

**PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA  
DALAM PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG  
NOMOR 22 TAHUN 1999  
(Studi di Kecamatan Randublatung, Kabupaten Blora)**

**T E S I S**



Oleh :

**SAEFUDDIN**

Program Studi : Magister Hukum

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA  
2005**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dasar pemikiran dari otonomi daerah adalah bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi. Dalam penyelenggaraan pemerintah harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan demikian otonomi daerah adalah merupakan kebijaksanaan yang sangat sesuai dengan asas desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, memaknai otonomi daerah sebagai pemberian 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. Kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan atas desentralisasi dalam mewujudkan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.<sup>1</sup>

Otonomi yang bertanggung jawab merupakan perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh

---

<sup>1</sup> Dharma Setyawan Salam, 2001, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan sumber Daya*, Djambatan, Jakarta, hlm. 91

daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>2</sup>

Dalam pelaksanaan otonomi daerah yang berasaskan desentralisasi yang merupakan penyerahan kekuasaan (wewenang, hak, kewajiban dan tanggung jawab) sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat ke daerah otonom sehingga daerah otonom itu dapat melakukan pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam masalah-masalah pengelolaan pembangunan untuk mendorong dan meningkatkan kinerja pembangunan.

Desentralisasi dalam sistem administrasi negara memiliki beberapa manfaat dan fungsi tertentu, yaitu sebagai pendorong pengambilan keputusan yang lebih tepat dan luas, memperbaiki kualitas pengambilan keputusan, mendorong organisasi lebih fleksibel, inovatif dan meningkatkan moral serta komitmen kepada produktifitas tinggi. Di samping itu desentralisasi memberikan iklim kondusif bagi pelaksanaan kebijakan yang lebih efektif, fleksibilitas aparat lokal dalam memecahkan masalah, meningkatkan sensitivitas aparat terhadap kebutuhan daerah, meningkatkan dukungan politis dan administrasi, mendorong persatuan dan kesatuan, serta meningkatkan efisiensi.

---

<sup>2</sup> *Ibid*

Penyelenggaraan otonomi daerah sebenarnya dapat meringankan tugas dan beban pemerintah pusat, sepanjang tetap berjalan sesuai dengan aturan yang mengatur hubungan antara wewenang pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Keseimbangan berbagai kepentingan sebagai isi dari fungsi pemerintahan harus disadari oleh birokrat pusat dan daerah.

Kemandirian daerah harus tetap didukung untuk menjadi kenyataan meskipun kemandirian daerah otonomi itu dalam suatu negara kesatuan bersifat relatif, kebebasan daerah untuk mengambil keputusan terbaiknya tidak berarti membebaskan pemerintah pusat dari tanggungjawabnya menegakkan kewibawaan para penyelenggara negara yang mengindahkan asas penyelenggaraan yang baik, bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme dalam segala manifestasinya. Asas-asas itu berlaku pula bagi penyelenggara pemerintah daerah.

Penyelenggaraan otonomi daerah tersebut tidak hanya dilakukan untuk wilayah Kabupaten dan Kota saja, melainkan meliputi juga dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Pada saat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 belum berlaku, pemerintahan desa cenderung hanya melaksanakan segala sesuatu yang telah digariskan oleh tingkat Kabupaten atau Kota. Tetapi setelah undang-undang tersebut diberlakukan, pemerintahan desa diberikan kebebasan dalam menjalankan pemerintahannya sesuai dengan kondisi daerahnya masing-masing.

Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, membawa suatu harapan baru bagi terwujudnya tata pemerintahan yang baik

di tingkat desa. Hal ini berkaitan dengan kondisi desa pada masa lalu yang hanya merupakan alat kekuasaan atas, sehingga kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah desa merupakan cerminan kehendak kekuasaan di atasnya yang berarti banyak mengabaikan kepentingan masyarakat setempat.

Di samping itu, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 juga lebih menghargai proses demokrasi daripada efisiensi penyelenggaraan kekuasaan sebagaimana yang dilakukan pada pemerintahan terdahulu. Terlihat dalam penjelasan umumnya yang menyatakan Badan Perwakilan Desa dibentuk dalam rangka perwujudan demokrasi di desa, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Keputusan Kepala Desa. Dengan dibentuknya Badan Perwakilan Desa, Kepala Desa tidak lagi menjadi pusat kekuasaan melainkan hanya salah satu dari pusat kekuasaan.

