

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pelaksanaan otonomi daerah yang telah dimulai sejak 1999 mengandung konsekuensi yang cukup menantang bagi daerah. Di satu sisi, kebebasan berkreasi membangun daerah benar-benar terbuka lebar bagi daerah, namun demikian, di sisi yang lain telah mengandung setumpuk masalah yang harus diselesaikan. Masalah yang mendasar adalah perubahan pola pengelolaan daerah dari sentralistik menjadi desentralisasi, misalnya sumber dana untuk membiayai pembangunan, sumber daya manusia sebagai aparat pelaksana seluruh aktivitas pembangunan, dan masih banyak yang lain.

Pada saat pola pemerintahan sentralistik, daerah menerima saja program-program yang telah dirancang dari pusat, akan tetapi, sekarang ini daerah harus melakukan sendiri aktivitas perencanaan, pelaksanaan, hingga pengawasan. Dengan beban pekerjaan yang semakin banyak tersebut, maka sumber daya manusia harus siap, baik jumlah maupun kualitasnya, sedangkan dalam hal sumber pembiayaan pembangunan, daerah dituntut untuk mampu membiayai sebagian besar kegiatan pembangunannya, sehingga sekali lagi diperlukan sumber daya manusia yang kreatif yang dapat menghasilkan pemikiran, konsep, dan kebijakan bagi pemenuhan sumber pembiayaan pembangunan.

Lahirnya otonomi daerah dalam era globalisasi, maka pemerintah daerah dituntut memberikan pelayanan yang lebih prima serta memberdayakan masyarakat sehingga masyarakat ikut terlibat dalam pembangunan untuk kemajuan daerahnya, karena masyarakatlah yang lebih tahu apa yang mereka butuhkan serta pembangunan yang dilakukan akan lebih efektif dan efisien, dan dengan sendirinya masyarakat akan mempunyai rasa memiliki dan tanggung-jawab.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang baru tersebut sebagai wujud pengaturan yang lebih baik lagi bagi desa melihat desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.

Atas dasar ketentuan tersebut didalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa diatur mengenai pemberdayaan masyarakat desa sebagai upaya mengembangkan kemandirian dan meningkatkan pengetahuan dan sikap, maka institusi Balai PMD Lampung, merupakan salah satu instansi pemerintah yang diberikan kewenangan, untuk berperan serta membantu Pemda dalam mewujudkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat melalui pemberdayaan masyarakat dan desa.

Balai PMD Lampung yang berkedudukan di Lampung memiliki 10 wilayah kerja yang diatur dalam Pasal 8 Ayat (2) Permendagri Nomor 49 Tahun 2012 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa di Yogya dan Lampung. meliputi; Provinsi Lampung, Provinsi Sumatera Selatan, Provinsi

Bangka Belitung, Provinsi Jambi, Provinsi Bengkulu, Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Riau, Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Sumatera Utara; dan Provinsi Aceh. Dari ke sepuluh provinsi sesumatera tersebut Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa menjalankan kewenangannya sebagaimana Balai PMD Provinsi Lampung melakukan pemberdayaan terhadap masyarakat desa sekaligus aparaturnya.

Pemberdayaan merupakan strategi yang tepat untuk menggerakkan masyarakat agar memiliki ketahanan dan kemampuan dalam mewujudkan masyarakat yang mandiri menuju masyarakat yang sejahtera. Upaya penguatan pemberdayaan masyarakat di daerah, perlu dilakukan secara berkelanjutan karena masyarakat telah menunjukkan diri bahwa mereka memiliki kehendak untuk memperbaiki segi-segi kehidupan ekonomi, sosial dan aspek lainnya sebagaimana dibuktikan dengan sikap kritis dalam merespon setiap gejala dan tindakan aparat pemerintah maupun isu-isu pembangunan.

