Tentang lembaga kemasyarakatan di desa.
10. Tentang perautan desa.
11. Tentang sumber pendapatan dan kekayaan desa.
12. Tentang penyusunan APBD
13. Tentang kerjasama antar desa.

- Susunan organisasi pemerintah desa dibuat disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing desa, rata-rata masih tetap seperti yang lama hanya ditambah dengan urusan sesuai kebutuhan.
- Yang berhak merumuskan dan menetapkan keputusan desa adalah rapat desa yang dihadiri oleh semua unsur dalam masyarakat.
- Yang menjadi tugas dalam kewajiban kepala desa adalah:
 - a. Membina kehidupan masyarakat desa
 - b. Membina perekonomian desa
 - c. Membina ketenteraman dan ketertiban desa
 - d. Mendamaikan perselisihan
 - e. Mengajukan rancangan dan menetapkan keputusan desa
- LKMD sudah tidak aktif walaupun belum dibubarkan. Pada dasarnya masyarakat masih menginginkan lembaga itu tetap jalan, masyarakat sangat mengharapkan adanya perbaikan sistem, konsep dan keikutsertaannya dalam berbagai kegiatan yang berada di desa, baik yang muncul dari bawah maupun program-program dari atas, antara lain keinginan LKMD diberdayakan atau diberi kesempatan atau peluang untuk melakukan kegiatan demi kesempatan masyarakat, tidak ingin terjadi lagi ego sektoral dari dinas/Departemen terkait dengan programnya masing-masing tetapi harus ada keterpaduan yang dilandasi kebutuhan masyarakat dari bawah/setempat namun demikian ada juga yang menginginkan penggantian nama, struktur tujuan dari LKMD terlebih dengan adanya lembaga baru yaitu asosiasi LPM yang dibentuk di setiap desa.

Kondisi Ketatalaksanaan

Ada sebagian desa sampel yang merasa lancar dalam penyelenggaraan kewenangan desa maupun dalam melaksanakan pelayanan masyarakat berjalan biasa seolah-olah tidak terjadi perubahan peraturan maupun peraturan UU yang penilting tidak menghambat kelancaran tujuan pemerintah, pembangunan dalam kemasyarakatan serta perekonomian di desa. Sebagian lagi desa sampel lainnya merasa perlu pembekalan-pembekalan. Masalah lain yang terdapat pada ketatalaksanaan adalah:

1. Kurangnya koordinasi
2. Adanya ego departemen

Persiapan yang dilakukan untuk menghadapi otonomi desa diantaranya adalah baru membentuk BPD, sarana dan prasarana serta melaksanakan tertib administrasi, yang lainnya masih biasa-biasa saja menunggu apa yang akan terjadi sebab di negara kita sekarang banyak hal yang sulit diduga. Mekanisme kerja yang diperlukan adalah memberikan ruang gerak yang bebas bagi desa untuk maju dan berkembang sesuai dengan potensi yang dimilikinya, membantu desa yang lainnya dengan pengembangan potensi yang dimungkinkan untuk itu. Berdasarkan fasilitas, studi potensi desa memutus rantai birokrat yang menghambat/menggerogoti dana bantuan. Hambatan dalam ketatalaksanaan adalah ada kelompok-kelompok orang yang tidak menghendaki desa menjadi maju karena masalah-masalah kurang terpenuhi kepentingannya, dan lain-lain.

1. Desa Swasembada

a. Pelaksanaan Pembangunan:

Rencana pembangunan jangka menengah dan panjang kebanyakan berada pada proyek klasik yang rata-rata menyelesaikan sekitar 30 buah proyek tapi realisasinya baru mencapai beberapa buah saja antara lain:

1. Pengaspalan jalan
2. Kantor RW
3. Mesjid

Yang semuanya dibiayai oleh swadaya masyarakat

b. Pelaksanaan Pemerintahan:

Pemantapan pelaksanaan Undang-Undang No. 5/1979 atau No. 22 tahun 1999 dengan cara:

1. Memilih kepala desa bukan menunjuk
2. Memfungsikan LMD/BPD
3. Memfungsikan LKMD/I PM
4. Memfungsikan pemerintahan desa
5. Apara/perangkat pemerintah desa yang terdiri dari kepala desa, sekdes, kepala urusan (ada semua)
6. Aparat/perangkat desa yang menjadi LMD/BPD (masih ada)

7. Buku administrasi umum, kependudukan dan keuangan (semua ada dan terisi)

2. Desa Swakarya

a. Pelaksanaan Pembangunan

1. Pembangunan Gedung Serba Guna dan Gedung Sekolah
2. Pembuatan taman dan pemagaran
3. Pembangunan pasar desa
4. Pengaspalan jalan
5. Pembangunan tempat peribadatan
6. Pembuatan jembatan desa

Seluruh pembangunan tersebut dibiaya oleh swadaya masyarakat atas usulan masyarakat desa yang berasal dari 37 desa.

b. Pelaksanaan Pemerintahan

Pemantapan pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1979

1. Penetapan Kades berdasarkan pemilihan (bukan penunjukan)
2. Lembaga-lembaga seperti LMD dan LKMD berfungsi dalam pelaksanaan pemerintahan desa.
3. Pemerintah desa berfungsi dalam pelaksanaan pemerintahan desa.
4. Kepala Desa, Sekretaris Desa dan Kepala Urusan ada didalam pemerintahan desa.
5. Masih ada aparat/perangkat desa yang menjadi anggota LMD, menjadi Ketua Lingkungan, Kepala Dusun, dan Ketua RW dan RT.
6. Buku Administrasi: Umum-Penduduk-Pemerintah, yang menunjang pelaksanaan pemerintahan desa ada dan sudah terisi.

4. Desa Swadaya

a. Pelaksanaan pembangunan

Karena sumber dana yang tersedia sangat minim, pelaksanaan pembangunan di desa swadaya sulit dilaksanakan. Dilihat dari

jumlah maupun kualitas bangunan yang ada (gedung sekolah, kantor Kades, tempat peribadatan) disamping jumlahnya yang masih terbatas, juga dilihat dari bentuknya masih sederhana dan belum memadai.

Selain faktor dana yang tidak mencukupi, penyebab lain yang menghambat pembangunan adalah kesadaran dan partisipasi masyarakat untuk membangun masih rendah.

b. Pelaksanaan Pemerintahan

Dampak dari terbentuknya UU No. 22 Tahun 1999:

1. Telah dibentuknya Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan sekaligus memilih pimpinannya.
2. Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) sudah tidak aktif lagi, namun belum dibubarkan.
3. Lembaga Masyarakat Desa (LMD) telah dibubarkan.
4. Dalam proses pengambilan keputusan, pemerintah desa bermusyawarah dengan para Ketua RT?RW/Kepala Desa, setelah itu bermusyawarah dengan BPD.
5. Perangkat desa terdiri dari:
 - Kuwu (pimpinan desa)
 - Ulis (sekretaris desa)
 - Pamong desa
 - Kokolot (kepala dusun)
 - BPD
6. Penetapan calon Kuwu yang berhak dipilih ditetapkan dengan keputusan BPD, dan pemilihan dilaksanakan secara langsung-umum-bebas-rahasia
7. Pemberhentian Kumw dilakukan oleh Bupati atas usul BPD
8. Mekanisme pemilihan dan pemberhentian Ulis dan Pamong Desa, keduanya diajukan oleh Kuwu dan disetujui oleh BPD, dengan keputusan Kuwu.
9. Mekanisme pemilihan dan pemberhentian Kokolor, ditentukan oleh penduduk yang memiliki hak pilih di Dusun yang bersangkutan secara langsung-umum-bebas-rahasia, dan disahkan oleh keputusan Kuwu.
10. Pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD secara langsung dalam rapat BPD yang diadakan secara khusus, dan didasarkan pada Peraturan tata-tertib BPD.
11. BPD bersama-sama Kepala Desa:

- Membuat peraturan desa
- Mengadakan APBD
- Mengadakan fungsi pengawasan
- Menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Kondisi SDM

1. Desa Swasembada:

Cukup baik dilihat dari kualitas dan kuantitasnya, sudah banyak yang melakukan penambahan pendidikan formal sarjana dan pascasarjana pada berbagai disiplin ilmu. Namun demikian Kepala Desa beserta perangkatnya menyadari bahwa pengetahuan terus berkembang tanpa batas, oleh karenanya masih harus terus-menerus ditingkatkan agar tidak tertinggal. Kualifikasi SDM yang diperlukan adalah manusia-manusia yang memenuhi kualifikasi tertentu dan benar-benar siap pakai tidak hanya teoritis tetapi praktik, tidak banyak bicara tetapi bekerja, tidak hanya pandai mengkritik tetapi harus mampu memberikan solusinya yang terbaik apa dan bagaimana sesuatu itu dilaksanakan.

2. Desa Swakarya

Tingkat pendidikan pegawai yang ada didalam pemerintahan desa dan lembaga-lembaga yang terbentuk di desa bervariasi antara SD sampai dengan Perguruan Tinggi. Akan tetapi pada tingkatan perguruan tinggi jumlahnya masih kurang.

Menurut pendapat responden di desa swakarya pelantikan-pelantikan bisa menjadi suatu cara untuk meningkatkan SDM.

3. Desa Swadaya

SDM kurang memadai, karena berpendidikan rendah, pergalanannya kurang, kebanyakan tergolong pekerja kasar atau pekerja berat, kehidupan ekonominya pas-pasan.

SDM yang diperoleh adalah yang:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Mahaesa
- b. Setia dan taat pada Pancasila dan UUD 1945

- c. Sehat jasmani dan rohani.
- d. Berkelakuan baik, jujur dan dikenal masyarakat
- e. Suka berkorban
- f. Kreatif
- g. Mampu bekerja sama dan menghargai pendapat orang lain
- h. Berjiwa pelopor
- i. Suka membantu yang lemah

Orang-orang di desa swadaya tidak ada minat untuk menjadi aparat desa karena penghasilannya minim dan tidak menentu.

Kondisi Pendanaan

Sumber dana di desa swasembada, jumlahnya cukup tinggi dan sumbernya dari seluruh sektor perdagangan, pertanian, jasa dan lain-lain.

Adapun dana yang paling besar untuk pembangunan adalah dari swadaya masyarakat dan dana bantuan dari pemerintah (diberi istilah hanya sebagai ragi). Dana yang diperlukan untuk menjadikan desa suatu wilayah otonomi diperlakukan dana yang besar disamping kewenangan penuh terhadap berbagai kebijakan yang menyangkut APBD yang nantinya akan dikenakan kepada seluruh warga desa secara mengikat.

Selanjutnya perlu segera dibuatkan Perda tentang perimbangan keuangan antara desa dengan dinas, desa dengan berbagai proyek/pembangunan pengaturan pembagian keuangan terhadap tugas-tugas pembantuan seperti penagihan PBB atau pembayaran rekening listirik, PDAM, kebersihan, pajak kendaraan dan lain-lain, perijinan tempat usaha dan lain-lain (yang berkaitan dengan kawasan desa setempat bisa diurus oleh desa itu sendiri) sehingga nantinya desa akan mampu hidup mandiri tanpa bantuan tingkatkan yang lebih atas.

Cara untuk menggali keuangan desa yaitu dengan melakukan pendataan. Seluruh petensi yang ada di desa selanjutnya diproses/diolah dalam rapat desa bersama-sama BPD, untuk mendapat persetujuan penggalian sumber dana bisa diperoleh dari

biaya-biaya surat-surat keterangan: perijinan; peralihan hak, badan usaha milik desa, tanah kas desa, sewa gedung dan lain-lain.

Pada desa swakarya sumber dana desa-desa masih perlu ditingkatkan dan untuk masalah itu pemerintah telah memberikan bantuan-bantuan baik untuk pengadaan tanah kas desa maupun bantuan-bantuan lainnya kepala desa. Sebagian besar memerlukan bantuan dari pemerintah, baik melalui bantuan langsung ataupun pengembalian kontribusi perimbangan keuangan kepada desa.

Yang menjadi sumber dana di desa swadaya hanyalah swadaya murni masyarakat dan pancing. Di desa swadaya tidak mempunyai pabrik, toko, pasar, perusahaan. Hanya ada swadaya murni. Sumber dana harus dicari sesuai dengan kondisi yang ada, misalnya:

1. Pemanfaatan tanah kas desa
2. Pemanfaatan sumber air
3. Mengkoordinir pembayaran listrik
4. Pemanfaatan kerajinan rumah, industri kecil, dsb.

Faktor Sosial-budaya

Seiring dengan berjalananya waktu dan semakin tipisnya jarak yang membatasi masyarakat desa dan kota dalam berinteraksi didalam kehidupan sehari-harinya, hal tersebut berdampak pada perubahan perilaku dan adat-istiadat penduduk desa. Berdasarkan hasil pengamatan, adat-istiadat yang biasanya menjadi ciri khas didalam tatanan kehidupan suatu masyarakat desa, pada saat ini hampir tidak ada. Sebagai penggantinya, masyarakat desa lebih banyak menggunakan hukum agama dan atau hukum yang berlaku secara nasional.

5.2 Propinsi Jawa Timur

Otonomi Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 akan segera diimplementasikan di daerah. Bahkan rencananya akan dimulai bersamaan dengan dimulainya tahun anggaran baru 1 Januari 2001. Oleh sebab itu pada saat ini Pemerintah Daerah, termasuk di Kabupaten Mojokerto sedang melakukan konsolidasi organisasi, kelembagaan, sumber daya manusia maupun sistem dan prosedur kerja yang disesuaikan dengan tuntutan baru otonomi.

Substansi kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota selain di luar bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal serta agama sebagaimana diatur dalam pasal 7 ayat 1 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah juga di luar substansi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah Pusat dan kewenangan Pemerintah Propinsi sebagai daerah otonomi, yang merupakan penjabaran pasal 7 ayat 2 dan pasal 9 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

Peraturan Pemerintah nomor 25 tahun 2000 tersebut hanya mengatur kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi, dengan demikian substansi yang tidak diatur dalam PP 25/200 tersebut adalah merupakan kewenangan Kabupaten/Kota.

Pasal 11 Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 mengatur bahwa Kewenangan Daerah Kabupaten dan daerah Kota mencakup semua kewenangan yang dikecualikan pada pasal 7 dan yang diatur dalam pasal 9.

