BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DAN RUU PEMERINTAHAN DESA

(Respon Terhadap Masa Jabatan Kepala Desa di Era Otonomi Daerah)

SKRIPSI

Diajukan Kepada Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya
Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Ilmu Sosial
Dalam Politik Islam

KEMENTERIAN AGAMA
PERPUSTAKAAN
SURABAYA
IAIN SUNAN AMPEL

Oleh:
MUCHAMMAD RIDHO'I
NIM. E04207018

INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
FAKULTAS USHULUDDIN
PROGRAM STUDI POLITIK ISLAM

2011

PERPUSTAKAAN
IAIN SUNAN AMPEL SURABAYA
No. KLAS K 4-2011 001 / 1
No. REG : 4-2011/p1/001
ASAL
TANGGAL

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA

PENULISAN SKRIPSI

Bismillahirrahmanisrrahim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Muchammad Ridho'i

NIM : E04207018

Prodi : Politik Islam

Alamat : Tanjek Wagir RT 19 RW 10, Krembung, Sidoarjo

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa:

1) Skripsi ini tidak pernah dikumpulkan kepada lembaga pendidikan tinggi mana pun untuk mendapatkan gelar akademik apapun.

2) Skripsi adalah benar-benar hasil karya saya secara mandiri dan bukan merupakan hasil plagiasi atas karya orang lain.

3) Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan skripsi ini sebagai hasil plagiasi, saya akan bersedia menanggung segala konsekuensi hukum yang terjadi.

Surabaya, 28 April 2011

Yang Menyatakan,

(Muchammad Ridho'i)

NIM. E04207018

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

PERSETUJUAN PEMBIMBING SKRIPSI

Skripsi yang disusun oleh Muchammad Ridho'i ini telah diperiksa dan disetujui untuk diujikan.

Surabaya, 11 Februari 2011

Pembimbing

Drs. Slamet Muliono Redjosari, M.Si
NIP. 196811291996031003

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

PENGESAHAN TIM PENGUJI

Skripsi oleh Muhammad Ridho'i ini telah dipertahankan di depan
Tim Penguji Skripsi pada 9 Februari 2011

Surabaya, 28 April 2011

Mengesahkan,
Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel
Fakultas Ushuluddin
Dekan,

DR. H. Ma'shum Nuralim, M.Ag
NIP. 196009141989031001

Ketua,

Drs. Slamet Muliono Redjosari, M.Si
NIP. 196811291996031003

a/n Sekretaris,

M. Anas Fakhruddin, M.Si
NIP. 198202102009011007

Penguji I,

DR. H. M. Ismail, M.H, M.Si
NIP.196005211986081001

Penguji II,

DR. Khoirul Yahya, M.Si
NIP. 197202062007101003

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ABSTRAK

Judul Skripsi : Badan Permusyawaratan Desa dan RUU Pemerintahan Desa (Respon Terhadap Masa Jabatan Kepala Desa di Era Otonomi Daerah)
Penulis : MUCHAMMAD RIDHO'I

Dari sejak awal terbentuknya desa, desa dikenal sebagai institusi kemasyarakatan yang mampu mengatur pemerintahan di desanya secara mandiri. Desa dapat mengatasi segala macam permasalahan yang ada di desanya secara mandiri meskipun pada saat itu belum ada ketentuan yang mengatur pemerintahan desa secara formal. Di era otonomi daerah sekarang, pemerintahan desa diatur dengan sedemikian rupa oleh pemerintah, yaitu melalui Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dijelaskan bahwa ketentuan masa jabatan Kepala desa selama satu periode adalah adalah 6 tahun dan hanya dapat dipilih kembali pada periode berikutnya. Akhir-akhir ini, sekelompok perangkat desa yang tergabung dalam Persatuan Rakyat Desa Nusantara, yang menginginkan agar Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 segera direvisi, terutama yang berkaitan dengan masa jabatan Kepala desa. Persatuan Rakyat Desa Nusantara menginginkan agar ketentuan masa jabatan Kepala desa dirubah menjadi 10 tahun dan periodesasi pencalonannya dirubah menjadi batasan usia 60 tahun. Skripsi ini berisi tentang pandangan Badan Permusyawaratan Desa terkait dengan keinginan Persatuan Rakyat Desa Nusantara.

Penelitian dalam skripsi ini merupakan penelitian lapangan yang berjenis studi kasus dengan pendekatan kualitatif. Penelitian ini mengambil lokasi penelitian di desa Tanjek Wagir, Kecamatan Krembung dengan batasan masalah yaitu Badan Permusyawaratan Desa. Teknik pengumpulan data yang dipakai adalah wawancara mendalam dengan Badan Permusyawaratan Desa Tanjek Wagir. Data-data yang diperoleh melalui wawancara tersebut didukung dengan data yang dihasilkan melalui dokumentasi. Setelah itu, data-data tersebut dianalisis menurut model Miles dan Huberman. Tahapannya yaitu reduksi data, *display* data, verifikasi dan penarikan simpulan.

Hasil dari penelitian dalam skripsi ini menunjukkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa menyetujui jika masa jabatan Kepala desa mengalami perubahan dari 6 tahun menjadi 10 tahun dengan alasan bahwa dalam waktu 10 tahun, kepala desa dapat menyelesaikan program kebijakannya dengan baik. Mengenai penghapusan periodesasi Kepala desa selama 2 periode, Badan Permusyawaratan Desa tidak menyetujui dengan hal ini, karena dikhawatirkan Kepala desa tersebut akan cenderung bersifat otoriter.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....i
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA PENULISAN SKRIPSI.....ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....iii
PENGESAHAN TIM PENGUJI.....iv
KATA PENGANTAR.....v
PERSEMBAHAN vi
DAFTAR RIWAYAT HIDUP.....vii
MOTTO viii
ABSTRAK..... ix
DAFTAR ISI.....x
DAFTAR TABEL xii
DAFTAR GAMBAR.....xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....xiv

BAB I : PENDAHULUAN
A. Latar Belakang Masalah 1
B. Rumusan Masalah.....12
C. Tujuan Penelitian.....12
D. Manfaaat Penelitian 12
E. Penegasan Judul 13
F. Kajian Pustaka 14
G. Metode Penelitian 18
H. Sistematika Pembahasan 24

BAB II : KERANGKA KONSEPTUAL
A. Teori Pembagian Kekuasaan.....26
B. Teori Elite.....31
C. Otonomi Daerah.....36
D. Birokrasi.....46

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III : SETTING PENELITIAN

A. Letak Geografis.....49

B. Keadaan Demografis.....50

C. Aspek Ekonomi 52

D. Aspek Sosial Budaya 53

E. Aspek Keagamaan 53

F. Aspek Pendidikan 54

G. Aspek Politik 56

H. Data Hasil Temuan di Lapangan.....56

BAB IV : ANALISA DATA

A. Identitas Informan 59

B. Implementasi Ketentuan Masa Jabatan Kepala Desa Berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah di Era Otonomi Daerah.....60

C. Masa Jabatan Kepala Desa Menurut Pandangan Badan Permusyawaratan Desa.....63

BAB V : PENUTUP

A. Kesimpulan 78

B. Saran 79

DAFTAR PUSTAKA 80

LAMPIRAN

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Penduduk yang Tergolong dalam Perangkat Desa .....hal 50

Tabel 2 Jumlah Penduduk menurut Kelompok Umur.....hal 51

Tabel 3 Jumlah Penduduk menurut Mata Pencaharian .....hal 52

Tabel 4 Sarana dan Prasarana Ibadah.....hal 54

Tabel 5 Sarana dan Prasaran Pendidikan.....hal 54

Tabel 6 Sarana dan Prasarana TK.....hal 55

Tabel 7 Sarana dan Prasarana SD/Madrasah.....hal 55

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR GAMBAR

Gambar		Halaman
1	Alur Analisa Data	24

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR LAMPIRAN

No.Lamp	Keterangan	Halaman
1	Pedoman wawancara dengan Badan Permusyawaratan Desa.....	82
2	Data yang diperoleh melalui wawancara dengan badan permusyawaratan desa.....	83
3	Surat Ijin Penelitian.....	85

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di Indonesia, sebelum berkembangnya pemerintahan kerajaan, pemerintah kolonial, dan pemerintah Republik, desa dikenal sebagai institusi kemasyarakatan yang mampu mengatur dan mengurusi pemerintahan desanya secara mandiri. Selain itu, desa juga mampu melakukan pengelolaan konflik secara mandiri tanpa menggantungkan pada negara.[1] Dengan kondisi yang seperti ini, maka desa pada waktu itu didefinisikan sebagai suatu masyarakat hukum ataupun entitas sosial politik yang bukan hanya berhak namun juga mampu mengurus dan mengatur kepentingan-kepentingannya sendiri. Dalam sosoknya yang demikian ini, desa relatif independen dan tidak banyak dibebani oleh kepentingan negara. Lebih dari itu, tata kelembagaan internal desa berbeda dari satu tempat ke tempat yang lain. Yang berbeda bukan hanya dari penyebutannya, melainkan juga struktur internalnya.[2]

Semenjak berkembangnya pemerintahan kolonialisme Belanda di Indonesia, desa yang awalnya dikenal sebagai institusi kemasyarakatan, kini juga menjadi bagian dari rantai birokrasi pemerintahan modern. Pada zaman kolonial, pemerintah Belanda memberlakukan prinsip *indirect rule* untuk membiarkan desa

---

[1] Purwo Santoso, "*Menuju Tata Pemerintahan dan Pembangunan Desa dalam Sistem Pemerintahan Daerah : Tantangan bagi DPRD*" dalam Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia,ed. Abdul Gaffar Karim (Yogyakarta: Pustaka Pelajar,2003), 240.

[2] *Ibid.*, 240-241.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tetap memiliki fungsi pengelolaan diri mereka sendiri, tetapi desa tersebut dipastikan tunduk pada pemerintah Belanda.[3]

Pada masa orde baru, dikarenakan adanya keragaman desa dari segi struktur atau tatanan internalnya, pemerintah Orde Baru berkepentingan untuk menyeragamkan segala macam keanekaragaman tersebut. Pemerintah menginginkan agar desa menjadi instrumen pembangunan yang efektif dan efisien, dan keanekaragaman yang ada dianggap sebagai kendala. Langkah yang digunakan oleh pemerintah orde baru untuk menyeragamkan masyarakat desa adalah dengan menyusun Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 yang mengatur tentang pemerintah Desa.[4]

Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 ini menunjuk unsur pemerintahan desa atau Kepala desa dalam hal ini, sebagai penyelenggara pemerintahan umum yang bersumber dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah di atasnya. Dengan kata lain undang-undang tersebut sama sekali tidak memberikan hak kepada kepala desa untuk menyelenggarakan pemerintahan desa yang peraturan-peraturannya bersumber dari otonomi desa.[5]

Pasca disusunnya Undang-undang Nomor 5 tahun 1979, desa mengalami perubahan menjadi instrumen yang mandul karena kehilangan legitimasi dari masyarakatnya. Keadaan ini sangat berbeda dengan keadaan desa pada awal pemerintahan orde baru. Pada saat itu, desa memiliki peranan yang sangat penting dalam hal pengendalian masyarakat. Desa sering diperankan sebagai mesin

---

[3] *Ibid.*, 241.
[4] *Ibid.*, 241-242.
[5] Endriatmo Soetarto, *Elite Versus Rakyat Dialog Kritis Dalam Keputusan Politik di Desa* (Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2006), 99.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mobilisasi. Gotong royong yang dulunya dibanggakan desa, kini menjadi semakin langka. Desa hampir-hampir telah kehilangan jati dirinya sebagai institusi kemasyarakatan. Eksistensinya lebih terlihat sebagai unit pemerintahan, lebih tepatnya sebagai ujung terakhir jajaran birokrasi untuk menjangkau rakyat.[6]

Harus diakui, berkat kepatuhan desa kepada negara, nasib masyarakat secara material memang berubah relatif lebih baik. Ketika desa diperlakukan sebagai alamat bagi berbagai proyek atau sebagai unit pemerintahan terendah tadi, maka desa lebih dipahami sebagai milik pemerintah daripada sebagai milik masyarakat. Ketika desa telah diperlakukan sebagai kepanjangan tangan penguasa untuk memerintah rakyatnya, maka tidak tersisa lagi peluang menjadikan desa sebagai wadah atau saluran untuk mengekspresikan keluh kesah dan permasalahan-permasalahannya kepada para pembuat kebijakan yang telah ditujukan ke desa-desa.[7]

Sungguh tragis nasib desa, di satu sisi dipahami sebagai fondasi penyelenggaraan pemerintahan nasional. Namun, dalam hal ini desa diperlakukan sebagai unit pemerintahan terendah dalam jenjang birokrasi pemerintahan di Indonesia. Ibarat sebuah fondasi sebuah bangunan, desa termasuk fondasi dasar bangunan tersebut. Dengan demikian, desa yang diibaratkan sebagai fondasi tidak mendapat perhatian dari pemerintah atau para elite politik. Desa hanya dijadikan oleh pemerintah sebagai objek atau sasaran, bukan penentu. Bahkan untuk bisa

---

[6] Purwo Santoso, *Menuju Tata Pemerintahan* ..... ,242.
[7] *Ibid* 242-243.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menentukan segala sesuatu untuk kepentingan desa sendiri, desa mengalami kesulitan.[8]

Tak hanya masyarakat desa yang mengeluh atas tindakan pemerintah yang seperti ini, pemerintah di daerah juga mengeluhkan pemerintahan orde baru yang cenderung bersifat sentralistik dan tidak memberi kewenangan sedikit pun kepada daerah untuk mengatur pemerintahan daerahnya sendiri. Format politik pada orde baru memang cenderung *over* sentralisasi, karena pada era ini sentral memaksa dan menyerap energi sosial, ekonomi, politik, dan kultural, di daerah-daerah. Energi-energi daerah bukan saja diserap, tapi juga ditaklukkan melalui proses pendisiplinan yang keras. Hal inilah yang menyebabkan daerah-daerah melakukan berbagai pemberontakan terhadap sentral. Namun pemberontakan ini dapat ditopang oleh sentral melalui tiga pilar kekuatan utama yang berbasis lokal, yakni militer lokal yang dikendalikan oleh sejumlah perwira; kekuatan kewiraswastaan lokal yang merupakan sayap ekonomi dari berbagai aksi pemberontakan daerah; dan sayap politik daerah-daerah yang direpresentasikan para politisi lokal.[9]

Sentral juga mempunyai cara baru yang sangat *powerful* untuk menaklukkan daerah-daerah secara total, yakni dengan mengalokasikan dana anggaran untuk pembangunan di daerah-daerah. Dengan menggunakan cara ini, sifat eksploitatif sentral dapat tertutupi, dan sentral di mata masyarakat tidak lagi dikenal sebagai benalu bagi daerah-daerah, tapi justru menjadi juru selamat bagi daerah-daerahnya. Karena dalam sistem sentralisasi ini sangat menggantungkan pada kekuatan material, maka ketika di akhir penghujung orde baru, Indonesia

---

[8] *Ibid.*, 243.

[9] Cornelis Lay, "*Otonomi Daerah dan ke-Indonesiaan*" dalam Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia,ed. Abdul Gaffar Karim (Yogyakarta: Pustaka Pelajar,2003), 79.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dilanda krisis ekonomi yang sangat dalam, sehingga berdampak pada kemampuan material sentral yang semakin memudar.[10]

Dengan terjadinya krisis ekonomi itu, sentral tidak bisa lagi membeli loyalitas dan memberikan dampak yang sangat serius. Tuntutan-tuntutan dari berbagai daerah mulai bermunculan. Salah satunya adalah munculnya desakan dari berbagai pihak agar menganut sistem desentralisasi. Setelah berakhirnya era orde baru yang ditandai dengan jatuhnya Soeharto, Indonesia dipimpin oleh Habibie. Di bawah pemerintahan Habibie, beliau mengakomodasi gagasan-gagasan penyebaran kekuasaan dengan melegalkan pemberian kekuasaan politik dan ekonomi yang lebih luas kepada daerah-daerah. Akomodasi ini sangat jelas diungkapkan dan telah tertuang dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999.[11]

Melalui Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, dua undang-undang sebelumnya yang banyak mengungkung pemerintahan desa (Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah dan Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa) telah dicabut. Pengaturan baru tentang pemerintahan desa dicakup sekaligus dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tersebut.[12] Sebagai bentuk perwujudan dari diterapkannya undang-undang pemerintahan desa yang baru, dibentuk suatu lembaga baru yang memiliki wewenang sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa, dan keputusan kepala desa. Lembaga baru tersebut dikenal dengan sebutan Badan

---

[10] *Ibid.*, 13-15.
[11] *Ibid.*, 16.
[12] Purwo Santoso. *Menuju Tata Pemerintahan*....., 243.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Perwakilan Desa (BPD).[13] Dibentuknya lembaga Badan Perwakilan Desa ini sebagai bentuk perwujudan dari sistem pemerintahan demokrasi yang sesungguhnya, tidak seperti sistem demokrasi yang terjadi pada tahun 1979, yakni demokrasi yang hanya berupa nama saja, karena realitanya masyarakat tidak diberi kesempatan sedikitpun untuk menyampaikan aspirasinya. Salah satu tujuan dari dibentuknya Badan Perwakilan Desa adalah agar masyarakat desa dapat menyampaikan aspirasinya secara nyata tanpa adanya kekangan dari siapapun, sehingga pembangunan pedesaan akan berjalan sesuai dengan harapan dan memberikan implikasi positif bagi pembangunan nasional.

