

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Hal ini dapat dilihat pada pembagian wilayah kedalam daerah-daerah yang lebih kecil. Wilayah Indonesia dibagi habis kedalam sejumlah daerah. Menurut Talizinduhu, pemerintahan kita mengenal diferensiasi vertikal pemerintahan sebanyak enam tingkatan yaitu : (1) pusat, (2) provinsi, (3) kabupaten/kotamadya, (4) kecamatan, (5) desa/kelurahan, dan (6) masyarakat (RT/RW). Diantara tingkatan pemerintahan itu hanya provinsi dan kabupaten/kotamadya yang berotonomi daerah, sedangkan tingkat desa berotonomi desa. (Talizinduhu, 2011: 176). Maka, berbeda dengan desa, masyarakat kecamatan dan kelurahan tidak berotonomi apapun.

Secara teoritik, sebenarnya otonomi adalah hak bawaan masyarakat, bukan berian pemerintah. Hak adalah bagian integral kedaulatan. Oleh karena itu, dimasa depan, otonomi seharusnya dikembalikan posisinya sebagai hak.

Jika dilihat sebagai sebuah pemberian, otonomi merupakan salah satu cara untuk mengurangi beban pemerintah pusat, meningkatkan efisiensi, memenuhi kebutuhan psikologi daerah akan *self actualization*, *identity* dan mendekatkan layanan kepada masyarakat. Adapun tujuan lainnya adalah untuk memberikan kesempatan dan keleluasaan bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri. Hal tersebut sesuai dengan amanah konstitusi, yaitu

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Daerah otonom dapat dicirikan salah satunya adalah memiliki badan permusyawaratan atau perwakilan. Jika otonomi dilihat sebagai hak, otonomi berfungsi sebagai alat atau cara untuk membuat suatu daerah atau masyarakat mandiri. Jika dilihat dari semua tujuan otonomi, maka kemandirian sebuah daerah otonom adalah puncak dari kebijakan otonomi daerah.

Meskipun secara formal, pembagian wilayah hanya ada pada provinsi dan kabupaten/kota, namun secara konstitusi negara mengakui keberadaan kesatuan masyarakat hukum beserta hak-hak tradisionalnya seperti desa. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945, yang menyebutkan :

Ayat (1) : Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Ayat (2) : Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Sejarah sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia berdiri, masyarakat sudah terkelompok dalam wilayah-wilayah kecil dengan kebudayaan, nilai-nilai adat istiadat dan aturan hidup yang berbeda satu sama lain. Kesatuan masyarakat yang sudah hadir dan dapat mengatur keperluan hidupnya sebelum negara hadir diakui sebagai sebuah keistimewaan. Pada zaman kolonial telah dikenal jenis pemerintahan desa yaitu Desa Swapraja yang merupakan bagian dari pemerintahan penjajahan yang dibentuk berdasarkan suatu perjanjian dan *Volksgemeenschappen* yaitu yang dikenal dengan desa, nagari, marga, kampung, gampong, kampuang, kampung, huta, negeri, dll.

Desa di Lampung sendiri dikenal dengan sebutan *marga*. Desa-desa pendatang baru dari Jawa bernaung dibawa ikatan *marga*. Sejak tahun 1928, *marga* di Lampung diakui sebagai *inlandse gemeente* oleh pemerintah jajahan (Zwaal, 1936 : Royen, 1932 dalam Koentjaraningrat, (1964 : 337)).

Berdasarkan sejarah pembentukan desa di atas dapat kita lihat bahwa desa sudah memiliki kewenangan dan kemampuan mengurus urusan rumah tangganya sendiri sejak ia dilahirkan. Kewenangan yang sudah ada sejak desa itu lahir kita kenal dengan kewenangan asal usul. Kewenangan hak asal usul merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa desa atau prakarsa masyarakat desa sesuai perkembangan kehidupan masyarakat, misalnya sistem organisasi masyarakat adat, pranata dan hukum adat, dan kesepakatan dalam kehidupan masyarakat.