Bidang Pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional dalam menyelenggarakan pemerintahan antara lain melalui pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara berkeadilan serta

perimbangan keuangan pusat dan daerah. Otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, keadilan dan pemerataan, dengan memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Kesiapan Sumber Daya Manusia

Kesiapan SDM di sektor pemerintahan daerah pada dasarnya tidak menghadapi masalah besar. Di setiap daerah kabupaten dan daerah kota, pada umumnya sudah terdapat kantor daerah (Kandep) masing-masing departemen atau lembaga nondepartemen, atau dinas yang telah menyatu dengan kantor kabupaten dan walikota. Sehingga dalam pelaksanaan otonomi daerah, semua kandep yang ada tinggal "*ditempelkan*" menjadi dinas atau bergabung dengan dinas di kantor bupati/wali kota.

Tantangan kesiapan SDM adalah menyangkut kualitas dan kesiapan mental. Pejabat selama ini lebih merupakan pelaksana dari kebijakan dan program yang disusun oleh pusat. Dalam rangka otonomi daerah, mereka harus kreatif dan inovatif merumuskan rencana sesuai dengan potensi dan kondisi daerah, serta mampu mengawasi pelaksanaan. Mereka harus mengubah orientasi yang biasa bekerja berdasarkan instruksi menjadi bekerja berdasarkan inisiatif dan pedoman atau petunjuk kerja.

Banyak daerah yang menginterpretasikan otonomi daerah secara sempit bahkan keliru, yaitu dengan menekankan bahwa orang asli daerah yang berhak menjadi pejabat di daerah. Demikian juga definisi penduduk asli daerah telah dirumuskan secara sangat sempit. Kekeliruan persepsi ini bukan saja menutup kesempatan mengundang putra terbaik bangsa Indonesia dari daerah lain untuk membangun daerah sendiri, akan tetapi justru mengotak-kotakkan negara ini ke dalam perpecahan suku dan etnis.

Kekeliruan persepsi ini semakin didukung oleh kekeliruan pemahaman pimpinan berbagai departemen. Beberapa departemen telah membuat edaran mendorong PNS mengajukan pindah ke daerah asalnya dengan alasan mengurangi pegawai di kantor pusat. Juga edaran ke kantor wilayah yang memberi peluang bagi pegawai

buhan asal daerah tersebut mengajukan pindah ke daerah asalnya. Edaran seperti ini seharusnya dicabut, karena bukan saja menimbulkan keresahan di kalangan pegawai negeri, akan tetapi telah didasari dengan pemahaman yang salah mengenai otonomi daerah dan membahayakan kesatuan Republik Indonesia.

Mendorong pegawai departemen pusat pindah ke daerah asal tidak akan menyelesaikan permasalahan penyediaan SDM di daerah, bahkan dapat menambah rumit permasalahan. Yang perlu dilakukan daerah kabupaten dan kota sekarang ini adalah inventarisasi kekuatan seluruh pegawai, termasuk dari departemen dan instansi vertikal. Tahap kedua adalah menyusun perkiraan kebutuhan pegawai menurut kelompok instansi vertikal. Tahap ketiga adalah menghitung kekurangan dan kelebihan pegawai menurut kelompok instansi vertikal. Tahap keempat melihat kemungkinan pengisian lintas sektoral dari yang kelebihan ke yang kekurangan pegawai. Bila di satu kabupaten atau kota dirasakan kekurangan pegawai di instansi vertikal tertentu, baru diajukan pengisian ke departemen pusat atau kanwil instansi vertikal tersebut. Dengan kata lain, sebelum kabupaten dan kota mengajukan kebutuhan pegawai, sebaiknya departemen jangan dulu memindahkan pegawai ke daerah dimaksud.

Otonomi dalam pandangan daerah, setidaknya akan ditopang oleh tiga substansi kewenangan daerah yaitu kewenangan di bidang politik lokal, kewenangan dalam menentukan rumah tangga daerah dan kewenangan dalam pengelolaan keuangan daerah, termasuk yang bersumber dari pemerintah (APBN).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 yang pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari pasal 7 dan 9 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang di dalamnya mengatur 5 pokok dan 25 lain-lain 30 bidang kewenangan pusat dan 20 kewenangan propinsi yang mencakup 200 urusan yang masih menjadi kewenangan pusat dan 103 urusan yang menjadi kewenangan propinsi.

- a. Di luar kewenangan propinsi sebagaimana ditetapkan dalam pasal 7 ayat 1 maupun kewenangan propinsi sebagaimana

ditetapkan dalam pasal 9 ayat 1 adalah merupakan kewenangan Kabupaten/Kota sebagai daerah otonom untuk mengatur (*legislasi*) dan kewenangan untuk mengurus (*eksekusi*).

- b. Dalam mengaktualisasikan kewenangan mengatur, khususnya dalam menyusun, menetapkan dan mensyahkan peraturan daerah, sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 kewenangannya ada pada daerah. Dimilikinya kewenangan mengatur oleh daerah, khususnya Kabupaten/Kota, telah memungkinkan banyaknya kebijakan dapat diputuskan dengan lebih cepat sehingga mampu memberi pelayanan lebih baik, termasuk dalam bidang perekonomian.
- c. Sedangkan untuk mengaktualisasikan kewenangan mengurus tentu akan terkait langsung dengan urusan yang benar-benar dibutuhkan oleh Daerah dan tidak termasuk ke dalam urusan propinsi atau pusat sebagaimana diatur dalam peraturan pemerintah nomor 25 tahun 2000. Untuk itu konsolidasi yang sedang dilakukan pemerintah daerah termasuk menata ulang urusan-urusan yang seharusnya dan sebaiknya ditangani.
- d. Kelembagaan dan struktur organisasi badan/dinas/bagian yang ada saat ini akan disesuaikan dengan urusan yang wajib dilaksanakan berdasarkan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 (pasal 11) maupun urusan yang harus dilaksanakan sesuai tuntutan nyata daerah.
- e. Bagi daerah, otonomi yang luas lebih bijaksana apabila diterjemahkan sebagai kebebasan yang bertanggung jawab untuk memilih dan menentukan urusan sesuai kebutuhan daerah dan dalam batas-batas kemampuan keuangan yang tersedia untuk membiayainya. Dengan demikian otonomi yang luas tidak diartikan bebas semaunya. Sehingga dengan begitu maka daerah akan selalu mempertimbangkan bukan hanya soal banyak atau sedikitnya urusan yang sebaiknya ditangani tetapi lebih kepada manfaat (*benefit*) yang dapat diperoleh masyarakat. Dari sini akan terbangun akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sejalan dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Propinsi Jawa Timur sebagai bagian dari Negara Republik Indonesia memiliki pemerintahan yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pokok-pokok pemerintahan di Daerah. Berdasarkan Undang-undang tersebut daerah ini memiliki otonomi. Artinya bahwa Jawa Timur merupakan satu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berhak dan berwenang serta berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Indonesia sesuai Undang-undang yang berlaku.

Sehubungan dengan hal tersebut sebelum masuk pada uraian rinci, Jawa Timur secara umum dapat diuraikan sebagai berikut :

Luas Wilayah Daerah Tingkat I Jawa Timur adalah 157.922 Km² yang terdiri atas :

1. Wilayah

a. Luas Daerah: 47.042,17 Km²

Terdiri dari :

- Persawahan : 12.483,66 Km²
- Pertanian Tanah Kering : 11.619,32 Km²
- Kebun Campur : 613,36 Km²
- Perkebunan : 1.518,39 Km²
- Hutan : 12.251,24 Km²
- Padang Rumput/Tanah kosong : 236,82 Km²
- Rawa/Danau/Waduk : 88,75 Km²
- Tambak/Kolam : 705,82 Km²
- Tanah Tandus/Rusak/Alang-alang : 1.323,53 Km²
- Lain-lain : 798,14 Km²

b. Luas Lautan : 110.000,00 Km²

c. Jumlah Pulau dan Pulau kecil : 74 Pulau

2. Propinsi Jawa Timur terletak pada 110°54BT Sampai 115°57BT 5° 371 LS sampai 8°48 LS Sebelah Utara berbatasan dengan Laut Jawa, Sebelah Timur berbatasan dengan Laut Bali dan Selat Bali, Sebelah Barat berbatasan dengan Propinsi Jawa Tengah dan sebelah selatan berbatasan dengan Samudra Hindia.

Administrasi Pemerintahan

Secara administrasi Propinsi Jawa Timur terdiri :

- Pembantu Gubernur : 7
- Kabupaten Dati II : 29
- Kotamadya Dati II : 8
- Kota Administratif : 2
- Pembantu Bupati : 144
- Pembantu Walikota : 5
- Kecamatan : 615
- Perwakilan Kecamatan : 110
- Kelurahan : 660
- Desa : 7.740

Selanjutnya Pemerintah Propinsi Jawa Timur dan Kabupaten dan Kota dilengkapi dengan Dinas - dinas Daerah sebagai unsur pelaksana dibidang otonomi Daerah Sekertaris Daerah sebagai unsur staf / pembantu pimpinan, sekretaris DPRD sebagai unsur staff / pembantu pimpinan DPRD. Perangkat pemerintah Propinsi Jawa Timur juga dilengkapi dengan instansi - instansi vertikal sebagai aparat dekosentrasi yaitu Kantor Wilayah Departemen dan Kantor Wilayah Direktorat Jendral dan sebagainya .

Kependudukan Dan Sosial

a. Jumlah Pertumbuhan dan Kepadatan Penduduk.

Jumlah penduduk propinsi Jawa Timur pada tahun 1989 adalah 29,188.852 jiwa, sedangkan pada tahun 1990 menurut sensus penduduk meningkat menjadi 32.48 juta jiwa. Menurut catatan SUSENAS 1994 dan data BPS. jumlah penduduk Jawa Timur tahun 1994 sebesar 33.423.234 jiwa dengan tingkat kepadatan rata - rata 689 jiwa / km2.

b. Ketenagakerjaan.

Dilihat dari jumlah penduduk yang cukup besar, berarti Jawa Timur potensial akan tersedianya tenaga kerja dan hal ini akan mendukung program-program pembangunan yang ada.

Permasalahan Yang Dihadapi Oleh Kecamatan Dan Desa

1. Dalam Perda Kabupaten Mojokerto Nomor 12 Tahun 2000 tentang Pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD) dijelaskan bahwa anggota BPD dipilih secara langsung oleh Kepala Keluarga dari desa yang bersangkutan. Dalam pelaksanaannya pemilihan BPD tersebut diperlukan anggaran yang cukup, namun sebagaimana dimaklumi bahwa pada Tahun anggaran 2000 banyak desa yang mengalami kesulitan dalam memungut swadaya dari masyarakat. Mengingat hal tersebut, apakah dapat dilaksanakan pembentukan BPD tanpa pemilihan secara langsung, tapi hanya melalui musyawarah dimasing-masing desa atau dusun saja.
2. Belum adanya Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) tentang Pembentukan BPD, termasuk pembuatan Peraturan Tata Tertib BPD.

5. 3 Propinsi Bali

Propinsi Bali merupakan salah satu propinsi di Indonesia yang terkenal dengan industri pariwisata, bahkan hingga ke manca negara. Selain terkenal dengan pariwisatanya, Bali juga dikenal karena upacara-upacara tradisional yang berkenaan dengan agama masyarakat setempat dan kegiatan sosial sehari-hari.

Pemerintahan Desa Secara umum

Propinsi Bali yang beribukota di Denpasar, terdiri dari 577 desa, 3318 dusun, 89 kelurahan, dan 468 lingkungan, dengan perincian sebagai berikut:

**JUMLAH DESA/KELURAHAN DAN DUSUN/LINGKUNGAN
DI KABUPATEN/KOTA PROPINSI BALI TAHUN 2000**

NO.	KAB/KOTA/ KECAMATAN	DESA DINAS	DESA ADAT	KELURAHAN	LINGKUNGAN
1.	Jembrana:				
1.	1. Melaya	9	56	1	6
	2. Negara	14	63	8	29
	3. Mendoyo	11	63	-	-
	4. Pekutatan	8	28	-	-
	Jumlah:	42	209	9	35
2.	Tabanan:				
1.	1. Tabanan	5	40	6	34
	2. Kediri	12	66	3	26
	3. Marga	12	63	-	-
	4. Baturiti	12	62	-	-
	5. Penebel	15	125	-	-
	6. Kerambitan	14	77	1	6
	7. Selemadeg	23	180	-	-
	8. Pupuan	10	54	-	-
	Jumlah:	103	666	10	66
3.	Badung:				
1.	1. Petang	6	45	-	-
	2. Abiansemal	15	121	-	-
	3. Mengwi	14	127	5	49
	4. Kuta	5	58	11	70
	Jumlah:	40	351	16	119
	Denpasar:				
1.	1. Denpasar Barat	13	124	5	20
2.	2. Denpasar Selatan	4	44	6	34
3.	3. Denpasar Timur	10	69	5	24
	Jumlah:	27	237	16	78
4.	Gianyar:				
1.	1. Sukawati	11	97	-	-
2.	2. Blahbatuh	9	60	-	-
3.	3. Gianyar	10	63	5	32
4.	4. Ubud	7	64	1	5
5.	5. Payangan	8	57	-	-
6.	6. Tegallalang	7	63	-	-
7.	7. Tampasiring	8	65	-	-
	Jumlah:	60	469	6	45
5.	Bangli:				
1.	1. Bangli	4	31	4	22
2.	2. Tembuku	6	46	-	-
3.	3. Susut	7	49	-	-
4.	4. Kintamani	48	49	-	-
	Jumlah:	65	175	4	22
6.	Klungkung:				
1.	1. Klungkung	12	43	6	16
2.	2. Br. Angkan	13	55	-	-
3.	3. Dawan	12	48	-	-
4.	4. Nusa Penida	16	79	-	-
	Jumlah:	53	225	6	16

NO.	KAB/KOTA/ KECAMATAN	DESA DINAS	DESA ADAT	KELURAHAN	LINGKUNGAN
7.	Karangasem:				
	1. Manggis	9	59	-	-
	2. Sidemen	4	48	-	-
	3. Selat	7	66	-	-
	4. Rendang	6	62	-	-
	5. Abang	11	93	-	-
	6. Kubu	9	48	-	-
	7. Bebandem	6	64	-	-
	8. Karangasem	8	63	3	52
	Jumlah:	60	503	3	52
8.	Buleleng:				
	1. Tejakula	10	59	-	-
	2. K. Tambahan	12	36	-	-
	3. Sawan	13	68	-	-
	4. Sukasada	14	56	1	5
	5. Buleleng	12	40	17	27
	6. Banjar	17	67	-	-
	7. Seririt	20	75	1	3
	8. Busungbiu	15	36	-	-
	9. Gerokgak	14	46	-	-
	Jumlah:	127	483	19	35
	Jumlah seluruhnya:	557	3318	89	468

Berkenaan dengan implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah Propinsi Bali telah mengadakan Rapat Kerja Daerah (Rakerda) yang bertujuan membahas mengenai pelaksanaan Pemerintah Desa. Sebagai tindak lanjut dari rapat kerja daerah tersebut, kewenangan lebih dipusatkan di daerah Kabupaten/Kota, dimana pihak Kabupaten/Kota mempunyai tugas mendesak yaitu membuat 13 Peraturan Daerah khusus untuk pengaturan desa. Berdasarkan keterangan dari pihak Biro Pemerintahan Desa, dapat diketahui bahwa UU Nomor 5 Tahun 1979 masih mempunyai dampak yang kuat di dalam aparat Pemda Bali. Hal itu nampak dari terbiasanya mereka dengan aturan "*top-down*" selama ± 20 tahun, sehingga mereka belum terbiasa untuk menggali potensi daerahnya sendiri, suatu aktivitas yang menjadi tuntutan utama dalam UU No. 22/1999. Berkenaan dengan masalah tersebut, Kepala Biro Pemerintahan Desa memandang perlunya "*masa transisi*" dalam proses penerapan UU No. 22/1999, yang masih belum dapat ditentukan secara jelas dan tegas batas waktunya.