Kebijakan pemberdayaan masyarakat sebagai pengejawantahan penguatan otonomi desa secara konsisten ditempatkan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung-jawab dalam rangka pemantapan atau penguatan otonomi daerah akan memberikan dampak langsung, nyata dan bertanggung-jawab dalam rangka pemantapan atau penguatan otonomi daerah akan memberikan dampak langsung terhadap upaya pemberdayaan masyarakat, dan setiap upaya yang dilakukan dalam rangka pemberdayaan masyarakat akan secara langsung mendukung upaya pemantapan dan penguatan otonomi daerah.

Pemberdayaan masyarakat pada hakikatnya memiliki 3 (tiga) makna pokok yakni:

- 1) Meningkatkan kemampuan masyarakat melalui penetapan berbagai kebijakan pemerintah, khususnya dalam aspek kebijakan dan program-program pembangunan agar masyarakat dapat mencapai tingkat kemampuan yang diharapkan;
- 2) Memberikan wewenang secara proporsional kepada masyarakat dalam pengambilan keputusan dalam rangka membangun diri dan lingkungannya secara mandiri;
- 3) Mengidentifikasi kebutuhan masyarakat untuk meningkatkan partisipasi melalui sistem pendampingan setiap program yang ada di masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat ini juga bukan saja tercakup dari ketiga hal diatas tersebut akan tetapi secara tidak langsung pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh Balai PMD Lampung tersebut membentuk suatu masyarakat yang mandiri yakni sebuah masyarakat yang mandiri. Kemandirian masyarakat bisa dilihat dari tingkat kemampuan masyarakat tersebut untuk memenuhi semua kebutuhan dasarnya dengan memampukan mereka sendiri. Kebutuhan dasar yang dimaksud disini adalah kebutuhan yang paling dasar, yaitu sandang, pangan dan perumahan.

Berangkat dari pemikiran tersebut, dikaitkan dengan kondisi riil sementara Aparat Desa di Provinsi Lampung sebagai tempat penelitian yang direncanakan ini, menurut pengamatan awal penulis, menunjukkan bahwa kemampuan dan kemauan aparat desa belum menunjukkan hasil yang optimal.

Hal ini terbukti dari belum tersedianya informasi atau pencatatan administrasi secara baik dan konsisten sesuai ketentuan, baik administrasi umum, administrasi penduduk, maupun administrasi keuangan.

Hal itu terjadi karena faktor, antara lain terutama faktor kemampuan sumber daya aparat desa sebagai penyelenggara yang tidak mumpuni sehingga menghambat pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan tersebut.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan desa yang terpenting adalah bagaimana pemerintahan desa mampu meningkatkan kesejahteraan rakyatnya, mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat desa, dan mampu meningkatkan daya saing desanya. Hal tersebut hanya mungkin terwujud apabila urusan yang menjadi kewenangan desa dapat terlaksana dengan baik.

Kapasitas yang masih rendah merupakan bagian dari permasalahan yang ditunjukkan di lapangan. Diantaranya masih belum optimalnya aspek kelembagaan, sumber daya manusia, maupun manajemen pemerintahan desa.

Sesuai dengan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyebutkan:

“Kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa”.

Secara tegas pasal diatas tersebut menekankan bahwa seorang kepala desa harus mempunyai skill dan kompetensi untuk memimpin dan menyelenggarakan pemerintahan desa. Untuk itulah menyelenggarakan guna meningkatkan fungsi pemerintahan dan pembangunan desa dibutuhkan kemampuan aparat pemerintah desa yang handal dalam usaha memberikan kepuasan bagi masyarakat melalui pelaksanaan pembangunan desa sesuai tujuan keberadaan institusi pemerintahan sebagai organisasi publik.

Peningkatan kemampuan aparatur desa tersebut dilakukan dengan cara dibentuknya Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Lampung. Menurut Pasal 2 Permendagri Nomor 49 Tahun 2012 Tentang Tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa di Yogya dan Lampung.

“Adapun Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Di Yogyakarta dan Lampung mempunyai tugas melaksanakan kegiatan pelatihan bagi masyarakat yang meliputi kader pembangunan, perangkat pemerintahan, anggota badan permusyawaratan, pengurus lembaga masyarakat dan para warga masyarakat desa dan kelurahan sesuai kebijakan yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.”

