

**PELAKSANAAN OTONOMI DESA
DI KECAMATAN BATANG KUIS
BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH
NOMOR 72 TAHUN 2005 TENTANG DESA**

OLEH :

**UMAR YUSUF RAMADHAN LUBIS
NPM : 04 850 0002**

PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA**

**M E D A N
2 0 0 9**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 11/8/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)11/8/23

LEMBARAN PENGESAHAN SKRIPSI

**JUDUL SKRIPSI : PELAKSANAAN OTONOMI DESA DI
KECAMATAN BATANG KUIS
KABUPATEN DELI SERDANG
BERDASARKAN PERATURAN
PEMERINTAH NOMOR 72 TAHUN 2005**

NAMA MAHASISWA : UMAR YUSUF RAMADHAN LUBIS

NPM : 05 850 0002

PROGRAM STUDI : ILMU PEMERINTAHAN

Menyetujui,

Pembimbing I

Pembimbing II

(Drs. H.M Yusuf Harshap)

(Taufik Siregar, SH. M.Hum)

Mengetahui,

Ketua Jurusan

Dekan

(Drs. H.M. Yusuf Harshap)

(Drs. H.M. Husni Thamrin Nst, M.Si)

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 11/8/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)11/8/23

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Pembatasan Masalah	5
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	6
E. Kerangka Pemikiran	6
F. Hipotesis	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Perkembangan Desa di Indonesia	11
A.1. Masa Kolonial	12
A.2. Masa Pasca Kemerdekaan	17
A.3. Masa Orde Baru	24
A.3.1. Konsolidasi Politik	24
A.3.2. Pembangunan Desa	26
A.3.3. Modernisasi, Negeranisasi, dan Marginalisasi	29
B. Masa Reformasi	34
C. Pengertian Otonomi Desa	35
D. Karakteristik Desa	37
E. Tipe – Tipe Desa	38
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	39
A. Populasi dan Sampel	39

B.	Metode Pengumpulan Data	39
C.	Instrumen Pengumpulan Data	40
D.	Variabel Penelitian dan Defenisi Operasiaonal	40
E.	Metode Analisis Data	41
BAB IV DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN		42
A.	Keadaan Umum	42
B.	Keadaan Khusus	43
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN		47
A.	Pelaksanaan Otonomi Desa	47
A.1.	Pemerintahan Desa	48
A.2.	Badan Permusyawaratan Desa	49
A.3.	Peraturan Desa	50
A.4.	Perencanaan Pembangunan Desa	51
A.5.	Kuangan Desa	51
A.6.	Lembaga Kemasyarakatan Desa	52
B.	Faktor Penghambat dan Penunjang	53
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN		55

Daftar Pustaka

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Perubahan pengaturan pemerintahan daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 telah membawa perubahan dan konsekuensi penting terhadap elemen dasar pemerintahan. Perubahan yang diawali dengan di undangkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang diharapkan dapat bersifat mandiri, akan tetapi pada pelaksanaannya pemerintahan daerah (kepala daerah) merasa sebagai seorang raja yang memiliki kerajaan, karena didalam undang-undang ini ada beberapa kelemahan yang menjadikan pemerintah pusat dan pemerintah propinsi kurang dihargai oleh pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Selama berlakunya undang-undang tersebut, kurang lebih 5 (lima) tahun, undang-undang tersebut dirubah kembali, dan dilakukan perbaikan dan penyempurnaan terutama terhadap pemerintahan daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota) dan pemerintahan desa. Perubahan yang tidak begitu signifikan antara Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, tetap membawa harapan bagi pemerintah daerah, terutama Kabupaten/Kota didalam pelaksanaan otonomi. Sementara itu pemerintah propinsi hanya bersifat sebagai Pembina bagi daerah Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa serta sebagai pengawas bagi pemerintah Kabupaten/Kota.

Disisi lain, didalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 telah mengembalikan otonomi desa yang telah kabur (hilang), dan disempurnakan kembali pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, dimana pada Undang-Undang Nomor 5

tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, keberadaan desa dan status desa diseragamkan tanpa memperhatikan kepentingan masyarakatnya yang didasarkan kepada asal-usul desa dan

adat istiadat, sehingga otonomi desa yang sebelumnya dipakai sebagai pelaksanaan pemerintah desa, hilang karena penyeragaman yang dilakukan pemerintah dengan tujuan pembangunan.

Akan tetapi, dengan diberlakukannya Undang-Undang No 5 tahun 1979, maka desa sebagai sumber nilai luhur yang memiliki karakteristik seperti gotong royong, musyawarah, mufakat, dan kekeluargaan, menjadi kabur dan berangsur-angsur hilang, sementara itu pembangunan yang diharapkan juga tidak jelas.

Penyelenggaraan dan pelaksanaan undang-undang tersebut bukan memberdayakan masyarakat akan tetapi lebih dibudidayakan/diperlemah, karena diambilnya berbagai sumber penghasilan dan *hak ulayahnya* sebagai masyarakat tradisional, seperti pajak dan retribusi.¹ Dengan diberlakukannya undang-undang tersebut, maka pemerintahan desa sebagai suatu lembaga pemerintahan dengan hak otonomi ataupun istimewa yang dimilikinya, hilang meskipun lembaga tersebut telah mendapat pengakuan jauh sebelum dilaksanakannya pemerintahan dengan asas desentralisasi.

Seiring dengan perjalanan dan perubahan sistem pemerintahan paska reformasi, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dirubah kembali dan di undangkanlah Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. tentang pemerintahan daerah, yang didalamnya termuat tentang pemerintahan desa.

¹ HAW. Widjaja, Otonomi Desa merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh, *Rajawali Pers, Jakarta, 2008 hal 10*

Setelah, pengembalian otonomi desa melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005, pelaksanaan pemerintahan desa dapat kembali mengadopsi kebudayaan dan adat istiadat, dengan harapan desa dapat lebih mandiri.

Didalam pelaksanaannya pemerintahan desa membutuhkan struktur/unit-unit untuk membantu pelaksanaan tugas. Sehingga didalam perkembangannya, desa sebagai unit pemerintahan terkecil memiliki struktur sederhana hingga perkembangannya menjadi lebih kompleks seperti *negara*. Dengan kata lain, jika dikaji lebih jauh, *negara* sesungguhnya merupakan desa yang paling modern, atau dapat juga dikata bahwa *negara* merupakan kumpulan dari desa yang berkembang pada level selanjutnya (kompleks), tergantung pertumbuhan dan perkembangan masyarakatnya.²

Didalam Undang-Undang UU Nomor 32 tahun 2004, dapat dipahami bahwa pengaturan soal pemerintahan desa tampaknya lebih serius oleh pemerintah pusat, melalui perubahan format badan-badan pelaksana dan pertanggung jawaban pemerintah desa. Hal tersebut dapat dilihat pada posisi strategis pemerintah desa sebagai sebuah unit pemerintah yang memiliki otonomi asli. Otonomi asli yang dimaksud adalah dengan diberikannya hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Menurut Undang-Undang, desa atau yang disebut dengan nama lain, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan

² Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu pemerintahan, Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pengembangannya, RajawaliPers, Jakarta, 2007, hal. 143*

adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Didalam melaksanakan kewenangan yang dimilikinya, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, di desa dibentuk **Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**, sebagai badan legeslasi ditingkat desa, yang pada hakikatnya merupakan mitra kerja pemerintah desa yang memiliki kedudukan yang sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Dalam rangka menjalankan tugasnya, BPD selain sebagai legeslasi, lembaga ini juga dapat membuat rancangan peraturan desa, juga memiliki hak untuk menyetujui atau tidak terhadap peraturan desa yang dibuat oleh pemerintah desa. Selain itu, BPD sebagai lembaga pengawas juga sangat berperan penting dalam pelaksanaan otonomi desa, terutama dalam melakukan kontrol terhadap implementasi peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) serta pelaksanaan keputusan kepala desa.

Selain BPD, didalam undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga dapat dibentuk *Lembaga Kemasyarakatan* desa sesuai dengan kebutuhan desa, yang bertugas membantu pemerintah desa, dan merupakan mitra khusus dalam bidang pemberdayaan masyarakat desa.⁴

Mengenai pelaksanaan otonomi desa (pemerintahan desa) pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005, yang diantaranya mengatur tentang *kewenangan desa, penyelenggara pemerintahan desa, peraturan desa, perencanaan pembangunan desa, keuangan desa, kerja sama desa, dan*

³ Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 BAB I, Ketentuan Umum, Pasal 1 : 12

⁴ Undang-Undang No.32 tahun 2004, Pasal 221

lembaga kemasyarakatan yang kesemuanya merupakan kewenangan dan hak desa dalam menjalankan pemerintahannya.⁵

Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 yang merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 BAB XI, dengan jelas dapat dijadikan ukuran bagi pelaksanaan otonomi desa.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk mengambil suatu judul penelitian sebagai berikut : **“Pelaksanaan Otonomi Desa Di Kecamatan Batang Kuis Kabupaten Deli Serdang Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005”**

B. Perumusan Masalah

Adapun perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :
 “Bagaimana pelaksanaan Otonomi Desa di Kecamatan Batang Kuis Kabupaten Deli Sedang Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005, sehingga Otonomi Desa yang seharusnya dapat menunjang peningkatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan”

C. Pembatasan Masalah

Adapun pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Seberapa besar pemahaman Pemerintah Desa dan Lembaga Kemasyarakatan serta kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi terhadap pembangunan Desa di Kecamatan Batang Kuis Kabupaten Deli Serdang dalam Otonomi Desa?