Dalam sistem pemerintahan desa di Bali, selama ini masyarakat mengenal adanya 2 (dua) bentuk desa, yaitu:

1. Desa Dinas.

Desa yang bertugas melakukan kegiatan pemerintahan berdasarkan ketentuan-ketentuan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, atau istilahnya merupakan "*kepanjangan tangan dari pemerintah*".

2. Desa Adat.

Desa adat mempunyai fungsi mengkoordinir kegiatan upacara adat yang dilakukan oleh masyarakat Bali yang berkenaan dengan kegiatan agama yang dianut oleh mereka. Misalnya: upacara ritual yang dilakukan secara rutin, perkawinan, "*ngaben*", dan sebagainya. Wilayah desa adat biasanya melingkupi beberapa desa dinas, diantaranya ada yang mencakup ± 15 desa dinas, sehingga dapat dikatakan bahwa wilayah desa adat relatif lebih luas jika dibandingkan dengan wilayah desa dinas. Dalam desa adat ditentukan kewajiban yang harus dipenuhi oleh warga desa yang bersangkutan, antara lain meliputi iuran pembangunan desa dan kewajiban melakukan kerja sosial di pura maupun pada kegiatan-kegiatan sosial lain. Suatu desa adat biasanya mempunyai beberapa fasilitas pokok meliputi:

- a. Pura Risa.
- b. Pura Puseh.
- c. Pura Kahyangan.
- d. Tanah pekuburan.

Mekanisme fungsi dan peranan desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Bali diatur oleh Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Bali. Berdasarkan Peraturan Daerah tersebut, diterangkan bahwa Desa Adat merupakan kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Daerah Tingkat I Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat Umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan *Kahyangan Tiga* (Kahyangan Desa) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri (Bab I Pasal I).

Desa Adat mempunyai kedudukan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat sosial keagamaan dan sosial kemasyarakatan (Bab III Pasal 5). Desa Adat mempunyai fungsi sebagai berikut:

- i. Membantu Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa/Pemerintah Kelurahan dalam kelancaran dan pelaksanaan pembangunan di segala bidang terutama di bidang keagamaan, kebudayaan dan kemasyarakatan.
- ii. Melaksanakan hukum adat dan adat istiadat dalam Desa Adatnya.
- iii. Memberikan kedudukan Hukum menurut Hukum Adat terhadap hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan hubungan sosial keperdataan dan keagamaan.
- iv. Membina dan mengembangkan nilai-nilai adat Bali dalam rangka memperkaya, melestarikan dan mengembangkan kebudayaan Nasional pada umumnya dan kebudayaan Bali pada khususnya, berdasarkan paras-paros salunglung sabayantaka/musyawarah untuk mufakat.
- v. Menjaga, memelihara dan memanfaatkan kekayaan Desa Adat untuk kesejahteraan masyarakat Desa Adat (Bab III Pasal 6 Ayat 1).

Fungsi-fungsi tersebut dijabarkan di dalam "*Awig-Awig*" Desa Adat (Bab III Pasal 6 Ayat 2), dimana setiap Desa Adat agar memiliki Awig-awig tertulis yang isinya tidak boleh bertentangan dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku (Bab IV Pasal 7). Awig-awig tersebut dibuat dan disyahkan oleh Krama Desa Adat, yang selanjutnya tercatat di Kantor Bupati/Walikota di Daerah Tingkat II yang bersangkutan (Bab IV Pasal 8).

Desa Adat dipimpin oleh Prajuru Desa Adat, yang dipilih dan ditetapkan oleh masing-masing Krama Desa Adat (Bab V Pasal 10 Ayat 1 dan 2). Adapun struktur dan susunan Prajuru Desa

Adat diatur dalam Awig-awig Desa Adat (Bab V Pasal 10 Ayat 3). Adapun pendapatan Desa Adat diperoleh dari:

- i. Pendapatan sendiri yang diperoleh dari hasil-hasil kekayaan Desa Adat.
- ii. Sumbangan dari masyarakat.
- iii. Bantuan dari Pemerintah.
- iv. Urunan dari Kerama Desa Adat.
- v. Pendapatan lainnya yang syah (Bab Viii Bagian Kedua Pasal 15).

Tata pengelolaan dan penggunaan pendapatan Desa Adat sepenuhnya diatur berdasarkan Awig-awig Desa Adat.

Peran Desa Dinas dan Desa Adat selama ini di Bali tidak pernah menimbulkan konflik atau benturan-benturan sosial dalam masyarakat, karena adanya perbedaan peran yang dimiliki oleh Desa Dinas dan Desa Adat. Masing-masing desa mempunyai tugas dan fungsi yang berbeda-beda, dan hal ini pun diperkuat dengan keberadaan aparat desa yang berbeda-beda pula (aparat Desa Dinas berlainan dengan aparat Desa Adat). Selain itu, faktor yang juga menentukan adalah adanya dukungan masyarakat yang sepenuhnya mengetahui dan mendukung mekanisme tersebut.

Berdasarkan hasil Rakerda, berkenaan dengan keberadaan 2 tipe desa tersebut, ada 2 (dua) pemikiran tentang bentuk desa sebagai antisipasi atas proses implementasi UU No. 22/1999, yaitu:

1. Kembali ke bentuk desa sebelum Undang-Undang Nomor 5/1979, yaitu kembali ke Desa Adat.
2. Tetap mempertahankan keberadaan Desa Dinas dan Desa Adat, seperti yang dilakukan saat ini.

Namun kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa pemerintah daerah di Propinsi Bali, baik pemda propinsi maupun pemda Kabupaten/Kota, masih belum mempunyai suatu keputusan final atas bentuk desa ideal dalam proses implementasi UU No. 22/1999. Hal itu dikarenakan para aparat masih merasa terikat dengan sejumlah ketentuan yang berasal dari pemerintah pusat, juga masih kurangnya inisiatif yang dilakukan oleh aparat setempat. Kenyataan ini menunjukkan bahwa dampak dari pemberlakuan UU No. 5/1974 dan UU No. 5/1979 masih kuat hingga saat ini.

5.4 Propinsi Sumatra Barat

Penelitian di Propinsi Sumatera Barat di fokuskan di Kabupaten Pesisir Selatan, yang terletak pada $0^{\circ}59'$ Lintang Selatan sampai dengan $2^{\circ}29'$ Lintang Selatan dan $100^{\circ}19'$ Bujur Timur sampai dengan $101^{\circ}18'$ Bujur Timur. Adapun luas daerahnya kurang lebih $5749,89 \text{ km}^2$ dengan posisi memanjang dari Utara ke Selatan sepanjang pantai dengan panjang pantainya kurang lebih 218 km.

Adapun batas-batas wilayah Kabupaten Pesisir Selatan adalah sebagai berikut:

- sebelah Utara berbatasan dengan Kota Padang
- sebelah Selatan berbatasan dengan Propinsi Bengkulu
- sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Solok dan Propinsi Jambi
- sebelah Barat berbatasan dengan Samudera Indonesia

Dengan lokasi geografis seperti tersebut di atas, Kabupaten Pesisir Selatan memiliki 25 buah pulau dan 20 buah sungai yang terbagi menjadi 13 buah sungai besar dan 7 buah sungai kecil.

Pemerintahan desa secara umum

Kabupaten Pesisir Selatan yang beribukota di kota Painan terdiri dari 9 Kecamatan, 4 Perwakilan Kecamatan, 36 Nagari dan 190 Desa. Kesembilan puluh desa tersebut terbagi menjadi 6 desa swadaya, 79 desa swakarya, dan 105 desa swakarsa. Sementara itu seluruh LKMD berjumlah 186 buah yang terdiri dari 66 LKMD aktif, 22 LKMD pasif, dan 98 LKMD dalam tingkat perkembangan. Dalam hubungannya dengan pelaksanaan otonomi daerah yang berimplikasi pada pemerintahan di tingkat desa, secara umum dapat dikatakan bahwa pemerintah desa lebih bersifat pasif atau dengan kata lain cenderung menunggu mengenai apa yang harus dilakukan sehubungan dengan implementasi UU No. 22 Tahun 1999.

Hal ini kemungkinan terjadi sebagai akibat pola sentralistik yang dijalankan selama kurun waktu yang relatif cukup lama, sehingga tidak menimbulkan kreativitas atau keberanian dalam

menyikapi perubahan yang ada. Sebagai akibat dari sikap pasif ini maka aspek-aspek yang berkaitan dengan kelembagaan, ketatalaksanaan, dan sumber daya belum dipersiapkan secara maksimal.

Kesiapan Dalam Menyongsong Otonomi Desa

Propinsi Sumatra Barat merupakan salah satu propinsi yang khas dalam hal pengaturan pemerintah desa jika dibandingkan dengan propinsi-propinsi lain di wilayah Republik Indonesia. Kekhasan propinsi Sumatra Barat terletak pada bentuk pemerintahan terendah yang dikenal dengan sebutan nagari yang selain berfungsi sebagai pemerintahan terendah juga berfungsi sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Keberadaan nagari sebagai unit pemerintahan terendah diatur dengan Surat Keputusan Gubernur No. 155, 156, dan 157/GSB/1974 sebagai akibat tidak diimplementasikan nya UU No. 19 tahun 1965 tentang Desapraja.

Keberadaan nagari sebagai unit pemerintahan terendah secara formal berlangsung selama kurang lebih 9 tahun karena, setelah diberlakukannya UU No. 5/79, sejak tanggal 1 Agustus 1983 Pemerintah Propinsi Sumatra Barat menetapkan jorong, yang sebelumnya merupakan bagian dari nagari, sebagai unit pemerintahan terendah menggantikan posisi nagari sebelumnya dengan nomenklatur desa. Perubahan kebijakan yang kurang didasari oleh sistem sosial budaya masayarakat ini mengakibatkan adanya beberapa permasalahan sosial budaya antara lain masalah tanah ulayat, pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah, pengelolaan tambang, persengketaan harta pusaka.

Konsekuensi lain dari perubahan kebijakan ini adalah bertambahnya jumlah unit pemerintahan terendah atau yang dalam konteks UU No. 5/79 dikenal dengan nama desa. Sebelum ada perubahan kebijakan, jumlah nagari yang ada sebanyak 543 nagari, berubah menjadi 3.133 desa dan 406 kelurahan.

Kelembagaan

Terlalu banyaknya jumlah desa dalam suatu kecamatan membuat Camat tidak mampu melakukan pengawasan secara

efektif. Untuk menanggulangi permasalahan ini, sebetulnya pemerintah telah melakukan kegiatan Penataan Wilayah Desa (PWD) dalam bentuk penggabungan wilayah desa. Sekalipun kegiatan PWD ini berhasil menggabungkan beberapa desa kembali menjadi satu nagari yang utuh, akan tetapi ternyata kurang memberikan hasil yang optimal. Faktor utama permasalahan ternyata bukanlah luas wilayah, akan tetapi terletak pada sistem pemerintahan yang tidak berakar pada sistem sosial budaya masyarakat. Sistem pemerintahan yang didasarkan atas UU No. 5/79 dirasakan hanya mengatur aspek pemerintahannya saja.

Sedangkan nagari yang telah ada sejak sistem pemerintahan dikenal tidak hanya berbicara mengenai sistem pemerintahan, akan tetapi mengatur juga aspek sosial budaya masyarakat minang. Selain itu, adanya dualisme yaitu urusan pemerintahan menjadi wewenang Kepala Desa dan urusan kemasyarakatan merupakan wewenang Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam pemerintahan desa, dinilai cukup membingungkan masyarakat. Pola seperti ini cenderung kurang mendapat dukungan dari masyarakat luas.

Dalam hal kelembagaan sebetulnya ada keinginan dari pihak desa untuk dapat menentukan nomenklatur desa dan nomenklatur aparat desa yang disesuaikan dengan istilah yang berkembang sesuai dengan adat-istiadat daerah masing-masing. Hanya saja dalam hal penentuan peraturan perundungan mengenai pemerintahan desa masih memerlukan keterlibatan pihak pemerintah.

Ketatalaksanaan

Adanya pemisahan antara urusan pemerintahan dan adat membuat aparat pemerintah desa lebih mencerminkan kedudukannya sebagai perangkat pemerintah sehingga cenderung mengabaikan tugas pokok dan fungsinya dalam mengurus kepentingan masyarakat. Hal ini mungkin juga disebabkan oleh peraturan-peraturan mengenai desa yang dikeluarkan oleh pemerintah tingkat atas juga membuat aspek-aspek yang berkaitan dengan adat istiadat masyarakat setempat kurang mendapat perhatian. Selain itu kewenangan yang terbatas membuat pemerintah desa kurang mampu menggerakkan potensi ekonomi yang ada di desa.