Pemberdayaan aparatur desa tersebut diwujudkan melalui langkah-langkah strategis yang dapat meningkatkan kemampuan apartur desa dalam memotivasi masyarakat dan kemampuan mengidentifikasi terhadap sumber daya baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia sebagai proses pembangunan dalam penciptaan peluang yang seluas-luasnya bagi masyarakat khususnya lapisan yang terbawah yang selama ini termarginalkan.

Adapun strategi-strategi yang dilakukan oleh Balai PMD Provinsi Lampung untuk meningkatkan kapasitas dari aparatur desa dan masyarakat guna mencapai hal tersebut strategi yang dilakukan mencakup:

- 1) Menyelenggarakan pelatihan untuk pemerintahan desa;
- 2) Menyelenggarakan pelatihan kelembagaan masyarakat dalam pembangunan desa;
- 3) Menyelenggarakan pelatihan untuk aparat dan masyarakat dalam pelaksanaan desa lingkup regional.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian tesis dengan judul “Kewenangan Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Lampung Dalam Peningkatan Kapasitas Aparatur Desa di Provinsi Lampung”

## **B. Permasalahan dan Ruang Lingkup**

### **1. Permasalahan**

- a. Bagaimana kewenangan Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Lampung dalam peningkatan kapasitas aparatur desa di Provinsi Lampung?
- b. Bagaimana kontribusi Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Lampung dalam peningkatan kapasitas aparatur desa di Provinsi Lampung?

### **2. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup penelitian ini meliputi kajian yang berkenaan dengan hukum Administrasi Negara terutama tentang kewenangan Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Lampung dalam peningkatan kapasitas aparatur desa di Provinsi Lampung, adapun lokasi penelitian ini mengambil di Kantor Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Lampung.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan diatas, maka penulis bertujuan untuk mengetahui :

- a. Untuk menganalisis kewenangan Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Lampung dalam peningkatan kapasitas aparatur desa di Provinsi Lampung.
- b. Untuk mengetahui kontribusi Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Lampung dalam peningkatan kapasitas aparatur desa di Provinsi Lampung.

### **2. Kegunaan Penelitian**

#### **a. Kegunaan Teoritis**

Kegunaan penulisan secara teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan dapat dijadikan sebuah pedoman dan bahan rujukan bagi mahasiswa, masyarakat, praktisi hukum, dan bagi Pemerintah dalam melakukan penelitian yang berkaitan dengan kewenangan Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Lampung dalam meningkatkan kapasitas aparatur desa di Provinsi Lampung.

#### **b. Kegunaan Praktis**

Kegunaan penulisan ini adalah untuk pengembangan kemampuan daya nalar dan daya pikir yang sesuai dengan disiplin ilmu pengetahuan yang dimiliki untuk dapat mengungkapkan secara obyektif melalui metode ilmiah dalam memecahkan setiap permasalahan yang ada serta menambah ilmu pengetahuan dalam bidang hukum administrasi negara, khususnya berkaitan

dengan kewenangan Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Lampung dalam meningkatkan kapasitas aparatur desa di Provinsi Lampung.

## **D. Kerangka Teori dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teori**

#### 1) Teori Wewenang

Menurut Prajudi Amosudirjo kewenangan adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis kewenangan adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.<sup>1</sup>

Kewenangan pemerintah bersifat fakultatif, yaitu peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana tersebut dapat dipergunakan. Untuk mengetahui apakah kewenangan itu bersifat fakultatif atau tidak, tergantung pada peraturan dasarnya.

Menurut Philipus M Hadjon kewenangan (*authority*) adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan. Pengorganisasian (*organizing*) merupakan penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya sumber daya yang dimilikinya dan lingkungan yang melingkupinya.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Prajudi Amosudirjo, *Teori Kewenangan*, Rineka Cipta Jakarta, hlm. 86

<sup>2</sup> Philipus M Hadjon, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah di Era Otonomi*, Rajawali Press, Jakarta, 2003, hlm. 8

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren.