Adanya parlemen desa setidaknya akan membawa implikasi pada dua hal:

1. Berkaitan dengan kontrol terhadap dinamika pembangunan desa. Dengan berjalannya mekanisme kontrol yang efektif, maka pemerintah desa akan berjalan sesuai dengan kehendak rakyat desa, bukan sesuai dengan pemerintah pusat sebagaimana yang selama ini berjalan. Dengan sendirinya desa bukan lagi kuda tunggangan elite politik, melainkan menjadi tuan rumah di rumah sendiri. kondisi yang demikian, sudah barang tentu akan mengkondisikan terjadinya kejujuran pada level di atas desa, sebab kolusi tidak dimungkinkan lagi terjadi.

2. Pembentukan parlemen desa, secara prinsip menjadi wahana pendidikan politik yang paling konkret bagi masyarakat desa. Dengan parlemen desa atau BPD tersebut, terutama pada fase pembentukannya, membuat rakyat menyadari penuh pola hubungan yang seharusnya terjadi. Sehingga implikasi strategis yang sangat mungkin diraih adalah suatu proses demokratisasi yang lebih konkret dari bawah yang meliputi tiga dataran:
  - a. Pada dataran input, yaitu keterlibatan rakyat desa dalam membangun dasar-dasar legitimasi kekuasaan;
  - b. Pada dataran proses, yaitu keterlibatan rakyat dalam proses aktualisasi apa yang telah dirumuskan sebagai aspirasi rakyat desa;
  - c. Pada dataran output (distribusi hasil), yaitu keterlibatan rakyat desa dalam proses distribusi hasil-hasil pembangunan. Keterlibatan rakyat desa dalam tiga dataran tersebut, merupakan demokrasi yang sesungguhnya.

Beberapa perubahan yang terkait dengan penciptaan iklim demokrasi berdasarkan Pancasila, dapat terlihat dalam Pasal 104 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang menyebutkan fungsi BPD meliputi :

1. Mengayomi adat istiadat;
2. Membuat Peraturan Des;
3. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat;
4. Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

Dengan fungsi dan kedudukan BPD tersebut diharapkan dapat tercipta kesejajaran, kesamaan, kohesi, dan keseimbangan peran serta adanya saling

mengontrol antara 3 (tiga) pilar tata pemerintahan di tingkat desa yaitu Pemerintah Desa, BPD, dan sektor swasta yang ada di desa dapat dilaksanakan yang pada akhirnya berdampak luas pada terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*) di tingkat desa.

Berdasarkan keadaan tersebut maka penulis menilai penting kiranya untuk mengetahui sejauh mana kebebasan yang diberikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terhadap pemerintahan desa, sehingga penulis berminat melakukan penelitian dengan judul : Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Di Kecamatan Randublatung Kabupaten Blora.

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan memperhatikan latar belakang masalah yang dikemukakan di atas, maka permasalahan dalam penelitian yang akan dilakukan dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 di Kecamatan Randublatung?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Kecamatan Randublatung?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui tentang penyelenggaraan pemerintahan desa setelah berlakunya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 di Kecamatan Randublatung Kabupaten Blora.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan desa di Kecamatan Randublatung Kabupaten Blora.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat mempunyai manfaat sebagai berikut :

1. Memberikan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan Hukum Tata Negara, khususnya yang berhubungan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setelah berlakunya Undang-undang No. 22 Tahun 1999.
2. Memberikan sumbangan pemikiran tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

### **E. Metode Penelitian**

1. Jenis penelitian yang akan dilakukan termasuk dalam jenis penelitian yuridis sosiologis yang bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap suatu populasi atau daerah tertentu, mengenai sifat-sifat, karakteristik-karakteristik tertentu atau faktor-faktor tertentu. Adapun yang ingin



dideskripsikan dalam penelitian ini adalah penyelenggaraan pemerintahan desa setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 di Kabupaten Blora.

2. Metode pendekatan yang dilaksanakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sosiologis.
3. Sumber Data.
  - a. Data primer, yaitu : data yang diperoleh dan dihimpun dari hasil penelitian di lapangan.
  - b. Data sekunder, yaitu : data yang diperoleh melalui studi terhadap bahan-bahan hukum (bahan hukum primer, sekunder dan tertier) yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

#### 4. Subyek Penelitian

Subyek dalam penelitian ini adalah :

- a. Kepala Seksi Pemerintahan Kecamatan Randublatung
- b. 4 (empat) Kepala Desa dari 18 (delapan belas) Desa/Kelurahan yang ada di kecamatan Randublatung. Adapun desa tersebut antara lain :
  1. Desa Jeruk, Desa ini dipilih dengan alasan bahwa Kepala Desa ini terpilih dengan suara tidak lebih dari 25 % suara
  2. Desa Ngliron, desa ini dipilih karena desa ini disamping berbatasan dengan Kecamatan lain juga desa ini berada ditengah – tengah hutan milik Perum Perhutani.