Namun demikian kondisi ini ternyata juga didukung oleh kenyataan bahwa desa sendiri ternyata merasa belum siap untuk membuat aturan-aturan mengenai pemerintahan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan desa. Hal ini dapat dilihat dari keinginan desa bahwa aturan-aturan mengenai desa sebaiknya dibuat oleh pemerintah. Bahkan dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban pembangunan desa masih diperlukan keterlibatan pihak pemerintah.

Sumber Daya

- **Sumber Daya Manusia**

Keterikatan atau orientasi penduduk yang lebih besar kepada nagari dibandingkan kepada desa membuat kinerja pemerintah desa sulit untuk optimal. Orientasi yang cenderung lebih kuat kepada nagari tidak hanya datang dari penduduk yang masih tinggal, akan tetapi juga dari para perantau, dengan kata lain dukungan dari para perantau terhadap pemerintah desa cenderung rendah. Hal ini terjadi karena secara sosial budaya mereka merasa lebih terikat kepada nagari. Selain itu kualitas sumber daya aparatur pemerintahan desa cenderung rendah. Hal ini dikarenakan input SDM ketika direkrut cenderung rendah, karena secara psikologis penduduk cenderung menghindar untuk menjadi aparat pemerintah desa.

- **Keuangan**

Perubahan status jorong menjadi desa membawa konsekuensi pada terbatasnya sumber-sumber potensi desa. Terbatasnya sumber daya di jorong menyebabkan pendapatan asli desa menjadi sangat rendah dan minim. Hal ini ditunjang oleh terbatasnya SDM pada setiap desa yang rata-rata per desa berjumlah di bawah 1.000 jiwa membuat sulit untuk menggerakkan potensi desa secara maksimal. Selain itu kekuasaan desa yang terbatas atas sumber-sumber potensi desa membuat pendapatan desa membuat atau memunculkan adanya kecenderungan untuk mengharapkan bantuan dan subsidi dari pemerintah.

Mengingat sumber-sumber potensi desa tersebar tidak merata, maka ada keinginan agar pengurusan dan pemanfaatan potensi diatur oleh pemerintah, dalam hal ini pihak kabupaten.

- **Sarana dan prasarana**

Perubahan status jorong menjadi desa, sebagai konsekuensi logis dari pemecahan satu nagari menjadi beberapa desa, membawa dampak lain terhadap aspek sarana dan prasarana. Kesediaan sarana yang tadinya relatif mencukupi untuk beberapa nagari yang telah ada, dirasakan menjadi berkurang karena konsekuensi perluasan.

Sesuai dengan uraian tersebut maka dapat disimpulkan bagi Propinsi Sumatera Barat, adanya sistem pemerintahan desa seperti yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1979 dirasakan kurang memberikan dampak yang memuaskan bagi masyarakat. Hal ini dikarenakan berkurangnya atau hilangnya tatanan kemasyarakatan yang selama ini ada sebelum UU No. 5 Tahun 1979 diimplementasikan.

Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang diharapkan menjadi badan yang berwenang dalam mengurus urusan sosial kemasyarakatan dan mempertahankan kelestarian adat-istiadat harta/ulayat nagari, dengan perannya saat ini belum mampu menjalankan perannya secara optimal. Prinsip *Tungku Tigo Sajarangan* yang melibatkan ulama, pemerintah, dan pemuka adat tidak lagi dapat diterapkan secara penuh. Asas-asas pengelolaan potensi desa seperti *ka lawi babungo karang, ka sawah babungo ampyang, dan ka hutan babungo kayu* yang diyakini dan dipatuhi oleh masyarakat desa, tidak lagi bisa diterapkan secara optimal.

Dampak terjadi sebagai akibat hilangnya beberapa tatanan pemerintah desa yang selama ini diyakini dan dipatuhi oleh masyarakat membuat tujuan pemerintahan desa tidak tercapai secara optimal. Oleh karena itu perlu adanya pemikiran untuk mengembalikan pola pemerintahan desa kepada pola yang diyakini berasal dari akar budaya masyarakat minang yaitu nagari. Namun demikian, mengingat belum siapnya desa baik dari segi SDM dan sumber dana, peran pemerintah tetap sentral dalam hal kelembagaan, terutama dalam hal penentuan peraturan perundungan yang berhubungan dengan pemerintahan desa.

Satu permasalahan penting yang mungkin akan muncul adalah pemahaman akan nagari itu sendiri. Pemahaman ini berkaitan dengan kembali ke bentuk nagari sebelum UU No. 5/79 diimplementasikan atau nagari dengan paradigma baru. Permasalahan lain yang diprediksikan muncul adalah pembentukan nagari itu sendiri, tertutama berkaitan dengan perimbangan sumber-sumber potensi desa.

Mengingat secara historis nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat dan keberadaanya sangat dihormati dan oleh karenanya segala keputusan nagari diikuti oleh warga, maka untuk Propinsi Sumatera Barat di rekomendasikan konsep nagari perlu diimplementasikan dalam penataan pemerintahan desa di Propinsi Sumatra Barat. Selain itu aspek legal formal sangat mendukung upaya ini. Adapun beberapa aspek legal yang dapat dijadikan rujukan adalah:

- Penjelasan pasal 18 menegaskan bahwa Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah yang mempunyai susunan asli.
- Pasal 1 huruf O UU No. 22/99 yang pada dasarnya menyatakan bahwa 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.
- Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 1983 tentang Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat

Untuk lebih jelasnya akan diberikan gambaran sebagai berikut:

Kelembagaan dan sumber daya manusia

- Bentuk dan susunan pemerintahan desa dikembalikan kepada bentuk dan susunan nagari dengan mempertimbangkan keutuhan wilayah dan adat-istiadat wilayah.
- Nomenklatur desa, perangkat desa, dan badan perwakilan desa disesuaikan dengan adat-istiadat masyarakat setempat

- Penentuan dan pemilihan kepala desa diserahkan kepada masyarakat setempat
- Pihak pemerintah kabupaten terlibat dalam hal pemberian pedoman, bimbingan, supervisi, dan pengesahan.

Ketatalaksanaan

- Peraturan-peraturan mengenai perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban pembangunan desa dibuat bersama-sama dengan BPD (nomenklatur BPD dapat disesuaikan dengan adat-istiadat setempat).
- Pertanggungjawaban pembangunan desa disampaikan oleh Kepala desa (atau dengan nomenklatur yang lain) dihadapan BPD.

Untuk hal-hal tersebut pihak pemerintah kabupaten terlibat dalam hal pemberian pedoman, bimbingan, supervisi, dan pengesahan.

5.5 Propinsi Nusa Tenggaran Barat (NTB)

Penelitian di Propinsi Nusa Tenggara Barat tentang kesiapan daerah dalam menyongsong otonomi desa ini, difokuskan di Daerah Kabupaten Lombok Tengah. Dipilihnya kabupaten ini dengan pertimbangan kabupaten ini memiliki representatif 3 (tiga) kriteria desa sesuai dengan sasaran desa yang yang ditentukan oleh penelitian ini.

Gambaran Umum Persiapan Otonomi Desa

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Propinsi Nusa Tenggara Barat, khususnya Kabupaten Lombok Tengah dengan mengambil sampel pada 3 Desa dan 1 kelurahan, ditetapkan Undang Undang No. 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah, walaupun secara efektif belum dilaksanakan pada umumnya telah disambut dan dimaknai cukup positif oleh masyarakat dan aparat di Daerah, sebagai satu peluang untuk terjadinya peningkatan kualitas pembangunan di Daerah.

Semangat ini terutama menyangkut konsep otonomi daerah yang secara implisit ada pada undang-undang baru tersebut. Dengan kata lain sesungguhnya bagi Daerah dengan adanya otonomi daerah harapan untuk mengelola potensi daerahnya secara lebih optimal sudah muncul, walaupun tentu saja harapan tersebut serta merta diikuti dengan segala kesiapannya. Seperti juga dirasakan oleh sebagian besar Daerah persoalan keterbatasan sumber daya manusia, dana, ilmu pengetahuan dan teknologi menjadi kendala terbesar yang dirasakan oleh Daerah, termasuk di Nusa Tenggara Barat.

Persoalan yang dihadapi otonomi desa secara umum tidak jauh berbeda dengan persoalan tersebut di atas, yaitu ketika otonomi diberikan kepada Desa, sebagaimana yang tertuang pada undang-undang yang baru tersebut, semuanya, baik itu masyarakat, aparat desa, aparat di Daerah Kabupaten dan juga di Daerah Propinsi menyepakati bahwa hal itu akan menimbulkan hal yang positif bagi proses pembangunan Daerah dan Desa di masa yang akan datang. Ada harapan bahwa dengan otonomi Desa tersebut kualitas pembangunan dan sekaligus kesejahteraan masyarakat di lapisan paling bawah yang dilayani langsung oleh Desa akan terangkat.

Bahkan ada fenomena yang cukup menarik untuk kasus di Daerah Kabupaten Lombok Tengah, mengingat Desa akan mendapatkan kembali otonominya, sehingga ada pemikiran dari sebagian aparat, walaupun masih dalam pembahasan di kalangan legislatif dan belum tentu disepakati, ada semangat untuk mengembalikan kelurahan yang berasal dari desa menjadi Desa kembali. Hal ini menunjukkan bahwa otonomi desa ternyata cukup membawa harapan yang cukup besar bagi aparat di daerah bagi proses peningkatan kualitas pembangunan daerahnya.

Selain itu dalam upaya mempersiapkan pelaksanaan otonomi desa tersebut, persiapan baik itu sosialisasi oleh Pemerintah Propinsi cq. Biro Pemerintahan Desa Propinsi NTB maupun Kabupaten telah banyak dilakukan, salah satunya melalui pembekalan pemerintahan Desa bagi para Kepala Desa yang diselenggarakan oleh Bagian Pemerintahan Desa Propinsi Nusa Tenggara Barat sebanyak 3 angkatan, masing-masing angkatan selama 6 hari pada bulan Agustus – September 2000 yang lalu. Materi yang disampaikan pada kegiatan tersebut lebih banyak membahas tentang UU No. 22 Tahun 1999, terutama pasal-pasal yang menyangkut Pemerintahan Desa,

yang sekaligus digabung petunjuk yang sudah ada salah satunya adalah Permendagri No. 4 Tahun 1999, tentang pencabutan 47 Permendagri, Instruksi Menteri Dalam Negeri dan Kepmendagri yang menyangkut tentang Desa.

Membukukan dan menerbitkan semua petunjuk tentang desa dalam sebuah buku sebagai publikasi sekaligus bahan referensi bagi aparat di tingkat bawah, khususnya di desa.

Aspek Yuridis Dalam Otonomi Desa

Sedangkan persiapan dalam bentuk peraturan, sesuai amanat Undang Undang No. 22 Tahun 1999 semua peraturan tentang Pemerintahan Desa diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten. Dari hasil wawancara dengan Bagian Pemerintahan Desa di Propinsi Nusa Tenggara Barat, yang dilanjutkan dengan pengamatan di Kabupaten Lombok Tengah, sampai dengan waktu penelitian sedang dilaksanakan, pembahasan peraturan tentang Desa di semua Kabupaten di Nusa Tenggara Barat masih sedang dibahas antara Pemerintah Daerah Kabupaten dengan DPRD nya masing-masing, yang kebetulan draft Perdanya tersebut untuk seluruh Kabupaten di Propinsi NTB, ada sebagian yang disusun di Tingkat Propinsi.

Sesuai dengan temuan di Lapangan, walaupun masih dalam bentuk Rancangan Perda, khusus untuk Daerah Lombok Tengah sedang di bahas Raperda yang berhubungan dengan Desa ini, diantaranya :

- 1) Raperda tentang Jumlah, Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan Dan Penghapusan Desa dan Dusun
- 2) Raperda tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa
- 3) Raperda tentang Tata cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa
- 4) Raperda tentang Pembentukan Badan Perwakilan Desa /*Kerame Dese*

Isi dari masing-masing keempat Raperda tersebut secara umum dapat digambarkan sebagai berikut :

1. Pada raperda ini telah ditentukan pengertian desa adalah 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”.

2. Sedangkan pengertian Dusun adalah “bagian wilayah dalam Desa yang merupakan lingkungan kerja kepala Dusun dan bersifat administratif”.
3. Badan Perwakilan Desa yang selanjutnya disebut *Kerame Desa* adalah Badan Perwakilan yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat yang ada di Desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Keanggotaan Kerame Desa dipilih langsung oleh masyarakat, berdasarkan usulan dari masing-masing dusun.
4. Tujuan pembentukan Desa/Dusun adalah untuk meningkatkan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemajuan pembangunan.
5. Jika pada perkembangan berikutnya, dimungkinkan ada pemecahan (pembentukan) atau penggabungan (penghapusan) desa, maka prosesnya diusulkan oleh Kepala desa dengan persetujuan BPD (*Kerame Desa*) disampaikan kepada Bupati untuk mendapat persetujuan DPRD. Penetapan akan berlaku jika sebuah keputusan tentang hal itu sudah mendapat persetujuan DPRD.
6. Proses pemilihan Kepala Desa, menurut Raperda ini dipilih melalui proses sebagai berikut:
 - Panitia Pemilihan dibentuk oleh Kerame Desa, yang anggotanya terdiri dari anggota Kerame Desa dan perangkat Desa. Panitia pemilihan desa tidak boleh merangkap sebagai bakal calon Kepala Desa, jika ada yang mencalonkan maka keanggotaan di Panitia Pemilihannya harus digantikan dengan yang bukan bakal calon.