Menurut Pasal 10 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan yang menjadi urusan pemerintah pusat. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur mengurus sendiri pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembagian.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD).

Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a) delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b) delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c) delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d) kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e) peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (*petunjuk*) tentang penggunaan wewenang tersebut.<sup>3</sup>

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (*organ*) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (*institusi*) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat.

---

<sup>3</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, 2003, hlm 5

Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>4</sup>

## 2) Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat dan desa adalah upaya memampukan dan memandirikan masyarakat dalam proses pembangunan untuk mencapai kesejahteraan. Konsepsi ini sesuai dengan dasar pemikiran pemberian otonomi kepada pemerintah daerah yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dimana dikatakan bahwa untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dilakukan melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Pemberdayaan memuat konsep pembangunan yang diawali dari kebutuhan masyarakat (*bottom-up*) yang dalam kajian sehari-hari berorientasi pada masyarakat yang kurang beruntung khususnya dari sudut pandang ekonomis. Dengan demikian pelaksanaan pembangunan dengan pemberdayaan masyarakat lebih diprioritaskan dan diorientasikan kepada ketertinggalan dan kemiskinan sebagai suatu kondisi sosial ekonomi masyarakat.

Berdasarkan hal itu maka pemberdayaan pada hakikatnya mempunyai dua makna spesifik yaitu, pertama: meningkatkan kemampuan masyarakat melalui pelaksanaan berbagai kebijakan dan program pembangunan, agar kondisi kehidupan masyarakat dapat mencapai tingkat kemampuan yang diharapkan.

---

<sup>4</sup> F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung,, 2006, hlm.219

Kedua: meningkatkan kemandirian masyarakat melalui pemberian wewenang secara proporsional kepada masyarakat dalam pengambilan keputusan dalam rangka membangun diri dan lingkungannya secara mandiri.

Dengan demikian bahwa pemberdayaan masyarakat adalah usaha menempuhkan dan memandirikan masyarakat, yang ditandai dengan terwujudnya profil keberdayaan masyarakat yakni melekatnya unsur-unsur yang memungkinkan masyarakat memiliki daya tahan dan kekuatan/kemampuan membangun diri dan lingkungannya. Maka dari itu aspek-aspek pokok pemberdayaan masyarakat adalah:

- 1) Membangun suasana kondusif yaitu adanya iklim atau kondisi yang memungkinkan untuk berkembangnya potensi dan daya yang dimiliki masyarakat;
- 2) Support potensi yaitu memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat melalui pemberian (hibah) input berupa bantuan keuangan kelembagaan dan pembangunan prasarana/sarana yang menjadi kebutuhan masyarakat;
- 3) Proteksi yaitu melindungi masyarakat melalui pemihakan kepada masyarakat (yang lemah) untuk mencegah kompetisi yang tidak seimbang.

Peranan masyarakat dan swasta dalam pembangunan daerah akan semakin besar dan menentukan. Perlu kita sadari tanpa meningkatkan partisipasi masyarakat dan swasta, otonomi akan kehilangan makna dasarnya, melalui otonomi, pemerintah daerah mempunyai peluang yang lebih besar untuk mendorong dan memberi motivasi membangun daerah yang kondusif, sehingga akan munculnya kreasi dan daya inovasi masyarakat yang dapat bersaing dengan daerah lain.

Di samping itu, daerah dapat membangun pusat pertumbuhan daerah, mengingat daerah lebih akrab dengan masyarakat dan lingkungannya.