Dengan kehadiran lembaga Badan Perwakilan Desa ini, masyarakat berharap bahwa kehadiran Badan Perwakilan Desa ini menjadi dorongan bagi demokrasi desa, yakni sebagai artikulator aspirasi dan partisipasi masyarakat, pembuat kebijakan secara partisipatif dan alat kontrol yang efektif terhadap pemerintah desa. Kehadiran Badan Perwakilan Desa di era transisi demokrasi desa memang membuat pemerintah desa lebih hati-hati dalam bertindak dan membuat ruang politik desa semakin semarak.[14]

Meskipun telah ditetapkan Undang-undang baru yang mengatur tentang pemerintahan desa, yakni Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, dalam Undang-undang ini, yang lebih menjadi perhatian adalah pasal-pasal yang mengatur pemerintahan yang mengatur tingkat kabupaten/kota. Pengaturan lebih lanjut tentang desa diserahkan kepada pengambil kebijakan di tingkat kabupaten/kota, tepatnya DPRD dan Bupati. Namun, para pengambil kebijakan ini, dalam

---

[13] Deddy Supriady Bratakusumah & Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama,2002), 9.

[14] *Ibid.*, 267.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menentukan suatu kebijakan yang menyangkut pemerintah desa, lebih melihat persoalan-persoalan dari kacamata pemerintah atau penguasa, tidak melihat dari kacamata masyarakat desa. Jadi para pengambil kebijakan ini kurang dapat menyentuh masyarakat desa dalam mengambil kebijakan yang berkaitan tentang desa. Ketika mekanisme pemerintahan daerah yang di*design* oleh Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tersebut mengalami kemacetan, maka nasib desa menjadi terkatung-katung.[15]

Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 ini kemudian disempurnakan lagi dengan disusunnya Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Dalam undang-undang yang baru ini, fungsi Badan Perwakilan Desa mengalami perubahan menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Namun, meski telah disempurnakan dalam Undang-undang nomor 32 tahun 2004, *euforia* desentralisasi yang dituangkan dalam Undang-undang nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang nomor 32 tahun 2004 belum menyentuh pemerintahan desa karena hanya fokus pada pelaksanaan desentralisasi di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Dari faktor inilah maka lembaga legislatif memutuskan untuk menyempurnakan lagi Undang-undang nomor 32 tahun 2004.

Sampai pada tahun 2010, RUU pemerintahan desa ini masih belum juga dilegitimasi oleh pemerintah dan DPR RI. Lembaga Legislatif (DPR RI) yang baru terpilih pada tahun 2009, juga masih belum mengesahkannya sampai tahun 2010. Dalam rapat Prolegnas (Program Legislasi Nasional) tahun 2010, RUU pemerintahan desa yang sudah dibahas sejak tahun 2006 ini juga tidak

---

[15] Purwo Santoso, *Menuju Tata Pemerintahan*....., 244.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dimasukkan dalam RUU prioritas tahun 2010. Hal ini menyebabkan Parade Nusantara (Persatuan Rakyat Desa) Nusantara melakukan demonstrasi untuk menuntut pemerintah dan DPR RI agar RUU pemerintahan desa ini dimasukkan dalam prolegnas DPR RI tahun 2010 dan segera dilegitimasikan. Demonstrasi tersebut dilaksanakan pada 22 Februari 2010. Dewan Nasional Parade Nasional mengerahkan lebih dari 50 ribu personil yang terdiri dari para kepala desa, perangkat desa, serta elemen-elemen desa lainnya dari seluruh wilayah di Pulau Jawa dan luar Jawa.[16]

Ribuan Kepala desa (Kades) dari Persatuan Rakyat Desa Nusantara (Parade Nusantara) tersebut menggelar aksi demonstrasi di Gedung DPR Senayan Jakarta. Mereka yang berasal dari sejumlah daerah di Indonesia, terutama dari Jawa Barat, Banten, Jawa Timur, dan Jawa Tengah, mendatangi gedung parlemen sejak sekitar pukul 09.00 WIB. Pengunjuk rasa menduduki seluruh badan jalan hingga ke tepi pagar pembatas jalan tol dalam kota, hingga membuat arus lalu lintas ke arah Grogol melalui depan gedung parlemen ditutup dan dialihkan di jalan lain dari arah Jembatan Semanggi. Mereka berorasi menuntut agar RUU pemerintahan dan pembangunan desa segera dilegitimasikan. Setelah berorasi, 50 perwakilan demonstran diterima pimpinan DPR. Dalam dialog, DPR berjanji akan merealisasikan tuntutan soal RUU pemerintahan desa. Pertemuan perwakilan perangkat desa dengan pimpinan DPR terjadi setelah negosiasi *alot* antara

---

[16] Jawa Pos National Network, Selasa, 16 Februari 2010, *Kades Ancam Pemerintah dengan Aksi Demo*, http://www.jpnn.com/berita.detail-58139, browsing pada hari Rabu, 1 Desember 2010, pukul 08.00.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

demonstran dan Sekretaris DPR Nining Indra Saleh. Namun akhirnya Ketua DPR Marzuki Alie dan Wakil Ketua DPR Priyo Budi Santoso menerima para perangkat desa itu.[17]

Sudir Santoso menegaskan, beberapa poin penting dari RUU pemerintahan desa yang dituntut oleh Parade Nusantara untuk segera dilegitimasi adalah penyesuaian masa jabatan kepala desa dari 6 tahun menjadi 10 tahun; menghapus periodesasi pencalonan kepala desa yang hanya dua periode menjadi batasan usia 60 tahun; biaya pilkades ditanggung seratus persen oleh pemerintah kabupaten atau pemerintah kota (APBD) dan bukan ditanggung oleh desa masing-masing; serta alokasi dana sebesar 10% langsung dari APBN.[18]

Sudir Santoso menegaskan, perjuangan ini sesungguhnya sudah dimulai semenjak tahun 2006 lalu. Tapi hingga kini belum satupun terwujud. Malah katanya, desa telah diperlakukan secara tidak adil dalam berbagai hal, seperti di bidang ekonomi terjadi stigma oleh para pelaku bisnis dan penyelenggara negara yang mana desa diidentikan sebagai penyedia *row material* dan tenaga kerja yang murah. "Hal itu tergambar dalam politik anggaran. Pemerintah desa selalu diperlakukan tidak adil. Undang-undang perimbangan keuangan hanya dapat dilakukan dari pemerintah pusat sampai ke Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota," katanya. Perlakuan tidak adil tersebut, kata Sudir lagi, juga terjadi di sektor politik. Dinamika perkembangan politik demokrasi di Indonesia hanya dinikmati

---

[17] Duta Masyarakat, Selasa, 23 Februari 2010 http://www.dutamasyarakat.com/1/02dm.php?mdl=dtlartikel&id=27915, (browsing pada hari Minggu, 28 November 2010, pukul 08.32).

[18] Jawa Pos National Network, Selasa, 16 Februari 2010, *Kades Ancam Pemerintah dengan Aksi Demo*, http://www.jpnn.com/berita.detail-58139.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

oleh Presiden, Menteri, Gubernur, serta Bupati/Walikota. Tidak demikian halnya dengan aparat pemerintah desa. Kepala desa dan perangkat desa justru diharamkan jadi pengurus partai politik. "Ini jelas sangat diskriminatif dan memasung hak politik para kepala desa dan perangkatnya, hingga rakyat desa terus-menerus jadi obyek politik," imbuhnya.

Selain adanya tindakan demonstrasi besar-besaran yang dilakukan oleh Parade Nusantara, di Jember, dalam rangka untuk mengembangkan pemerintahan desa agar menjadi desa yang mandiri, Pemerintah Kabupaten Jember terus mengupayakan agar elemen pemerintahan di tiap desa bisa berbuat maksimal dalam melaksanakan pembangunan pedesaan. Dorongan untuk segera bisa mandiri dalam perencanaan pembangunan dan realisasinya dinilai menjadi keharusan. Karena itu, respon luar biasa diberikan Pemkab Jember ketika pengelola Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) memberikan Pelatihan Kemandirian Desa dengan melibatkan seluruh Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa se-Kabupaten Jember.[19]

"Pelatihan akan memberikan manfaat bagus kepada para Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengelola perencanaan dan melaksanakan pembangunan di masing-masing desa," ujar Kusen Andalas, Wakil Bupati Jember ketika memberikan sambutan pada pembukaan pelatihan. Sementara itu, pembicara dari Pemprov Jatim, Ir. Danang Sumiharto mengatakan bahwa peranan partisipasi masyarakat cukup menggembirakan. Danang menambahkan, antusias masyarakat untuk berpartisipasi dalam program pelatihan dapat dikatakan cukup

[19] Duta Masyarakat, Selasa, 23 November 2010, *Kades dan BPD se-Kab Jember Ikuti Pelatihan Upaya Menuju Pemerintahan Desa Mandiri*, ditulis oleh Kusen Andalas (Wabup Jember), halaman 14.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tinggi. Hal ini disebabkan tingginya tingkat kesadaran masyarakat akan pentingnya pembangunan desa. Secara umum, tingkat partisipasi masyarakat tertinggi pada tahap penggalian gagasan, ini bisa mencapai 34,30%. Secara spesifik, keterlibatan kaum perempuan juga cenderung tinggi, yakni rata-rata 46,59%, partisipasi kaum perempuan tertinggi pada saat penggalian gagasan, mencapai 46,11%. Keterlibatan kaum miskin juga cenderung tinggi yakni rata-rata 47,41%. Partisipasi kaum miskin tertinggi pada saat tahap penggalian gagasan, mencapai 50,02%.[20]

Berdasarkan pada kejadian-kejadian yang telah disebutkan di atas, yakni adanya rasa antusias yang sangat tinggi di kalangan masyarakat desa se-Kabupaten Jember untuk mewujudkan pemerintahan desa yang mandiri, serta demonstrasi yang dilakukan oleh Parade Nusantara, yang sebagian besar anggotanya adalah para perangkat desa. Parade Nusantara sangat begitu antusias untuk memperjuangkan RUU pemerintahan desa agar segera dilegitimasi oleh DPR dan pemerintah, terutama yang berhubungan dengan masa jabatan Kepala desa, membuat peneliti mempunyai ketertarikan akan hal ini. Dari faktor inilah maka menarik sekali jika dalam skripsi ini membahas tentang "Badan Permusyawaratan Desa dan RUU Pemerintahan Desa (Respon Terhadap Masa Jabatan Kepala Desa di Era Otonomi Daerah)".

---

[20] *Ibid.*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi ketentuan masa Kepala Desa menurut undang-undang pemerintahan daerah di era otonomi daerah?
2. Bagaimana pandangan Badan Permusyawaratan Desa terkait masa jabatan Kepala desa di era otonomi daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengeksplorasi implementasi ketentuan masa jabatan Kepala desa menurut undang-undang pemerintahan daerah di era otonomi daerah.
2. Untuk mengeskplorasi pandangan Badan Permusyawaratan Desa terkait masa jabatan Kepala desa di era otonomi daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara akademik, karya tulisan ini dapat menghasilkan sebuah pemahaman baru tentang implementasi ketentuan masa jabatan Kepala desa menurut undang-undang pemerintahan daerah serta pandangan Badan Permusyawaratan Desa terkait masa jabatan Kepala desa di era otonomi daerah.
2. Secara praktis, manfaat karya tulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang besar bagi pembaca, khususnya:
   a. Mahasiswa Prodi Politik Islam dapat mengetahui bagaimana implementasi ketentuan masa jabatan Kepala desa menurut undang-undang pemerintahan daerah di era otonomi daerah. Selain itu juga

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memberikan pemahaman yang baru mengenai pandangan Badan Permusyawaratan Desa terhadap masa jabatan Kepala desa yang kini banyak dipertentangkan dalam kalangan masyarakat.

b. Pembaca pada umumnya dapat mengetahui implementasi ketentuan masa jabatan Kepala desa menurut undang-undang pemerintahan daerah di era otonomi daerah, dengan demikian dalam masyarakat tidak dijumpai adanya desakan-desakan atau tuntutan-tuntutan dari kalangan masyarakat tentang masa jabatan Kepala desa. Selain itu juga memberikan pemahaman mengenai pandangan Badan Permusyawaratan Desa terhadap masalah masa jabatan Kepala desa.

E. Penegasan Judul

Dalam penelitian ini, peneliti mengambil judul "Badan Permusyawaratan Desa dan RUU Pemerintahan Desa (Respon Terhadap Masa Jabatan Kepala Desa di Era Otonomi Daerah)". Berikut ini akan dijelaskan mengenai penjelasan dari judul tersebut.

1. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah lembaga legislatif yang merumuskan kebijakan desa dan melakukan kontrol terhadap desa.[21]
2. Rancangan undang-undang pemerintah desa adalah Rancangan Undang-undang yang isinya mengatur pemerintahan desa secara khusus yang disusun oleh lembaga legislatif dalam rangka menyempurnakan Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

[21] Sutoro Eko," *Meletakkan Desa dalam Desentralisasi dan Demokrasi*" dalam Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia,ed. Abdul Gaffar Karim (Yogyakarta: Pustaka Pelajar,2003), 266.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Respon maksudnya adalah tanggapan yang diberikan oleh narasumber dalam rangka memberikan solusi atau jalan keluar atas permasalahan yang diajukan oleh peneliti.
4. Masa jabatan Kepala desa adalah suatu periode batasan jabatan seorang Kepala desa untuk memimpin masyarakat desa. Masa jabatan kepala desa menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 adalah selama 6 tahun dan dapat diperpanjang lagi pada periode berikutnya.
5. Era otonomi daerah maksudnya adalah suatu era yang merupakan produk dari diberlakukannya sistem desentralisasi, yang didalamnya terjadi pelimpahan kekuasaan dari pusat kepada daerah untuk mengatur perekonomian masing-masing.

Dari penjelasan masing-masing kata dari judul penelitian tersebut, maka dapat diperjelas bahwa maksud dari judul tersebut adalah pandangan dari anggota-anggota Badan Permusyawaratan Desa terhadap adanya pro kontra masa jabatan Kepala desa sesuai dengan isu-isu yang berkembang di negara Indonesia dewasa ini.

F. Kajian Pustaka

1. Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar,2003)

Desa merupakan basis kehidupan masyarakat akar rumput yang mempunyai potensi kearifan lokal yang harus dibangkitkan, karena desa merupakan satu-satunya arena politik paling dekat bagi relasi antara

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

masyarakat dan pemegang kekuasaan. Sebagai salah satu arena politik yang paling dekat dalam menghubungkan masyarakat desa dengan perangkat desa, seharusnya desa bisa menerapkan prinsip-prinsip demokrasi yang nyata. Inilah yang menjadi penyebab banyak kalangan masyarakat mengatakan bahwa desa adalah level pemerintahan yang paling demokratis. Dari sisi prosedural, demokrasi desa dapat dilihat dari praktek pemilihan kepala desa secara langsung serta kehadiran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legislatif yang merumuskan kebijakan desa dan melakukan kontrol terhadap desa. Dari sisi kultural, orang sering menjustifikasi solidaritas sosial dan kebersamaan dalam gotong royong sebagai indikator abadi dalam komunitas desa.

2. Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan* (Jakarta: Rineka Cipta,1992)

Dalam buku ini isinya antara lain menjelaskan tentang awal mula terbentuknya desa. Desa pada awalnya merupakan kumpulan sekelompok manusia yang hidup dalam suatu tempat yang saling melakukan interaksi timbal balik satu sama lain. Menurut ilmu kemasyarakatan, manusia adalah makhluk sosial, yang selalu berhubungan dengan manusia lainnya. Di manapun manusia berada, manusia selalu berhubungan secara langsung atau tidak langsung dengan sesamanya. Sedangkan menurut ilmu jiwa, manusia mempunyai beberapa dorongan kodrat, salah satunya yaitu dorongan sosial. Dorongan sosial ini mendorong manusia untuk hidup bersama dengan manusia lain dalam suatu golongan. Adanya dorongan sosial ini

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengakibatkan terbentuknya lembaga sosial, yang pada awalnya manusia hidup primitif dan sederhana. Terbentuknya lembaga sosial disertai dengan adanya seorang atau beberapa orang yang memimpin, yang lambat laun berkembang menjadi lembaga pemerintahan dilengkapi dengan kekuasaan untuk memelihara kehidupan yang tertib. Lembaga sosial ini kemudian diberi nama desa..

3. Endriatmo Soetarto, *Elite Versus Rakyat Dialog Kritis Dalam Keputusan Politik di Desa* (Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama,2006).

Dalam buku ini dijelaskan bahwa terjadinya konflik atau proses tarik-menarik antara kepala desa dengan warga desa, yang kebanyakan terdiri dari golongan periferi, terkadang harus berlangsung cukup menegangkan. Namun hal ini sangat berbeda dengan yang terjadi di Desa Cijati (Kabupaten Sumedang). Di Desa Cijati, juga terjadi proses tarik-menarik antara warga desa dengan Kepala desa, tetapi ketegangan antara keduanya ini dapat berhasil mereda setelah terjadi proses interaksi yang egaliter yang selanjutnya berkembang dialog-dialog kritis. Terjadinya dialog ini bisa terjadi dengan syarat semua partisipan melandasi diri dengan norma moral sosial yang sama dan otentik, khususnya dari golongan elite. Warga desa yang terdiri dari golongan periferi ini sangat bersedia untuk melakukan dialog dengan golongan elite, karena permasalahan yang terjadi di Desa Cijati ini bisa mengancam nasib hidup mereka dan kesejahteraan hidup mereka.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Disertasi Basrowi, *Perlawanan Masyarakat Terhadap Kekuasaan Kepala Desa di Kabupaten Purworejo dalam Era Transisi: Studi Perlawanan dari Perspektif Fenomenologi* (Surabaya: Universitas Airlangga,2003)

Dalam disertasi ini dijelaskan bahwa yang menjadi penyebab dilakukannya perlawanan terhadap Kepala desa adalah masih berhubungan erat dengan persoalan sosial politik yang terjadi pada masa orde baru, walaupun hubungan tersebut bisa dikatakan tidak langsung. Kondisi sosial politik di era orde baru penuh dengan penekanan, pengekangan, dan pemaksaan. Kondisi seperti itu tampaknya sangat mengakar dalam kehidupan masyarakat desa, sehingga tidak berlebihan jika dikatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan evaluasi pembangunan sangat minim. Hampir semua penduduk desa pernah mengalami perlakuan yang kurang menyenangkan akibat tindakan Kepala desa yang berkuasa di era orde baru. Masyarakat selalu dipaksa untuk selalu melaksanakan kebijakan Kepala desa, baik kebijakan negara maupun kebijakan dirinya, tanpa diberi kesempatan untuk mengajukan usul, pendapat, atau masukan. Masyarakat wajib melaksanakan perintah tersebut tanpa diikutsertakan dalam pembuatan kebijakan.

Berdasarkan telaah pustaka di atas, yang membahas tentang proses terbentuknya desa, konflik antara warga dengan elite pemerintah desa, dan perlawanan warga desa terhadap Kepala desa, penulis menyimpulkan bahwa permasalahan penelitian yang sedang diteliti oleh penulis memiliki perbedaan. Dari 3 buku dan 1 disertasi di atas, maka dapat diambil kesimpulan, bahwa

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

masalah yang diangkat penulis belum pernah diteliti sebelumnya, terutama dalam penelitian lapangan.

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan metode penelitian lapangan (*field research*) yang sesuai dengan obyek yang dipilih oleh peneliti.[22] Jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor, metodologi penelitian kualitatif adalah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.[23] Kirk dan Miller mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan peristilahannya.[24] Berdasarkan pada definisi-definisi ini, dalam penelitian kualitatif ini peneliti akan terjun secara langsung ke dalam obyek yang diteliti, yakni Badan Permusyawaratan Desa. Peneliti akan mencari data-data dari informan Badan Permusyawaratan Desa untuk mendapatkan data, baik berupa data kata-kata lisan yang diucapkan oleh informan maupun data tertulis.

---

[22] TIM Penyusun BPPS Fakultas Tarbiyah, *Pedoman Penulisan Skripsi* (Surabaya: IAIN Sunan Ampel Surabaya,2004), 7.

[23] Lexy J. Moleong, Metodologi Penelitian Kualitatif (Bandung: Remaja Rosda Karya 2007), 3.

[24] *Ibid.*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Setting penelitian ini dilakukan di Kecamatan Krembung untuk mengetahui pandangan Badan Permusyawaratan Desa terkait masa jabatan kepala desa di era otonomi daerah. Diambilnya setting penelitian penelitian di Kecamatan Krembung, khususnya di desa Tanjek Wagir, karena di desa ini seringkali terjadi perbedaan ideologis antara pihak Badan Permusyawaratan Desa dengan Kepala Desa dalam merumuskan kebjjakan atau peraturan desa.

2. Sumber data

Sumber data yang dibutuhkan oleh peneliti ada dua macam, yakni :

a. Sumber primer

Sumber primer merupakan sumber data utama yang sangat dibutuhkan dalam penelitian ini. Menurut Lofland, sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan. Sumber data utama ini dapat diperoleh ketika peneliti melakukan wawancara dengan informan dan dapat dicatat melalui catatan tertulis.[25]

Untuk mendapatkan sumber data utama ini, maka peneliti akan melakukan wawancara secara mendalam terhadap informan, yakni anggota Badan Permusyawaratan Desa di desa Tanjek Wagir, Kecamatan Krembung, yaitu Bapak HM. Hadi Santoso (Ketua BPD).

b. Sumber Sekunder

Sumber sekunder adalah sumber data kedua sesudah sumber data primer. Data yang dihasilkan dari sumber data ini adalah data sekunder.[26]

---

[25] *Ibid.*,112.

[26] Burhan Bungin, *Metodologi Penelitian Sosial Format-Format Kuantitatif dan Kualitatif* (Surabaya: Airlangga Universitas Press, 2001), 129.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sumber data sekunder ini dapat diperoleh peneliti dengan melakukan penelusuran terhadap buku, jurnal, majalah ilmiah, artikel yang ada di koran, dan melalui browsing data-data dari internet.

3. Teknik Pengumpulan data

Teknik pengumpulan data maksudnya adalah metode atau cara yang digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan data di lapangan. Peneliti dalam mencari data di lapangan akan menggunakan macam metode, yaitu :

a. Teknik wawancara

Metode wawancara adalah proses memperoleh keterangan dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan responden atau orang yang diwawancarai, dengan menggunakan pedoman (*guide*) wawancara.[27]

Peneliti akan terjun langsung untuk melakukan wawancara dengan anggota Badan Permusyawaratan Desa yang ada di Desa Tanjek Wagir dengan tujuan untuk mendapatkan data-data mengenai pandangan Badan Permusyaratan Desa terhadap RUU pemerintahan desa tahun 2010, khususnya terkait masalah masa jabatan Kepala desa.

Dalam metode wawancara ini penulis akan melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait selaku anggota Badan Permusyawaratan Desa di desa Tanjek Wagir Kecamatan Krembung, yaitu Bapak HM. Hadi Santoso (Ketua BPD).

---

[27] Ibid., 133.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kriteria subyek (Informan) dalam penelitian ini adalah orang yang berpengaruh dalam struktur kepengurusan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di desa Tanjek Wagir Kecamatan Krembung, yaitu Ketua BPD : Bapak HM. Hadi Santoso. Diambilnya orang yang berpengaruh sebagai subyek (informan) dalam penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi peneliti berupa data-data yang valid sesuai dengan pokok permasalahan yang diangkat oleh peneliti dalam skripsi ini.

Alasan diambilnya informan ini adalah dikarenakan informan tersebut memiliki pengaruh yang besar dalam kepengurusan Badan Permusyawaratan Desa di Tanjek Wagir. Selain itu juga dikarenakan informan tersebut memiliki pengetahuan yang luas mengenai pemerintahan desa.

b. Metode dokumentasi

Metode dokumentasi adalah metode pengumpulan data yang digunakan untuk menelusuri data historis.[28] Adapun metode dokumentasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah penelusuran terhadap buku-buku, majalah, surat kabar, koran, dan juga artikel yang terdapat di internet yang berhubungan langsung dengan judul penelitian dalam skripsi ini.

4. Teknik Analisis Data

Bogdan dan Biklen mengatakan bahwa analisis data adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensistesiskannya,

---

[28] *Ibid.*, 152.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mencari dan menemukan pola, menemukan segala sesuatu yang penting dan yang dapat dipelajari serta sesuatu yang dapat diceritakan kepada orang lain.[29]

Langkah-langkah yang dapat ditempuh untuk menganalisis data kualitatif (Miles dan Huberman) adalah sebagai berikut :

a. Reduksi data

Reduksi data diawali dengan menerangkan, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting terhadap isi data yang berasal dari lapangan, sehingga data yang telah direduksi dapat memberikan gambaran yang lebih tajam tentang hasil pengamatan. [30]

Dalam proses reduksi data ini, peneliti dapat melakukan pilihan terhadap data yang hendak dikode, mana yang dibuang, mana yang merupakan ringkasan, cerita-cerita apa yang sedang berkembang. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data dengan cara sedemikian rupa sehingga dapat diverifikasi dan dapat ditarik kesimpulan akhir.[31]

b. Display Data

Display data merupakan proses menampilkan data secara sederhana dalam bentuk kata-kata atau kalimat naratif dengan maksud agar

---

[29] Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosda karya 2009), 248.

[30] Yatim Riyanto, *Metodologi Penelitian Pendidikan Kualitatif dan Kuantitatif* (Surabaya: UNESA University Press, 2007), 32.

[31] Imam Suprayogo, *Metodologi Penelitian Sosial-Agama* (Bandung: PT Remaja Rosda karya, 2001), 194.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

data yang telah dikumpulkan dikuasai oleh peneliti sebagai dasar untuk mengambil kesimpulan yang tepat.[32]

Data-data tersebut berupa data tentang pandangan informan BPD mengenai masa jabatan kepala desa, data tentang pandangan BPD tentang usulan dari Persatuan Rakyat Desa Nusantara terkait biaya pemilihan kepala desa agar ditanggung seratus persen oleh APBD kabupaten/kota, data tentang penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

c. Verifikasi dan Simpulan

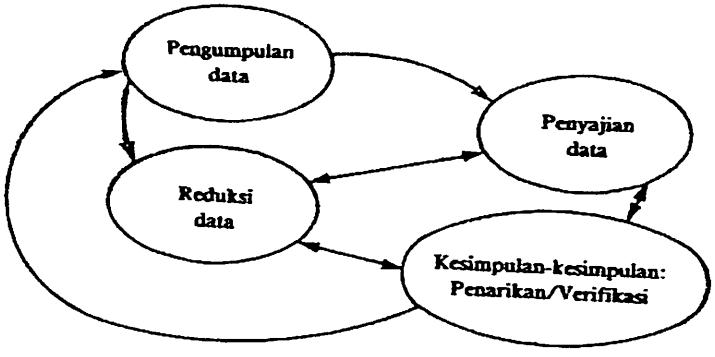
Sejak awal pengumpulan data, peneliti harus membuat simpulan-simpulan sementara. Dalam tahap akhir, simpulan-simpulan tersebut harus dicek kembali (verifikasi) pada catatan yang telah dibuat oleh peneliti dan kemudian dibuat suatu kesimpulan akhir yang sesuai dengan fokus penelitian dalam skripsi ini.[33] Ketiga proses tersebut digambarkan dalam alur berikut:

[32] Yatim Riyanto, *Metodologi* ....., 33.
[33] *Ibid.*,34.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Gambar 1

Alur Analisa Data



Sumber: Matthew B. Miles and A. Michael Huberman, *Qualitative Data Analisys.*

H. Sistematika Pembahasan

Bab I : Dalam Bab ini peneliti akan menjelaskan mengenai latar belakang masalah, tujuan dan manfaat penelitian, dan rumusan masalah yang hendak dijelaskan dalam bab berikutnya.

Bab II : Bab ini berisi tentang kerangka konseptual, meliputi teori pembagian kekuasaan, teori elite, otonomi daerah, birokrasi.

Bab III : Bab ini berisi tentang deskripsi umum kajian penelitian yakni deskripsi setting penelitian dan data hasil temuan yang diperoleh peneliti dari lapangan.

Bab IV : Bab ini berisikan tentang analisa pembahasan yang meliputi ketentuan masa jabatan kepala desa menurut Undang-Undang Pemerintahan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

daerah di era Otonomi daerah dan pandangan BPD terkait masa jabatan kepala desa di era Otonomi daerah.

Bab V : Bab ini berisi tentang kesimpulan akhir dari pembahasan pokok permasalahan berserta saran.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB II

KERANGKA KONSEPTUAL

A. Teori Pembagian Kekuasaan

Implementasi konsep negara hukum menjadikan pembagian kekuasaan menjadi salah satu aspek yang memegang peranan penting. Tersebarnya kekuasaan kepada beberapa lembaga negara akan tercipta keseimbangan (*checks and balances of power*) dan pada gilirannya akan menepis adanya absolutisme kekuasaan. Menurut Arthur Mass, pembagian kekuasaan itu ada dalam dua hal, yaitu *Capital Division of Power* sebagai pembagian kekuasaan secara horizontal atau sering dipersamakan dengan pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*) dan *Areal Division of Power* sebagai pembagian kekuasaan secara vertikal. [1]

Pembagian kekuasaan dapat dilakukan dengan cara : *pertama*, kekuasaan pemerintahan dapat dibagi menurut proses yang dianut dalam pemerintahan. Cara *Capital Division of Power* atau pembagian kekuasaan secara horizontal. Pembagian kekuasaan ini dilakukan dengan berdasarkan pada proses yang dianut dalam pemerintahan, meliputi proses Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif, masing-masing badan ini diberi kewenangan yang berbeda-beda. Sementara cara *areal Division of Power* adalah pembagian kekuasaan secara vertikal, dilakukan di mana proses Legislatif hanya dapat diberikan kepada pemerintah pusat atau secara bersama-sama kepada unit yang terdesentralisasi. Pembagian kekuasaan basis wilayah dengan cara ini dapat terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah

[1] Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan* Hukum, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007),48.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

daerah (daerah otonom) pada konteks negara kesatuan dan antara negara bagian dengan pemerintah daerah dalam konteks negara federal. Pembagian kekuasaan ini didasari oleh suatu undang-undang.[2]

Kedua, kekuasaan pemerintahan dapat dibagi menurut fungsi atau aktivitas pemerintahan. Dengan cara *Capital Division of Power* atau secara horizontal adalah fungsi-fungsi pemerintahan tertentu dapat diberikan kepada departemen-departemen pemerintahan yang dibentuk atau diadakan oleh pemerintah. Sementara cara *Areal Division of Power* atau secara vertikal, fungsi-fungsi pemerintahan tertentu (seperti moneter dan hubungan luar negeri) diberikan kepada pemerintah pusat, sedangkan fungsi-fungsi pemerintahan yang lain diberikan kepada pemerintah daerah.[3]

Dari filosofi bentuk negara, terdapat dua pola dasar pembagian kekuasaan dan kewenangan yang digunakan, yaitu : pertama, pola *general competence* atau *open and arrangement*, yang dinamakan otonomi luas, yakni urusan yang dilakukan oleh pemerintah bersifat limitatif dan sisanya (urusan residual) menjadi kewenangan pemerintah daerah. Di negara federal, limitasi (pembatasan) kekuasaan atau kewenangan pemerintah pusat untuk menjalankan urusan pemerintahan secara eksplisit tersurat di dalam konstitusinya, sedangkan di negara kesatuan tercantum dalam undang-undang atau aturan hukum yang lebih rendah. Kedua, pola *ultravires* atau otonomi terbatas adalah urusan-urusan di daerah yang ditentukan secara limitatif (terbatas) dan sisanya menjadi kewenangan pemerintah

---

[2] *Ibid.*, 48-49.
[3] *Ibid.*, 49.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pusat. Pembatasan ini dilakukan dalam suatu undang-undang atau peraturan pemerintah.