2. Sejauh manakah pelaksanaan Otonomi Desa di desa-desa di Kecamatan Batang Kuis Kabupaten Deli Serdang?

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Dengan demikian, dari perumusan masalah diatas dapat diketahui bahwa tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui seberapa besar pemahaman pemerintahan desa terhadap Otonomi Desa dan pengaruhnya terhadap partipasi masyarakat dalam pembangunan desa.
2. Untuk mengetahui peranan lembaga masyarakat dalam pembangunan desa.
3. Untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan Otonomi Desa di desa-desa di Kecamatan Batang Kuis Kabupaten Deli Serdang.

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai :

1. Untuk masukan bagi Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Deli Serdang khususnya bagi Pemerintahan Kecamatan Batang Kuis dalam pelaksanaan otonomi Desa sebagai Pembina dan Pengawas.
2. Sebagai bahan masukan bagi pemerintahan desa dalam pelaksanaan Otonomi Desa.
3. Sebagai bahan perbandingan dan informasi bagi peneliti yang berhubungan dengan masalah Otonomi Desa khususnya bagi pelaksanaan Otonomi Desa.

E. Kerangka Pemikiran

Sebagaimana diketahui bahwa Otonomi Desa adalah kewenangan desa dalam

mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Sehingga Otonomi Desa diharapkan dapat memacu percepatan Pembangunan serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa.

Otonomi desa ditandai dengan adanya kewenangan desa yang diberikan secara luas, penyelenggara pemerintahan desa yang melibatkan elemen masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa dan adanya Lembaga Kemasyarakatan sebagai pendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang diatur didalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, yang merupakan implementasi Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 Ayat (1) “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”

Secara khusus, Undang-Undang Dasar 1945 juga mengisyaratkan tentang keberadaan desa yang terdapat pada pasal 18 B, ayat (2) “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Desa yang selama ini dipandang sebagai lumbung bahan mentah, dan tenaga kerja yang potensial akan tetapi dianggap sebagai tempat bermukimnya “masyarakat miskin”, membuat desa tidak lagi menjadi minat bagi masyarakat untuk bertempat tinggal dan berusaha, yang pada akhirnya masyarakat desa banyak yang berpindah (urban) ke kota karena desa mereka bertempat tinggal tidak dapat menjanjikan kesejahteraan.

Untuk itu pelaksanaan otonomi desa yang diharapkan dapat memotivasi dan memberdayakan masyarakat desa agar dapat terlaksana dengan baik. Permasalahan yang

timbul dengan keadaan tersebut adalah siap tidaknya masyarakat desa menerima perubahan tersebut, karena pelaksanaan otonomi desa tidaklah semudah menyebutnya. Dari uraian diatas dapat ditarik sebuah kerangka pemikiran, yaitu “ kesiapan dan pemahaman Pemerintahan Desa dalam pelaksanaan otonomi desa”. Untuk itu diperlukan kajian dan penelitian guna mencari kelemahan serta mempola bentuk pelaksanaan otonomi desa.

Untuk melaksanakan otonomi desa, maka segenap potensi desa baik berupa kelembagaan, sumber daya alam dan sumber daya manusia harus dapat dioptimalkan. Untuk itu, tahap awal ketiga potensi tersebut perlu diidentifikasi terlebih dahulu baik kuantitas maupun kualitas.

Dalam pelaksanaannya, Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa sebagai pedoman. Didalam peraturan pemerintah ini sangat jelas diatur tentang kewenangan pemerintahan desa.

Dengan mengacu kepada peraturan pemerintah tersebut, peneliti menjadikan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tersebut sebagai indikator dalam pelaksanaan otonomi desa. Indikator yang dimaksud adalah :

1. Pemerintah Desa (Kepala Desa dan Perangkat Desa)
2. Badan Permusyawaratan Desa
3. Peraturan Desa
4. Perencanaan Pembangunan Desa
5. Keuangan Desa
6. Lembaga Kemasyarakatan Desa
7. Kerjasama Desa

Indikator diatas merupakan alat untuk mempercepat ketertinggalan pembangunan di desa. Secara khusus, peranan Lembaga Kemasyarakatan merupakan faktor pendukung yang sangat penting dalam peningkatan Sumber Daya Manusia, maka diperlukan cara-cara pendekatan yang dapat mawadahi seluruh komponen

Sumber daya manusia dengan kualitas yang ada yang mampu ikut serta berpartisipasi. Selain itu untuk menuju desa yang otonom, pengelolaan sumber daya alam harus berbasis kemasyarakatan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran.

Potensi lain yang perlu dikembangkan dan diberdayakan adalah kelembagaan. Kelembagaan yang ada di desa tidak perlu diseragamkan pada setiap desa. Suatu hal yang penting bahwa lembaga sosial merupakan wadah aspirasi masyarakat yang menjadi pendorong dinamika masyarakat desa. Lembaga-lembaga sosial yang ada diharapkan tumbuh dan berakar dari bawah dan berkembang sesuai dengan budaya (adat istiadat) setempat termasuk didalamnya bagaimana mengelola lembaga-lembaga desa. Dengan demikian, penguatan kelembagaan sangat menentukan untuk menuju desa otonom.⁶

E. Hipotesis

Sehubungan dengan pembatasan masalah maka hipotesis dapat diartikan sebagai suatu jawaban yang bersifat sementara terhadap permasalahan penelitian, sampai terbukti melalui data yang terkumpul.⁷

Pada perumusan masalah pada bagian terdahulu, maka penulis merumuskan hipotesis sebagai berikut : “Bahwa pelaksanaan Otonomi Desa di Kecamatan Batang Kuis Kabupaten Deli Serdang belum maksimal dan masih memiliki kelemahan”.

Dalam perkembangannya, desa sebagai unit pemerintahan terkecil memiliki struktur sederhana hingga perkembangannya menjadi lebih kompleks seperti Negara. Dengan kata lain, jika dikaji lebih jauh, Negara sesungguhnya merupakan desa yang paling modern. Atau dapat juga dikatakan bahwa Negara merupakan kumpulan dari

⁶ Widjaja, Op.Cit.23

⁷ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekat Praktik*, PT. Rineka Cipta, 2006, hlm, 71

desa yang berkembang pada level selanjutnya (komplek) tergantung kebutuhan masyarakatnya.⁸



⁸ Labolo, *Op.Cit.*143

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Perkembangan Desa di Indonesia

Desa, atau sebutan-sebutan lain yang sangat beragam di Indonesia, pada awalnya merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan *self-governing community*. Sebutan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa kolonial Belanda. Desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hirarkhis-struktural dengan struktur yang lebih tinggi.

Menurut pemahaman sederhana dalam sistem republik kecil, unit-unit politik ada secara terus menerus tanpa menghiraukan masuk dan keluarnya pemimpin-pemimpin tertentu. Anggota-anggota unit politik tidak dilihat sebagai “saudara”, tetapi sebagai warga. Kepemimpinan ditandai oleh adanya pejabat resmi, para spesialis, dan dewan-dewan. Mereka dapat mendelegasikan aspek-aspek tertentu dari tanggung jawab kepemimpinannya kepada asosiasi, atau komite, dan mereka biasanya mempercayai bahwa dewan orang-orang merdeka, atau dewan suku atau dewan nagari memiliki kekuasaan tertinggi dalam memutuskan hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan umum. Dalam sistem republik beberapa ketentuan diikuti, antara lain pemilihan atau rotasi pemimpin-pemimpin, tugas-tugas pemimpin dengan jelas ditentukan; pemimpin-pemimpin yang gagal bisa diganti dan jabatannya terbatas; dewan mempunyai kekuasaan tertinggi; jabatan merupakan kepercayaan masyarakat dan pejabat adalah pelayan masyarakat (Imran Manan, 1995).

Desa-desanya di Jawa sebenarnya juga menyerupai “republik kecil”, dimana pemerintahan desa dibangun atas dasar prinsip kedaulatan rakyat. Trias politca yang diterapkan dalam negara-bangsa modern juga diterapkan secara tradisional dalam pemerintahan desa. Desa-desanya di Jawa, mengenal lurah (kepala desa) beserta perangkatnya sebagai badan eksekutif, Rapat Desa (rembug desa) sebagai badan legeslatif yang memegang kekuasaan tertinggi, serta dewan Morokaki sebagai badan Yudikatif yang bertugas dalam bidang peradilan dan terkadang memainkan peran sebagai badan pertimbangan bagi eksekutif (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984). Proses politik didesa ditentukan oleh rapat desa secara demokratis berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat, meskipun proses itu “elitis” karena anggota rapat desa terbatas pada para kepala keluarga (somas) minus pemuda dan perempuan.