Pemberdayaan adalah pemberian wewenang, pendelegasian wewenang, pendelegasian wewenang atau pemberian otonomi kejawatan bawah. Inti dari pemberdayaan upaya membangkitkan segala kemampuan yang ada untuk mencapai tujuan. Pencapaian tujuan melalui pertumbuhan motivasi, inisiatif, kreatif, serta penghargaan dan pengakuan bagi mereka yang berprestasi.<sup>5</sup>

Otonomi daerah tidak dipandang semata-mata sebagai hak dan wewenang, tetapi lebih merupakan kewajiban dan tanggung-jawab, sehingga bagi daerah dituntut mengembangkan dan meningkatkan sumber daya manusia, kelembagaan ketatalaksanaan, kualitas personal (birokrat), kelayakan organisasi, dan kecanggihan administrasi.

Pemberdayaan masyarakat dan swasta sama pentingnya dengan peningkatan pengetahuan, perluasan wawasan, dan peningkatan aparatur/birokrat bagi pelaksanaan tugas yang sesuai dengan fungsi dan profesi masing-masing. Pemberdayaan tersebut, agar daerah semakin mampu dan kemandirian dimaksud adalah mampu memberikan kesempatan kepada masyarakatnya untuk menunjukkan ciri sebagai masyarakat membangun.

---

<sup>5</sup> Haw Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 77

### 3) Teori Hubungan Pusat dan Daerah

#### a. Prinsip Pelaksanaan Otonomi Daerah

Untuk memahami bagaimana hubungan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah, sebaiknya kita mempelajari Garis-Garis Besar Haluan Negara, mengenai aparatur pemerintah. Di dalam GBHN Tahun 1978 misalnya, ditegaskan prinsip-prinsip pokok pelaksanaan otonomi daerah sebagai berikut. Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang terbesar di seluruh pelosok negara dan dalam rangka membina kesatuan bangsa

Hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dikembangkan atas dasar keutuhan negara kesatuan dan diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah secara nyata, dinamis, dan bertanggung-jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi. Prinsip-prinsip pokok tentang pelaksanaan otonomi daerah itu mengandung intisari yang dapat dipakai sebagai pedoman pelaksanaan otonomi daerah.<sup>6</sup>

#### b. Prinsip Otonomi Nyata dan Bertanggung-jawab

Prinsip otonomi yang berarti pemberian otonomi kepada daerah hendaknya berdasarkan pertimbangan, perhitungan tindakan, dan kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin bahwa daerah yang bersangkutan nyata-nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Prinsip otonomi yang bertanggung-jawab berarti bahwa pemberian otonomi daerah itu benar-benar sesuai dengan tujuannya, yaitu:

---

<sup>6</sup> C.S.T Kansil, dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Hukum Administrasi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm. 8

- 1) Lancar dan teraturnya pembangunan di seluruh wilayah negara;
- 2) Sesuai atau tidaknya pembangunan dengan pengarahannya yang telah diberikan;
- 3) Sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa;
- 4) Terjaminnya keserasian hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; dan
- 5) Terjaminnya pembangunan dan perkembangan daerah.<sup>7</sup>

#### c. Tujuan Pemberian Otonomi

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah berorientasi kepada pembangunan, yaitu pembangunan dalam arti luas, yang meliputi semua segi kehidupan dan penghidupan. Dengan demikian, otonomi daerah lebih condong merupakan kewajiban daripada hak.

Hal ini berarti bahwa daerah berkewajiban melancarkan jalannya pembangunan dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggung-jawab sebagai sarana untuk mencapai cita-cita bangsa, yaitu masyarakat yang adil dan makmur, baik materiil maupun spritual.<sup>8</sup>

#### d. Pengarahan-Pengarahan

Pengarahan-pengarahan yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung-jawab ialah bahwa:

- 1) Otonomi daerah harus sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa;
- 2) Keserasian hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan harus terjamin; serta daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan harus terjamin; serta
- 3) Perkembangan dan pembangunan daerah harus terjamin.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 8

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 9

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 9

- e. Pemberian Otonomi Kepada Daerah Dilakukan Bersama-sama Dengan Dekonsentrasi.

Asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah sama pentingnya. Apakah suatu urusan pemerintahan di daerah akan tetap diselenggarakan oleh perangkat Pemerintah Pusat (atas dasar dekonsentrasi) atau diserahkan kepada daerah sehingga menjadi urusan otonomi pada daya guna dan hasil guna penyelenggaraan urusan pemerintah itu. Karena negara kita adalah negara kesatuan, penyelenggaraan pemerintah di daerah dan pelaksanaan usaha-usaha serta kegiatan-kegiatan apapun dalam rangka kenegaraan harus tetap dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>10</sup>

#### 4) Pemerintah Desa

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa).

Penyelenggaraan pemerintahan desa adalah seluruh proses kegiatan manajemen pemerintahan dan pembangunan desa berdasarkan kewenangan desa yang ada, meliputi perencanaan, penetapan kebijakan, pelaksanaan, pengorganisasian, pengawasan, pengendalian, pembiayaan, koordinasi, pelestarian, penyempurnaan, dan pengembangannya (Permendagri Nomor 35 Tahun 2007 tentang Pedoman Umum Tata Cara Pelaporan dan Pertanggung-jawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Desa).

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 9

Dengan batasan definisi tersebut yang dimaksud dengan pemerintahan desa adalah terdiri dari dua institusi, yakni institusi Pemerintah Desa atau dalam Ilmu Politik disebut Lembaga Eksekutif dan Badan Permusyawaratan Desa yang dikenal sebagai Lembaga Legislatif. Lembaga eksekutif desa bertanggung jawab terhadap proses pelaksanaan pembangunan di desa dan lembaga legislatif desa bertanggung jawab terhadap proses penyusunan aturan-aturan desa (legislasi/regulasi) dan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan oleh eksekutif desa.

#### 5) Peningkatan Kapasitas Aparatur Desa

Kapasitas atau kapabilitas adalah sebuah ukuran kemampuan dari seseorang atau institusi dalam menjalankan fungsinya. Peningkatan Kapasitas dapat diartikan perlunya ditingkatkan standar kemampuan atau diusahakan peningkatan kemampuan karena belum memenuhi standar yang telah ditetapkan.

Pemerintahan Desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak disebutkan secara khusus, namun di Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 disebutkan bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sehingga apabila kita berbicara peningkatan kapasitas aparatur desa maka kita bicara pemerintah desa yang menurut Undang-Undang 32 Tahun 2004 Pasal 202 ayat (1) disebutkan : Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa, dan BPD yang menurut Undang-Undang 32 Tahun 2004 Pasal 209 Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Pada saat ini, peranan aparatur desa sangat diperlukan guna menunjang segala bentuk kegiatan pembangunan. Berbagai bentuk perubahan sosial yang terencana dengan nama pembangunan dipekenalkan dan dijalankan melalui Pemerintah Desa. Untuk dapat menjalankan perannya secara efektif dan efisien, Pemerintah Desa perlu terus ditingkatkan kapasitasnya sesuai dengan perkembangan kemajuan masyarakat desa dan lingkungan sekitarnya. Dengan kata lain, perubahan sosial yang terjadi pada masyarakat desa karena adanya gerakan pembangunan desa perlu diimbangi pula dengan peningkatan kapasitas aparatur desa. Sehingga, desa dan masyarakatnya tidak hanya sebatas sebagai objek pembangunan, tetapi dapat memposisikan diri sebagai salah satu pelaku pembangunan.

Berkaitan dengan hal tersebut, pengembangan wawasan dan pengetahuan bagi para penyelenggara aparatur desa merupakan kegiatan yang semestinya menjadi prioritas utama. Sehingga pengembangan wawasan, pengetahuan, sikap dan keterampilan para penyelenggara pemerintahan senantiasa teraktualisasi seiring dengan bergulirnya perubahan yang senantiasa terjadi.

Meningkatnya kualitas kapasitas aparatur desa melalui pengembangan kapasitas aparatur desa akan memberikan peluang yang besar bagi terlaksananya segala bentuk kegiatan pembangunan desa secara efektif dan efisien.