Jika dibandingkan dengan kecamatan, desa memiliki memiliki kedudukan yang lebih kuat secara kewilayahan. Kecamatan sendiri adalah lingkungan kerja perangkat daerah yang saat ini diposisikan sebagai satuan kerja perangkat daerah. Kecamatan tidak akan memiliki kewenangan sedikitpun apabila tidak diberikan kewenangan oleh bupati/walikota. Tanpa adanya pelimpahan kewenangan dari bupati/walikota maka camat tidak dapat menjalankan aktivitasnya secara sah (Wasistiono, 2002 : 82). Kecamatan dapat dibentuk dan dihilangkan melalui kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota. Sedangkan desa, dibentuk berdasarkan prakarsa masyarakat, dan memiliki hak asal-usul yang diakui oleh undang-undang.

Dilihat dari pengertian dan hakikat otonomi, maka otonomi desa memang masih menimbulkan banyak perdebatan. Menurut Saparin (1986 : 42) menjelaskan bahwa pengertian mengenai hak/wewenang otonomi yang dimiliki oleh desa atau pemerintah desa tidak dapat disamakan dengan pengertian hak/wewenang otonomi yang dimiliki oleh provinsi atau kabupaten.

Berdasarkan sumbernya, kewenangan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu kewenangan atributif dan kewenangan delegatif. Kewenangan atributif adalah kewenangan yang melekat dan diberikan kepada suatu instansi atau pejabat berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan kewenangan delegatif, adalah kewenangan yang berasal dari pendelegasian kewenangan dari instansi atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya. Disinilah kita melihat bahwa desa memiliki kewenangan atributif, dan berdasarkan undang-undang desa juga berpeluang memiliki kewenangan delegatif.

Kewenangan atributif desa adalah kewenangan asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. Disebut atributif karena dua kewenangan tersebut melekat sejak desa itu lahir dan hanya boleh diatur dan dikelola oleh pemerintahan desa. Sedangkan kewenangan delegatif desa adalah kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Seiring dengan perubahan kebijakan yang mengatur tentang pemerintahan desa, maka posisi desa dalam sistem pemerintahan khususnya dalam hal kewenangan juga turut berubah. Berdasarkan sejarahnya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, desa diposisikan berada dibawah kecamatan dan kedudukan desa diseragamkan diseluruh wilayah

Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini bertentangan terhadap asal usul desa yang memiliki karakteristik tersendiri, dengan adanya penyeragaman maka hilanglah karakteristik dan adat budaya yang menghambat efektivitas pemerintahan desa.

Ketika era reformasi diterbitkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, desa berhak melaksanakan kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa. Meskipun dalam undang-undang ini belum dimungkinkan kabupaten/kota untuk mendelegasikan kewenangan kepada desa, tetapi desa dapat melaksanakan kewenangan yang menurut perundang-undangan belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah.

Pemerintah memberikan pengakuan tentang kedudukan Desa sebagai daerah otonom. Hal ini dapat dilihat dari adanya beberapa kewenangan yang dimiliki desa yang dipertegas dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa antara lain : (1) Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa, (2) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan kepada desa pengaturannya, (3) tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dan (4) urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Kedudukan desa kembali diperkuat dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dengan menambahkan satu kewenangan desa yaitu kewenangan lokal berskala desa. Hal ini semakin memperkuat kedudukan desa sebagai sebuah daerah otonom. Desa akan mampu

melakukan inovasi dan kreatifitas dalam menggali potensi yang ada di wilayahnya guna meningkatkan kemandirian dalam menjalankan pemerintahan. Kewenangan lokal berskala desa berarti adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh desa, misalnya tambatan perahu desa, saluran irigasi dan jalan desa.

Pola manajemen pemerintahan berubah secara dinamis. Jika dahulu pemerintahan identik dengan kekuasaan (*power*), maka sekarang pemerintahan terlihat lebih *soft* dan direpresentasikan dengan pelayanan (*services*).

Jika kita berangkat dari makna dasar pemerintahan maka masyarakat adalah objek sekaligus subjek pembangunan. Sedangkan pemerintah hanya mengarahkan agar proses pembangunan sesuai dengan tujuan yang akan dicapai. Maka pemerintahan dikatakan berhasil manakala ketergantungan masyarakat terhadap pemerintah justru semakin kecil.