A. 1. Masa Kolonial

Kolonialisme tampaknya merupakan titik awal negaranisasi, eksploitasi dan marginalisasi terhadap desa. Pemerintah Kolonial mengendalikan penduduk dan tanah desa melalui berbagai cara, sistem wajib penyerahan hasil tanam, pungutan pajak tanah, maupun sistem tanam paksa. Penguasa kolonial berangsur-angsur melakukan penetrasi kedalam ekonomi dan politik desa dan akhirnya berhasil menemukan sumber penghasilan penting, yakni tanah dan tenaga kerja pedesaan (Frans Husken, 1998). Sejarawan Onghokham (1975) dan Breman (1979,1988) memperlihatkan bahwa tatanan sosial ekonomi sebagian besar desa-desanya di Jawa sejak awal abad ke-19 telah memperlihatkan ciri-ciri konstruksi kolonial untuk memutuskan hubungan vertikal yang lama antara penduduk dengan para pemimpin desa maupun dengan para perantaranya di tingkat supra desa.

Raffles maupun para komisaris jenderal sesudahnya cukup mengetahui bahwa kepala desa dapat menjalankan peran penting dalam pengutipan pajak tanah. Ia mengeluarkan perturan tentang Revenue Instruction pada tanggal 11 Februari 1814, yang menegaskan bahwa kepala desa ditunjuk sebagai perantara pemerintah pusat untuk menjalankan pemungutan pajak tanah, sekaligus menjalankan kekuasaan dan kewajiban sebagai pegawai polisi negeri (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984: 258). Karena itu, selain mengontrol posisinya, pemerintah menetapkan beberapa syarat sehingga para kepala desa dapat melaksanakan perintah-perintah atasan.

Ketika intervensi dan eksploitasi kolonial terhadap desa sudah berjalan, pemerintah kolonial belanda mengeluarkan "Regeeringsreglement" 1854, sebagai cikal-bakal pengaturan tentang daerah dan desa. Pasal 71 (pasal 128.I.S) menegaskan tentang kedudukan desa, yakni : Pertama, bahwa desa yang dalam peraturan itu disebut "inlandsche gemeente" atas pengesahan kepala daerah (residen), berhak untuk memilih kepala dan pemerintah desanya sendiri. Kedua, bahwa kepala desa itu diserahkan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang keluar dari gubernur jenderal atau dari kepala daerah (residen).

Atas dasar ketentuan itu dengan ordonansi tanggal 3 Februari 1906, lahirlah peraturan yang mengatur pemerintahan dan rumah tangga desa, terutama hanya berlaku di Jawa dan Madura. Peraturan itu, yang dimuat dalam *Staadblad* 1906 No. 83, diubah dengan *Staadblad* 1910 No. 591, *Staadblad*. 1913 No.235 dan *Staadblad*, 1919 No. 217 dikenal dengan nama "Islandsche Gemeente-Ordonnantie". Penjelasan atas nama *Ordonnantie* itu yang dimuat dalam *Bijblad* 6567 mengatakan, bahwa ketetapan-ketetapan dalam *Ordonnantie* secara kongkrit mengatur bentuk, kewajiban dan hak

kekuasaan pemerintah desa baik berdasarkan hukum ketataprajaan maupun berdasarkan hukum perdata.

Meskipun berbagai peraturan yang muncul masih jauh dari sempurna, tetapi dalam rangka perundang-undangan Hindia Belanda semuanya telah berhasil menghilangkan keragu-raguan tentang kedudukan desa sebagai badan hukum, lebih dari posisi desa sekadar kesatuan komunal masyarakat. Peraturan telah berhasil pula mengembangkan kemajuan kedudukan hukum desa sebagai pemilik harta benda (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984).

Menurut riwayat pasal 71 Regeringsreglement 1854 memang yang hendak diatur hanya kedudukan desa di Jawa dan Madura. Beberapa tahun kemudian pemerintah Hindia Belanda mengetahui bahwa di luar Jawa dan Madura ada juga daerah-daerah hukum seperti desa-desa di Jawa. Karena itu, pemerintah kolonial juga menyusun peraturan untuk mengatur kedudukan daerah-daerah itu semacam *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* yang berlaku di Jawa dan Madura. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* untuk Karesidenan Amboina termuat dalam *Staatblad* 1914 No. 629 jo. 1917 No. 223. Peraturan itu namanya: *Bepalingen met betrekking tot de regeling van de huishoudelijke belangen der inlandsche gemeenten in de residentie Amboina*”, diganti dengan peraturan yang memuat dalam *stbl.* 1923 No. 471. Peraturan untuk Sumatera Barat termuat dalam *Stbl.* 1918 No. 667; mulai berlaku pada tanggal 31 Desember 1918 diganti dengan peraturan termuat dalam *Stbl.* 1918 No. 667 dan 774 dan dalam *Stbl.* 1921 No. 803. Untuk karesidenan Bangka termuat dalam *Stbl.* 1919 No. 453. Peraturan untuk karesidenan Palembang termuat dalam *Staatblad* 1919 No. 814; untuk Lampung termuat dalam *Stbl.* 1922 No. 564; untuk Tapanuli termuat dalam *Stbl.* 1923 No. 469; untuk daerah Bengkulu termuat dalam *Stbl.* 1923 No. 470;

untuk daerah Belitung termuat dalam Stbl.1924 No. 75 dan untuk daerah Kalimantan Selatan dan Timur termuat dalam Stbl. 1924 No. 275; kemudian ditetapkan "Hogere Inlandsche Verbanden Ordonnantie Buitengewesten" Stbl. 1938 No. 490 jo. Stbl. 1938 No. 681.

Desa-desa baru yang dibentuk atas dasar Inlandsche gemeente-ordonnantie terdapat di daerah-daerah Sumatera Timur, Kalimantan, Bangka, Beliteung, Sulawesi Selatan, Swapraja di Jawa dan bekas tanah partikelir. Daerah-daerah dimana masyarakat itu dahulu kala sudah mempunyai kedudukan sebagai daerah hukum yang otonom, maka setelah kedudukan itu dihidupkan, maka pemerintah disitu menurut syarat-syarat yang baru berjalan dengan lancar. Hal ini dapat dimengerti sebab meskipun penduduk desa itu sudah lama tidak menjalankan kewajiban sebagai warga desa yang otonom, tetapi otonomi itu sudah berjalan secara turun-temurun dan menjadi bagian erat dalam kebudayaan rakyat setempat (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984).

Pemerintah Hindia Belanda pada tanggal 23 Januari 1941 menyampaikan rancangan Rancangan Desa-ordonnantie baru kepada Volksraad. Ordonnantie itu kemudian ditetapkan pada tanggal 2 Agustus 1941 (stbl. 1941 no. 356). Substansi Desa ordonantie baru berlainan dengan ordonantie-ordonantie sebelumnya. Prinsipnya ialah supaya kepada desa diberi keleluasaan untuk berkembang menurut potensi dan kondisinya sendiri. Untuk mencapainya, desa tidak lagi dikekang dengan berbagai peraturan-peraturan (regulasi) yang mengikat dan instruktif. Berdasarkan atas prinsip itu dalam Desa-ordonantie baru dinyatakan perbedaan antara desa yang sudah maju dan desa yang belum maju. Untuk desa yang sudah maju, pemerintahan dilakukan oleh sebuah Dewan Desa (Desaraad), sedang desa untuk yang belum maju pemerintahan disusun tetap sediakala, yaitu pemerintahan dilakukan oleh Rapat Desa yang dipimpin

oleh kepala desa yang dibantu oleh parentah desa.

Selanjutnya dalam Desa-ordonnantie baru itu, pemerintah hendaknya minimal mencampuri dalam rumah tangga desa dengan peraturan-peraturan yang mengikat, bahkan dalam pemerintahan desa itu diharuskan lebih banyak menggunakan hukum adat. Namun sampai pada waktu jatuhnya pemerintahan Hindia Belanda Desa-ordonnantie itu belum bisa dijalankan.

Sejak lahirnya “otonomi baru” bagi Desa yang disajikan dalam Inlandsche Gemeente-ordonnantie tahun 1906, maka berturut-turut dengan segala kegiatan diadakan aturan-aturan baru tentang “kas Desa”, tentang “lumbung Desa”, “bank Desa”, “sekolah Desa”, “pamecahan Desa”, “bengkok guru Desa” “bale Desa”, tebasan pancen dan pajak bumi, “seribu satu aturan berkenaan dengan (mengatur, mengurus, memelihara dan menjaga keamanan hutan), yang semuanya itu menimbulkan satu akibat yaitu menambah beban rakyat berupa uang dan tenaga. Padahal berbagai aturan itu umumnya bukan hanya tidak dimengerti oleh rakyat desa, akan tetapi juga disangsikan akan manfaatnya bagi rakyat desa, malah sebagian besar nyata-nyata sangat bertentangan dengan kepentingan dan melanggar hak-hak asasi.