- Berdasarkan usulan dari panitia pemilihan maka Bupati akan menetapkan panitia pengawas di tingkat Kabupaten, yang memiliki tugas, diantaranya melaksanakan pengawasan pelaksanaan ujian penyaringan Calon Kepala Desa, melaksanakan pengawasan pada saat pemilihan, serta memberikan laporan hasil pengawasannya kepada Bupati.
 - Panitia Pemilihan melaporakan hasil pemilihan tersebut kepada Kerame Desa, dan dalam jangka waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah menerima hasil pemilihan calon Kepala Desa, Kerame Desa menerbitkan Keputusan Penetapan calon Kepala Desa terpilih, yang selanjutnya di usulkan kepada Bupati untuk mendapat pengesahan. Walauapun jika putusan Kerame Desa ini dianggap oleh Bupati melanggar pasal tentang syarat-syarat Kepala Desa, maka Bupati berhak membatalkan keputusan Kerame Desa tersebut.
7. Susunan Organisasi dan Tata Kerja Desa, ditetapkan sebagai berikut :
- Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Aparat Desa yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana teknis dan unsur wilayah.
 - Sekretariat Desa adalah unsur staf yang dipimpin oleh Sekretaris Desa. Dalam pelaksanaan tugasnya Sekretaris Desa dibantu oleh beberapa Kepala Urusan. Sekretaris Desa adalah PNS yang diperbantukan oleh Pemerintah Kabupaten, akan tetapi dalam pelaksanaan tugasnya bertanggungjawab kepada Kepala Desa.
 - Unsur pelaksana teknis di Desa adalah lembaga Subak (pengairan), yang dipimpin oleh *Pekasih* dan *Penghulu Desa* (dalam bidang keagamaan).
 - Unsur wilayah adalah Dusun, yang dipimpin oleh kepala Dusun yang disebut dengan *Keliang*. Keliang ini dipilih langsung oleh masyarakat dusun.
8. Kedudukan, tugas pokok dan fungsi Pemerintahan Desa, menurut Raperda ini adalah sebagai lembaga pemerintahan yang berdiri sendiri, tetapi secara administratif sebagai bagian dari Negara Kesatuan RI di bawah Camat dan bertanggungjawab kepada

masyarakat desa melalui Kerame Desa. Pemerintah Desa memiliki tugas untuk menjalankan urusan rumah tangganya sendiri dan urusan pemerintahan umum serta menumbuh kembangkan jiwa gotong royong masyarakat dalam pelaksanaan Pemerintahan Desa wilayahnya. Sedangkan yang menjadi kewenangan desa mencakup: (1) Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Desa; (2) Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; (3) Tugas pertambuan dari Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten. Pada pelaksanaannya tugas pertambuan ini memiliki syarat harus di sertai alokasi pembiayaan, sarana dan peran serta SDM (3P), kalau tidak Desa memiliki hak untuk menolak tugas pertambuan ini.

9. Tugas dan Kewajiban Kepala Desa adalah :

- Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Desa serta melaksanakan pendataan penduduk untuk kepentingan nasional dan melaporkannya kepada Pemerintah melalui Bupati.
- Membina kehidupan masyarakat dan perekonomian Desa
- Memelihara ketenraman dan ketertiban masyarakat Desa.
- Mewakili Desanya di dalam dan di luar Pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.
- Mengajukan Rencana Peraturan Desa (REPERDES) dan menetapkan menjadi Peraturan Desa dengan persetujuan Kerame Desa.
- Menjaga dan memelihara kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan.
- Mendamaikan perselisihan masyarakat desa dengan atau tanpa bantuan oleh Lembaga Adat Desa. Hasil perdamaian harus dituangkan dalam bentuk tertulis dan ditandatangai oleh kedua belah pihak yang berselisih.
- Segala perselisihan yang telah didamaikan oleh Kepala Desa bersifat mengikat bagi mereka-mereka yang berselisih.

10. Kepala Desa memiliki kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban mengenai pelaksanaan tugas dan

kewajibannya kepada Kerame Desa. Setiap akhir tahun anggaran laporan tersebut disampaikan pula kepada Bupati dengan tembusan kepada Camat.

11. Dan jika dianggap ada penyimpangan dan perlu ada pemberhentian Kepala Desa, Kerame Desa berhak untuk mengusulkan hal tersebut kepada Bupati.

Kesiapan Aspek kelembagaan

Berdasarkan hasil pengumpulan data di lapangan, sebagaimana juga sebagian sudah terangkum dalam isi draft Raperda di atas, pada umumnya aspek kelembagaan dan kondisi kerja di Kabupaten Lombok Tengah sudah cukup baik, walaupun disadari hal tersebut belum mampu diberdayakan secara optimal. Hal ini bisa dilihat kenyataan di lapangan bahwa persoalan otonomi desa termasuk dalam penentuan nama, struktur dan kelembagaan desa pada umumnya sudah diserahkan kepada aspirasi dan keinginan masyarakat di desa yang bersangkutan. Kalaupun keterlibatan Pemerintah Kabupaten sebagian besar lebih banyak pada aspek yuridis formal (misalnya penetapan dan pengesahan). Masih adanya keinginan untuk keterlibatan Pemerintah Kabupaten ini sesungguhnya bukan saja datang dari pihak Pemerintah Kabupaten juga datang dari fihak masyarakat dan aparat desa itu sendiri. Hal ini bisa dijelaskan dengan dasar pemikiran bahwa dampak adanya sistem sosial politik dan kehidupan di masa lalu yang telah mengharuskan semua tergantung ke atas (*patron client*) relatif sulit untuk dihilangkan secara sekaligus. Dan selain itu seperti yang ditemukan pada oleh responden di kelompok tingkat desa, adalah masih adanya ketergantungan yang cukup besar kepada Pemerintah Kabupaten dalam persoalan anggaran pembangunan desa. Dengan kondisi desa yang sudah serba minim dan tidak memiliki potensi akibat dari kebijakan sebelumnya yang banyak menghilangkan hak desa atas kekayaan yang dimilikinya, telah membuat sedikit keraguan pada apakah otonomi khusus bagi desa ini bisa berjalan jika saja hal-hal tadi masih belum diserahkan kepada Desa. Selain itu juga, nampaknya yang namanya "swit mental" adalah menyakut perubahan nilai dan budaya, sehingga prosesnya tidak bisa seperti "membalik telapak", tapi justru membutuhkan proses dan waktu yang tidak sebentar. Hal ini berlaku bagi semua fihak pada saat ada

perubahan dalam sistem pemerintahan Daerah (dan juga Desa), secara psikologis semua fihak belum merasa sepenuhnya yakin dan aman untuk memasuki proses tersebut. Untuk itu dapat dilihat dari masih adanya kerancuan dan pertentangan antara yang diidealikan dengan praktek yang terjadi di lapangan.

Selain itu di Propinsi NTB , khususnya di Kabupaten Lombok Tengah, selama ini Kepala Desa masih memiliki kedudukan yang tinggi dan cukup penting dalam lembaga adat masyarakat. Sehingga pemakaian istilah-istilah Desa dan perangkatnya yang disesuaikan dengan adat setempat sangat dimungkinkan. Karena masih kuatnya nilai adat istiadat pada masyarakat, sangat dimungkinkan pula bagi NTB proses otonomi desa khususnya pada aspek kelembagaan bisa berjalan dengan tidak mengalami hambatan yang berarti.

Kesiapan Aspek Sumber Daya

Dari temuan di lapangan, diperkirakan kesiapan aspek sumber daya merupakan masalah terbesar. Seluruh respoenden baik itu dari kelompok Propinsi, Kabupaten dan Desa itu sendiri, menyampaikan hal sama bahwa persoalan Sumber Daya ini adalah hal yang sangat krusial bagi pelaksanaan otonomi desa (*catatan: bahkan juga untuk otonomi daerah*). Permasalahan Sumber Daya Keuangan (dana) dan Sumber daya Manusia (SDM) merupakan hal yang dianggap sangat sulit untuk dipecahkan oleh Desa. Walaupun pada masalah sumber daya alam diyakini masih cukup besar potensinya, namun kembali pada saat ingin mengembangkan potensi tersebut terbentur pada minimnya sumber daya keuangan dan SDM.

Sebagai ilustrasi, pada saat UU No. 22 Tahun 1999 mengharuskan tanah pecatu (tanah bengkok) dijadikan tanah kas desa, ternyata menimbulkan permasalahan yang sangat sulit, diantaranya :

- Jumlah Tanah Pecatu di NTB sudah sangat kurang, apalagi dengan banyaknya penambahan desa baru, banyak desa yang justru tidak memiliki lagi tanah pecatu tersebut.
- Kalaupun yang masih memiliki, selain jumlahnya tidak banyak seringkali hasil yang diperoleh dari tanah pecatu itu tidak mencukupi. Rata-rata tanah pecatu jika “*dijual tahun*”

(disewakan) hanya dibayar sekitar 1 juta-1,5 juta pertahun. Dana ini biasanya untuk kebutuhan kepala desa saja sudah tidak cukup, apalagi untuk aparat yang lain.

- Kebijakan selama orde baru (misalnya Inpres SD / Puskesmas / KUD) yang ada di desa seringkali memakai tanah pecatu ini, dan biasanya tidak ada proses ganti rugi. Masalahnya, setelah berdiri bangunan maka secara tidak sadar desa telah kehilangan tanah pecatunya. Sebab jika ada bangunan baik itu SD/Puskesmas ataupun yang lain, hak tanahnya seolah melekat dengan bangunan tersebut yaitu menjadi milik instansi/lembaga yang memiliki bangunan tersebut.
- Secara historis, ternyata sebagian besar tanah pecatu di NTB (Lombok Tengah khususnya) justru berasal dari kepemilikan pribadi (keturunan). Jadi sifat tanah pecatu biasanya berlaku jika yang jadi "keliang" itu masih keturunan yang memberi tanah. Sehingga pada saat ingin dijadikan tanah kas desa menjadi sangat sulit.

Minimnya dana operasional desa semakin diperberat jika saja lembaga BPD membutuhkan sekretariat. Padahal untuk operasionalisasi kelembagaan Desa saja selama ini sangat tergantung kepada bantuan. Hampir dipastikan sumber PADS pada sebagian besar desa sangat sulit untuk bisa mendukung otonomi desa ini.

Kesiapan Aspek Ketatalaksanaan

Dari temuan di lapangan, diperkirakan kesiapan aspek ketatalaksanaan tidak menimbulkan masalah, apalagi jika mengacu kepada isi draft Raperda tersebut di atas, nampaknya aspek ketatalaksanaan sangat mungkin bisa segera bisa berjalan. Walaupun, dengan catatan harus dengan dukungan dari aspek lain, terutama masalah keuangan dan SDM.

BAB VI

ANALISIS PROSPEK PEMERINTAHAN DESA SERTA IMPLIKASINYA SEBAGAI WILAYAH OTONOMI KHUSUS

6.1 Gambaran Umum Prospek Pemerintahan Desa

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang di dalamnya memuat juga kebijakan tentang pemerintahan desa, maka secara otomatis telah menggantikan Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Kebijakan tersebut telah memberikan dasar bagi terjadinya satu perubahan yang sangat mendasar pula dalam sistem pemerintahan Desa. Walaupun Undang-undang yang baru akan berlaku efektif pada Tahun Anggaran 2001, namun semangat otonomi dan desentralisasi yang melandasi dan diusung oleh undang-undang terbaru tersebut telah mampu memberi angin segar bagi masyarakat dan pemerintahan daerah, termasuk di dalamnya masyarakat desa dan pemerintahan desa dalam menyongsong desa sebagai wilayah otonomi khusus.

Pemerintahan desa sebagai wilayah otonomi khusus memiliki prospek yang sangat baik. Walaupun bentang otonomi untuk masing-masing desa pada masing-masing daerah akan berbeda, namun paling tidak pada *empat hak dasar* sebagai kesatuan masyarakat hukum (Sadu, 2000) memiliki prospek yang sama. Semangat yang dibawa oleh undang-undang terbaru telah memberi keyakinan pada Desa untuk bisa menjalankan keempat hak dasar tersebut, yaitu hak dan kekebasan dalam :

- 1) memilih pemimpinnya sendiri.
- 2) memiliki dan mengelola kekayaannya sendiri.
- 3) membuat aturan hukumnya sendiri.
- 4) mengangkat, menggaji dan memberhentikan pegawainya sendiri

Kalapun adanya bentang dan proporsi otonomi khusus untuk masing-masing desa itu tidak sama adalah sebagai konsekuensi dari konsep otonomi desa itu sendiri, bahwa otonomi desa selain yang bersifat *asal usul* sejalan dengan tumbuhnya kesatuan masyarakat

hukumnya, adalah menyangkut kewenangan-kewenangan yang bersifat residual, yang tidak ditangani oleh Pemerintah Pusat, Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten. Dengan demikian sangat dipastikan bentang otonomi desa antara satu desa dengan desa yang lain akan berbeda-beda dan tidak akan sama dan seragam, sangat tergantung kepada kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan di atasnya, khususnya kewenangan Daerah Kabupatennya.

Konsekuensinya, hubungan kewenangan desa akan berbanding terbalik dengan kewenangan Daerah Kabupatennya, semakin besar kewenangan Daerah Kabupaten maka otonomi desa akan semakin menyurut. Padahal sampai dengan saat ini, Daerah Kabupaten masih belum semuanya menyelesaikan masalah kewenangan Daerahnya, sehingga untuk itu pula urusan kewenangan desa (otonomi desa) yang merupakan residual dari kewenangan daerah kabupaten sangat dimungkinkan bentang otonomi untuk masing-masing desa pada masing-masing daerah tidak akan sama pula.

Jika didasarkan pada hasil penelitian pada lima daerah sampel penelitian, sesungguhnya prospek pemerintahan desa sebagai wilayah otonomi khusus sangat dimungkinkan bisa terlaksana. Artinya kekeliruan kebijakan pada periode sebelumnya, yaitu keinginan untuk membuat seragam isi dan bentuk otonomi desa sehingga telah membuat desa kehilangan kekuatan hukum adat sebagai penopangnya, telah cukup disadari oleh semua pihak. Namun walaupun demikian dampak dari kebijakan tersebut tidak begitu saja dapat dinegasikan.

Beberapa persoalan yang masih dialami Desa, sebagai dampak dari kebijakan tersebut diantaranya adalah:

- 1) Besarnya ketergantungan desa kepada pemerintahan di atasnya. Setelah selama kurang lebih 20 tahun berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1979, dampak yang paling besar dirasakan oleh desa adalah hilangnya kemandirian Desa. Hilangnya kemandirian desa sebenarnya dimulai sejak adanya Undang-undang No.60/1960 tentang Pokok-pokok Agraria, yang telah banyak menghilangkan Hak Desa atas tanah. Bagi Desa-desa tradisional yang sumber mata pencarhariannya masih pada sektor primer seperti pertanian, peternakan,

perkebunan dan nelayan, secara otomatis hal ini cukup membuat banyak kehilangan sumber pendapatan asli desanya.