Memahami konsep pembagian kekuasaan atau kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan dalam negara kesatuan dapat dipergunakan tiga pendekatan, yaitu : pertama, *ultravires*, yang dapat dikaji menurut pembagian kewenangan yang diatur dalam perincian kewenangan kepada pemerintah daerah dan sisanya kepada pemerintah pusat. Penggunaan kriteria ini akan melahirkan urusan Kabupaten/Kota dan urusan provinsi yang bersifat wajib, sementara sisanya merupakan urusan pemerintah pusat. Kedua, *general competence*, yang dikaji menurut pembagian kewenangan kepada daerah bersifat umum serta sisa kewenangan berada pada pemerintah pusat. Ini akan melahirkan urusan pemerintah pusat dan urusan provinsi serta sisanya merupakan urusan pemerintah kabupaten/kota. Ketiga, campuran, yang dikaji menurut pembagian kewenangan kepada daerah bersifat perpaduan antara *ultravires* dengan *general competence*.[4]

Indonesia sebagai salah satu negara kesatuan, yang pemerintahannya terbagi dalam pemerintahan pusat (pemerintah pusat) dan pemerintahan subnasional (provinsi, kabupaten, dan kota). Kedaulatan tidak terbagi-bagi dalam satuan-satuan pemerintahan lainnya (daerah-daerah). Oleh karena itu, satuan pemerintahan daerah tidak memiliki kekuasaan atau kewenangan dalam membentuk undang-undang dasar dan undang-undang, serta menyusun organisasi pemerintahannya sendiri. Keberadaan satuan pemerintahan daerah adalah tergantung pada (*dependent)* dan di bawah (*subordinate*) pemerintah. Hal ini

---

[4] *Ibid.*, 52-54.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menjadi prinsip dasar negara kesatuan, sebagai suatu kesatuan yang utuh dan tidak terpisah-pisah. Pembagian kewenangan atau kekuasaan dalam konteks negara kesatuan dan federal dilakukan lewat dua macam proses legislasi, yaitu melalui legislasi konstitusional, yang biasa digunakan dalam sistem federal serta melalui legislasi biasa (dituangkan dalam undang-undang pemerintahan daerah), yang biasa digunakan dalam negara kesatuan.

Pembagian kekuasaan secara vertikal (hubungan pusat dan daerah) dalam format NKRI tidak menjadikan kedaulatan NKRI menjadi terbagi-bagi, tetapi tetap satu, yaitu kedaulatan terletak pada NKRI. Kekuasaan atau kewenangan yang ada pada pemerintah daerah merupakan kewenangan yang bersifat delegatif dari pemerintah pusat. Pemerintah pusat mendapatkan kekuasaan dan kewenangan dalam melaksanakan pemerintahan, diperoleh secara atributif dari konstitusi atau UUD NKRI. Jadi, kewenangan delegasi ini tidak serta merta membawa di dalamnya aspek kedaulatan di daerah yang berdiri sendiri, lepas dari ikatan kesatuan NKRI.

Timur Mahardika berpendapat, dalam setiap undang-undang tentang pemerintahan daerah di Indonesia selalu terjadi tarik ulur relasi (hubungan) pusat dan daerah di bidang kewenangan dan sumber daya. Distribusi kewenangan politik di beberapa negara berkembang banyak disebabkan oleh ketidakrelaan individu atau organisasi untuk melepaskan kewenangan yang berada di tangannya. Hal ini dipengaruhi oleh konflik elite politik nasional dan elite politik daerah, perlawanan dari birokrasi senior yang kewenangannya akan didesentralisasikan,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

konflik antara berbagai departemen, profesi birokrat, kelompok kepentingan, dan sebagainya.[5]

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa dalam rangka kebijakan otonomi daerah, dilakukan desentralisasi kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan ke pemerintah daerah sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jadi, jangan hanya terpaku pada agenda pengalihan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi perlu memperhatikan pengalihan kewenangan dari pemerintah ke masyarakat, sebab otonomi daerah sebenarnya adalah otonomi masyarakat, yang diharapkan dapat mendorong prakarsa, kemandirian, dan iklim demokrasi di daerah.[6]

Sekalipun pemberian otonomi kepada daerah merupakan jalan terbaik untuk memecahkan persoalan ketegangan hubungan antara pusat dan daerah, pemberian kekuasaan ekonomi dan politik kepada daerah harus diparalelkan dengan pengembangan demokrasi di tingkat lokal. Tanpa ini, maka bisa sangat beresiko, termasuk terhadap integrasi bangsa dan ke-Indonesiaan kita. Sejumlah kemungkinan negatif dari pemberian otonomi kepada daerah ini harus secara sungguh-sungguh mendapat perhatian.[7]

---

[5] *Ibid.*, 51-53.
[6] *Ibid.*, 54.
[7] Cornelis Lay, "*Otonomi Daerah dan ke-Indonesiaan*" dalam Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia,ed. Abdul Gaffar Karim (Yogyakarta:Pustaka Pelajar,2003), 21.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Teori Elite

Teori ini dicetuskan oleh Vilfredo Pareto (1848-1923) sebagai sangkalan terhadap Marx. Sementara teori Marx memusatkan perhatian pada peran massa, Pareto menyodorkan teori elite perubahan sosial yang berpendirian bahwa masyarakat jelas akan didominasi oleh sejumlah kecil elite yang memerintah berdasarkan kepentingan diri sendiri. Elite kecil ini memerintah massa rakyat yang memang didominasi oleh faktor nonrasional. Menurut Pareto, karena kapasitas rasional massa terbatas, mereka bukanlah sebuah kekuatan revolusioner. Perubahan sosial terjadi ketika elite mulai mengalami kemerosotan moral dan digantikan oleh elite yang baru yang berasal dari elite yang tak memerintah atau unsur yang lebih tinggi dari massa. Segera setelah elite baru berkuasa, proses yang baru pun dimulai. Jadi, Pareto menyodorkan teori perubahan sosial melingkar, sedangkan Marx beserta para filsuf pencerahan yang lain menyodorkan teori perubahan sosial yang linier. Di samping itu teori elite perubahan sosial Pareto mengabaikan penderitaan manusia. Elite datang dan pergi tetapi sebagian besar massa tetap sama.[8] Adapun bentuk-bentuk elite adalah sebagai berikut :

1. Monarki

Menurut Leon Duguit, negara itu disebut monarki apabila kepala negaranya ditunjuk atau diangkat berdasarkan sistem pewarisan. Kepala negara itu mendapatkan kedudukannya karena warisan dari kepala negara yang langsung mendahuluinya. Sifat hakikat daripada monarki terletak pada negara yang diperintah oleh suatu dinasti, penunjukan atau pengangkatan kepala negaranya

---

[8] George Ritzer & Douglass J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern* (Kencana Prenada Media Group, Jakarta: 2007), 54.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memakai stelsel atau sistem pewarisan, turun temurun, oleh sebab itu monarki itu dikuasai oleh asas ketidaksamaan, dalam arti bahwa yang dapat dan berhak menduduki jabatan kepala negara itu hanya keluarga dari suatu keturunan saja.[9]

2. Otokrasi

Negara otokrasi sering disebut dengan negara dengan sistem satu partai atau berpartai tunggal. Negara otokrasi dalam bentuknya yang murni dapat dijumpai pada jaman kuno, di dalam negara pada masa itu, kekuasaan pemerintahannya dipegang atau dijalankan oleh satu orang tunggal saja. *Oto* berarti sendiri, sedang *kratein* berarti kekuasaan. Jadi negara otokrasi dalam arti yang murni adalah negara yang pemerintahan negaranya itu betul-betul hanya dipegang atau dilaksanakan oleh satu orang saja.[10]

Pasa jaman modern seperti sekarang ini, kiranya sudah tidak dapat ditemui lagi negara otokrasi yang sifatnya masih murni seperti pada jaman kuno. Hal ini dikarenakan pada jaman modern, pada negara otokrasi tersebut disamping seorang tunggal yang memegang pemerintahan negara itu didapati adanya sebuah badan perwakilan yang mendampingi kekuasaan kepala negara tersebut. Negara yang menganut otokrasi berpandangan bahwa pada hakikatnya negara adalah merupakan suatu organisme. Negara dianggap sebagai sesuatu kesatuan yang mempunyai dasar-dasar hidup serta kehidupan, dan mempunyai kepentingan sendiri serta kepribadian sendiri, yang kadang-kadang bertentangan dengan kehidupan, kepribadian serta kepentingan rakyatnya. Jika sampai terjadi demikian, maka rakyatnyalah yang dikalahkan, sebab dalam negara yang melaksanakan

---

[9] Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1996), 182.
[10] *Ibid.*, 256.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sistem otokrasi rakyat atau individu tidak mempunyai kepribadian serta kepentingan sendiri, terutama dalam hubungannya dengan penyelenggaraan pemerintahan negara. Malahan dalam negara otokrasi ini timbullah anggapan bahwa kebahagiaan individu itu tergantung kebahagiaan negara. Tegasnya, individu atau warga negara itu kuat jika negara sendiri kuat dan bahagia. Jadi dapat disimpulkan bahwa negara ini lebih mengutamakan pada kepentingan negara daripada kepentingan rakyat. Tujuan utama dari negara yang menganut sistem otokrasi adalah menghimpun kekuasaan sebesar-besarnya pada negara.[11]

3. Demokrasi

Negara dengan sistem demokrasi berpandangan bahwa negara pada hakikatnya adalah merupakan suatu kumpulan atau kesatuan daripada para individu. Dalam negara ini negara sifatnya sekunder, sedangkan individu atau warga negaralah yang sifatnya primer. Ini mengandung pengertian bahwa individu mempunyai peranan yang pokok yang harus menentukan dan mengusahakan kebahagiaan dan kesentausaan negara, kebahagiaan dalam arti yang seluas-luasnya, sebab individu pada prinsipnya memiliki kebebasan serta kemerdekaan untuk menentukan kehidupan negara. Tujuan utama dari negara menganut sistem demokrasi adalah untuk mengusahakan serta menyelenggarakan kebahagiaan dan kesejahteraan rakyatnya. Di dalam negara demokrasi, pengangkatan anggota-anggota badan perwakilan rakyat, rakyat mempunyai peranan yang penting, karena rakyat ikut secara langsung siapa-siapakah yang akan terpilih duduk di kursi badan perwakilan rakyat, yang akan memperjuangkan kepentingan rakyat,

---

[11] *Ibid.*, 257.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

demi kesejahteraan rakyat, negara, nusa, dan bangsa, dan oleh karena itu mereka harus tetap dijaga supaya tetap bersifat representatif.[12]

Macam-macam demokrasi yaitu :

Pertama, demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Demokrasi langsung adalah demokrasi yang mengikutsertakan seluruh warga negara dengan nyata ikut serta dalam permusyawaratan untuk menentukan kebijaksanaan umum atau undang-undang. Sedangkan demokrasi tidak langsung adalah demokrasi yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan.

Kedua, demokrasi konstitusional atau disebut juga demokrasi liberal, yaitu demokrasi yang didasarkan pada kebebasan atau individualistis. Ciri khas demokrasi konstitusional ialah bahwa pemerintahannya terbatas kekuasaannya dan tidak diperkenankan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Cara yang baik untuk membatasi kekuasaan pemerintah tersebut adalah melalui suatu konstitusi.

Ketiga, demokrasi rakyat. Demokrasi rakyat ini disebut juga demokrasi proletar, marxis komunis, atau demokrasi Sovyet. Tokoh dari aliran ini yang terpenting adalah Karl Marx. Masyarakat yang dicita-citakan oleh Marx adalah komunis, masyarakat di mana tidak ada kelas sosial, manusia dibebaskan dari keterikatannya kepada pemilik pribadi dan tidak ada penindasan serta paksaan. Tetapi untuk mencapai masyarakat itu perlu jalan kekuasaan dan paksaan.

Keempat, demokrasi Pancasila. Azas demokrasi dalam pembangunan nasional tercantum dalam GBHN, ialah demokrasi berdasar Pancasila yang

---

[12] *Ibid.*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

meliputi bidang-bidang politik, sosial, dan ekonomi, serta yang dalam penyelesaian masalah-masalah nasional berusaha sejauh mungkin menempuh jalan permusyawaratan untuk mencapai mufakat. Demokrasi Pancasila bertumpu pada kerakyatan, yang dijiwai dan diintegrasikan dengan sila-sila Pancasila. Sila keempat Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dijiwai dan dilingkupi sila pertama Ketuhanan Yang Maha Esa, sila kedua Kemanusiaan yang adil dan beradab, sila ketiga Persatuan Indonesia dan menjiwai dan melingkupi sila kelima Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Demokrasi Pancasila sebagai suatu sistem pemerintahan yang berdasarkan kedaulatan, maka rakyatnyalah yang menentukan bentuk dan isi pemerintahan yang dikehendaki sesuai dengan hati nuraninya. Dalam hal ini sudah sewajarnya pemerintah memfokuskan perhatiannya kepada kepentingan rakyat banyak dalam rangka tercapainya kemakmuran yang merata. [13]

Dari beberapa macam elite di atas, maka dapat disimpulkan bahwa elite yang paling baik untuk diterapkan dalam pemerintahan negara adalah elite dalam negara yang menganut pemerintahan demokrasi. Ini dikarenakan elite dalam pemerintahan demokrasi merupakan elite perwakilan dari rakyat yang dipilih masyarakat secara langsung sesuai dengan hati dan kehendak masyarakat tersebut. Di antara keempat macam demokrasi yang telah disebutkan di atas, demokrasi yang sesuai diterapkan di negara Indonesia adalah demokrasi yang berdasarkan pada Pancasila. Demokrasi Pancasila ini lebih condong dan bertumpu pada masyarakat. Masyarakat benar-benar diberikan kebebasan untuk turut serta

---

[13] Soetomo, *Ilmu Negara*, (Surabaya: Penerbit Usaha Nasional, 1993), 123-128.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berpartisipasi kepada pemerintah dengan harapan agar masyarakat bisa memperoleh kesejahteraan dalam kehidupan bernegara. Untuk mempermudah dan meningkatkan partisipasi masyarakat tersebut, khususnya masyarakat pedesaan, maka pemerintah menyediakan wadah-wadah yang berfungsi sebagai penampung dan penyalur pendapat dan partisipasi masyarakat. Demokrasi Pancasila sangat menjunjung tinggi nilai-nilai yang tertuang dalam Pancasila, karena nilai-nilai dalam Pancasila banyak mengandung nilai-nilai positif yang sangat bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Nilai-nilai tersebut diantaranya yaitu menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sesuai dengan martabat dan harkat setiap pribadi manusia; disertai rasa tanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa menurut keyakinan agama dan kepercayaan masing-masing; dan mewujudkan keadilan sosial dan memperkokoh persatuan bangsa. Dengan demikian, jika di negara Indonesia benar-benar diterapkan demokrasi yang berdasarkan Pancasila, maka kesejahteraan dan kemakmuran rakyat akan benar-benar terjamin.

C. Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.[14] Otonomi daerah ini merupakan fenomena politis yang sangat dibutuhkan dalam era globalisasi dan demokrasi, apalagi jika dikaitkan dengan tantangan masa depan memasuki era perdagangan bebas yang antara lain ditandai dengan tumbuhnya

---

[14] H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan daerah Otonom*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), 76.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berbagai bentuk kerjasama regional, perubahan pola atau sistem informasi global.[15]

Otonomi daerah yang dilaksanakan di Negara Republik Indonesia telah diatur kerangka landasannya dalam UUD 1945, yaitu : pertama, pasal 1 ayat (1) yang berbunyi " Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik." Kedua, pasal 18 yang berbunyi " Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan daerah kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa."

Selanjutnya dalam penjelasan pasal 18 dinyatakan, "Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan."[16]

Tujuan dilakukannya otonomi daerah di Negara Republik Indonesia adalah antara lain untuk menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. Selain itu, melalui otonomi daerah diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur

---

[15] H.A.W. Widjaja, *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta 1998), 7.

[16] *Ibid.*, 23.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

daerah. Pemerintahan daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi-potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomi yang wajar, efisien, efektif, termasuk kemampuan perangkat daerah meningkatkan kinerja, mempertanggungjawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada publik/masyarakat.[17]

Otonomi daerah tidak dipandang semata-mata sebagai hak dan wewenang, tetapi lebih merupakan tanggung jawab dan kewajiban, sehingga bagi daerah dituntut mengembangkan Sumber Daya Manusia (SDM), kelembagaan ketatalaksanaan, kualitas personal (birokrat), kekayaan organisasi, dan kecanggihan administrasi.