Akibat dari aturan-aturan yang tidak disukai oleh rakyat, namun dipaksakan kepadanya secara halus maupun keras, maka kita masih belum lupa bahwa didaerah Kabupaten Blora lahir gerakan, semata-mata bersifat nasional yang dipimpin oleh seorang penduduk kawedanan Randublatung bernama Soerontoko alias Samin, yang kemudian menjalar sampai ke daerah Kabupaten Rembang, Pati dan Ngawi. Gerakan ini adalah memungkiri kekuasaan yang dipimpin oleh bangsa Belanda. Semua aturan dan perintah yang keluar dari pemerintah dianggapnya tidak sah. Segala beban berupa uang dan tenaga yang berdasarkan atas aturan dan perintah dianggap tidak sah dan oleh

karenanya tidak dipatuhi. Penganut gerakan tidak suka melakukan jaga dan ronda desa, tidak mau menjalankan segala macam pekerjaan desa atau pekerjaan-pekerjaan lain yang diperintahkan dari atas. Mereka tidak mau membayar pajak yang bersifat apa pun juga. Hutan dan bumi dianggap sebagai milik rakyat. Mengambil kayu dari hutan, mengambil batu, buah-buahan dan lain-lain hasil hutan adalah sah menurut pendapatnya.

Segala hukuman dan penderitaan yang menjadi akibat dari sikap menentang itu diterimanya dan dipikulnya dengan hati sabar dan tanpa menyerah. Mereka tidak pernah menyerang pihak yang berkuasa dengan kekerasan (Soetardjo Kartohadikoesoemo 1984).

Selain kejadian diatas, ada pemberontakan rakyat di desa-desa misalnya di distrik Pamotan dan Sulang Kabupaten Rembang dibawah pimpinan Sarekat Islam dalam tahun 1916. Di Desa Jinggot Kabupaten Sidoarjo dalam tahun 1918 terjadi pemberontakan lagi, yang menjadi korban adalah lumbung desa. Dalam laporan kepada pemerintah tentang berlakunya "Indlandsche Gemeente-ordonnantie" untuk karesidenan Amboina disebutkan bahwa jika peraturan itu dijalankan begitu saja di Saparua, besar kemungkinan akan kandas, sebab substansi peraturannya tidak dipahami masyarakat dan manfaatnya tidak dapat dirasakan oleh rakyat setempat (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984).

A.2. Masa Pasca Kemerdekaan

Desentralisasi dan otonomi daerah ternyata menjadi perhatian awal menyusul lahirnya UUD 1945, 18 Agustus 1945. Pada bab IV Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur masalah Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya

ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa". Dalam bagian penjelasan dinyatakan bahwa "Dalam terroir Indonesia terdapat lebih kurang 250 Zelfbesturende landschappen dan Volksgemeenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa". Selanjutnya dinyatakan juga: "Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut".

Penjelasan pasal 18 UUD 1945 menyebutkan bahwa Zelfbesturende berjumlah sekitar 250 yang terbesar di seluruh Indonesia. Zelfbesturende Landschappen adalah daerah swapraja, yaitu wilayah yang dikuasai oleh raja yang mengakui kekuasaan dan kedaulatan Pemerintah jajahan Belanda melalui perjanjian politik. Perjanjian politik ini diwujudkan dalam satu bentuk perjanjian yang disebut dengan istilah kontrak dan verklaring, yaitu Lange Contract atau kontrak panjang dan korte verklaring atau pernyataan pendek. Berdasarkan kontrak atau perjanjian ini raja yang menandatangani kontrak tersebut mengakui kekuasaan dan kedaulatan Pemerintah Jajahan Belanda terhadap wilayah mereka. Banyak raja yang meneken kontrak itu setelah melalui peperangan atau tekanan militer Belanda, dan banyak pula raja yang meneken kontrak karena memperoleh kekuasaan berkat dukungan Belanda. Berdasarkan pengakuan atas kekuasaan dan kedaulatan Pemerintah Belanda, maka Pemerintah Belanda melimpahkan kewenangan untuk mengatur dan memerintah kepada para raja. Kewenangan ini merupakan pemberian Pemerintah Jajahan Belanda yang sewaktu-

waktu dapat dicabut.

Ketika Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) merumuskan naskah UUD 1945, keberadaan dan kekuatan daerah swapraja masih besar. Karena itu para penyusun UUD 1945 masih perlu memasukkannya dalam UUD, meski hanya dalam penjelasan. Perkembangan selama Revolusi kemerdekaan (1945-1950), daerah swapraja, kecuali kesultanan Yogya dan Kadipaten Pakualaman – umumnya telah kehilangan kedudukan hukumnya.

Untuk mengatur pemerintahan pasca 17 Agustus 1945, Badan pekerja Komite Nasional Pusat mengeluarkan pengumuman No. 2. yang kemudian ditetapkan menjadi UU No. 1/1945. UU ini mengatur kedudukan desa dan kekuasaan komite nasional daerah, sebagai badan legislatif yang dipimpin oleh seorang Kepala Daerah. Menurut Prof. Koentjoro Perbopranoto, undang-undang ini dapat dianggap sebagai peraturan desentralisasi yang pertama di Republik Indonesia. Di dalamnya terlihat bahwa letak otonomi terbawah bukanlah kecamatan melainkan desa, sebagai kesatuan masyarakat yang berhak mengatur rumah tangga pemerintahannya sendiri. Desentralisasi itu hanya sempat dilakukan sampai pada daerah tingkat II.

Karena isinya terlalu sederhana, Undang-undang Nomor 1 tahun 1945 dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah yang lahir pada tanggal 10 Juli 1948. Bab 2 pasal 3 angka 1 undang-undang ini menegaskan bahwa daerah yang dapat mengatur rumah tangganya sendiri dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu daerah otonomi biasa dan daerah otonomi istimewa. Daerah-daerah ini dibagi atas tiga tingkatan, yaitu Propinsi Kabupaten/kota besar, desa/kota kecil. Sebuah skema tentang pembagian daerah-daerah dalam 3 tingkatan itu menjadi lampiran undang-undang. Daerah istimewa adalah daerah yang mempunyai hak asal-

usul yang di zaman sebelum RI mempunyai pemerintahan yang bersifat istimewa. Undang-Undang No. 22 tahun 1948 menegaskan pula bahwa bentuk dan susunan serta wewenang dan tugas pemerintah desa sebagai suatu daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri.

Pada periode Republik Indonesia Serikat (RIS), Pemerintah Negara Republik Indonesia Timur (NIT) menetapkan suatu peraturan desentralisasi yang dinamakan undang-undang pemerintahan daerah, Daerah Indonesia Timur, yang dikenal dengan UU Nomor 44 tahun 1950. Mengenai tingkatan daerah otonom, menurut undang-undang ini, tersusun atas dua atau tiga tingkatan. Masing-masing adalah (1) Daerah; (2) Daerah bahagian dan (3) daerah anak bahagian.

Pada bulan Juni 1956 sebuah RUU tentang pemerintahan daerah diajukan Menteri Dalam Negeri ketika itu, Prof. Sunaryo, kepada DPR RI hasil Pemilu 1955. Setelah melalui perdebatan dan perundingan Pemerintah dan Fraksi-fraksi dalam DPR RI waktu itu, RUU tersebut diterima dan disetujui secara aklamasi. Pada tanggal 19 Januari 1957 RUU itu diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 ini berisikan mengenai pengaturan tentang, antara lain, jumlah tingkatan daerah sebanyak-banyaknya tiga tingkatan, kedudukan kepala daerah dan tentang pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Daerah Otonom terdiri dari dua jenis, yaitu otonom biasa dan daerah swapraja. Mengenai pembentukan daerah Tingkat III, menurut undang-undang tersebut, harus dilakukan secara hati-hati, karena daerah itu merupakan batu dasar pertama dari susunan negara, sehingga harus diselenggarakan secara tepat pula karena daerah itu bertalian dengan masyarakat hukum Indonesia yang coraknya beragam, yang sulit

sembarangan untuk dibikin menurut satu model.

Dalam rangka pembentukan daerah Tingkat III, disebutkan pula bahwa pada dasarnya tidak akan dibentuk kesatuan kesatuan masyarakat hukum secara bikin-bikinan tanpa berdasarkan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum seperti desa, nagari, kampung dan lain-lain. Karena itu desapraja (sebagai daerah Tingkat III) dan sebagai daerah otonom terbawah hingga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 digantikan UU yang lain, belum dapat dilaksanakan.

Pada tanggal 5 Juli 1959 keluarlah Dekrit Presiden, yang menyatakan berlakunya kembali UUD 1945. Atas dasar dekrit ini UUDS 1950 tidak berlaku lagi. Dekrit Presiden ini mengantar Republik Indonesia ke alam demokrasi terpimpin dan Gotong Royong. Untuk menyesuaikannya dengan prinsip-prinsip demokrasi terpimpin dan kegotong-royongan, maka pada tanggal 9 September 1959 Presiden mengeluarkan Penpres No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah. Dari Pidato Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah ketika menjelaskan isi Penpres No. 6/1959, dapat ditarik kesimpulan pokok bahwa, dengan pemberlakuan Penpres No. 6/1959 terjadi pemusatan kekuasaan ke dalam satu garis birokrasi yang bersifat sentralistis.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara juga terbentuk atas Penpres No. 12/1959, yang antara lain menetapkan Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, yang dalam beberapa bagiannya memuat ketentuan-ketentuan tentang Pemerintah Daerah.

Karena tuntutan itu pemerintah membentuk Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang diketuai oleh R.P. Soeroso, atas dasar keputusan presiden No.514 tahun 1960. Setelah bekerja selama dua tahun Panitia Suroso berhasil

menyelesaikan 2 rancangan undang-undang: RUU tentang Pokok-pokok pemerintahan daerah dan rancangan undang-undang tentang desa praja. Masing-masing menjadi Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desa Praja.