Semangat *Reinventing Government* menjadi salah satu inovasi dalam meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Berbagai upaya terus dilakukan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Dalam konteks pemerintahan desa, terdapat kewenangan yang dapat diberikan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada desa. Hal ini sebagai upaya untuk memangkas jalur birokrasi sehingga dapat mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan angin segar bagi pembangunan desa. Salah satu yang menjadi tujuan lahirnya undang-

undang ini adalah untuk meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum. Desa sebagai sebagai sebuah kesatuan masyarakat hukum memiliki beberapa kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, antara lain :

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala Desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kabupaten dapat menugaskan atau mendelegasikan kewenangannya kepada desa atau menyerahkan pengaturannya kepada desa. Hal ini akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan. Dalam hal beban kerja pemerintah daerah akan sangat terbantu karena pembangunan skala kecil bisa dilaksanakan sendiri oleh pemerintah desa. Sedangkan dalam konteks pemberdayaan, masyarakat desa turut serta dalam merencanakan, melaksanakan dan melakukan pengawasan dalam pembangunan.

Namun, pemberian kewenangan oleh pemerintah kabupaten kepada desa juga menimbulkan kekhawatiran tersendiri. Hal ini mengingat rendahnya sumber daya manusia yang ada di desa. Sumber daya manusia yang masih produktif cenderung mengembangkan diri dan mencari nafkah di perkotaan, bahkan di luar negeri. Tinggallah di desa para orang tua dengan usia rata-rata diatas 45 tahun dengan tingkat pendidikan rata-rata sekolah dasar, bahkan tidak pernah sekolah.

Kondisi wilayah yang sangat luas dapat menjadi potensi sekaligus kelemahan dalam manajemen pemerintahan. Rentang kendali yang luas akan dapat diatasi dengan desentralisasi. Efisiensi dalam hal administrasi diharapkan akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan lebih jauh lagi desentralisasi akan menumbuhkan kemandirian masyarakat. Adapun tujuan desentralisasi sebagaimana diungkapkan oleh James W. Fester : 1965; A.F. Leemans : 1970 dalam SH. Sarundajang (2002 : 56)

Tujuan-tujuan yang akan dicapai melalui desentralisasi merupakan nilai-nilai dari komunitas politik yang dapat berupa kesatuan bangsa (*national unity*), pemerintahan demokrasi (*democratic government*), kemandirian sebagai penjelmaan dari otonomi, efisiensi administrasi, dan pembangunan sosial ekonomi.

Sebagai daerah otonom, pemerintahan kabupaten/kota memiliki 16 urusan yang wajib dilaksanakan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Jika kita tilik dari konsep diatas maka guna meningkatkan kinerja Pemerintahan, Kabupaten Lampung Tengah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dapat memberikan kewenangan kepada kampung, sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan yang outputnya adalah terciptanya pelayanan prima.

Beberapa isu strategis tentang desa menurut Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas dalam Acara Rakornis Pemerintahan Desa Seluruh Indonesia pada Tahun 2014, antara lain :

1. Kemiskinan, pengangguran, dan kerentanan ekonomi masyarakat desa;

2. Ketersediaan pelayanan umum dan pelayanan dasar minimum;
3. Masih rendahnya keberdayaan masyarakat perdesaan;
4. Belum optimalnya tata kelola desa dan peran kelembagaan desa dalam perencanaan dan pembangunan desa;
5. Belum optimalnya penataan ruang kawasan perdesaan, pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup;
6. Keterbatasan ketersediaan infrastruktur dalam membuka keterisolasian daerah perdesaan dan mendorong keterkaitan desa-kota.

Sebagai tindak lanjut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, telah terbit Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa. Dalam peraturan tersebut pemerintah kabupaten diharuskan menginventarisir daftar kegiatan berskala lokal desa yang ditangani oleh satuan kerja perangkat daerah atau program-program satuan kerja perangkat daerah berbasis desa. selanjutnya kegiatan tersebut akan diserahkan kepada desa.