Untuk menjamin berlangsungnya proses pelaksanaan otonomi daerah di Negara Republik Indonesia ini diwujudkan melalui Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Disamping itu, penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah. Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah mendorong untuk memberdayakan

---

[17] *Ibid.*, 7.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, undang-undang ini menempatkan Otonomi Daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Sebagai konsekuensi logis dari lahirnya kebijakan ini adalah berubahnya kedudukan, tugas, dan fungsi lembaga-lembaga di pusat maupun daerah. Perubahan ini diakibatkan oleh perubahan kewenangan masing-masing level pemerintahan yang berdampak pada perubahan beban dan karakteristik tugas. Berdasarkan pada beban dan karakteristik tugas, penyerahan kewenangan pemerintahan dari pusat ke daerah telah mengurangi peran pusat terutama peran pembinaan daerah yang selama ini konotasinya intervensi yang ditandai dengan adanya mekanisme persetujuan pemerintah pusat dalam berbagai jenis kegiatan pemerintah daerah.

Peran pembinaan yang berkonotasi intervensi tersebut seiring dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, makin jauh berkurang atau bahkan dapat dikatakan tidak ada lagi. Hal ini diakibatkan oleh kenyataan objektif substansial Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang menganut desentralisasi kewenangan atas seluruh urusan pemerintahan kecuali lima urusan yang secara absolut merupakan kewenangan pemerintah, yaitu bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama.[18]

Sejalan dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 telah mengakibatkan perubahan kewenangan pemerintah pusat dan daerah yang

---

[18] *Ibid.*, 28.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berimplikasi pada terjadinya perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang mewadahinya. Dalam era transisi ini, Departemen Dalam Negeri dan Otonomi daerah terus berusaha untuk memperbaiki manajemen pemerintahan dengan melibatkan unsur pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, serta tentunya para fasilitator. Sesuai dengan ketentuan pasal 68 Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 ditetapkan bahwa susunan organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan perda sesuai dengan pedoman yang ditetapkan pemerintah (PP Nomor 84 tahun 2000).

Perangkat daerah adalah organisasi atau lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah dan membantu kepala daerah (Gubernur dan Bupati/Walikota) dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan (sesuai kebutuhan).[19]

Organisasi perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan, yaitu : kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah; karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah; kemampuan keuangan daerah; kesediaan sumber daya aparatur; pengembangan pola kerja sama (antara daerah dan dengan pihak ketiga).

Melihat posisi kewenangan bagi daerah yang sedemikian luas, maka ada beberapa hal yang perlu dipersiapkan oleh pusat dan daerah, sehingga otonomi dapat terlaksana dengan baik. Dalam implementasi otonomi daerah ada beberapa

---

[19] *Ibid.*, 30.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hal yang perlu mendapat prioritas yang menuntut peningkatan kinerja pusat dan daerah, yaitu kelembagaan, kepegawaian, dan bidang tata laksana.

Selain diwujudkan dengan disusunnya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, juga disusun Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Disusunnya Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 dalam rangka menciptakan suatu sistem perimbangan keuangan yang profesional, demokratis, adil, dan transparan berdasarkan atas pembagian pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah. Undang-undang tersebut mengatur tentang dana perimbangan yang merupakan aspek penting dalam sistem perimbangan antara pusat dan daerah. Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.[20] Dana perimbangan terdiri dari :

Pertama, bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan penerimaaan dari Sumber Daya Alam. Penerimaan negara dari PBB dibagi dengan imbangan 10% untuk pemerintah pusat dan 90% untuk pemerintah daerah. Penerimaan daerah dari BPHTB dengan dana imbangan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah. Penerimaan negara dari sumber daya alam sektor kehutanan, sektor pertambangan umum, dan sektor perikanan dibagi dengan imbangan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah.

---

[20] *Ibid.*, 129.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kedua, Dana Alokasi Umum (DAU). DAU dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antara daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan daerah, termasuk dalam pengertian tersebut adalah jaminan kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan daerah di seluruh daerah dalam rangka penyediaan pelayanan kepada masyarakat dan merupakan kesatuan dengan penerimaan umum APBD dan dialokasikan untuk daerah provinsi sebesar 10% dan untuk daerah Kabupaten/Kota sebesar 90%.

Ketiga, Dana Alokasi Khusus (DAK). DAK dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan yang bersifat khusus dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN. Kebutuhan khusus yang dimaksud adalah kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus dan kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan rumus adalah kebutuhan yang bersifat khusus yang tidak sama dengan kebutuhan daerah lain, misalnya kebutuhan kawasan transmigrasi dan kebutuhan beberapa jenis investasi/prasarana baru, pembangunan jalan di kawasan terpencil, saluran irigasi primer dan saluran drainase primer.

Kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional termasuk antara lain proyek yang dibiayai donor pembiayaan reboisasi oleh daerah dan proyek-proyek kemanusiaan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia. DAK digunakan khusus untuk membiayai investasi pengadaan atau peningkatan dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perbaikan prasarana dan sarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang. Dalam keadaan tertetu DAK dapat membantu biaya pengoperasian dan pemeliharaan prasarana dan sarana tertentu untuk periode terbatas, tidak melebihi tiga bulan.[21]

Pelaksanaan proyek otonomi daerah bertujuan untuk mewujudkan suatu otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Sasaran pokok pelaksanaan otonomi daerah adalah meningkatkan pelayanan kepada masyarakat secara nyata dan bertanggung jawab. Pemberian otonomi kepada daerah bertujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan kepada masyarakat, maupun meningkatkan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.[22]

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 membawa misi yang sangat besar yaitu meningkatkan kapasitas demokrasi masyarakat yang dibangun dari bawah. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 mekanisme rekrutmen politik di daerah menjadi sangat terbuka dan sepenuhnya menjadi tanggung jawab masyarakat setempat melalui DPRD. Akan tetapi, karena masyarakat tidak terbiasa dengan demokrasi, setelah proses pemilihan Kepala daerah selesai, selalu saja banyak terjadi protes bermunculan dari kalangan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 membawa perubahan yang sangat fundamental mengenai mekanisme hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Perubahan yang jelas adalah mengenai pengawasan terhadap daerah (perda). Sebelum diberlakukannya undang-undang ini, peraturan daerah

---

[21] *Ibid.*, 137-140.
[22] *Ibid.*, 147.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan keputusan Kepala daerah harus disahkan oleh pemerintah yang lebih tingkatannya. Dengan berlakunya undang-undang ini, daerah diwajibkan hanya melaporkan saja kepada pemerintah di Jakarta. Namun, pemerintah dapat membatalkan semua perda yang bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya atau peraturan perundangan lainnya.[23]

Di dalam perkembangannya, pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, penerapannya menghadapi beberapa permasalahan, antara lain :[24]

Pertama, aspek instrumental, terdapat pasal-pasal yang memerlukan peraturan pelaksanaan lebih lanjut dan sebagian diantaranya belum terbit, kalaupun sudah terbit ada yang bersifat kontradiktif.

Kedua, aspek struktural, perubahan sistem pemerintahan dan pengelolaan keuangan, memerlukan penyesuaian diantaranya yang berkaitan dengan aspek kewenangan, kelembagaan, personil, maupun prasarana/sarana pendukung.

Ketiga, aspek kultural, menyangkut sikap perilaku dan budaya birokrasi dalam mensikapi perubahan sistem secara mendadak dan mendasar, relatif memerlukan penyesuaian dan waktu untuk menuju paradigma baru.

Keempat, aspek subyek keterbatasan sumber daya, sebagian masalah konflik disebabkan karena terbatasnya sumber daya yang ada, utamanya sumber daya yang menghasilkan pendapatan. Keterbatasan yang lain adalah pengetahuan dan pemahaman para pelaku birokrasi.

---

[23] Syaukani, Afan Gaffar & M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), 301-303.

[24] Mardiyanto, *Penerapan Otonomi Daerah di Jawa Tengah masalah Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas*, ed. Syamsuddin Haris (LIPI Press, Jakarta: 2007), 321.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Permasalahan-permasalahan tersebut tidak dapat diselesaikan spontan dan serentak, tetapi memerlukan waktu dan proses yang panjang dan perlu dilakukan secara bertahap. Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tersebut telah meletakkan kerangka landasan desentralisasi, otonomi daerah, dan demokrasi lokal yang lebih maju di era reformasi, setelah Republik Indonesia dibelenggu oleh sistem yang sentralistik-otoritarian selama tiga dekade. Tetapi, undang-undang tradisional itu telah memicu konflik-kekuasaan-kekayaan antara pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan desa; mengandung pengertian multitafsir yang beragam sehingga membuat pemahaman kacau balau, serta memicu ketidakpuasan dan kritik dari berbagai pihak. Karena itu semua pihak menghendaki revisi untuk penyempurnaan.

Arah dan substansi revisi telah lama diperdebatkan, namun tidak terbangun visi bersama untuk memperkuat otonomi daerah, karena fragmentasi kepentingan. Pemerintah mempunyai kehendak untuk merevisi karena Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dinilai melenceng jauh dari prinsip NKRI. Pemerintah kabupaten/kota sangat risau dengan intervensi dan kontrol yang berlebihan oleh DPRD. Pihak desa (Kepala desa dan BPD) telah lama mengusulkan revisi karena Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tidak memberikan ruang bagi desentralisasi kewenangan dan keuangan untuk mendukung ekonomi desa. Dengan demikian, pada tanggal 15 Oktober 2004 telah disahkan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.[25]Dalam undang-undang yang baru ini, dijelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan

[25] Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa & Departemen Dalam Negeri, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*,(Jakarta:2007),59.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

D. Birokrasi

Istilah birokrasi seringkali dikaitkan dengan organisasi pemerintah, padahal birokrasi cipataan Max Weber itu bisa meliputi dan terjadi di organisasi pemerintah maupun non pemerintah. Birokrasi merupakan sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang efisien, rasional, dan efektif. Di Indonesia, jika ada bahasan tentang birokrasi, maka persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah. Birokrasi pemerintah seringkali diartikan sebagai "*officialdom*" atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang didalamnya tedapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yurisdiksi yang jelas dan pasti, mereka berada dalam area ofisial yang yurisdiktif. Di dalam yurisdiksi tersebut seseorang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi yang memperjelas batas-batas kewenangan pekerjaannya. Mereka bekerja dalam tatanan pola hierarki sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaannya. Mereka memperoleh gaji berdasarkan keahlian dan kompetensinya. Selain itu, dalam kerajaan pejabat tersebut, proses komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis.[26]

Birokrasi menurut Max Weber adalah pengorganisasian yang tertib, tertata, dan teratur dalam hubungan kerja yang berjenjang serta mempunyai prosedur kerja yang tersusun secara jelas dalam suatu organisasi. Menurut Weber,

---

[26] Miftah Toha, *Pemerintah Indonesia di Era Reformasi* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group ,2008), 15-16.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

birokrasi mempunyai ciri-ciri sebagai berikut : individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya; jabatan-jabatan dalam birokrasi disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping; tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki secara spesifik berbeda satu sama lainnya; setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya (melalui ujian yang kompetitif); setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pension sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya; terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merita sesuai dengan pertimbangan yang objektif; setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya; dan setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.[27]

Birokrasi juga merupakan struktur organisasi di sektor pemerintahan yang memiliki ruang lingkup tugas sangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan Sumber Daya Manusia yang besar pula jumlahnya. Dalam kenyataan, birokrasi adalah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan pembangunan dan pelayanan umum. Namun, masyarakat sering mengartikan birokrasi dalam konotasi yang berbeda. Birokrasi seolah-olah memberi kesan adanya suatu proses panjang yang berbelit, apabila masyarakat akan menyelesaikan suatu urusan kepada aparatur, kinerja birokrasi dipandang sebagai penghambat.

---

[27] *Ibid.*, 18-19.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Di era otonomi daerah ini, birokrasi membuka pandangan baru bagi kinerja birokrasi, dalam rangka mempercepat pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi yang berada di tengah-tengah masyarakat dinamis di era otonomi daerah tidak dapat tinggal diam, tetapi harus mampu memberikan berbagai kebutuhan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam mengantisipasi akan kebutuhan masyarakat tersebut, birokrasi meningkatkan sistem kinerjanya, yakni lebih mengarah kepada pengayoman dan pelayanan masyarakat; penyempurnaan organisasi professional; serta sistem dan prosedur kerja cepat, tepat, dan akurat. Dengan demikian, birokrasi tidak lagi berpikir bagaimana membelanjakan dana yang tersedia dalam anggaran, tetapi bagaimana membelanjakan anggaran yang terbatas seefisien mungkin dan memanfaatkan apa yang diperoleh dari hasilnya. Pendekatan ini akan mengubah pola pembiayaan secara lebih efisien serta memungkinkan untuk mengatur produktivitas kinerja birokrasi.[28]

[28] H.A.W. Widjaja, *Otonomi daerah* ....., 80-82.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III

SETTING PENELITIAN

A. Letak Geografis

Tanjek Wagir merupakan sebuah desa yang terletak di Kecamatan Krembung, Kabupaten Sidoarjo, Provinsi Jawa Timur, Indonesia. Desa ini berjarak 2 km dari pusat pemerintahan Kecamatan, 7 km dari pemerintah Kabupaten, dan 744 km dari ibukota negara.[1]

Secara geografis batas-batas administrasi Desa Tanjek Wagir adalah sebelah Utara berbatasan dengan Desa Gading. Sebelah Timur berbatasan dengan Desa Kedung Rawan. Sebelah Selatan berbatasan dengan Desa Bandarasri. Sementara itu sebelah Barat berbatasan dengan Desa Mojoruntut.

Wilayah Desa Tanjek Wagir ini berada di ketinggian 7 m dpl (di atas permukaan laut). Dengan topografi hampir 100% dari wilayah Desa Tanjek Wagir adalah berbentuk dataran rendah dengan luas seluruhnya kurang lebih 154.482 ha. Maksudnyaadalah sebagiuan besar wilayah Desa Tanjek Wagir merupakan dataran yang rata dan sama sekali tidak terdapat perbukitan atau pegunungan.

Curah hujan yang dimiliki oleh Desa Tanjek Wagir rata-rata 1500-2000 mm/th. Dengan intensitas curah hujan demikian, Desa Tanjek Wagir memiliki suhu udara rata-rata 27°C/31°C. Oleh karena itu Desa Tanjek Wagir sama halnya dengan

[1] Monografi Desa dan Kelurahan Tanjek Wagir, Juni 2010.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

wilayah-wilayah lain di Indonesia adalah tergolong dalam wilayah yang beriklim tropis dan memiliki dua musim, yaitu musim hujan dan musim kemarau. Desa Tanjek Wagir secara administratif terdiri atas 5 dusun, yaitu Dusun Tanjek, Wagir, Rawan, Balong Ampel, dan Kedung Nolo.

B. Keadaan Demografis

Banyaknya penduduk Desa Tanjek Wagir menurut jenis kelamin sesuai data monografi Desa Tanjek Wagir pada Juni 2010 terdiri dari 1687 orang yang berjenis kelamin laki-laki dan 1664 orang yang berjenis kelamin perempuan. Dari Jumlah penduduk tersebut yang masuk dalam Kelompok Perangkat Desa adalah sebagai berikut :

Tabel 1

Penduduk yang Tergolong Perangkat Desa

No	Perangkat Desa	Jumlah
1.	Kepala Urusan	4
2.	Kepala Dusun	5
3.	Staf	1
4.	Pengurus RT dan RW	30
5.	Badan Permusyawaratan Desa	9

Sumber: Data Monografi Desa dan Kelurahan Tanjek Wagir, Juni 2010.

Dari tabel tersebut dapat diketahui bahwa struktur perangkat desa di desa Tanjek Wagir cukup banyak. Dengan banyaknya perangkat desa di Tanjek Wagir, maka upaya untuk mewujudkan pemerintahan desa yang otonom dan mensejahterakan kehidupan masyarakat desa Tanjek Wagir akan dapat terwujud dengan hasil yang memuaskan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sementara itu, jumlah penduduk Desa Tanjek Wagir berdasarkan usia sesuai data kependudukan tahun 2010 adalah sebagai berikut :

Tabel 2

Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur

No	Kelompok Umur	Jumlah (Laki-laki dan Perempuan) dalam jiwa
1.	0-3	214
2.	4-6	128
3.	7-12	189
4.	13-15	289
5.	16-18	533
6.	Lebih dari 19	1.994

Sumber: Data Monografi Desa dan Kelurahan Tanjek Wagir, Juni 2010.