Menurut pasal 1 UU No. 19/1965, yang dimaksud dengan desapraja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta bendanya sendiri. Dalam penjelasan dinyatakan bahwa kesatuan-kesatuan yang tercakup dalam penjelasan UUD 1945 pasal 18, Volksgemeenschappen seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan marga di Palembang dan sebagainya, yang bukan bekas swapraja adalah desa praja menurut undang-undang ini. Dengan demikian, persekutuan-persekutuan masyarakat hukum yang berada dalam (bekas) daerah swapraja tidak berhak atas status sebagai desa praja.

Dengan menggunakan nama desapraja, UU Nomor 19 tahun 1965 memberikan istilah baru dengan satu nama seragam untuk menyebut keseluruhan kesatuan masyarakat hukum yang termasuk dalam penjelasan UUD 1945 pasal 18, padahal kesatuan masyarakat hukum di berbagai wilayah Indonesia mempunyai nama asli yang beragam. Undang-undang ini juga memberikan dasar dan isi desapraja secara hukum yang berarti kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya dan berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan memiliki harta benda sendiri.

Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum lain yang tidak bersifat teritorial dan belum mengenal otonomi seperti yang terdapat di berbagai wilayah daerah administratif tidak dijadikan desa praja, melainkan dapat langsung dijadikan sebagai

unit administratif dari daerah tingkat III. Penjelasan juga menyatakan bahwa desapraja bukan merupakan satu tujuan tersendiri, melainkan hanya sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya daerah tingkat III dalam rangka UU No.18/1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah. Suatu saat bila tiba waktunya semua desa praja harus ditingkatkan menjadi Daerah Tingkat III dengan atau tanpa penggabungan lebih dahulu mengingat besar kecilnya desa praja yang bersangkutan.

Alat-alat perlengkapan desapraja menurut Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 adalah: (a) kepala desa, (b) badan musyawarah desa, (c) Pamong desapraja, (d) Panitera desapraja, (e) Petugas desa praja, (f) badan pertimbangan desa praja. Disebutkan pula bahwa kepala desa dipilih langsung oleh penduduk, kepala desapraja adalah penyelenggara utama urusan rumah tangga desapraja dan sebagai alat pemerintah pusat; kepala desa praja mengambil tindakan dan keputusan-keputusan penting setelah memperoleh persetujuan badan musyawarah desapraja; kepala desapraja tidak diberhentikan karena suatu keputusan musyawarah; dan kepala desa praja menjadi ketua badan musyawarah desapraja. Sedangkan anggota badan musyawarah desapraja dipilih menurut peraturan yang ditetapkan oleh peraturan daerah tingkat I.

Dengan keluarnya Undang Undang Nomor 19 tahun 1965 warisan kolonial yang sekian lama berlaku di negara RI, seperti IGO dan IGOB serta semua peraturan-peraturan pelaksanaannya tidak berlaku lagi. Tetapi, UU Nomor 19 tahun 1965 ini, tidak sempat pula dilaksanakan dibanyak daerah. Pelaksanaannya ditunda, tepatnya dibekukan, atas dasar pemberlakuan Undang-Undang Nomor 6 tahun 1969, yaitu Undang-Undang Dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 1965, meski dinyatakan juga bahwa pelaksanaannya efektif setelah adanya undang-undang baru yang

menggantikannya. Namun, anehnya, Undang-undang Nomor 19 tahun 1965 sendiri sebenarnya sudah terlebih dahulu ditangguhkan melalui intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 29 tahun 1966. Karena itu, sejak Undang-undang Nomor 18 tahun 1965 dan Undang-undang Nomor 19 tahun 1965 berlaku, praktis apa yang dimaksudkan dengan daerah tingkat III dan desapraja itu tidak terwujud. Secara informal pemerintahan desa kembali diatur berdasarkan IGO dan IGOB.

A.3. Masa Orde Baru

Pembicaraan tentang Orde Baru selalu terpusat pada upaya-upaya penguatan rezim pembangunan yang bersifat otoritarian dan sentralistik. Semua agenda, baik pembangunan, pemerintahan daerah dan otonomi desa, bermuara pada visi, konteks dan karakter itu. Ada tiga langkah utama yang ditempuh oleh Orde Baru untuk mengendalikan desa, yaitu

A.3.1. Konsolidasi Politik

Posisi desa pada masa Orde Baru tidak lepas dari agenda modernisasi dan pembangunan yang mengutamakan Trilogi: stabilitas, pertumbuhan dan pemerataan. Pada awal Orde Baru pemerintah belum berpikir tentang pemerintahan desa, apalagi otonomi desa. Pikiran utama pemerintah terletak pada konsolidasi politik. Langkah pertama yang ditempuh oleh Orde Baru adalah membersihkan sisa-sisa pengaruh PKI, yang sebelumnya berakar di desa, untuk mencapai stabilitas politik.

Konsolidasi politik di aras desa yang paling menonjol adalah deparpolisasi dan depolitisasi massa dengan kebijakan massa mengambang (floating mass) melalui undang-undang kepartaian (UU No.3/1975). UU ini menetapkan bahwa kepengurusan parpol dan Golkar hanya sampai pada Daerah Tingkat II. Sementara pada kecamatan

dan desa dapat ditunjuk seorang komisaris sebagai pelaksana pengurus Dati II dan tidak merupakan pengurus otonom. Penetapan ini dapat dipahami sebagai manuver pemerintah untuk membebaskan rakyat pedesaan dari aktivitas politik, dan bertujuan lebih mengoptimalkan mobilisasi dan lokalisasi masyarakat dalam pembangunan desa.

Konsep massa mengambang (floating mass) telah lama mengendap ke dalam perbendaharaan politik Indonesia, tetapi banyak orang tidak mengetahui secara persis apa sebenarnya makna konsep itu. Secara sederhana, yang menunjuk pada gambaran riil dalam masyarakat, massa mengambang sebenarnya menunjuk kekuatan infrastruktur politik yang tidak mempunyai keterkaitan dengan pusat kekuasaan atau suprastruktur dan tidak mempunyai afiliasi secara resmi dengan organisasi politik seperti partai politik (Bagong Suyanto, 1994). Dengan kalimat lain, massa mengambang adalah massa rakyat yang tidak memiliki akses politik di pusat kekuasaan.

Kebijakan penyingkiran kekuatan nonnegara juga dilakukan oleh Orde Baru, termasuk proses penyingkiran (depolitisasi) kekuatan massa di pedesaan melalui kebijakan massa mengambang (floating mass). Depolitisasi massa melalui floating mass mengakibatkan rakyat desa tidak terikat dengan Organisasi Politik. Nasib rakyat ditampung oleh organisasi organisasi profesi fungsional dan korporatis yang pendiriannya diprakarsai oleh Golkar. Kendati kebijakan massa mengambang dilaksanakan, namun rakyat tidak mengalami depolitisasi sepenuhnya. Di sisi lain, rakyat dimobilisasi untuk mendukung program-program pembangunan, mengikuti proses pemilihan umum dan dikerahkan untuk mendukung kemenangan Golkar.

Terlepas dari sesuai tidaknya dengan aspirasi rakyat, yang pasti masyarakat harus patuh menjalankan segala keputusan pemerintah. Tanpa dipertahankannya

prinsip ini dikhawatirkan bahwa tujuan pembangunan tidak akan tercapai. Dengan kata lain, massa dilepaskan dari proses perumusan dan pengawasan kebijakan di tingkat supradesa (daerah dan nasional). Paramater untuk melihat depolitisasi ini adalah deparpolisasi, yaitu dilepaskannya massa dari afiliasi (keanggotaan) orpol di bawah tingkat supra-lokal (kecamatan ke bawah).

Konflik aliran harus dibedakan dari konflik yang bersifat vertikal. Diantara bentuk konflik vertikal dapat disebutkan sebagai contoh, konflik konflik antara pemimpin dengan yang dipimpin, antara yang berkuasa dengan yang dikuasai, ataupun antara elite dengan massa. Konflik itu sering muncul di daerah pedesaan selama ini, yaitu sebagai salah satu efek samping dari massa mengambang. Bentuk konflik elite-massa terjadi biasanya karena akibat dari gejala “salah urus” dalam bidang pembangunan (karena floating mass memang menghendaki masyarakat agar lebih berkonsentrasi dalam bidang pembangunan). Sebagai contoh adalah kasus pengusuran tanah rakyat oleh aparat, kasus manipulasi uang rakyat yang dilakukan oleh sejumlah “oknum” aparat, dan sebagainya.