- 2) Pada saat banyak desa-desa yang kehilangan sumber PAD-nya, justru di sifah lain dengan pola pembangunan yang sifatnya sentralistik dan bersifat *patron-client*, telah menjadikan Pemerintah di atas Desa menjadikan Desa sebagai objek pembangunan. Pada waktu itu diperkirakan banyak alokasi dana dan proyek pembangunan yang masuk ke Desa akan tetapi semuanya bukan proyek pemerintah Desa, akan tetapi seringkali selalu terkait dengan "kepentingan" sifah Pemerintah di atas Desa. Kalaupun ada proyek yang mengatas namakan kepentingan masyarakat, tapi pada saat perencanaan dan pelaksanaan pembangunannya masyarakat desa cukup diposisikan sebagai objek yang harus dibangun. Dan hal ini terus terjadi bahkan sampai dengan saat ini, sehingga pola ini pada giliran berikutnya telah membuat ketergantungan desa yang semakin besar. Dan kondisi ini justru pada tingkat tertentu justru terjadi kesesuaian dengan perilaku aparat pemerintah di atas Desa, yang selalu ingin mengatur termasuk mengatur seluruh kehidupan masyarakat desa.
- 3) Pola pembangunan yang seperti tersebut di atas, selain telah membuat hilangnya kemandirian desa, tetapi juga diikuti dengan pola orientasi sosial politik masyarakat dan sumber daya manusia desa, yang cenderung bersifat vertikal. Sumber daya manusia terbaik yang dimiliki Desa, banyak yang meninggalkan desa, baik itu dari aparat pegawai, sampai dengan masyarakat biasa. Sehingga yang terjadi saat ini desa sudah kehilangan bukan saja sumber penghasilan juga sumber daya manusianya. Padahal untuk mendukung otonomi desa mau tidak mau, tuntutan akan kualitas SDM yang baik menjadi mutlak adanya.
- 4) Melihat kondisi seperti tersebut di atas, nampaknya pekerjaan untuk mengembalikan otonomi Desa bukan suatu hal yang mudah. Untuk itu ada sejumlah persoalan mendasari masing-masing tipologi desa, yaitu :

- Bagi desa-desa yang tergolong tradisional, artinya di sana adat istiadat masih dijadikan pegangan dalam aturan kehidupan masyarakat desa secara nyata, walaupun jumlah desa tipologi ini sudah sangat sedikit, persoalan yang paling mendasar untuk segera dituntaskan adalah segera mengembalikan hak-hak dasar yang dimiliki Desa. Tujuan pengembalian ini salah satunya adalah untuk mencegah tercerabutnya pemerintahan Desa dari nilai adat istiadat yang seharusnya menjadi salah satu penopang utamanya.
- Sedangkan bagi Desa yang sudah modern, dimana pola hubungan antar warganya sudah dilandasi oleh hubungan rasional-formal maka upaya mengembalikan otonomi desa dengan mengembangkan nilai-nilai adat istiadat tentu sudah tidak tepat. Desa pada tipologi ini anggota masyarakatnya sudah maju dan memandang persoalan pembangunan terutama pada pertimbangan ekonomis, efisiensi serta keterbukan dan akuntabilitas. Pada saat otonomi desa ingin diletakkan pada kelompok desa ini masalah yang harus diperhatikan adalah sampai sejauhmana otonomi desa itu justru semakin membuat kehidupan di desa tersebut menjadi lebih ekonomis, terbuka dan tidak semakin memberatkan dengan berbagai pungutan/iuran Desa. Bahkan untuk tipologi desa maju (modern) ini sebaiknya pola pemerintahannya bukan lagi Desa, tapi harus sudah beralih ke pola pemerintahan Kota, yang lebih memberi ruang bagi partisipasi aktif masyarakat dalam pelayanan umum.
- Sedangkan untuk kelompok desa semi tradisional, walaupun tentu kadar ketradisionalnya dan/atau kemodern-nya sangat bervariatif, tapi diperkirakan jumlah terbesar desa berada pada kelompok ini. Permasalahan yang dihadapi tentu juga bervariatif, sangat tergantung kepada bobot kecenderungan dari desa tersebut. Namun pada umumnya yang ditemukan pada kelompok desa ini adalah nilai-nilai adat biasanya hanya dipakai pada hal-hal yang sifatnya khusus saja, yaitu seperti perkawinan dan keagamaan, selebihnya perilaku dan budaya mayarakat desanya hampir menyerupai desa modern. Apalagi dengan semakin tingginya arus informasi ke Desa, melalui

jaringan radio, TV dan media massa yang didukung dengan mobilisasi penduduk yang tinggi pula, maka diperkirakan kecenderungan tersebut semakin besar.

Dampak lain pada tipologi desa semi modern ini adalah adanya pengakuan status sosial dan sumber otoritas, bukan saja nilai adat seperti keturunan, akan tetapi juga datang dari nilai modern, seperti pendidikan, pekerjaan, kekayaan dan lain sebagainya. Maka dengan itu sebenarnya masalah yang dihadapi oleh kelompok desa ini adalah kesesuaian antara tuntutan nilai adat istiadat dengan tuntutan kehidupan masyarakat modern yang menginginkan pemerintahan desa sebagai pemerintahan yang bersih dan memiliki pertanggungjawaban terhadap masyarakatnya. Yang dikhawatirkan adalah justru terjadinya simbolisasi dari adat istiadat, padahal secara hakiki nilai adat istiadat itu sudah tidak memiliki kekuatan daya ikatnya. Untuk itu sebaiknya otonomi desa pada mampu memberi jaminan pada hal tersebut, yaitu terintegrasinya dan adanya harmoni antara organisasi kemasyarakatan yang informal dengan sistem organisasi pemerintahan yang formal.

6.2 Prospek Otonomi Desa Pada Tipe Desa Tradisional

Desa Tradisional adalah desa yang memiliki adat istiadat yang masih cukup kuat mengikat dan melandasi kehidupan masyarakatnya; hubungan antar individu sangat erat dan sosial kontrol lebih banyak didasarkan atas ikatan keluarga. Untuk itu karakteristik nilai dan budayanya relatif homogen. Selain itu biasanya mata pencaharian penduduk relatif homogen dan pada umumnya dari sektor pertanian atau nelayan atau ternak dan hanya cukup memenuhi kebutuhan primer saja, tingkat teknologi masih rendah dan sederhana, sehingga produktivitasnya juga masih rendah atau kecil karena pola dan cara berpikir masyarakat desa masih sederhana. Karena itu seringkali pada desa tipe ini Kondisi prasarana masih kurang dan masih sederhana serta sistem pemerintahan dan kelembagaan desa masih sangat sederhana.

Untuk itu maka bagi desa tipe ini prospek otonomi desanya bisa digambarkan sebagai berikut:

Aspek Kelembagaan

Sehubungan dengan kondisi yang ada, maka bagi desa tradisional dalam aspek kelembagaan prospeknya:

- 1) Pemakaian istilah-istilah kelembagaan desa (nomenklatur, titelatur dan istilah lainnya) yang disesuaikan dengan istilah adat setempat masih sangat mungkin terjadi.
- 2) Kelembagaan desa yang sifatnya formal dengan kelembagaan adat kemasyarakatan akan terjadi penyatuan fungsi. Misalnya lembaga BPD fungsinya akan bersatu dengan lembaga adat desa seperti: *Kerame* di NTB, *Kerapatan Adat Nagari* di Sumatera Barat dan sebagainya.
- 3) Dengan demikian kelembagaan desa sebaiknya selain memiliki hak formal berdasarkan hukum Perundang-undangan Formal, juga sekaligus memiliki hak yang datangnya dari adat setempat.

Aspek Ketatalaksanaan

Sedangkan pada aspek ketatalaksanaan desa, prospeknya pada desa tradisional adalah pada umumnya memiliki persamaan dengan desa-desa pada tipe yang lainnya, yaitu

- 1) Desa dengan otonomi desanya memiliki hak otonominya berdasarkan fungsi residual dari kesatuan hukum (pemerintahan) di atasnya, khususnya Daerah kabupaten.
- 2) Sehingga hubungan antara Desa dengan pemerintahan di atasnya sifatnya lebih banyak pada fungsi koordinasi, pembinaan, pengawasan dan kebijakan/peraturan yang sifatnya berupa pedoman umum, serta khusus untuk Daerah Kabupaten termasuk fungsi Pendanaan berupa Dana Alokasi Umum Desa (DAUD). Walaupun dalam pola hubungannya ini masih sulit menghindarkan dari sifat *feodalistik* dan *patron-client*.

Adapun yang berbeda dalam aspek ketataksanaan bagi desa tradisional ini adalah menyangkut:

- 1) Pola hubungan antar kelembagaan desa aturan yang dipakai selain memakai hukum nasional yang bersifat formal, namun juga akan banyak memakai aturan adat dan nilai sosial yang masih berlaku pada desa yang bersangkutan.
- 2) Komunikasi informal akan sangat mempengaruhi pola perilaku kelembagaan desa, baik dalam proses pengambilan keputusan maupun dalam aspek yang lainnya. Untuk itu peranan kelompok informal termasuk kepemimpinan informal akan mempengaruhi perilaku kelembagaan desa.

Aspek Sumber Daya Manusia

Seperti juga pada aspek kelembagaan pada aspek sumber daya manusia pada umumnya ada kesamaan bahwa untuk menyangkut hak dasarnya yaitu menentukan pemimpinnya sendiri secara bebas telah menjadi keinginan dari setiap Desa pada tipe desa apapun. Sehingga hubungannya dengan pemerintahan di atasnya, khususnya dengan Kabupaten lebih bersifat pada fungsi koordinasi, pengawasan dan pembinaan saja.

Sedangkan yang membedakan dari desa tradisional dengan tipe desa lainnya adalah menyangkut kriteria pemilihan dan kondisi SDM yang dimiliki desa tersebut. Pada desa tradisional pemilihan pimpinan dan aparat desa sangat dimungkinkan lebih banyak pada pendekatan penokohan.

6.2 Prospek Otonomi Desa Pada Tipe Desa Semi Tradisional

Desa Semi Tradisional adalah desa-desa yang dikenal dengan sebutan desa transisi, karena relatif lebih maju dibandingkan dengan desa tradisional. Hal ini bisa dilihat dari adanya pengaruh dari luar desa (dari *growth center* atau kota-kota) sudah banyak masuk melalui berbagai sarana komunikasi sehingga adat istiadat setempat mulai longgar daya ikatnya, pola dan cara berfikir masyarakat terhadap sesuatu sudah lebih maju; lapangan kerja di Desa sudah

makin bertambah banyak, baik jenis maupun kemampuan daya serapnya tenaga kerjanya, mata pencaharian penduduk mulai beralih/berkembang dari pertanian atau nelayan atau ternak yang hanya cukup memenuhi kebutuhan primer saja menjadi sektor sekunder seperti perdagangan. Untuk itu produktivitas sudah mengalami kenaikan, karena sudah mulai menggunakan teknologi modern serta prasarana desa mulai bertambah baik, sehingga sistem pemerintahan dan kelembagaan Desa mulai berkembang dan berjalan lebih lancar.

Untuk itu maka bagi desa tipe ini prospek otonomi desanya bisa digambarkan sebagai berikut:

Aspek Kelembagaan

Sehubungan dengan kondisi yang ada, maka bagi desa semi tradisional dalam aspek kelembagaan prospeknya:

- 1) Pemakaian istilah-istilah kelembagaan desa (nomenklatur, titelatur dan istilah lainnya) yang disesuaikan dengan istilah adat setempat sangat tergantung kepada tingkat komogenitas dan kekuatan adat itu sendiri. Sehingga kelembagaan desa pada desa semi tradisional ini akan sangat tergantung kepada tingkat kompromi antara nilai tradisional dengan nilai modern yang ada pada desa tersebut.
- 2) Kelembagaan desa yang sifatnya formal dengan kelembagaan adat kemasyarakatan akan terjadi keseimbangan fungsi. Contoh kasus dari kelembagaan untuk desa tipe semi modern ini adalah adanya desa adat dan desa dinas di Propinsi Bali atau keberadaan *Nagari* di Sumatera Barat.
- 3) Dalam menjembatani dua fungsi yang berbeda tersebut yaitu hukum nasional yang sifatnya formal dengan hukum adat yang sifatnya informal, biasanya dibuat aturan yang merupakan “*kompromi*” antara keduanya, misalnya adanya “*awig-awig*” di Bali.

Aspek Ketatalaksanaan

Sedangkan pada aspek ketatalaksanaan desa, prospeknya pada desa semi tradisional pada umumnya memiliki persamaan dengan desa-desa pada tipe yang lainnya, yaitu :

- 1) Desa dengan otonomi desanya memiliki hak otonominya berdasarkan fungsi residual dari kesatuan hukum (pemerintahan) di atasnya, khususnya Daerah kabupaten.
- 2) Sehingga hubungan antara Desa dengan pemerintahan di atasnya sifatnya lebih banyak pada fungsi koordinasi, pembinaan, pengawasan dan kebijakan/peraturan yang sifatnya berupa pedoman umum, serta khusus untuk Daerah Kabupaten termasuk fungsi Pendanaan berupa Dana Alokasi Umum Desa (DAUD).

Adapun yang berbeda dalam aspek ketatalaksanaan bagi desa semi tradisional ini adalah menyangkut:

- 1) Pola hubungan antar kelembagaan formal desa aturan yang dipakai selain memakai hukum nasional yang bersifat formal, sedangkan pada kelembagaan adat, aturan adat akan banyak memakai aturan adat dan nilai sosial yang masih berlaku pada desa yang bersangkutan.
- 2) Komunikasi informal, walaupun sifatnya tidak langsung seperti pada desa tradisional akan memiliki pengaruh terhadap pola perilaku kelembagaan desa.

Aspek Sumber Daya Manusia

Seperti juga pada aspek kelembagaan pada aspek sumber daya manusia pada umumnya setiap tipe desa ada kesamaan, bahwa untuk menyangkut hak dasarnya yaitu menentukan pemimpinnya sendiri secara bebas telah menjadi keinginan dari setiap Desa pada tipe desa apapun. Sehingga hubungannya dengan pemerintahan di atasnya, khususnya dengan Kabupaten lebih bersifat pada fungsi koordinasi, pengawasan dan pembinaan saja.

Sedangkan yang membedakan dari desa semi tradisional dengan tipe desa lainnya adalah menyangkut kriteria pemilihan dan kondisi SDM yang dimiliki desa tersebut. Pada desa semi tradisional

pemilihan pimpinan dan aparat desa sangat dimungkinkan sudah merupakan gabungan antara kriteria tradisional dan modern.