Berdasarkan data tersebut dapat digambarkian bahwa sebagian besar penduduk desa Tanjek Wagir yang menempati urutan terbanyak adalah penduduk yang berusia lebih dari 19 tahun, yaitu sekitar 1.994 jiwa.

Sisi lain dari desa Tanjek Wagir adalah penduduknya yang mayoritas beragama Islam, yang berjumlah 3.346 jiwa, dan sebagian kecil beragama Kristen yang berjumlah 5 orang. Meskipun di desa Tanjek Wagir sebagian besar didominasi oleh penduduk yang memeluk agama Islam, namun tetap terjalin hubungan yang baik dan tidak pernah terjadi perselisihan antara penduduk yang memeluk Islam dengan penduduk yang memeluk agama Kristen.

Mayoritas penduduk yang beragama Islam tersebut terbagi dalam beberapa organisasi keagamaan yang berbasis Islam. Terdapat dua organisasi keagaman yang memiliki jumlah pengikut terbanyak di desa Tanjek Wagir, yaitu Nahdlatul Ulama

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(NU) yang memiliki basis pendukung terbanyak dibandingkan dengan Muhammadiyah.

C. Aspek Ekonomi

Tabel 3

Jumlah Penduduk Menurut Mata Pencaharian

No	Mata Pencaharian	Jiwa
1.	PNS	35
2.	ABRI	9
3.	Swasta	816
4.	Wiraswasta/pedagang	257
5.	Tani	203
6.	Buruh Tani	402
7.	Pertukangan	36
8.	Pensiunan	53
9.	Pemulung	5
10.	Jasa	9

Sumber: Data Monografi Desa dan Kelurahan Tanjek Wagir, Juni 2010.

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa Desa Tanjek Wagir yang memiliki segmentasi jumlah penduduk menurut mata pencaharian masing-masing. Mata pencaharian di atas menggambarkan tingkat ekonomi di desa Tanjek Wagir. Jumlah penduduk yang menempati urutan terbanyak sesuai dengan mata pencahariannya adalah penduduk yang bekerja sebagai karyawan swasta. Penduduk ini bergabung dengan pabrik-pabrik yang ada di sekitar wilayah Sidoarjo, Pandaan, dan Mojokerto, baik itu yang berskala kecil atau besar.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Jumlah urutan terbesar kedua didominasi oleh penduduk yang bermata pencaharian sebagai buruh tani. Buruh tani ini bekerja pada penduduk yang memiliki lahan sawah, baik di desa sendiri maupun luar desa Tanjek Wagir, dan mendapatkan upah sekitar Rp 20.000,00-Rp 25.000,00 sampai waktu dhuhur.

Selain dua urutan terbesar di atas, masih banyak mata pencaharian penduduk desa Tanjek Wagir lainnya yang mempengaruhi kehidupan ekonomi penduduk desa Tanjek Wagir.

D. Aspek Sosial Budaya

Masyarakat desa Tanjek Wagir adalah masyarakat yang heterogen yang terdiri dari agama dan latar belakang yang berbeda. Banyaknya penduduk yang memeluk agama Islam sedikit banyak telah mempengaruhi kebudayaan yang ada di lingkungan sekitar, misalnya adanya kegiatan-kegiatan yang berbasis agama seperti bai'at jam'iyyah thoriqot wa naqsabandiyah, kubro, manaqib, dan acara rutin yasin dan tahlil. Sarana pendidikan yang sudah cukup memadai juga turut andil dalam pembentukan budaya yang berkembang di desa Tanjek Wagir.

E. Aspek Keagamaan

Adanya tingkat keberagaman agama danb kepercayaan penduduk desa Tanjek Wagir tentunya membutuhkan fasilitas keagamaan untuk mendukung kegiatan beribadah. Jumlah tempat ibadah yang ada di desa Tanjek Wagir dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tabel 4

Sarana dan Prasarana Ibadah

No	Tempat Ibadah	Jumlah
1.	Masjid	2 buah
2.	Musholla	23 buah
3.	Gereja	-
4.	Vihara	-
5.	Pura	-

Sumber: Data Monografi Desa dan Kelurahan Tanjek Wagir, Juni 2010.

Berdasarkan tabel diatas, dapat diketahui bahwa jumlah tempat peribadatan yang terbanyak adalah musholla dan masjid. Hal itu dikarenakan mayoritas penduduk desa Tanjek Wagir adalah beragama Islam. Masjid atau musholla bagi penduduk desa Tanjek Wagir kini tidak hanya digunakan sebagai sarana beribadah saja, tetapi kadang juga digunakan oleh penduduk sekitar untuk bersosialisasi namun tetap bermuatan agama. Seperti Yasinan dan Tahlil.

F. Aspek Pendidikan

Tabel 5

Sarana dan Prasarana Pendidikan

No	Fasilitas Pendidikan	Jumlah
1.	TK	3 unit
2.	SD/ Madrasah	2 unit
3.	SMP/ MTS	-
4.	SMA/ Aliyah	-

Sumber: Data Monografi Desa dan Kelurahan Tanjek Wagir, Juni 2010.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Menurut data di atas diketahui bahwa fasilitas pendidikan yang ada adalah TK dan SD atau Madrasah. Berikut akan dipaparkan sarana dan prasarana pendidikan sesuai data Monografi desa Tanjek Wagir pada Juni 2010.

Tabel 6

Sarana dan Prasarana TK

No	Sarana dan Prasarana	Jumlah
1.	Murid	96 siswa
2.	Guru/ Pengajar	12 orang
3.	Gedung	3 unit

Sumber: Data Monografi Desa dan Kelurahan Tanjek Wagir, Juni 2010.

Tabel 7

Sarana dan Prasarana SD/ Madrasah

No	Sarana dan Prasarana	Jumlah
1.	Murid	408 siswa
2.	Guru/ Pengajar	22 orang
3.	Gedung	2 buah
4.	Perpustakaan	2 unit

Sumber: Data Monografi Desa dan Kelurahan Tanjek Wagir, Juni 2010.

Dari data di atas dapat diketahui bahwa sarana dan prasarana pendidikan di desa Tanjek Wagir sudah cukup memadai. Hal itu ditunjukkan dengan cukupnya jumlah tenaga pengajar di setiap jenjang pendidikan. Selain itu adanya perpustakaan di setiap sekolah juga merupakan indikasi bahwa fasilitas Pendidikan di desa Tanjek Wagir cukup memadai. Dengan adsanya perpustakaan di setiap sekolah akan sangat membantu dalam proses belajar mengajar. Karena buku adalah jendela dunia dan mempunyai peranan yang penting dalamn mengembangkan wawasan dan intelektual anak didik.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

G. Aspek Politik

Jika ditinjau dari aspek politik, penduduk di desa Tanjek Wagir kurang mengerti dan kurang memiliki kesadaran tentang kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan politik. Hal ini dibuktikan dari hasil perolehan suara pada pemilihan umum tahun 2009. Jumlah penduduk yang terdaftar sebagai Daftar Pemilih Tetap adalah 2610 jiwa. Namun, dari hasil perhitungan suara, jumlah penduduk yang melaksanakan hak pilihnya dalam pemilihan umum 2009 adalah 1708 jiwa. Dari hal ini dapat diketahui bahwa tingkat kesadaran masyarakat desa Tanjek Wagir terhadap kegiatan politik masih kurang.

H. Data Hasil Temuan di Lapangan

Dari hasil wawancara yang dilakukan dengan Ketua Badan Permusyawaratan Desa Tanjek Wagir, diperoleh berbagai data lapangan, yakni Badan Permusyawaratan Desa Tanjek Wagir menyetujui adanya keinginan Persatuan Rakyat Des:. Nusantara jika masa jabatan Kepala desa diganti menjadi 10 tahun. Karena dengan waktu 10 tahun Kepala desa bisa efektif menyelesaikan program yang disusunnya. Namun Badan Permusyawaratan Desa tidak menyetujui jika periode masa jabatan Kepala desa tidak dibatasi atau dibatasi usia 60 tahun, karena dikhawatirkan akan menjadi otoriter. Presiden saja cuma menjabat selama 2 periode. Kalau Persatuan Rakyat Desa Nusantara meminta kepada pemerintah agar RUU Pemerintahan Desa yang seperti ini segera disahkan, tidak mungkin pemerintah segera mengesahkannya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Badan Permusyawaratan Desa Tanjek Wagir juga berpendapat tidak setuju jika Pemerintah (Kabupaten/Provinsi/Pusat) mengalokasikan dana masing-masing 10%, karena selama ini desa juga sudah mendapatkan alokasi sebesar 10% dari APBD Kabupaten/Kota. Kalau Persatuan Rakyat Desa Nusantara menginginkan yang seperti itu, terlalu mengharapkan bantuan dari pemerintah, bisa jadi itu hanya untuk kepentingan sendiri, dan hal itu tentunya akan memberikan efek negatif bagi desa, yakni desa menjadi kurang mandiri.

Di desa Tanjek Wagir, Kepala desa bersama dengan pihak Badan Permusyawaratan Desa telah mencanangkan program kebijakan yang dituangkan dalam peraturan desa (perdes). Program tersebut dalam bidang pertanian, perpajakan, keamanan, kesejahteraan masyarakat, dan pembangunan. Di bidang pertanian meliputi penggunaan air irigasi. Petani harus menggunakan air dengan teratur dan jangan sampai air tersebut terbuang dengan sia-sia. Di bidang perpajakan, yakni pajak (PBB) harus ditarik oleh RT atau RW. Kebijakan ini belum dapat terealisasikan di desa ini. Di bidang keamanan yaitu pemungsian siskamling atau ronda malam. Kebijakan ini juga bersifat temporer, kalau sudah ada kejadian pencurian di desa, kegiatan ini baru akan dilaksanakan. Di bidang pembangunan meliputi pembangunan sarana desa yang mengalami kerusakan. Kebijakan ini juga sudah berjalan namun masih ada beberapa sarana yang belum diperbaiki. Di bidang kesejahteraan masyarakat yaitu kebijakan melalui PNPM.

Namun, tidak semua kebijakan bisa direalisasikan karena kebijakan ini akan dapat terealisasikan jika masyarakat turut serta aktif dan memiliki kesadaran untuk

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menerapkan dalam kehidupan bermasyarakat. Jadi waktunya agak lama untuk dapat merealisasikan kebijakan yang disusun.

Selain data-data di atas, juga diperoleh data-data tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa ini berasal dari hasil kekayaan desa, Dana Alokasi Desa, dan dana swadaya masyarakat. Untuk biaya penyelenggaraan pemilihan Kepala desa, biaya ini sebagian berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan sebagian lainnya berasal dari APBD. Di desa Tanjek Wagir, biaya yang dikeluarkan dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala desa adalah kurang lebih satu juta. Biaya pemilihan Kepala desa ini hanya digunakan untuk biaya publikasi dan biaya pembuatan gambar-gambar calon Kepala desa.

Dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa di desa Tanjek Wagir sudah mencukupi jika digunakan untuk segala macam kegiatan di desa Di desa Tanjek Wagir, gaji perangkat desa sudah menjadi tradisi dari dulu, yakni diberi *"tanah bengkok"*, tidak diambilkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Tidak ada rasa khawatir bagi para perangkat desa memperoleh hasil di bawah Upah Minimum Regional Kabupaten/Kota dari pengelolaan *tanah bengkok* tersebut, karena dari hasil pengelolahan *"tanah bengkok"* di desa Tanjek Wagir, kepala desa mendapatkan 50 juta/tahun, sekretaris desa mendapatkan 25 juta/tahun, dan perangkat desa lainnya mendapatkan 10 juta/tahun. Selain diberi *"tanah bengkok"*, para perangkat desa juga mendapatkan tunjangan dari Kabupaten sebesar 600 ribu-700 ribu/bulan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB IV

ANALISA DATA

A. Identitas Informan

Dalam skripsi ini diperlukan data-data yang berkaitan langsung dengan tujuan penelitian.data-data tersebut diperoleh langsung dari desa Tanjek Wagir, Kecamatan Krembung, Kabupaten Sidoarjo. Selain itu juga ditunjang dengan data-data yang yang diperoleh dari hasil wawancara dengan informan, yakni Badan Permusyawaratan Desa Tanjek Wagir. Adapun strukttur kepengurusan Badan Permusyawaratan Desa Tanjek Wagir adalah sebagai berikut :

Ketua : Drs. HM. Hadi Santoso

Wakil Ketua : -

Sekretaris : M. Nurudin, M.Ag

Anggota : 1. Purnomo

2. Drs. Adi Utomo

3. Ir. Eko Susetyono

4. Moh. Affandi

Dari beberapa anggota Badan Permusyawaratan Desa Tanjek Wagir tersebut, diambil 1 informan, dengan pertimbangan bahwa informan tersebut benar-benar memahami peremasalahan yang sesuai dengan tujuan penelitian. Informan tersebut adalah ketua Badan Permusyawaratan Desa Tanjek Wagir, yakni Bapak Drs. HM. Hadi santoso. Adapun biografi dari informan tersebut adalah sebagai berikut :

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Nama : HM. Hadi Santoso

Tempat Lahir : Sidoarjo

Tanggal Lahir : 13 Mei 1952

Alamat : Dusun Wagir, Desa Tanjek Wagir, Krembung, Sidoarjo

Pekerjaan : PNS (Kepala Sekolah SDN Cangkring 1)

Pendidikan :

SD : SDN Tanjek Wagir

SMP : SMP Islam Krembung

SMA : SPG

Perguruan Tinggi : IKIP Kediri

B. Implementasi Ketentuan Masa Jabatan Kepala Desa Berdasarkan Undang- Undang Pemerintahan Daerah di Era Otonomi Daerah

Undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah di era otonomi daerah ini ada dua macam, yaitu Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004. Berdasarkan keputusan yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 pasal 96 dinyatakan bahwa masa jabatan Kepala desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan.[1]

Dari ketentuan ini maka masa jabatan Kepala desa dalam satu periode adalah adalah selama 5 tahun dan Kepala desa ini dapat mencalonkan lagi pada periode berikutnya. Setelah Kepala desa ini menjabat selama dua periode, maka

[1] H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), 270.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pada periode berikutnya sudah tidak dapat lagi mencalonkan lagi untuk masa jabatan yang berikutnya.

Setelah Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 direvisi atau diamandemen menjadi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, ketentuan masa jabatan Kepala desa ini mengalami perubahan. Dalam pasal 204 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dicantumkan bahwa masa jabatan Kepala desa adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya.

Dengan adanya perubahan undang-undang tentang pemerintahan daerah dari Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 menjadi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, dapat diketahui bahwa ketentuan masa jabatan Kepala desa ini mengalami kenaikan satu tahun dari yang awalnya hanya 5 tahun menjadi 6 tahun.

Meski masa jabatan Kepala desa yang diterapkan di Indonesia saat ini adalah selama 6 tahun berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, namun tidak semua daerah-daerah di Indonesia menerapkan masa jabatan Kepala desa berdasarkan Undang-Undang tersebut. Ada juga beberapa daerah di Indonesia yang diberikan kewenangan untuk menentukan masa jabatan Kepala desanya sesuai dengan kondisi yang ada di daerah dan masa jabatan tersebut diatur oleh Perda setempat, bukan diatur oleh Undang-Undang yang ditentukan oleh Pemerintah pusat, yakni Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Di wilayah Kabupaten Sidoarjo, daerah ini tidak tergolong sebagai daerah yang diberi wewenang untuk menentukan masa jabatan Kepala desa dalam Perda. Kabupaten Sidoarjo tergolong sebagai daerah yang menerapkan Undang-Undang Nomor 32

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tahun 2004 dalam hal masa jabatan Kepala desa, jadi masa jabatan Kepala desa yang ada di seluruh wilayah Kabupaten Sidoarjo adalah selama 6 tahun.

Menurut penuturan salah satu anggota Badan Permusyawaratan Desa Tanjek Wagir, masa jabatan Kepala desa selama 6 tahun ini memiliki suatu kendala atau hambatan, yakni dalam waktu 6 tahun Kepala desa menjabat, Kepala desa belum bisa menuntaskan program-program kebijakan yang disusunnya secara efektif. Masih banyak program-program yang belum dapat terlaksana dengan baik. Terhambatnya Kepala desa untuk menyelesaikan program kebijakan yang disusunnya ini disebabkan karena kurangnya kesadaran dari warga masyarakat setempat untuk turut serta berpartisipasi dalam merealisasikan program yang telah ditetapkan Kepala desa.