A. 3.2. Pembangunan Desa

Sejak Pelita I pemerintah mulai melancarkan pembangunan desa yang sasarannya adalah untuk mempercepat pertumbuhan desa dari desa swadaya, menjadi desa swakarsa dan seterusnya menjadi desa swasembada. Sejak awal juga digariskan bahwa pembangunan desa mempunyai tujuan jangka pendek dan jangka panjang. Pertama, tujuan jangka pendek pembangunan desa adalah untuk meningkatkan taraf penghidupan dan kehidupan rakyat khususnya di desa desa yang berarti menciptakan situasi dan kekuatan kekuatan dan kemampuan desa dalam suatu tingkat yang lebih

kuat dan nyata dalam pembangunan pembangunan berikutnya. Kedua, tujuan jangka panjangnya adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila yang diridloi oleh Tuhan Yang Maha Esa, dengan sasaran pembangunan masyarakat desa, ditujukan untuk menaikkan produksi yang potensial yang dimiliki oleh desa, meningkatkan kesejahteraan dalam rangka pembangunan ekonomi. Selain ada pembangunan sektoral yang dikemas secara integral (integrated rural development), salah satu langkah penting yang ditempuh pemerintah adalah melancarkan Inpres Bantuan Desa, yang lebih populer disebut Bandes.

Inpres bantuan desa tentu merupakan instrumen pendanaan top down untuk mengawal dan mencapai tujuan-tujuan besar pembangunan desa di atas. Sesuai dengan trilogi pembangunan, bandes juga mempunyai dimensi stabilitas, pertumbuhan dan pemerataan.

Program pembangunan yang membanjir ke desa selama Orde Baru memang menampilkan sederet “cerita sukses” yang luar biasa. Setelah berjalan selama tiga dekade, sebagian besar wajah desa-desa di Indonesia telah berubah. Pada level mikro, pembangunan (modernisasi) telah mendorong mobilisasi sosial (bukan transformasi sosial) penduduk desa. Banyak tempat tinggal penduduk desa yang berubah menjadi lebih baik, semakin banyak orang desa yang berhasil meraih gelar sarjana dari perguruan tinggi, semakin banyak penduduk desa yang hidupnya bertambah makmur.

Namun sejumlah kemajuan dalam mobilisasi sosial itu tidak terjadi secara merata, dan secara umum kebijakan pembangunan desa juga mendatangkan banyak kerugian besar. Derajat hidup orang desa tidak bisa diangkat secara memadai, kemiskinan selalu menjadi penyakit yang setiap tahun dijadikan sebagai komoditas proyek. Masuknya para pemilik modal maupun tengkulak melalui kebijakan resmi

maupun melalui patronase semakin memperkaya para elite desa maupun para tengkulak, yang pada akhirnya keberadaan petani selalu menjerit karena harga produk pertanian selalu rendah, sementara harga pupuk selalu membumbung tinggi dan asset desa selalu dikelola oleh pihak ketiga atau elit desa, bukan oleh masyarakat.

Proyek swasembada beras juga ikut gagal. Sungguh ironis, Indonesia sebagai negeri agraris tetapi harus melakukan impor beras dari negeri tetangga. Berbagai program bantuan pemerintah yang mengalir ke desa tidak secara signifikan mampu mengangkat harkat hidup orang desa, memerangi kemiskinan desa, mencegah urbanisasi, menyediakan lapangan pekerjaan dan lain-lain. Yang terjadi adalah ketergantungan, konservatisme dan pragmatisme orang desa terhadap bantuan pemerintah. Dengan demikian pembangunan desa yang dilancarkan bertahun-tahun sebenarnya mendatangkan kegagalan.

Pada saat yang sama, kolaborasi antara negara dan perusahaan multinasional melakukan eksploitasi terhadap sumberdaya alam setempat melalui berbagai skema industrialisasi. Pengusaha HPH melakukan eksploitasi hutan, PTP menguasai kebun, dan berbagai perusahaan multinasional menjalankan eksploitasi berbagai bentuk harta pertambangan. Eksploitasi ini tentu mendatangkan devisa negara yang sangat besar, membuka lapangan pekerjaan yang banyak, tetapi juga melakukan penghisapan, pemiskinan dan marginalisasi terhadap masyarakat lokal, sekaligus mendatangkan kerusakan lingkungan yang serius. Masyarakat di sekitar tambang umumnya tetap miskin, ibarat ayam yang mati di lumbung padi.

Ada penjelasan empirik yang bersifat klasik menegaskan bahwa pembangunan desa gagal karena miskinnya komitmen pemerintah, konsep hanya berada di atas kertas, rendahnya responsivitas kebijakan dan keuangan pemerintah daerah, birokrasi

yang bermasalah, seringnya terjadi kebocoran, implementasi yang amburadul. Sedangkan dari sisi paradigma dan disain pembangunan yaitu pembangunan desa yang berorientasi pada pertumbuhan dan layanan sosial, dengan disain yang sangat teknokratis dan sentralistik, sebegitu jauh mengabaikan aspek keberlanjutan, konteks dan kebutuhan lokal, partisipasi, penguatan kapasitas lokal, dan governance reform. Selanjutnya, aktor utama dalam pembangunan desa hanyalah negara dan pasar, dan masyarakat hanya ditempatkan sebagai target penerima manfaat, bukan subyek yang harus dihormati dan memegang posisi kunci pembangunan secara partisipatif. Sedangkan pembangunan desa terpadu hanya memadukan aspek-aspek sektoral, tetapi tidak memadukan agenda pembangunan dengan desentralisasi dan demokratisasi. Pembangunan yang ada berjalan di dalam tata kelola pembangunan yang penuh dengan praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme, dan lain-lain.

A. 3.3. Mopdernisasi, Negeranisasi, dan Marginalisasi Desa

Pemerintah Orde Baru menempatkan isu desentralisasi pemerintahan daerah/desa setelah atau bahkan di bawah agenda konsolidasi politik dan pembangunan. Pada tahun 1974 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang betul-betul merupakan versi Orde Baru, yakni undang-undang itu merupakan instrumen untuk memperkuat birokratisasi, otoritarianisme, sentralisasi dan pembangunan. Undang-Undang itu bukanlah kebijakan yang berorientasi pada desentralisasi untuk memperkuat otonomi daerah atau membentuk pemerintahan daerah, melainkan berorientasi pada pembentukan pemerintahan pusat yang bekerja di daerah. Ini bisa dilihat begitu kuatnya skema dekonsentrasi (desentralisasi administratif) ketimbang devolusi (desentralisasi politik) dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979.

Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa yang betul-betul paralel dengan semangat sentralisasi dan regimentasi dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, serta paralel dengan Undang-Undang kepartaian yang melancarkan kebijakan massa mengambang di desa.

Dari ketentuan awal, termasuk pengertian desa yang seragam itu, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 secara menyolok menghendaki modernisasi dan birokratisasi pemerintahan desa, negaranisasi (negara masuk ke desa) dan marginalisasi terhadap keragaman kesatuan masyarakat hukum adat. Banyak pihak menilai bahwa undang-undang ini merupakan bentuk Jawanisasi atau menerapkan model desa Jawa untuk kesatuan masyarakat adat di Luar Jawa. Dengan sendirinya undang-undang ini tidak mengakui lagi keberadaan nagari, huta, sosor, marga, negeri, binua, lembang, parangiu dan lain-lain yang umumnya berada di Luar Jawa.

Ketetapan-ketetapan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 memaksa desa dan kesatuan masyarakat hukum yang menjadi bagian darinya menjadi seragam. Persekutuan sosial desa lain yang belum sesuai bentuknya dengan desa dipaksa menyesuaikan diri, melalui upaya misalnya regrouping desa, sehingga tidak dapat disebut desa lagi. Desa mengalami birokratisasi kedalam satu garis komando yang sentralistik; desa kemudian menjadi unit pemerintahan terendah langsung dibawah Camat, guna mendukung pengendalian dan pelaksanaan cita-cita pembangunan, sebagaimana yang diamanatkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara.

Dari segi kepentingan pemerintah pusat, undang-undang ini tentu membawa banyak manfaat. Penetrasi pemerintahan pusat pada daerah-daerah pedesaan di Indonesia pada umumnya, khususnya di desa-desa luar Jawa dan Madura, lebih sangat efektif. Keseragaman struktur pemerintahan desa bagi seluruh desa juga

menguntungkan pemerintah pusat karena keseragaman itu memudahkan pemerintah menjalankan pembinaan terhadap pemerintah desa. Pelaksanaan program Inpres Bandes juga bisa berjalan secara efektif (menurut kaca mata pemerintah) karena dijalankan dalam kerangka pemerintahan desa yang seragam. Demikian juga dengan agenda konsolidasi politik (kebijakan massa mengambang) dan keamanan yang bekerja secara efektif dalam birokrasi sipil-militer yang paralel, seragam dan hirarkhis.

Sebaliknya bagi masyarakat terutama masyarakat adat di luar Jawa dan Madura, menimbulkan dampak negatif yang tidak kecil. Pemerintah daerah di luar Jawa dipaksa berlawanan dengan masyarakat adat karena harus menghilangkan kesatuan masyarakat hukum (*Rechtsgemeenschap*) yang dianggap tidak menggunakan kata desa seperti Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang, Gampong di Aceh, Huta, Sosor dan lumban di Mandailing, Kuta di Karo, Binua di Kalimantan Barat, Negeri di Sulawesi Utara dan Maluku, Kampung di Kalimantan, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Selatan, yo di Sentani Irian Jaya, dan lain-lain. Kesatuan masyarakat hukum yang telah dijadikan desa itu harus memiliki pemerintahan yang akan melaksanakan kewenangan, hak dan kewajiban desa serta menyelenggaraan pemerintahan desa, seperti ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979. Kesatuan masyarakat hukum tidak hanya secara formal dan nomenklatur berganti nama menjadi desa, tetapi harus secara operasional segera memenuhi segala syarat yang ditentukan oleh undang-undang.