6.3 Prospek Otonomi Desa Pada Tipe Desa Modern

Desa yang termasuk ke dalam tipe ini adalah desa yang termaju dari semua tipe desa yang ada. Adapun karateristiknya bisa dilihat dari sudah lemahnya "daya ikat" dari adat istiadat setempat dalam melandasi kehidupan masyarakatnya, hubungan antar individu sudah bersifat rasional dan pola berfikir masyarakat sudah lebih maju dengan mata pencaharian penduduk sudah sangat keterogen, dan sudah bergerak ke sektor tertier seperti perdagangan dan jasa. Pemakaian teknologi sudah benar-benar modern, sehingga tingkat produktifitas juga cukup tinggi. Ditambah dengan kondisi prasarana yang sudah mencukupi dan hubungan dengan pusat fasilitas dan pertumbuhan sudah lancar. Untuk itu maka sistem pemerintahan dan kelembagaan desa sudah berfungsi dengan baik. Dan partisipasi masyarakat sudah didasari kesadaran dan rasa ikut bertanggung jawab terhadap suksesnya pembangunan nasional.

Untuk itu maka bagi desa tipe ini prospek otonomi desanya bisa digambarkan sebagai berikut:

Aspek Kelembagaan

Bagi desa modern yang dimana nilai adat istiadatnya luntur dan memiliki tingkat heterogenitas yang tinggi diantara penduduknya, maka prospek untuk lebih mengacu kepada hukum nasional yang bersifat formal lebih kuat. Untuk itu maka prospek aspek kelembagaan pada desa modern ini adalah :

- 1) Pemakaian istilah-istilah kelembagaan desa (nomenklatur, titelatur dan istilah lainnya) akan mengacu kepada hukum nasional yang lebih bersifat formal dan baku. Kalaupun ada penyesuaian dengan nama dan istilah adat setempat yang pernah ada di daerah tersebut, sifatnya akan bersifat simbolis dan politis semata. Sebab pada kenyataannya nilai-nilai adat

istiadatnya sendiri sudah tidak ada dalam masyarakat setempat.

- 2) Pola hubungan kelembagaan desa memiliki kecenderungan untuk lebih bersifat rasional formal (*legal authority*). Termasuk partisipasi masyarakat pada desa tipe ini akan cenderung bersifat formal pula, dengan pertimbangan-pertimbangan yang sangat rasional dan ekonomis.

Aspek Ketatalaksanaan

Sedangkan pada aspek ketatalaksanaan desa, prospeknya pada desa modernpun pada umumnya memiliki persamaan dengan desa-desa pada tipe yang lainnya, yaitu :

- 1) Desa dengan otonomi desanya memiliki hak otonominya berdasarkan fungsi residual dari kesatuan hukum (pemerintahan) di atasnya, khususnya Daerah kabupaten.
- 2) Sehingga hubungan antara Desa dengan pemerintahan di atasnya sifatnya lebih banyak pada fungsi koordinasi, pembinaan, pengawasan dan kebijakan/peraturan yang sifatnya berupa pedoman umum, serta khusus untuk Daerah Kabupaten termasuk fungsi Pendanaan berupa Dana Alokasi Umum Desa (DAUD). Tapi pola hubungan yang terjadi sifatnya sudah sangat formal, dengan mengacu kepada hukum-hukum nasional yang bersifat formal.

Adapun yang berbeda dalam aspek ketatalaksanaan bagi desa semi tradisional ini adalah menyangkut:

- 1) Pola hubungan antar kelembagaan formal desa aturan yang akan lebih banyak mengacu kepada hukum nasional dan peraturan-peraturan desa yang sifatnya formal juga. Kalaupun ada nilai adat istiadat dan sosial yang ingin diberlakukan, maka harus melalui satu tahapan formalisasi terlebih dahulu pada tingkat kelembagaan formal Desa..
- 2) Komunikasi formal pada desa modern akan memiliki pengaruh terhadap pola perilaku kelembagaan desa.

Aspek Sumber Daya Manusia

Seperti juga pada aspek kelembagaan pada aspek sumber daya manusia pada umumnya setiap tipe desa ada kesamaan, bahwa untuk menyangkut hak dasarnya yaitu menentukan pemimpinnya sendiri secara bebas telah menjadi keinginan dari setiap Desa pada tipe desa apapun. Sehingga hubungannya dengan pemerintahan di atasnya, khususnya dengan Kabupaten lebih bersifat pada fungsi koordinasi, pengawasan dan pembinaan saja, dengan tambahan bahwa pola hubungan yang terjadi sifatnya sudah sangat formal.

Sedangkan yang membedakan dari desa modern dengan tipe desa lainnya adalah menyangkut kriteria pemilihan dan kondisi SDM yang dimiliki desa tersebut yang relatif sudah maju. Sehingga pada desa modern pemilihan pimpinan dan aparat desa sangat dimungkinkan sudah memperhatikan aspek kompetensi dan profesionalisme.

BAB VII

P E N U T U P

7.1 Kesimpulan

Berdasarkan seluruh uraian pada bagian sebelumnya, maka adanya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 telah memberikan dasar bagi terjadinya satu perubahan yang sangat mendasar dalam sistem pemerintahan Desa, khususnya semangat untuk terjadinya pemerintahan desa sebagai wilayah otonomi khusus.

Sebagai wilayah otonomi desa memiliki prospek untuk dapat melaksanakan sekurang-kurangnya *empat hak dasar* sebagai kesatuan masyarakat hukum, yaitu hak dan kekebasan dalam: (1) memilih pemimpinnya sendiri; (2) memiliki dan mengelola kekayaannya sendiri; (3) membuat aturan hukumnya sendiri; (4) mengangkat, menggaji dan memberhentikan pegawainya sendiri. Sehingga hubungan dengan dengan pemerintahan di atasnya, bersifat pada fungsi koordinasi, pembinaan, pengawasan dan kebijakan/peraturan yang sifatnya berupa pedoman umum, serta khusus untuk Daerah Kabupaten termasuk fungsi Pendanaan berupa Dana Alokasi Umum (DAU).

Berdasarkan temuan penelitian, dapat disimpulkan beberapa kesimpulan umum, yaitu: *pertama*, sebagai konsekuensi prinsip residual dalam penentuan kewenangan Desa, maka hubungan kewenangan desa akan berbanding terbalik dengan kewenangan Daerah Kabupatennya, semakin besar kewenangan Daerah Kabupaten maka otonomi desa akan semakin menyurut. *Kedua*, sebagai dampak dari kebijakan masa lalu, yang menghilangkan kemandirian desa, dan hal tersebut sampai dengan saat ini masih sulit untuk menghilangkan ketergantungan desa kepada pemerintahan di atasnya tersebut.

Selain itu hasil penelitian menunjukkan juga bahwa bentang dan proporsi otonomi khusus untuk masing-masing desa tidak akan sama antara satu desa dengan desa lainnya. Dan sebagai satu analisis prospek otonomi desa, pengelompokan tipologi desa dijadikan salah

satu dasar analisisnya. Berdasarkan hal tersebut maka dapat disimpulkan beberapa kesimpulan khusus:

1) Bagi desa-desa yang tergolong tradisional, prospek otonomi desanya adalah :

- Peluang untuk pemakaian istilah-istilah kelembagaan desa yang disesuaikan dengan istilah adat setempat sangat besar.
- Terjadinya penyatuan fungsi antara kelembagaan desa yang sifatnya formal dengan kelembagaan adat kemasyarakatan.
- Aturan yang dipakai dalam selain memakai hukum nasional yang bersifat formal, namun juga akan memakai aturan adat dan nilai sosial yang masih berlaku.
- Komunikasi informal akan sangat mempengaruhi pola perilaku kelembagaan desa.
- Pemilihan pimpinan dan aparat desa sangat dimungkinkan lebih banyak pada pendekatan penokohan.

2) Bagi desa semi tradisional prospek otonomi desanya bisa digambarkan sebagai berikut:

- Pemakaian istilah-istilah kelembagaan desa yang disesuaikan dengan istilah adat setempat sangat tergantung kepada tingkat komogenitas dan kekuatan adat itu sendiri.
- Kelembagaan desa yang sifatnya formal dengan kelembagaan adat kemasyarakatan akan terjadi keseimbangan fungsi.
- Dalam menjembatani dua fungsi yang berbeda tersebut yaitu hukum nasional yang sifatnya formal dengan hukum adat yang sifatnya informal, biasanya dibuat aturan yang merupakan "*kompromi*" antara keduanya.
- Pola hubungan antar kelembagaan formal desa aturan yang dipakai selain memakai hukum nasional yang bersifat formal, sedangkan pada kelembagaan adat, aturan adat

- akan banyak memakai aturan adat dan nilai sosial yang masih berlaku pada desa yang bersangkutan.
- Komunikasi informal, walaupun sifatnya tidak langsung seperti pada desa tradisional akan memiliki pengaruh terhadap pola perilaku kelembagaan desa.
- pemilihan pimpinan dan aparat desa sangat dimungkinkan sudah merupakan gabungan antara kriteria tradisional dan modern.

3) Bagi desa modern prospek otonomi desanya adalah:

- Pemakaian istilah-istilah kelembagaan desa (nomenklatur, titelatur dan istilah lainnya) akan mengacu kepada hukum nasional yang lebih bersifat formal dan baku.
- Pola hubungan kelembagaan desa memiliki kecenderungan untuk lebih bersifat rasional formal (*legal authority*).
- Termasuk partisipasi masyarakat pada desa tipe ini akan cenderung bersifat formal pula, dengan pertimbangan-pertimbangan yang sangat rasional dan ekonomis.
- Pola hubungan antar kelembagaan formal desa aturan yang akan lebih banyak mengacu kepada hukum nasional dan peraturan-peraturan desa yang sifatnya formal juga. Kalaupun ada nilai adat istiadat dan sosial yang ingin diberlakukan, maka harus melalui satu tahapan formalisasi.
- Komunikasi formal pada desa modern akan memiliki pengaruh terhadap pola perilaku kelembagaan desa.
- Kriteria pemilihan pimpinan dan aparat desa sangat dimungkinkan sudah memperhatikan aspek kompetensi dan profesionalisme.

7.2 Rekomendasi Kebijakan

Sesuai dengan temuan penelitian tersebut, maka rekomendasi kebijakan dalam menunjang pemerintahan desa sebagai wilayah otonomi khusus adalah:

A. Pertama

1. Pelaksanaan Otonomi Desa harus segera dilaksanakan, sekurang-kurangnya untuk 4 hak dasar sebagai satu kesatuan masyarakat hukum.
2. Pola Hubungan Pemerintah Desa dengan Pemerintah Diatasnya hanya bersifat koordinasi, fungsi pengawasan dan pembinaan. Namun khusus untuk Kabupaten ditambah dengan fungsi Pendanaan (ADUD).
3. Sebagai konsekuensi prinsip residual dalam penentuan kewenangan desa maka sebaiknya Pemerintah Kabupaten semakin memperkecil kewenangan yang menyangkut urusan pada kesatuan masyarakat bawahnya.

B. Kedua

1. Pelaksanaan Otonomi Desa harus dilaksanakan Dengan Bertahap, Dimana pentahapannya disesuaikan dengan kondisi Desa masing-masing.
2. Pola Hubungan Pemerintah Desa dengan Pemerintah Diatasnya tidak hanya terbatas pada yang bersifat koordinasi, fungsi pengawasan dan pembinaan. Besarnya keterlibatan tsb pada fungsi pelaksanaan otonomi desa sangat tergantung kondisi yang ada.
3. Pemerintah Kabupaten/Kecamatan bersama-sama dengan Desa harus melakukan upaya-upaya persiapan yang maksimal dalam mendorong pelaksanaan Otonomi Desa. Terutama pada aspek-aspek yang dianggap Desa belum mampu.

C. Ketiga

1. Pelaksanaan Otonomi Desa harus dilaksanakan, dengan otonomi desa hanya pada fungsi pengelolaan dan administratif. Sedangkan pada fungsi Pendanaan, termasuk didalamnya penggalian Dana sepenuhnya di pegang Kabupaten.
2. Pola Hubungan Pemerintah Desa dengan Pemerintah Diatasnya terbatas pada yang bersifat koordinasi, fungsi pengawasan dan pembinaan, kecuali pada fungsi pendanaan.

3. Sebagai konsekuensi dari itu, maka pemerintah Kabupaten harus mengurangi kewenangannya yang berhubungan dengan urusan kesatuan masyarakat dibawahnya.

Selain ketiga alternatif rekomendasi kebijakan di atas, karena bentang dan proporsi otonomi khusus untuk masing-masing desa tidak akan sama, yang sangat tergantung kondisi desanya masing-masing maka kebijakan untuk masing-masing tipe desapun harus berbeda, yaitu :

- Bagi desa-desa yang tergolong tradisional, persoalan yang paling mendasar untuk segera dituntaskan adalah segera mengembalikan hak-hak dasar yang dimiliki Desa dengan tujuan untuk mencegah tercerabutnya pemerintahan Desa dari nilai adat istiadat yang seharusnya menjadi salah satu penopang utamanya.
- Bagi desa yang sudah modern, dimana pola hubungan antar warganya sudah dilandasi oleh hubungan rasional-formal maka masalah yang harus diperhatikan adalah sampai sejauhmana otonomi desa itu justru semakin membuat kehidupan di desa tersebut menjadi lebih ekonomis, terbuka dan memiliki pertanggungjawaban pada publiknya, yang satunya dengan membuka ruang bagi partisipasi publik dalam pelayanan umum.
- Bagi kelompok desa semi tradisional, masalah utama yang harus dituntaskan dalam kelompok desa ini adalah upaya yang menjamin adanya harmoni antara tatanan adat istiadat dari nilai organisasi kemasyarakatan yang bersifat informal dengan sistem organisasi pemerintahan yang formal.

probably because, with only one hand, I had to
use my right hand to support my arm and
keep it straight.

After this I had to take another break, and this
time I was able to sit straight up. I had to sit
up straight, which probably helped, but I
still had to use my right hand to support my
arm.

After following these steps, I decided to try
several things to make things easier. I tried
different ways of sitting, such as sitting on a chair
and leaning back, or sitting on a sofa. These didn't
work. I tried to sit on a chair, but it was still
difficult.