Ini merupakan faktor penghambat yang utama dalam pengimplementasian masa jabatan Kepala desa selama 6 tahun di Desa Tanjek Wagir. Waktu 6 tahun itu terasa cukup singkat bagi Kepala desa untuk menuntaskan program-program kebijakan yang telah disusunnya. Dengan demikian, karean Kepala desa belum dapat merealisasikan kebijakannya dengan baik dan efektif, maka menimbulkan implikasi negatif di mata masyarakat desa. Karena dalam pemerintahan desa, bisa dikatakan tidak ada jarak antara Kepala desa (Pemerintah Desa) dengan masyarakat desa itu. Dalam kehidupan sehari-hari, mereka saling berbaur dan berinteraksi satu sama lain. Jadi masyarakat desa bisa dengan mudah mengetahui segala kelemahan dan kekurangan Kepala desa yang sedang menjabat, termasuk program-program kebijakan desa yang belum dapat terealisasikan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

C. Masa Jabatan Kepala Desa Menurut Pandangan Badan Permusyawaratan Desa

Seperti yang telah dijelaskan di awal Bab, gabungan para perangkat desa dan Kepala desa dari berbagai daerah di Indonesia, khususnya dari Pulau Jawa, yang tergabung dalam suatu wadah yang disebut "Persatuan rakyat Desa Nusantara" yang diketuai oleh Sudir Santoso, melakukan demonstrasi secara besar-besaran di depan Gedung DPR RI. Persatuan Rakyat Desa tersebut mengerahkan lebih dari 50.000 perangakat desa yang berasal dari berbagai daerah. Para perangkat desa tersebut menuntut kepada pemerintah dan DPR RI terkait masa jabatan Kepala desa. Mereka menginginkan agar pemerintah segera mengesahkan RUU pemerintahan desa sesuai dengan yang mereka harapkan, yakni adanya peningkatan masa jabatan Kepala desa dari enam tahun menjadi sepuluh tahun. Tuntutan peningkatan masa jabatan Kepala desa ini tercantum dalam Rancangan Undang-Undang tentang Desa versi Parade Nusantara yang telah disusun sejak tahun 2008 silam, tepatnya pada pasal 9 ayat (2) yang berbunyi "Masa jabatan Kepala desa 10 tahun dan dapat dipilih kembali."

Persatuan Rakyat Desa Nusantara berkali-kali melakukan demonstrasi, baik di depan Gedung DPR RI maupun di depan kantor Departemen Dalam Negeri dengan membawa tuntutan yang sama, yakni penyesuaian masa jabatan Kepala desa dari enam tahun menjadi sepuluh tahun. Adapun tuntutan-tuntutan lainnya adalah dihapuskannya periodesasi masa jabatan Kepala desa yang hanya selama dua periode. Persatuan rakyat Desa Nusantara menginginkan agar periodesasi masa jabatan Kepala desa dibatasi sampai usia 60 tahun. Meski

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kepala desa telah memangku jabatan jabatan sebagai Kepala desa selama dua periode, Kepala desa tetap dapat mencalonkan lagi sebagai kepala desa untuk masa jabatan berikutnya selama usianya belum melebihi 60 tahun.

Keinginan dari Persatuan Rakyat Desa Nusantara seperti yang tercantum dalam pasal 9 ayat (2) tersebut memang sangat bertolak belakang dengan pasal 204 dari Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 yang berbunyi "Masa jabatan Kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya." Dari hal inilah maka Persatuan Rakyat Desa Nusantara menginginkan agar Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 segera diamandemen dan Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Desa yang baru segera disahkan sesuai dengan yang diinginkan oleh gabungan para perangkat desa tersebut.

Hal ini dilakukan oleh Parade Nusantara bukan atas dasar fanatisme buta dalam membela kepentingan Kepala desa semata selaku anggota Parade Nusantara , melainkan melalui pemikiran dan pertimbangan yang mendalam lengkap dengan kajian akademik filosofis dan historis.

Apabila jabatan Kepala desa 6 tahun , fakta dilapangan membuktikan bahwa ketika Kepala desa yang baru dilantik menjabat di tahun pertama ternyata masih mengalami banyak kesulitan untuk memahami tugas dan tanggung jawab mereka sebagai Kepala desa belum lagi menyelesaikan urusan finansial ketika mereka mencalonkan diri sebagai Kepala desa.

Pada tahun kedua dalam jabatannya , Kepala desa baru mencoba beradaptasi dengan perangkat desa dan sedang memahami problem problem riil

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang ada di desa mereka masing - masing. Bersamaan dengan itu mereka masih sangat disibukkan dengan rivalitas yang masih ditunjukkan oleh lawan di dalam pilkades yang tidak terpilih. Pada tahun ketiga dan keempat seorang Kepala desa sedang memulai bisa berjalan dengan baik dalam rangka melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sebagai Kepala desa. Pada tahun kelima seorang Kepala desa sudah tidak lagi berpikir untuk membangun desanya karena harus sudah mempersiapkan pilihan Kepala desa pada tahun ke enam. Masih ditambah lagi rakyat desa harus menghadapi pemilihan Bupati, Gubernur, Presiden , Legislatif sehingga rakyat desa terus menerus tereksploitasi atas alasan demokrasi. Inilah yang menyebabkan Parade Nusantara menuntut penyesuaian jabatan Kepala desa dari 6 ke 10 tahun.[2]

Menurut pernyataan Ketua Badan Permusyawaratan Desa Tanjek Wagir, Bapak Hadi Santoso menyatakan:[3]

> Saya setuju dengan tuntutan Persatuan Rakyat desa Nusantara tersebut, karena dengan dinaikkan masa jabatan Kepala desa dari 6 tahun menjadi 10 tahun, kinerjanya akan menjadi lebih efektif.

Dari pernyataan Ketua Badan Permusyawaratan Desa tersebut dapat diketahui bahwa Badan Permusyawaratan Desa menyetujui dengan adanya keinginan dari para perangkat desa yang tergabung dalam suatu wadah yang disebut "Persatuan Rakyat Desa Nusantara." Dalam waktu 6 tahun, Kepala desa itu masih kurang untuk bisa menerapkan secara efektif program kerjanya dalam proses pengembangan dan pembangunan desa menjadi desa yang makmur ,

---

[2] http://pemdes-pakuncen.blogspot.com/2010_05_01_archive.html, browsing tanggal 26 Januari 2011, pukul 08.00 pagi.

[3] Wawancara dengan Bapak Hadi Santoso (Ketua BPD Tanjek Wagir), Tanjek Wagir, Krembung, Sidoarjo, 17 Januari 2011 pukul 20.00.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mandiri, dan sejahtera. Dalam waktu enam tahun biasanya masih banyak program-program kepala desa yang belum dapat terealisasikan dengan baik. Dengan demikian, selama Kepala desa tersebut menjalankan program-program dan kebijakan-kebijakan yang telah dibuatnya, Kepala desa tersebut tak dapat menuntaskan dalam merealisasikan beberapa program dan kebijakan yang telah ditetapkannya. Dalam waktu enam tahun itu biasanya hanya satu atau dua program saja yang dapat terealisasikan dengan baik, sedangkan program-program lainnya belum dapat terealisasikan.

Dalam satu periode, setelah Kepala desa itu dilantik dan mengucapkan sumpah atau janji, maka Kepala desa ini telah menjadi legal dan berhak untuk menentukan kebijakan-kebijakan dan program-program pembangunan pedesaan. Kepala desa ini bersama dengan pihak Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menetapkan atau menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) yang harus diselesaikan dalam waktu 5 tahun. RPJM Desa ini merupakan penjabaran visi-misi Kepala desa yang ditetapkan paling lambat 6 bulan setelah Kepala desa dilantik.

Adapun tahapan dan langkah-langkah dalam penyusunan dan penetapan Rencana pembangunan desa adalah sebagai berikut :

Pertama, Penyusunan Rancangan Perencanaan Pembangunan. Pada proses ini, Kepala desa (Pemerintah Desa) dapat mengikutsertakan Badan Permusyawaratan Desa untuk memahami proses dan kronologi penyusunan Rancangan Perencanaan Pembangunan Desa yang sangat bermanfaat bagi proses pembahasan dan persetujuan Badan Permusyawaratan Desa. Hasil penyusunan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Rancangan Perencanaan Pembangunan Desa disampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa untuk dilakukan pembahasan dan persetujuan BPD.

Kedua, Pembahasan dan Persetujuan. BPD melakukan pembahasan terhadap isi yang terkandung di dalam Rancangan Perencanaan Pembangunan Desa. BPD dapat mendatangkan unsur/aparat Pemerintah Desa atau unsur-unsur masyarakat serta lembaga kemasyarakatan untuk mendapatkan tanggapan dan masukan dalam bentuk "*Public Hearing*" atau "Konsultasi Publik". Jika terjadi permasalahan yang menyebabkan Rancangan Perencanaan Pembangunan Desa harus dibenahi atau diperbaiki, Pemerintah Desa harus melakukan perubahan pembenahan. Selain itu, BPD memberikan persetujuan terhadap Rancangan Perencanaan Pembangunan Desa untuk ditetapkan menjadi Rencana Pembangunan Desa.

Ketiga, Evaluasi Rancangan Perencanaan Pembangunan Desa. Rancangan Perencanaan Pembangunan Desa yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh Kepala desa, disampaikan kepada Bupati/Walikota untuk dievaluasi. Jika Bupati/Walikota menyatakan hasil evaluasi tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta Dokumen Perencanaan yang lebih tinggi, Kepala desa bersama BPD melakukan penyempurnaan terhadap Rancangan Perencanaan Pembangunan Desa yang dimaksud.

Keempat, Pengesahan Rencana Pembangunan Desa. Kepala desa segera menetapkan Rancangan Perencanaan Pembangunan Desa yang telah dievaluasi oleh Bupati menjadi Rencana Pembangunan Desa dan sekaligus

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengundangkannya. Setelah itu Kepala desa melakukan sosialisasi terhadap Dokumen Rencana Pembangunan Desa.

Kelima, Pelaksanaan dan Pengendalian Rencana. Kepala desa melaksanakan Rencana Pembangunan Desa bersama masyarakat dan lembaga Kemasyarakatan di desa. BPD bersama masyarakat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Rencana Pembangunan Desa kepada masyarakat desa melalui BPD atau kepada Bupati melalui Camat.[4]

Dalam RPJM Desa yang disusun oleh Kepala desa bersama dengan BPD ini terdiri dari beberapa program-program pembangunan pedesaan yang akan diselesaikan dalam kurun waktu 5 tahun. Kebijakan-kebijakan dan program-program pembangunan pedesaaan ini antara lain dalam sektor pertanian, perpajakan, pembangunan, dan keamanan, dan kesejahteraan masyarakat. Diambil contoh dalam sektor pembangunan ini meliputi pembangunan jalan desa yang belum disentuh pengerasan, pembangunan sarana-prasarana milik desa yang mengalami kerusakan, pembangunan pasar desa sebagai salah satu Badan Usaha Milik Desa. Kebijakan-kebijakan dan program-program ini merupakan Rencana Pembangunan Jangka Menengah yang harus terselesaikan dalam kurun waktu 5 tahun. Namun, tidak semua program-program ini dapat terealisasikan dengan sempurna dalam waktu 5 tahun. Dengan adanya keinginan dari Persatuan Rakyat Desa Nusantara yang menghendaki agar masa jabatan Kepala desa dinaikkan menjadi 10 tahun, maka Kepala desa ini akan dapat merealisasikan program-program dan kebijakan-kebijakannya yang telah disusun dalam RPJM Desa

[4] Kasmu'in, *Model Perencanaan Pembangunan Desa*, Disampaikan pada Acara Bimbingan Teknis Penyusunan Perencanaan Dari Bawah (*Bottom Up Planning*) tahun 2007 bagi Anggota BPD Desa/Kelurahan se-Kabupaten Sidoarjo.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dengan tuntas. Jika program-program ini masih belum dapat terealisasikan dalam waktu 5 tahun, maka program-program ini masih bisa diteruskan sampai tuntas pada 5 tahun yang berikutnya.

Dengan adanya keinginan dari gabungan perangkat desa dan Kepala desa yang menghendaki agar masa jabatan Kepala desa dinaikkan dari 6 tahun menjadi 10 tahun, dimungkinkan bahwa dalam waktu 10 tahun itu kepala desa bisa merealisasikan program-program yang telah dibuatnya dengan tuntas. Dengan demikian upaya yang dilakukan oleh Kepala desa untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan berhasil dan dapat mewujudkan masyarakat yang mandiri, sejahtera, dan madani.

Tuntutan yang kedua dari Persatuan Rakyat Desa Nusantara yang berkaitan dengan masalah penghapusan periodesasi masa jabatan Kepala desa selama 2 periode dan diganti dengan dibatasi sampai usia 60 tahun. Bapak Hadi Santoso mengatakan :[5]

> Saya tidak menyetujui jika periode masa jabatan Kepala desa tidak dibatasi (batasan usia 60 tahun), karena kalau seperti itu dikhawatirkan akan menjadi otoriter. Presiden saja cuma selama 2 periode. Kalau mereka meminta kepada pemerintah agar RUU yang seperti ini segera disahkan, tidak mungkin pemerintah segera mengesahkannya. Selain itu jika Kepala desa menjabat dalam waktu yang lama, kinerjanya makin lama makin merosot.

Dari pernyataan di atas, maka jika periode masa jabatan Kepala desa tidak dibatasi, akan menimbulkan suatu kekhawatiran dalam desa, yakni munculnya sosok kepala desa yang memimpin desa dengan cara otoriter sesuai dengan kemauannya sendiri layaknya presiden RI pada masa Orde Baru. Dengan

---

[5] Wawancara dengan Bapak Hadi Santoso (Ketua BPD Tanjek Wagir), Tanjek Wagir, Krembung, Sidoarjo, 17 Januari 2011 pukul 20.00.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

demikian, Kepala desa menjadi memiliki sikap yang sewenang-wenang dalam menentukan kebijakan-kebijakan atau peraturan desa. Atau bisa dikatakan bahwa Kepala desa akan menentukan program-program dan kebijakan-kebijakan yang tidak sesuai dengan keinginan masyarakat desa setempat.

Bapak Hadi Santoso juga menyatakan bahwa :[6]

> Paguyuban BPD se-Kecamatan Krembung tidak pernah mendapat laporan dari Persatuan Rakyat Desa Nusantara daerah lain atau para perangkat desa dari luar wilayah Krembung mengenai adanya demonstrasi yang menuntut hal-hal seperti itu. Bukannya kami tidak mendukung mereka. Tuntutan yang seperti itu merupakan tuntutan yang masih perlu dipertimbangkan.

Dari pernyataan tersebut, Kepala desa yang menjabat dalam periode lama, maka akan membuat semakin merosotnya kinerja Kepala desa tersebut. Apabila Kepala desa sudah menjabat melebihi 2 periode, maka dapat menyebabkan suatu kebosanan dalam menjalankan kewajibannya untuk mensejahterakan masyarakat. Dengan adanya rasa kebosanan ini, maka Kepala desa juga tidak mempunyai program lanjutan desa dalam hal mengembangkan segala potensi yang ada di desa

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pembangunan pedesaan, dengan demikian pembangunan pedesaan itu tidak bisa berjalan dengan lancar tanpa adanya aspirasi dari masyarakat setempat. Harapan Kepala Desa tersebut untuk mewujudkan pemerintahan desa yang mandiri dan menciptakan kehidupan masyarakat yang sejahtera menjadi kabur.

Lebih baik jika periode batasan masa jabatan Kepala desa hanya 2 periode seperti yang telah dicantumkan dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 pasal 204. Setelah kepala desa itu sudah menjabat selama 2 periode sebagai Kepala desa, maka Kepala desa tersebut sudah tidak diberi kesempatan lagi untuk mencalonkan sebagai Kepala desa pada periode berikutnya seperti yang diharapkan oleh Persatuan Rakyat Desa Nusantara.

Tanggapan Badan Permusyawaratan Desa terkait dua hal ini memang saling bertolak belakang. Di satu sisi BPD menyetujui tentang adanya peningkatan masa jabatan Kepala desa dari 6 tahun menjadi 10 tahun, tetapi di sisi lain BPD tidak menyetujui jika periodesasi masa jabatan kepala desa selama 2 periode itu dihapuskan.

BPD menyetujui jika masa jabatan Kepala desa dinaikkan menjadi 10 tahun, supaya Kepala desa bisa menyusun kebijakan-kebijakan baru dan bisa merealisasikan kebijakan-kebijakan yang telah disusunnya dengan tuntas.