Kebijakan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentu menuai banyak protes dari berbagai pihak. Protes yang sangat keras muncul dari masyarakat, misalnya, di Sumatera Barat. Mereka menyerukan bahwa undang-undang ini sebagai bentuk Jawanisasi, penyeragaman yang tidak peka terhadap kondisi sosial-budaya setempat,

dan menghancurkan identitas dan harga diri orang Minangkabau. Karena itu pemaksaan terhadap undang-undang ini membuat kerja-kerja Pemerintah Daerah berjalan sangat alot. Dan ada perlawanan dari desa tradisional. Meski begitu perlawanan ini dapat dikatakan tidak berarti. Karena perlawanan itu hanya sekadar memoles permasalahan yang sebenarnya, dan tidak menyentuh pokok permasalahan yang sebenarnya.

Dengan pergantian dari nagari, dusun, marga, gampong, huta, sosor, lumban, binua, lembang, kampung, paraingu, temukung dan yo menjadi desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979, maka desa-desa hanya berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, dan tidak dinyatakan dapat “mengurus dan mengatur rumahtangganya sendiri”. Dengan kata lain, desa tidak lagi otonom.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 menegaskan bahwa kepala desa dipilih oleh rakyat melalui demokrasi langsung. Di saat presiden, gubernur dan bupati ditentukan secara oligarkis oleh parlemen, kepala desa justru dipilih secara langsung oleh rakyat. Karena itu keistimewaan di aras desa ini sering disebut sebagai benteng demokrasi di level akar rumput. Meskipun begitu, pilkades selalu sarat dengan rekayasa dan kontrol pemerintah supradesa, untuk itu pilkades hanyalah sebuah proses politik untuk penyelesaian hubungan kekuasaan lokal, ketimbang sebagai arena kedaulatan rakyat.

Cacat demokrasi desa tidak hanya terlihat dari sisi pilkades, tetapi juga pada posisi kepala desa. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 menobatkan kepala desa sebagai *penguasa tunggal* di desa. Desa dibuat sebagai negara kecil, yang berarti dia diposisikan sebagai wilayah, organ dan instrumen kepanjangan tangan negara yang memang tersusun secara hirarkhis-korporatis, bukan sebagai tempat bagi warga untuk

membangun komunitas bersama. Yang pada akhirnya kepala desa lebih banyak menjalankan tugas negara ketimbang sebagai pemimpin masyarakat desa.

UU No. 5/1979 sebenarnya juga mengenal pembagian kekuasaan di desa, yakni ada kepala desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Pasal 3 menegaskan, pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Lembaga Musyawarah Desa adalah lembaga permusyawaratan atau pemufakatan yang keanggotaannya terdiri atas kepala-kepala dusun, pimpinan lembaga-lembaga kemasyarakatan, dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan (Pasal 17). Meski ada pembagian kekuasaan, tetapi LMD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang berarti. LMD bukanlah wadah representasi dan arena pengawasan. Bahkan juga ditegaskan bahwa kepala desa karena jabatannya (*ex officio*) menjadi ketua LMD (Pasal 17 ayat 2).

Jika di desa kepala desa menjadi penguasa tunggal, tetapi kalau dihadapan supradesa, kepala desa hanya sekadar kepanjangan tangan yang harus tunduk dan bertanggungjawab kepada supradesa. Kepala Desa menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan desa yaitu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintah desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan desa.

Kepala desa selalu tampil dominan dalam urusan publik dan politik, tetapi dia tidak mengembangkan sebuah tata pemerintahan yang bersendikan transparansi,

akuntabilitas, daya tanggap, kepercayaan dan kebersamaan. Yang terjadi adalah sebaliknya, penundukan secara hegemonik terhadap warga, karena kepala desa merasa dipercaya dan ditokohkan oleh warga. Sebaliknya, warga desa tidak terlalu peduli dengan kinerja kepala desa sebagai pemegang kekuasaan desa, sejauh sang kepala desa tidak mengganggu perut dan nyawa warganya secara langsung.

A 3.4 Masa Reformasi

Reformasi yang dimulai tahun 1998, ditandai dengan gelombang demokratisasi dan desentralisasi. Arus demokratisasi dan desentralisasi tidak dimulai dari atas, atau melalui proses pelembagaan politik secara damai, melainkan melalui aksi reformasi yang digerakkan massa dari bawah. Paralel dengan gerakan menjatuhkan Soeharto, aksi reformasi yang mengangkat isu KKN di aras lokal berkobar di berbagai daerah di seluruh Indonesia. Memang tidak setiap aksi berhasil mengukudeta para pejabat seperti Bupati/Walikota, tetapi aksi reformasi yang digelar oleh elemen-elemen masyarakat lokal memperlihatkan semakin menguatnya masyarakat, dan paling tidak mempunyai pengaruh psikologis yang kuat di kalangan elite lokal maupun masyarakat luas.

Fenomena yang sama juga terjadi di desa-desa di Jawa. Salah satu fenomena pertama yang terjadi sejak 1998 adalah gerakan reformasi yang membahana sampai ke pelosok desa, yakni meluasnya protes sosial masyarakat pada pemimpin lokal (dari gubernur, bupati sampai pamong desa). Fenomena ini merupakan bentuk kebangkitan rakyat desa yang mendadak memperoleh kedaulatan setelah sekian lama hidup mereka sangat tertekan. Seperti halnya gerakan reformasi nasional, eforia reformasi yang berkobar di tingkat desa tampaknya dimaknai dan digerakkan untuk merombak tatanan politik lama yang tidak adil dan tidak demokratis, yang lebih khusus adalah mengukudeta para pamong desa yang bermasalah atau mengidap penyakit KKN.

Fenomena protes sosial memperlihatkan sebuah krisis pemimpin lokal dan sekaligus menunjukkan tuntutan masyarakat yang luar biasa pada demokrasi, yakni pemerintahan desa yang bersendikan akuntabilitas, transparansi dan responsivitas. Protes sosial juga memberi tanda bahwa kontrol dan kepemilikan masyarakat terhadap desa sekarang jauh lebih kuat ketimbang pada masa sebelumnya.

Pada awal masa reformasi, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, tentang pemerintahan daerah, yang didalamnya juga diatur tentang pemerintahan desa. Dan didalam undang-undang ini, otonomi desa dikembali, seperti yang terdapat pada UUD 1945 pasal 18 ayat (1) pada perubahan kedua. Akan tetapi didalam pelaksanaannya, Undang Undang Nomor 22 tahun 1999 membuat pemerintah daerah Kabupaten/Kota (Bupati/Walikota) menjadi seperti raja didaerahnya. Sementara itu perubahan yang signifikan yang terjadi pada pemerintahan desa adalah dengan dibentuknya lembaga Badan Perwakilan Desa, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi ditingkat desa, pengawas Pemerintah Desa (Kepala Desa) serta mitra bagi pemerintah desa.

Setelah melihat terjadinya kelemahan pada undang-undang tersebut, pada tahun 2005 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah. Didalam undang-undang ini juga dimuat tentang pemerintahan desa, dan selanjutnya dituang didalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa.

B. Pengertian Otonomi Desa

Otonomi adalah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri⁹. Sedangkan kata desa sendiri berasal dari bahasa india yakni "swadesi" yang berarti

⁹ Labola. *Op.Cit.* 146.

tempat asal, tempat tinggal, negeri asal, atau tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan norma, serta memiliki batasan yang jelas.¹⁰

Desa dapat didefinisikan jika dilihat dari beberapa aspek, antara lain :

Dari aspek Morfologi, desa adalah pemanfaatan lahan atau tanah oleh penduduk atau masyarakat yang bersifat agraris, serta bangunan rumah yang terpecah.

Dari aspek jumlah penduduk, maka desa didiami oleh sejumlah kecil penduduk dengan kepadatan yang rendah.

Dari aspek ekonomi, desa ialah wilayah yang penduduk atau masyarakatnya bermata pencaharian pokok dibidang pertanian, bercocok tanam atau agraria, atau nelayan.

Dari aspek sosial budaya, desa itu tampak hubungan sosial antar penduduknya yang bersifat khas, yakni hubungan kekeluargaan, bersifat pribadi, tidak banyak pilihan, dan kurang tampak adanya perkotaan, atau dengan kata lain bersifat homogen, serta bergotong royong.¹¹

Dari aspek geografi, desa adalah hasil dari perwujudan antara kegiatan sekelompok manusia dengan lingkungannya. Hasil dari perpaduan itu ialah suatu wujud atau penampakan di muka bumi yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografi, sosial ekonomis, politis, dan kultural yang saling berinteraksi antar unsur tersebut dan juga dalam hubungannya dengan daerah lain.

Dari segi hubungan dengan penempatannya didalam susunan tertib pemerintahan, yaitu desa atau dengan nama aslinya yang setingkat yang merupakan kesatuan masyarakat hukum berdasarkan susunan asli adalah suatu

¹⁰ Wasitiono & Tahir Op. Cit. 7.