Kebijakan tersebut merupakan langkah maju dalam pemberdayaan masyarakat kampung dan optimalisasi fungsi dan peran pemerintahan kampung di Kabupaten Lampung Tengah. Kabupaten Lampung Tengah dengan luas 4.789,82 km² yang terbagi dalam 294 kampung, membutuhkan inovasi dalam mengoptimalkan pelayanan. Maka, merupakan hal yang tepat jika beberapa urusan yang dianggap mampu dilaksanakan oleh kampung maka pengaturannya diserahkan kepada kampung.

Secara umum, penulis melihat terdapat kendala utama yang merupakan kelemahan Pemerintahan Kampung di Kabupaten Lampung Tengah diantaranya :

1. Terpusatnya roda pemerintahan pada kepala kampung secara personal (*personal centries*), hal ini disebabkan oleh kedudukan kepala kampung yang tidak hanya sebagai kepala pemerintahan, tetapi juga sebagai tokoh masyarakat bahkan tokoh adat. Akibatnya, susahny melakukan kontrol kebijakan dan evaluasi program;
2. Kurang optimalnya peran kelembagaan kampung dalam menjalankan pemerintahan kampung seperti Badan Permusyawaratan Kampung (BPK), dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM);
3. Rendahnya SDM aparatur kampung, sehingga pelaksanaan fungsi pemerintahan kurang efektif jika tidak didukung oleh *knowledge and skill* (pengetahuan dan keterampilan);
4. Adanya keterbatasan sarana dan prasarana, yang merupakan media dalam mempercepat tercapainya proses pelayanan;
5. Keterbatasan sumber dana, karena kurangnya kemampuan pemerintahan kampung dalam menggali sumber pendapatan asli kampung. Padahal hal tersebut merupakan salah satu kebutuhan pokok dari pelaksanaan kegiatan;
6. Peran pemerintah kampung belum optimal dalam pemberdayaan masyarakat, lebih menonjol dalam pelayanan administratif surat menyurat.

Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Tengah Nomor 08 Tahun 2012 tentang Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten Lampung Tengah Kepada Kampung mengamanahkan pemerintah daerah untuk menyerahkan beberapa

bidang urusan yang mungkin dilaksanakan oleh kampung kepada pemerintah kampung. Mekanisme penyerahan urusan Bupati kepada kampung harus mempertimbangkan aspek letak geografis, kemampuan personil, kemampuan keuangan, efesiensi dan efektivitas. Selanjutnya Pemerintah Kampung bersama Badan Permusyawaratan Kampung merumuskan urusan – urusan yang dapat dilaksanakan kampung yang bersangkutan. Selanjutnya Bupati menetapkan urusan yang diserahkan kepada Kampung tersebut melalui Peraturan Bupati.

Berdasarkan tujuan awal, maka seharusnya penyerahan urusan pemerintahan Kabupaten Lampung Tengah kepada Kampung dapat mempercepat proses pembangunan di Lampung Tengah. Namun, implementasi kebijakan tersebut harus memperhatikan kondisi geografis, kemampuan personil, dan pola birokrasi serta kemampuan keuangan. Maka sangat penting untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Tengah dalam penyerahan sebagian kewenangan pemerintah kabupaten kepada kampung dalam upaya mengoptimalkan peran dan fungsi kampung dalam pembangunan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan diatas maka, rumusan masalah adalah “Bagaimana efektivitas implementasi urusan pemerintahan kabupaten yang diserahkan kepada Kampung Astomulyo Kecamatan Punggur Kabupaten Lampung Tengah?”.

1.3 . Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut maka tujuan dari penelitian ini adalah

1. Mendeskripsikan implementasi penyerahan urusan pemerintahan kabupaten kepada Kampung Astomulyo Kecamatan Punggur Kabupaten Lampung Tengah.
2. Mengetahui efektivitas implementasi urusan pemerintahan Kampung Astomulyo Kecamatan Punggur Kabupaten Lampung Tengah.

1.4 Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran, informasi dan pengetahuan dalam khasanah Ilmu Pemerintahan khususnya kajian tentang penyerahan kewenangan dari kabupaten kepada desa.
2. Secara praktis, penelitian ini sebagai masukan bagi pemerintah Kabupaten Lampung Tengah khususnya dalam mengoptimalkan penataan kewenangan kampung, khususnya kewenangan kabupaten yang diserahkan kepada kampung.