Terkait dengan tuntutan penghapusan periodesasi masa jabatan Kepala desa, BPD tidak menyetujui jika Kepala desa menjabat dalam periode yang lama atau melebihi 2 periode karena hal ini bisa mempengaruhi kinerja Kepala desa tersebut, yakni menjadi semakin merosot. Selain program kerjanya mengalami kemerosotan, Kepala desa ini jika menjabat terus menerus dalam waktu yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

lama, maka kebijakan-kebijakan yang disusunnya bersifat monoton karena tidak dilakukan perombakan-perombakan kebijakan yang baru, sehingga ini bisa berpengaruh pada kemajuan desa itu sendiri. Desa menjadi tidak semakin maju dan berkembang atau perkembangan pemerintah desa itu tidak bisa berkembang secara optimal.

Dalam teori elite yang dicetuskan oleh Vilfredo Paretto dijelaskan bahwa perubahan sosial akan terjadi ketika elite mulai mengalami kemerosotan moral dan digantikan oleh elite yang baru yang berasal dari elite yang tidak memerintah atau unsur yang lebih tinggi dari massa. Oleh sebab itu, jika periode masa jabatan Kepala desa dibatasi hanya selama 2 periode, akan memunculkan bibit calon Kepala desa yang baru yang membawa visi misi baru untuk mengembangkan desa tersebut. Calon Kepala desa baru ini akan membawa visi misi kebijakan-kebijakan baru yang pada periode sebelumnya kebijakan-kebijakan tersebut tidak dicanangkan atau tidak terealisasikan oleh kepala desa sebelumnya. Dengan hadirnya Kepala desa baru, maka tentunya akan dapat membawa perubahan yang signifikan bagi pertumbuhan dan perkembangan desa.

Rasa semangat Kepala desa yang baru menjabat inipun sangat tinggi untuk menjalankan kebijakan-kebijakan yang telah disusunnya. Dengan adanya semangat yang tinggi, maka hasil dari realisasi kebijakannya akan lebih memuaskan dan lebih optimal bila dibandingkan dengan kinerja Kepala desa yang telah lama menjabat sebagai kepala desa dan tidak mempunyai program kebijakan yang jelas untuk mengembangkan potensi pedesaan. Dengan demikian, Kepala desa yang baru menjabat ini akan mampu menciptakan kondisi pemerintahan desa

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang lebih mandiri dan menjadi lebih maju serta dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Berkaitan dengan tuntutan yang lainnya yang dikehendaki oleh Persatuan Rakyat Desa Nusantara mengenai biaya pemilihan kepala desa agar ditanggung seratus persen oleh Pemerintah Kabupaten/Kota (APBD) dan agar pemerintah mengalokasikan dana untuk desa sebesar 10% dari APBN. Tuntutan ini tercantum dalam RUU tentang Desa Versi Persatuan Rakyat Desa Nusantara pasal 24 ayat (3) dan ayat (4) serta pasal 25 ayat (1b), (1c), dan (1d).

Dalam pasal 24 ayat (3) dicantumkan bahwa "Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah" dan ayat (4) berbunyi "Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Desa didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara".

Sedangkan dalam pasal 25 ayat (1b) "Dana Pembangunan Desa (DPD) dari pemerintah minimal 10% dari APBN, (1c) Dana Pembangunan Desa (DPD) dari Pemerintah Provinsi minimal 10% dari APBD Provinsi, (1d) Dana Pembangunan Desa (DPD) dari pemerintah daerah minimal 10% dari APBD Kabupaten/Kota."

Dana alokasi yang berasal dari APBN akan digunakan oleh Pemerintah Desa untuk pembangunan pedesaan. Berdasarkan pasal 25 ayat (1b), (1c), dan (1d), dalam RUU Tentang Desa Versi Parade Nusantara dapat diketahui bahwa Persatuan Rakyat Desa Nusantara tak hanya menghendaki dana alokasi untuk pembangunan desa sebesar 10% langsung dari APBN, melainkan juga

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menghendaki agar Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota mengalokasikan dana masing-masing sebesar 10%.

Selama ini, desa sebenarnya juga sudah mendapatkan dana alokasi desa (DAD) dari pemerintah Kabupaten/Kota. Dana Alokasi Desa besumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima Kabupaten/Kota, dana yang berasal dari bagi hasil pajak daerah, dan dana yang berasal dari bagi hasil retribusi.

Dana perimbangan (DAU) yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dari pemerintah sebesar 10% setelah dikurangi belanja gaji pegawai. Di wilayah Kabupaten Sidoarjo, dari sejak tahun 2006, DAD yang sudah disalurkan dari Kabupaten kepada desa mencapai 8,75%. DAD yang berasal dari bagi hasil pajak daerah yang dialokasikan ke desa dengan prosentase 40% untuk indeks kebutuhan desa yang terdiri dari luas wilayah, jumlah penduduk, jumlah penduduk miskin, ketersediaan layanan publik dan keterjangkauan PBB. Sedangkan DAD yang berasal dari hasil retribusi yang dialokasikan ke desa dengan prosentase 60% untuk desa yang terdapat obyek retribusi dan 40% dibagi rata kepada desa yang tidak terdapat obyek retribusi dalam wilayah kecamatan.

Maksud dari dialokasikannya Dana Alokasi Desa adalah untuk membiayai program pemerintahan desa dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat. Adapun tujuannya adalah untuk meningkatkan keselarasan pemerintahan desa dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat; mendorong dan meningkatkan kesadaran masyarakat untuk lebih

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berperan serta dalam pemerintahan desa; dan mendorong serta meningkatkan kinerja Pemerintah Desa dalam mendukung peningkatan pendapatan daerah.[7]

Meski desa telah mendapatkan dan alokasi desa dari pemerintah Kabupaten/Kota, tetapi Persatuan Rakyat Desa Nusantara menginginkan agar pemerintah mengalokasikan dana alokasi 10% langsung dari APBN dan 10% untuk masing-masing dari APBD provinsi dan APBD Kabupaten/Kota. Dengan adanya tuntutan dari Persatuan Rakyat Desa Nusantara seperti ini, Bapak Hadi Santoso juga menyatakan tidak setuju. Ketua BPD Desa Tanjek Wagir ini juga tidak menyetujui jika biaya pemilihan Kepala desa dibiayai seratus persen oleh Pemerintah Kabupaten/Kota (APBD). Alasan yang dikemukakan oleh Ketua BPD desa Tanjek Wagir ini karena desa sudah mendapatkan dana alokasi untuk desa (DAD) dari pemerintah kabupaten/kota. Dana keuangan desa (Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa) juga sudah mencukupi untuk memenuhi segala macam kebutuhan pemerintahan desa,baik untuk biaya pemilihan kepala desa, menggaji perangkat desa, ataupun untuk keperluan pembangunan sarana prasarana yang ada di desa.

Bapak Hadi Santoso mengatakan bahwa :[8]

> Sekarang ini, biaya pemilihan kepala desa, ditanggung sebagian oleh pemerintahan desa yang bersangkutan, dan sebagian lainnya ditanggung pemerintah Kabupaten/Kota. Menurut bapak Hadi Santoso, ketentuan ini sudah tidak perlu dirubah, karena desa sudah mendapatkan sebagian dana dari APBD untuk penyelenggaraan pemilihan Kepala desa. Sedangkan

---

[7] M. Husni Tamrin, *Implementasi Dana Alokasi Desa (DAD) sebagai Penguatan Pemerintahan Desa.* Disampaikan pada Acara Bimbingan Teknis Penyusunan Perencanaan dari Bawah (*Bottom Up Planning*) Tahun 2007 bagi Anggota BPD Desa/Kelurahan se-Kabupaten Sidoarjo.

[8] Wawancara dengan Bapak Hadi Santoso (Ketua BPD Tanjek Wagir), Tanjek Wagir, Krembung, Sidoarjo, 17 Januari 2011 pukul 20.00.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

untuk keperluan menggaji perangkat desa, para perangkat desa diberikan "*tanah bengkok*" untuk dikelola selama perangkat desa tersebut menjabat. Tidak ada yang perlu dikhawatirkan terkait dengan gaji para perangkat desa, meskipun hasil dari pengelolaan "*tanah bengkok*" tersebut tidak memperoleh hasil yang memuaskan disebabkan karena gagal panen atau penyebab yang lainnya, karena dalam setiap bulan, perangkat desa juga mendapatkan tunjangan dari pemerintah kabupaten/kota sebesar Rp 600.000,00 sampai Rp 700.000,00. hasil dari pengelolaan"*tanah bengkok*" oleh para perangkat desa di desa Tanjek Wagir juga cukup memuaskan. Dalam setiap tahun, kepala desa mendapatkan uang sebesar Rp 50.000.000,00 dari pengelolaan "*tanah bengkok*", sedangkan sekretaris desa mendapatkan Rp 25.000.000,00 setiap tahun dan kalau perangkat desa lainnya mendapatkan Rp 10.000.000,00 setiap tahun. Kalau Persatuan rakyat Desa Nusantara menginginkan dana alokasi desa masing-masing sebesar 10%. Kalau desa terlalu mengharapkan bantuan dana dari pemerintah, tentunya akan memberikan efek negatif bagi desa, desa menjadi kurang mandiri.

Dari pernyataan di atas, dapat diketahui bahwa BPD tidak menyetujui jika Pemerintah (Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota) mengalokasikan dana khusus untuk desa masing-masing sebesar 10%. Apabila desa banyak menerima bantuan dari spemerintah yang ada di atasnya, akan memberi implikasi negatif bagi perkembangan dan kemajuan desa itu sendiri. Desa akan menjadi semakin ketergantungan dan menjadi malas untuk mengelola sumber daya alam atau potensi yang ada di desa tersebut. Dengan demikian, desa selalu mengandalkan bantuan dari pemerintah di atasnya untuk mengembangakan pemerintahan desanya.

Tujuan dari diterapkannya otonomi daerah di Indonesia adalah untuk mewujudkan suatu otonomi yang nyata dan bertanggung jawab serta untuk meningkatkan kapasitas demokrasi masyarakat yang dibangun dari bawah. Begitu pula dengan desa, dengan diterapkannya otonomi bagi desa, seharusnya menjadi mandiri dalam mengurusi pemerintahan yang ada di desanya sendiri tanpa banyak

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menggantungkan bantuan dari pemerintah yang ada di atasnya. Dengan diberlakukannya otonomi desa, birokrasi pemerintahan desa harus mampu memanfaatkan dan mengelola segala potensi dan kekayaan alam yang ada di desa. Kepala desa beserta para perangkat desa lainnya harus mampu memanajemen anggaran dan keuangan desa seefisien mungkin dari hasil pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan alam yang ada di desa untuk kepentingan desanya sendiri. Jika birokrasi pemerintahan desa mampu dalam mengatur kepentingan desanya sendiri tanpa banyak mengharapkan bantuan dana alokasi dari pemerintahan yang ada di atasnya, maka desa akan mampu mewujudkan pemerintahan desa yang mandiri.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Ketentuan masa jabatan Kepala desa menurut undang-undang pemerintahan daerah di era otonomi daerah tercantum dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004. Ketentuan masa jabatan Kepala desa menurut Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 adalah selama 5 tahun sedangkan menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 adalah 6 tahun. Sekarang ini, ketentuan masa jabatan Kepala desa yang diterapkan di desa-desa seluruh Negara Indonesia adalah ketentuan yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, yakni selama 6 tahun, namun ada sebagian daerah yang tidak menerapkan masa jabatan Kepala desa sesuai dengan Undang-undang ini. Persamaan dari kedua undang-undang pemerintahan daerah yang mengatur tentang masa jabatan Kepala desa adalah mengenai periode masa jabatan Kepala desa selama 2 periode dan setelah itu sudah tidak dapat mencalonkan lagi pada periode yang berikutnya. Setelah pada periode pertama menjabat sebagai Kepala desa, pada periode berikutnya kepala desa ini masih bisa mencalonkan lagi dan jika terpilih kembali, maka pada periode berikutnya sudah tidak dapat diperbolehkan untuk mencalonkan sebagai kepala desa.

Menurut pandangan Badan Permusyawaratan Desa, masa jabatan kepala desa memang perlu dinaikkan dari 6 tahun menjadi 10 tahun. Karena dalam waktu 10 tahun kepala desa dapat dengan sempurna merealisasikan kebijakan-kebijakan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan program-program yang telah dibuatnya. Tetapi Badan Permusyawaratan Desa menolak jika periode masa jabatan kepala desa selama 2 periode dihapuskan dan diganti menjadi batasan usia 60 tahun. Karena menurut BPD, kinerja kepala desa pada periode kedua kebanyakan sudah mengalami kemerosotan bila dibandingkan dengan kinerjanya pada periode pertama. Apabila periode pencalonannya dibatasi sampai usia 60 tahun, ketika kepala desa sudah menjabat dalam periode yang lama, maka akan berimplikasi negatif pada kemajuan dan perkembangan desa. Selain itu juga dikhawatirkan akan menjadi sosok pemimpin yang otoriter.

B. Saran

Hasil dari penelitian ini belum sepenuhnya sempurna, mungkin ada yang tertinggal atau terlupakan. Oleh karena itu, penulis mengharapkan penelitian ini dapat dilanjutkan dan dikaji ulang yang tentunya lebih teliti, kritis , dan lebih mendetail guna menambah wawasan dan pengetahuan masyarakat. Juga diharapkan agar penelitian yang selanjutnya wilayah cakupannya lebih luas.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR PUSTAKA

Referensi Buku

Andi Gadjong, Agussalim.2007. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia

Basrowi. 2003. *Perlawanan Masyarakat terhadap Kekuasaan Kepala Desa di Kabupaten Purworejo dalam Era Transisi: Studi Perlawanan Dari Perspektif Fenomenologi*. Surabaya: Universitas Airlangga

Bungin, Burhan. 2001. *Metodologi Penelitian Sosial Format-Format Kuantitatif dan Kualitatif*. Surabaya: Airlangga University Press

Gaffar Karim, Abdul (Ed.). 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar

Kasmu'in. 2007. *Model Perencanaan Pembangunan Desa*, disampaikan pada Acara Bimbingan Teknis Penyusunan Perencanaan Dari Bawah (*Bottom Up Planning*) tahun 2007 bagi Anggota BPD Desa/Kelurahan se-Kabupaten Sidoarjo, BAPPEDA Kabupaten Sidoarjo

Moleong, Lexy J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya

Ritzer, George & Douglass J. Goodman.2007. *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group

Riyanto, Yatim. 2007. *Metodologi Penilaian Pendidikan Kualitatif dan Kuantitatif*. Surabaya: UNESA Universitas Press

Soetarto, Endriatmo. 2006. *Elite Versus Rakyat Dialog Kritis Dalam Keputusan Politik Desa*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama

Suprayogo, Imam. 2001. *Metodologi Penelitian Sosial-Agama*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya

Supriady Bratakusumah, Deddy dan Dadang Solihin. 2002. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahaan Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama

Surianingrat, Bayu. 1992. *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*. Jakarta: Rineka Cipta

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tamrin, M. Husni. *Implementasi Dana Alokasi desa (DAD) sebagai Penguatan Pemerintahan Desa.* Disampaikan pada Acara Bimbingan Teknis Penyusunan Perencanaan dari Bawah (*Bottom Up Planning*) Tahun 2007 bagi Anggota BPD Desa/Kelurahan se-Kabupaten Sidoarjo, BAPPEDA Kabupaten Sidoarjo

Tim Penyusun BPPS Fakultas Tarbiyah.2004. *Pedoman Penulisan Skripsi.* Surabaya : IAIN Sunan Ampel Surabaya

Toha, Mifta. 2008. *Pemerintah Indonesia di Era Reformasi.* Jakarta : Kencana Prenada Media Group

Undang-Undang Otonomi Daerah Tahun 2004. 2004. Jakarta : CV. Tamita Utama

Widjaja, H.A.W. 1998. *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia.* Jakarta : Rineka Cipta

Widjaja, H.A.W. 2002. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom.* Jakarta : PT Raja Grafindo Persada

Referensi dari Media dan Internet

Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa & Departemen Dalam Negeri. 2007. *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Tentang Desa*, Jakarta.

Duta Masyarakat, Selasa, 23 Februari 2010
http://www.dutamasyarakat.com/1/02dm.php?mdl=dtlartikel&id=27915

"Duta Masyarakat" Selasa, 23 November 2010

http://pemdes-pakuncen.blogspot.com/2010_05_01_archive.html,

Jawa Pos National Network, Selasa, 16 Februari 2010, *Kades Ancam Pemerintah dengan Aksi Demo*, http://www.jpnn.com/berita.detail-58139

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id