¹¹ Sapari Imam Asy'ari, *Sosiologi Kota dan Desa, Usaha Nasional, Surabaya hal 93-94*

“Badan Hukum” dan adalah pula “Badan Pemerintahan” yang merupakan bagian wilayah kecamatan atau wilayah yang melingkunginya.¹²

Desa dilihat dari sudut pandang politik dan administrasi pemerintahan, yaitu adanya wewenang atau kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan

Desa dilihat dari sudut pandang politik dan administrasi pemerintahan, yaitu adanya wewenang atau kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan desa.

Dari pengertian diatas, otonomi desa dapat dilihat didalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang desa, disebutkan

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

C. Karakteristik Desa

Setelah diketahui pengertian desa yang ditinjau dari beberapa aspek maka dapat ditarik karekteristik desa. Karakteristik desa tersebut adalah :

1. Desa umumnya terletak di atau sangat dekat dengan pusat wilayah usaha tani.
2. Dalam wilayah perekonomian itu, perekonomian merupakan kegiatan ekonomi dominan.
3. Faktor-Faktor penguasaan tanah menentukan corak kehidupan masyarakat.
4. Tidak seperti kota besar yang penduduknya sebahagian merupakan pendatang, populasi penduduk desa lebih bersifat “terganti oleh dirinya sendiri”.
5. Kontrol sosial lebih bersifat informal dan interaksi antar warga desa lebih bersifat personal dalam bentuk tatap muka,
6. Mempunyai tingkat homogenitas yang relatif tinggi dan ikatan sosial yang

¹² Wasistiono & Tahir.Op.Cit.8

relatif lebih ketat daripada kota.

Selain itu karakteristik desa juga dapat disebutkan sebagai berikut :

1. Besarnya peranan kelompok
2. Faktor geografik yang menentukan dasar pembentukan kelompok/asosiasi.
3. Hubungan lebih bersifat intim dan awet
4. Homogen
5. Mobilitas sosial rendah
6. Keluarga lebih ditekankan fungsinya sebagai unit ekonomi.
7. Populasi anak dalam proporsi yang besar.

Disisi lain, jika ditinjau dari letak alaminya desa-desa di Indonesia, secara garis besar dapat dikategorikan sebagai berikut :

1. Desa – desa pantai.
2. Desa – desa dataran rendah
3. Desa – desa dipegunungan
4. Desa – desa diperkotaan
5. Desa – desa pedalaman.

D. Tipe – Tipe Desa

Tipe desa ditentukan berdasarkan pendekatan potensi dominan yang diolah dan dikembangkan serta telah menjadi sumber penghasilan sebahagian besar masyarakat desa. Tipe desa meliputi :

1. Tipe Desa Nelayan
2. Tipe Desa Persawahan
3. Tipe Desa Perladangan
4. Tipe Desa Perkebunan
5. Tipe Desa Peternakan
6. Tipe Desa Kerajinan/Industri Kecil
7. Tipe Desa Industri Sedang dan Besar
8. Tipe Desa Jasa dan Perdagangan¹³

Dari tipe-tipe desa tersebut diharapkan dalam pelaksanaan otonominya lebih terarah, sehingga tidak terjadi penyeragaman bentuk pelaksanaan otonomi desa.

¹³ *Asy'ari. Op. Cit. 113*

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Populasi Dan Sampel

Populasi adalah keseluruhan subjek penelitian¹⁴. Didalam penelitian ini ditemukan populasi sebanyak 11 (sebelas) desa di Kecamatan Batang Kuis Kabupaten Deli Serdang.,

Sedangkan sampel yang berarti sebahagian atau wakil yang diteliti¹⁵, peneliti menggunakan sampel untuk dijadikan objek penelitian, sehingga penelitian disebut dengan penelitian kualitatif.

Didalam penelitian kualitatif ada empat filosofis yang perlu diperhatikan, yaitu :

1. **Fenomenologis**, yaitu bahwa kebenaran sesuatu itu dapat diperoleh dengan cara menangkap fenomena atau gejala yang memancar dari obyek yang diteliti
2. **Interaksi Simbolik**, yang merupakan dasar kajian yang sangat berpengaruh
3. **Kebudayaan**, sebagai sesuatu yang merupakan hasil budi daya manusia yang mewujudkan dalam tingkah laku atau benda, bahasa, symbol, dan lain-lain.
4. **Antropologi**, yaitu dasar filosofis yang focus pembahasannya berkaitan erat dengan kegiatan manusia, baik secara normatif maupun historis.¹⁶

B. Metode Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data maupun keterangan yang diperlukan dan berkaitan dengan penelitian ini, peneliti menggunakan :

¹⁴ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekat Praktik*, PT. Rineka Cipta, 2006, hlm. 1.

¹⁵ Arikunto. *Ibid* 131.

¹⁶ Arikunto. *Ibid*. 14.

1. Penelitian Pustaka

Yaitu mengumpulkan data-data yang diperlukan dan diperoleh dari buku-buku, artikel, mas media dan lain sebagainya.

2. Penelitian Lapangan

Yaitu penelitian yang dilakukan dengan turun kelapangan untuk mengadakan pengumpulan data-data yang berhubungan dengan penulisan skripsi ini melalui :

- Interview/wawancara dengan sumber-sumber yang dirasakan penulis dapat memberikan masukan.
- Pengamatan/observasi yaitu pengumpulan data dengan mengamati keadaan dilapangan secara langsung.

C. Instrumen Pengumpulan Data

Berdasarkan teori-teori atau gagasan yang dikemukakan diatas, dapat diambil bahwa penelitian ini bertujuan mengevaluasi pelaksanaan otonomi desa di Kecamatan Batang Kuis Kabupaten Deli Serdang. Didalam mengevaluasinya, peneliti menggunakan instrument yang dibagi kepada :

- a. Interview, yaitu sebuah dialog yang dilakukan oleh pewawancara untuk memperoleh informasi dari terwawancara.
- b. Observasi, yaitu pengamatan langsung terhadap masalah yang akan diteliti.

D. Variabel Penelitian dan Devinisi Operasional

Berdasarkan teori atau gagasan yang dikemukakan diatas, maka penulis

mengemukakan variable penelitian yang digunakan didalam penulisan ini, sebagai berikut :

1. Variabel X, yaitu : Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Permeintahan Desa.
2. Variabel Y, yaitu : Pelaksanaan Otonomi Desa

E. Metode Analisa Data

Penganalisaan data yang diperoleh melalui penelitian harus dilaksanakan hipotesis atas masalah yang telah dirumuskan, sehingga dapat dengan jelas disimpulkan hipotesis diterima atau tidak.

Secara garis besar, pekerjaan analisis data meliputi 3 langkah yaitu

1. Persiapan
2. Tabulasi
3. Penerapan

dari langkah-langkah tersebut diatas dan dari data yang diperoleh, maka akan ditemukan analisa yang dapa dipertanggung jawabkan keabsahannya.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

Dari uraian diatas dapat dilihat bahwa banyak kelemahan dalam melaksanakan otonomi desa di Kecamatan Batang Kuis. Dari uraian tersebut peneliti menyimpulkan sebagai berikut:

Bahwa pelaksanaan Otonomi Desa di Kecamatan Batang Kuis belum berjalan sebagaimana yang diharapkan, disebabkan beberapa faktor, yaitu :

- a. Pemahaman Pemerintahan desa di Kecamatan Batang Kuis Kabupaten Deli Serdang terhadap Otonomi Desa masih rendah
- b. Pemberdayaan masyarakat desa melalui otonomi desa belum terlaksana
- c. Pemerintah Kabupaten Deli Serdang belum serius dalam pelaksanaan Otonomi desa.

Setelah kesimpulan diatas disampaikan, maka peneliti memberikan saran sebagai berikut :

- a. Pemerintah desa harus lebih berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat.
- b. Perlu dilakukannya pelatihan-pelatihan secara teknis maupun praktek terhadap Badan Permusyawarat Desa, lembaga formal dan non-formal yang ada didesa
- c. Pensosialisasian Otonomi Desa kepada masyarakat desa dengan memanfaatkan kelompok-kelompok masyarakat baik yang bersifat formal maupun non-formal.
- d. Pemerintah Kabupaten Deli Serdang harus dapat membentuk/mengeluarkan regulasi yang terkait dengan otonomi desa.

DAFTAR PUSTAKA

- HAW. Widjaja, *Otonomi Desa*, Rajawali pers, Jakarta, 2008
- Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2007
- Robert Chambers, *Participatory Rural Appraisal-Memahami Desa Secara Partisipatif*, Kanisius, Yogyakarta, 1996
- Sadu Wasistiono, M. Irwan tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, Fokusmedia, Bandung, 2006
- Sapari Imam Asy'ari, *Sosiologi Kota dan Desa*, Usaha Nasional, Surabaya, 1993
- Suharsi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Rineka Cipta, Jakarta, 2006
- W. M. F. Hofteede, *Pembangunan Masyarakat, Kumpulan Karangan*, Gadjah Mada University Press, 1994
- Undang – Undang Dasar 1945
- Undang – Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Desa
- Undang – Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah
- Undang – Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang *Kecamatan*
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang *Desa*
- Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang Nomor 8 Tahun 2005 tentang *Badan Permusyawaratan Desa*
- www.ireyogya.org
- www.forumdesa.com