Untuk meningkatkan kapasitas aparatur desa, maka harus diciptakan aparatur desa yang efisien, bersih, kuat dan berwibawa disertai oleh pengabdian dan kejuangan yang tinggi demi kepentingan bangsa dan negara.<sup>11</sup>

Dalam rangka peningkatan profesionalisme aparatur pemerintah desa, perlu diperhatikan: pengembangan kapasitas aparatur pemerintah desa dengan prioritas peningkatan kemampuan dalam pelayanan publik seperti kebutuhan dasar masyarakat, keamanan dan kemampuan di dalam menghadapi bencana, kemampuan penyiapan rencana strategis pengembangan ekonomi desa, kemampuan pengelolaan keuangan desa, dan pengelolaan kelestarian lingkungan hidup.

Untuk itu, aparatur desa patut memahami peran strategisnya agar belajar mendalami, menggali serta mengkaji berbagai permasalahan dan tantangan pelaksanaan good governance dan reformasi birokrasi ke depan, untuk dapat diterapkan secara optimal di lingkungan kerja masing-masing.

Dengan demikian, peningkatan kapasitas aparatur, difokuskan pada hal-hal berikut:

---

<sup>11</sup> Haw Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.71

- 1) Aparatur desa yang efisien adalah aparatur desa yang mempunyai kemampuan yang tinggi untuk mengoptimalkan pemanfaatan segala sumber dana dan daya yang tersedia dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsinya;
- 2) Aparatur desa yang efektif adalah aparatur desa yang sungguh-sungguh sadar akan kepentingan pencapaian sasaran yang telah ditentukan, baik dari segi waktu maupun dananya;
- 3) Aparatur desa yang bersih adalah aparatur desa seluruh tindakannya atau sikap dan tingkah lakunya dapat dipertanggung-jawabkan, baik dilihat dari segi peraturan perundangan dan moralitas serta nilai-nilai luhur bangsa (Pancasila);
- 4) Aparatur desa yang kuat adalah aparatur desa yang berakar pada rakyat menjadi sumbernya, serta bukan mengutamakan orientasi kekuasaan pada dirinya;
- 5) Aparatur desa yang berwibawa adalah aparatur desa yang cekatan melaksanakan tugasnya karena keahlian dan keterampilan melayani kepentingan umum dan masyarakat.

Aparatur desa sebagai abdi negara dan abdi masyarakat perlu makin ditingkatkan kapasitas pengabdian kepada masyarakat. Pembangunan aparatur desa diarahkan untuk menciptakan aparatur yang efisien, efektif, bersih, kuat, dan berwibawa serta mampu melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan dengan sebaik-baiknya dengan dilandasi jiwa, semangat, dan sikap pengabdian.

Dalam hal ini kemampuan aparatur desa merencanakan, melaksanakan, dan mengendalikan pembangunan tersebut perlu ditingkatkan. Dengan demikian, perlu pula ditingkatkan mutu, kemampuan, dan kesejahteraan, organisasi dan tata kerja, koordinasi, penyediaan, sarana dan prasarana.

## 2) **Konseptual**

1. Kewenangan adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.<sup>12</sup>
2. Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa menurut Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 49 Tahun 2012 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Pemberdayaan Masyarakat dan Desa di Yogyakarta dan Lampung adalah unit pelaksana teknis di bidang pemberdayaan masyarakat dan desa yang berada di bawah dan bertanggung-jawab kepada direktur Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
3. Peningkatan adalah proses, cara, perbuatan meningkatkan (usaha, kegiatan, dan sebagainya;
4. Kapasitas adalah tingkat kemampuan berproduksi secara optimum dari sebuah fasilitas biasanya dinyatakan sebagai jumlah output pada satu periode waktu tertentu.;<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia (edisi revisi)*, Alumni, Bandung 1997

<sup>13</sup> Sumayang, L., *Dasar-Dasar Manajemen Produksi dan Operasi*. Edisi Pertama. PT.Salemba Empat Patria, Jakarta, 2003,

5. Aparatur Desa atau Pemerintah Desa menurut Pasal 1 butir 7 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.