After trying several different ways, I found
that sitting on a chair with my right hand
under my arm and my right elbow bent
easier. Using my right hand to support my arm
and keep it straight was the easiest way to
keep my arm straight. I think this is because
my right arm is much stronger than my left.

After this, I tried to sit on a sofa. I found that
when I sat on a sofa, my right hand would
get tired when I sat for a long time.

Finally, I found a way to sit that was easy for me.

DAFTAR PUSTAKA

- Ateng Syafrudin, 2000, *Bahan Rangkuman Kuliah Hukum Pemerintahan Daerah*, Tidak Diterbitkan.
- Ateng Syafrudin, 1999, *Bahan Rangkuman Kuliah Pokok-pokok Pemerintahan Daerah*, Tidak Diterbitkan.
- Bailey J., 1990, *Institutional Arrangments Including Public Partisipation*, A Paper Presented at The Third regional Impact Analisys in Appraisal of Development Project Training.
- Bailey, Kennet D, 1978, *Methods of Sosial Research* , New York: Collier Mc Millan Pub. Co.
- Bintoro Tjokroamidjojo, 1990, *Pengantar Pembangunan*, Jakarta : LP3ES..
- Budi Soeradji dan Mubyarto, 1998, *Gerakan Penanggulangan Kemiskinan*, Laporan Penelitian di Daerah, Adytia Media, Jakarta.
- Dirjen Bangdes, *Panduan Fasilitator Latihan KPD dan LKMD*, Jakarta : 1985.
- Dudung A. Adjid,1985, *Pola Partisipasi Masyarakat Pedesaan Dalam Pembangunan Pertanian*, Disertasi, UNPAD.
- Dunn, William, 1998, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (terjemahan), Gajah Mada University Press, Jogjakarta.
- Ginanjar Kartasasmita, 1996, *Pembangunan Untuk Rakyat*, Jakarta : CIDES.
- Hoselitz, Bert F., (ed.), 1988, *Panduan Dasar Ilmu-ilmu Sosial*, Jakarta : Rajawali Pers.
- I. Nyoman Bertha, 1982, *Desa, Masyarakat desa dan Pembangunan Desa*, Jakarta : Ghalia.

- Masri Singaribun, dan S. Effendi, 1982, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta : LP3ES.
- Mayer, Robert. R, dan Greenwood, Ernest, 1984, *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*, Pustekom Dikbud dan CV Rajawali dalam rangka ECD Project (USAID).
- Mubyarto, 984, *Strategi Pembangunan Desa*, Jogjakarta : UGM.
- R. Bintoro, 1989, *Interaksi Desa, Kota, dan Permasalahannya*, Jakarta : Ghalia Indonesia.
- R. Unang Sunardjo, 1984, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Tarsito, Bandung.
- Sadu Wasistiono, 2000, *Pengembangan Otonomi Desa Menurut UU No. 22 Tahun 1999*, Bahan Rapat Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Desa disampaikan pada tanggal 5 Juli 2000 di Hotel Indonesia
- Selo Sumardjan, 1994, *Pemerintahan Desa*, dalam Pembangunan Politik, Situasi Global dan Hak Azasi Di Indonesia, Gramedia, Jakarta
- Simandjuntak dan Pasaribu, 1986, *Pendidikan dan Pembangunan Masyarakat Desa*, Tarsito, Bandung.
- Sondang P. Siagian, 1989, *Pokok-pokok Pembangunan Masyarakat Desa*, Bandung : Pt. Citra Aditya Bakti.
- Taliziduhu Ndaha, 1982, *Metodologi Pembangunan Desa*, Jakarta : Bina Usaha..
- Taliziduhu Ndaha, 1991, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, Jakarta : Bumi Aksara.
- Tjahya Supriatna, 1985, *Stimulasi Pemerintahan Dalam rangka Peningkatan Partisipasi Masyarakat di dalam Pembangunan Desa*, Jakarta : IIP.
- Wang Soewandi, 1976, *Pemerintahan di Daerah, Pembiayaan Pembangunan di Daerah*, Jakarta : Dirjen PUOD.

Yosef Riwu Kaho, 1991, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Indonesia*, Jakarta : Rajawali..

Dokumen :

UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

LAMPIRAN

INSTRUMEN PENGUMPULAN DATA

PERTANYAAN:

I. Kelembagaan

1. Menurut pendapat Bapak/Ibu/Saudara, siapa yang sebaiknya menentukan Struktur Organisasi Desa ?
a. Masyarakat Desa c. Bupati
b. Camat d. Gubernur
 2. Menurut pendapat Bapak/Ibu/Saudara, siapa yang sebaiknya menentukan nama Desa ?
a. Masyarakat Desa c. Bupati
b. Camat d. Gubernur
 3. Menurut pendapat Bapak/Ibu/Saudara, dalam pembentukan Lembaga-lembaga Desa diperlukan adanya aturan-aturan yang dikeluarkan oleh:
a. Masyarakat Desa c. Bupati
b. Camat d. Gubernur
 4. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu/Saudara, jika istilah-istilah desa (baik untuk perangkat maupun nama lembaga) disesuaikan dengan istilah adat masing-masing (misal: Kepala Desa – Kuwu,dst)?
a. Sangat setuju c. Kurang setuju
b. Setuju d. Tidak setuju

II. Ketatalaksanaan

1. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu/Saudara, jika pengaturan urusan desa diatur melalui aturan-aturan dari pemerintah?
 - a. Sangat setuju
 - b. Setuju
 - c. Kurang setuju
 - d. Tidak setuju
 2. Jika jawaban diatas "a atau b", oleh tingkat mana sebaiknya aturan tersebut dikeluarkan?
 - a. Kecamatan
 - b. Kabupaten
 - c. Propinsi
 - d. Pusat
 3. Menurut UU No. 22/99, APPKD disusun oleh Kepala Desa dan BPD, bagaimana menurut Bapak/Ibu/Saudara?
 - a. Sangat setuju
 - b. Setuju
 - c. Kurang setuju
 - d. Tidak setuju
 4. Jika jawaban di atas "c atau d", bagaimana sebaiknya:

- a. Melibatkan aparat Kabupaten
 - b. Melibatkan aparat Kecamatan
 - c. Melibatkan tokoh masyarakat di luar anggota BPD
 - d. Lain-lain:
5. Dalam pengelolaan dan pemanfaatan potensi dan kekayaan desa perlu diatur secara jelas dalam suatu aturan pemerintah. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu/Saudara:
- a. Sangat setuju
 - b. Setuju
 - c. Kurang setuju
 - d. Tidak setuju
6. Jika jawaban di atas "a atau b", oleh tingkat mana sebaiknya aturan tersebut dikeluarkan?
- a. Cukup desa
 - b. Kecamatan
 - c. Kabupaten
 - d. Pusat
7. Apakah selama ini dalam perencanaan pembangunan desa ada kesesuaian dengan pelaksanaannya?
- a. Sesuai
 - b. Kurang sesuai
 - c. Tidak sesuai
8. Menurut Bapak/Ibu/Saudara, dalam proses perencanaan pembangunan desa sebaiknya:
- a. Cukup diputuskan pada tingkat Desa
 - b. Diperlukan keterlibatan pihak Kecamatan
 - c. Diperlukan keterlibatan pihak Kabupaten
 - d. Diperlukan kerjasama antar Desa atau pihak ketiga (LSM)
9. Dalam pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban pembangunan desa sebaiknya:
- a. Cukup sampai tingkat Desa
 - b. Harus dilaksanakan oleh tingkat Kecamatan (instruksional)
 - c. Harus dilaksanakan oleh tingkat Kabupaten (instruksional)
 - d. Hanya sebatas koordinasi dengan Kecamatan dan Kabupaten
10. Apakah diperlukan alokasi anggaran atau dana dari pemerintah yang lebih tinggi untuk membayar gaji aparat Desa?
- a. Sangat diperlukan
 - c. Kurang diperlukan

11. Bagaimanakan pertanggungjawaban kepengurusan Kepala Desa diinformasikan kepada:

 - a. Cukup pada BPD saja (tingkat Desa)
 - b. Harus sampai tingkat Kecamatan
 - c. Langsung kepada Bupati
 - d. Ketiga unsur di atas

III. Sumber Daya Manusia

1. Siapakah yang berhak memilih dan menentukan calon Kepala Desa?
 - a. Masyarakat Desa saja
 - b. Camat saja
 - c. Bupati saja
 - d. Ketiga unsur di atas
 2. Jika jawaban di atas "d", bagaimana sifat hubungan dengan Camat:
 - a. Cukup informasi (pemberitahuan)
 - b. Koordinasi
 - c. Sebatas untuk melantik
 - d. Sangat menentukan
 3. Jika jawaban di atas "d", bagaimana sifat hubungan dengan Bupati:
 - a. Cukup informasi (pemberitahuan)
 - b. Koordinasi
 - c. Sebatas untuk melantik
 - d. Sangat menentukan
 4. Dalam penentuan calon Kepala Desa:
 - a. Perlu ditentukan syarat pendidikan tertentu
 - b. Tidak diperlukan, tapi cukup tokoh masyarakat yang kharismatik
 - c. Siapa saja yang dicalonkan oleh pihak Kecamatan atau Kabupaten
 5. Dalam penentuan aparat Desa:
 - a. Dipilih atau ditunjuk oleh Kepala Desa secara langsung
 - b. Diajukan oleh BPD
 - c. Diajukan oleh masyarakat
 - d. Kerjasama ketiga unsur di atas



KEPUTUSAN PEMIMPIN PROYEK PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
ADMINISTRASI DAN APARATUR NEGARA LAN BANDUNG
NOMOR : 259/V/2.1/2000

TENTANG

TIM PELAKSANA PENGKAJIAN KEBIJAKAN TENTANG PEMERINTAHAN
DESA MENURUT UU NOMOR 22 TAHUN 1999

PEMIMPIN PROYEK PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
ADMINISTRASI DAN APARATUR NEGARA LAN BANDUNG

Menimbang : a. bahwa dalam rangka pelaksanaan proyek pembangunan pada Lembaga Administrasi Negara Perwakilan Jawa Barat Tahun 2000 dipandang perlu untuk mengangkat personalia yang bertugas untuk melakukan kegiatan tersebut;

b. bahwa Saudara-saudara yang namanya tercantum dalam Lampiran Surat Keputusan ini dipandang mampu dan memenuhi syarat untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut.

Mengingat : 1. Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2000 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2000;

2. Keputusan Presiden RI Nomor 8 Tahun 1999 tentang Lembaga Administrasi Negara;

3. Keputusan Presiden RI Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

4. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 22/KEP/M.PAN/3/2000 tentang Penetapan Pemimpin Proyek Pada Lembaga / Instansi yang Anggarannya Termasuk Bagian Anggaran 48 Tahun Anggaran 2000 ;

5. Keputusan Kepala LAN Nomor 149/IX/6/4/1999 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perwakilan LAN di Daerah;

6. Keputusan Kepala LAN Nomor 1590/IX/6/4/1999 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Administrasi Negara.

MEMUTUSKAN

Menetapkan :

Pertama : Membentuk Tim Pelaksana Pengkajian Kebijakan Tentang Pemerintahan Desa Menurut UU Nomor 22 tahun 1999 yang selanjutnya dalam keputusan ini disebut Tim dengan susunan personalia seperti tersebut dalam Lampiran Surat Keputusan ini.

- Kedua : Tim bertugas melakukan kegiatan-kegiatan sesuai dengan Petunjuk Operasional dan kebijaksanaan lain Pimpinan Lembaga Administrasi Negara.
- Ketiga : Kepada para anggota Tim tersebut diberikan honorarium dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- Keempat : Biaya untuk keperluan Tim tersebut dibebankan kepada Anggaran Daftar Isian Proyek (DIP) Penelitian dan Pengembangan Administrasi dan Aparatur Negara LAN Bandung Tahun Anggaran 2000.
- Kelima : Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Salinan Keputusan ini disampaikan kepada:

1. Kepala Lembaga Administrasi Negara;
2. Badan Pemeriksa Keuangan;
3. Sekretariat Negara Republik Indonesia;
4. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
5. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan;
6. Direktorat Jenderal Anggaran, Departemen Keuangan Republik Indonesia
7. Kantor Perbendaharaan Dan Kas Negara Bandung II di Bandung;
8. Yang bersangkutan untuk diketahui dan dipergunakan seperlunya.

Ditetapkan di : Bandung
Pada tanggal : 1 April 2000

MENGETAHUI
KEPALA PERWAKILAN
LAN JAWA BARAT

Dra. ELIS KANTININGSIH, M.Si.
NIP. 270 000 518

PEMIMPIN PROYEK

TRI WIDODO WAHYU UTOMO, SH
NIP. 270 000 876

L A M P I R A N
SURAT KEPUTUSAN PEMIMPIN PROYEK
PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN ADMINISTRASI DAN APARATUR
NEGARA LAN BANDUNG

NOMOR : 259 / V/2.1/2000
 TANGGAL : 1 APRIL 2000
 TENTANG : TIM PELAKSANA PENGKAJIAN KEBIJAKAN TENTANG
 PEMERINTAHAN DESA MENURUT UU NOMOR 22 TAHUN
 1999

NO	NAMA	JABATAN	KET.
1	Dra. Ara Ruhara	Koordinator	
2	Dra. Elis Kantiningsih, M.Si.	Peneliti	
3	Dra. Endang Wirjatmi TL., M.Si	Peneliti	
4	Tri Widodo Wahyu Utomo, SH	Peneliti	
5	Drs. Syarifudin Hidayat	Peneliti	
6	Drs. Eris Yustiono, M.Sc.	Peneliti	
7	Dra. Edah Jubaerah, MA.	Peneliti	
8	Drs. Nugraha Lili Nujiana	Peneliti	
9	Dra. Hayuni Rahmawati	Pembantu Peneliti	
10	Dra. Arundina, MA	Pembantu Peneliti	
11	Gugum Gumelar, SH	Pembantu Peneliti	
12	Dra. Teni Listiani	Pembantu Peneliti	
13	Drs. Riyadi	Pembantu Peneliti	1 April 2000 s.d 31 Desember 2000

Ditetapkan di : Bandung
Pada tanggal : 1 April 2000

MENGETAHUI
 KEPALA PERWAKILAN
 LAN JAWA BARAT


Dra. ELIS KANTININGSIH, M.Si.
 NIP. 270 000 518

PEMIMPIN PROYEK


TRI WIDODO WAHYU UTOMO, SH
 NIP. 270 000 876