3. Desa Kutukan, Desa ini adalah Desa yang paling banyak jumlah penduduknya.
  4. Desa Plosorejo, Desa ini adalah desa yang dukuhnya antara satu dengan lainnya terpisah oleh aliran sungai sehingga jaraknya lebih dari 10 Km.
- c. Beberapa anggota BPD di Empat Desa.
5. Teknik Pengumpulan Data.
- a. Studi lapangan, dilakukan dengan cara :
    - 1) Wawancara tak berstruktur atau wawancara mendalam (*in-depth interviewing*) yaitu, cara untuk memperoleh data dengan mengajukan pertanyaan secara lisan yang jawabannya diserahkan kepada para responden sebagai subjek penelitian. Wawancara tak berstruktur sering juga disebut sebagai tehnik wawancara mendalam, karena peneliti merasa tidak tahu apa yang belum diketahuinya. Dengan demikian wawancara dilakukan dengan pertanyaan yang bersifat *open-ended*, dan mengarah pada kedalaman informasi, serta dilakukan dengan cara yang tidak secara formal berstruktur guna menggali pandangan subjek yang diteliti tentang banyak hal yang sangat bermanfaat untuk menjadi dasar bagi penggalian informasinya secara lebih jauh dan mendalam. Oleh karena itu dalam hal ini subjek yang diteliti posisinya lebih berperan sebagai informan daripada sebagai responden.

b. Studi Pustaka, yaitu : dengan mempelajari literatur-literatur dan perundang-undangan (studi dokumen) yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

#### 6. Analisis Data.

Metode analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu: Data yang diperoleh akan digambarkan sedemikian rupa, sehingga sesuai dengan kenyataan dan dianalisa secara kualitatif dengan tolok ukur peraturan perundang-undangan yang berlaku, guna memperoleh jawaban dari permasalahan yang telah dirumuskan.

### **F. Sistematika Pembahasan**

Guna memudahkan dalam memahami isi dari tesis ini, berikut disajikan tentang sistematika pembahasan yang penulis pergunakan dalam penyusunan tesis ini, yaitu :

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab pendahuluan ini penulis menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian. Selanjutnya dalam bab ini juga akan diuraikan tentang metode penelitian yang meliputi jenis penelitian, metode pendekatan, sumber data, subyek penelitian, teknik pengumpulan data dan analisis data yang penulis pergunakan dalam membahas dan menyusun tesis ini. Selanjutnya pada akhir dari bab ini disajikan tentang sistematika pembahasan.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini akan diuraikan tentang pemerintahan desa berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, kemudian akan diuraikan juga tentang kedudukan, tugas dan fungsi kepala Desa dan selanjutnya akan diuraikan tentang Badan Perwakilan Desa (BPD) dan pada akhir dari bab ini akan diuraikan tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa.

## BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH

Dalam bab ini akan diuraikan tentang sejarah otonomi, pembagian daerah, bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pada akhir dari bab ini akan diuraikan tentang Produk Hukum Daerah.

## BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini akan disajikan hasil penelitian yang penulis lakukan, baik penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan dan kemudian dilakukan pembahasan terhadap hasil penelitian tersebut. Adapun hasil penelitian dan pembahasan tersebut meliputi : penyelenggaraan pemerintahan desa setelah berlakunya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 di Kecamatan Randublatung Kabupaten Blora, dan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pemerintahan desa di Kecamatan Randublatung Kabupaten Blora.

## BAB V PENUTUP

Dalam bab ini akan penulis sampaikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penulisan tesis ini. Di samping itu penulis juga akan menyampaikan saran-saran yang merupakan sumbangan

pemikiran dari penulis terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa setelah berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 di Kabupaten Blora.

#### DAFTAR PUSTAKA

Dalam daftar pustaka ini disajikan daftar buku-buku literatur, artikel-artikel, makalah-makalah dan berbagai peraturan perundang-undangan yang penulis pergunakan dalam menyusun tesis ini.

#### LAMPIRAN

Dalam lampiran ini disajikan beberapa lampiran yang penulis anggap perlu, guna mendukung dan menambah pemahaman membaca dalam memahami tesis ini.