

## BAB II

### TINJAUAN PENYELENGGARAAN NEGARA, OTONOMI DESA DAN PENGAWASAN

#### A. Teori Negara Hukum

Dalam Ensiklopedia istilah “negara hukum” (*rechtstaat*) yang dilawankan dengan “negara kekuasaan” (*machstaat*) dirumuskan bahwa Indonesia sebagai negara hukum bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.

Negara kekuasaan (bahasa Belanda: *machtslaat*): negara yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Gumplowics, antara lain mengajarkan bahwa negara itu tidak lain adalah “*Eine Organisation der Herrschaft einer Minoritar uber eine Majoritarit* (Organisasi dari kekuasaan golongan kecil atas golongan besar). Menurut pendapatnya, hukum berdasarkan ketaatan golongan yang lemah kepada golongan kuat.<sup>21</sup>

Negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan hukum. Rakyat tidak boleh bertindak sendiri-sendiri menurut semuanya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum

---

<sup>21</sup> Abdul Mukthie Fadjar, Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum, Setara Press, Malang, 2016, Hal.5-6.

itu ialah negara yang diperintahi bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang (*state the not governed by men, but by laws*). Karena itu, di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan terhadap negara, sebaliknya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara.<sup>22</sup>

Di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*rechtsstaat*”. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “*The Rule of Law*”.

Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*rechtsstaat*” itu mencakup empat elemen penting, yaitu: (1) Perlindungan hak asasi manusia, (2) Pembagian kekuasaan, (3) Pemerintahan berdasarkan undang-undang, (4) Peradilan tata usaha Negara.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu: (1) *Supremacy of Law*, (2) *Equality before the law*, (3) *Due Process of Law*.<sup>23</sup>

Keempat prinsip “*rechtsstaat*” yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut pada pokoknya dapat digabungkan dengan Ketiga prinsip “*Rule of Law*” yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hal.6

<sup>23</sup> Mokhammad Najih, Politik Hukum Pidana Konsepsi Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Cita Negara Hukum, Setara Press, Malang, 2014, Hal.5.

Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh “*The International Commission of Jurist*”, prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*), yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi.

Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut “*The International Commission of Jurists*” itu adalah: (1). Negara harus tunduk pada hukum, (2). Pemerintah menghormati hak-hak individu, dan (3). Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Profesor Utrecht membedakan antara Negara hukum formil atau Negara hukum klasik, dan negara hukum materiil atau Negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materiil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya.<sup>24</sup>

Selanjutnya Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa adanya dua belas prinsip pokok negara hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Kedua belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun adanya *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya. Kedua belas prinsip pokok tersebut adalah:<sup>25</sup>

1. Supremasi hukum (*Supremacy of Law*), yaitu adanya pengakuan normatif

---

<sup>24</sup> *Ibid.* Hal.6.

<sup>25</sup> *Ibid.* Hal.7-13.

dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi, dan pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara sesungguhnya adalah konstitusi, bukan manusia.

2. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*), yaitu adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip ini segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara dinamakan “affirmative actions” guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan.
3. Asas legalitas (*due process of law*), yaitu segala tindakan pemerintah harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan yang dilakukan.
4. Pembatasan kekuasaan, yaitu setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, karena itu kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat checks and balances dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain.
5. Organ-organ eksekutif independen, yaitu dalam rangka membatasi kekuasaan eksekutif, maka lembaga dan organ-organ yang sebelumnya

berada dalam kekuasaan eksekutif sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan dan pemberhentian pimpinannya.

6. Peradilan bebas dan tidak memihak, yaitu berkaitan dengan adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*) yang mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum. Dalam menjalankan tugas yudisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang, tidak boleh adanya intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislatif ataupun dari kalangan masyarakat dan media massa, dan dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak kepada siapapun kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan, menjalankan proses pemeriksaan secara terbuka dan dalam menjatuhkan putusannya wajib menghayati nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat.
7. Peradilan tata usaha negara, yaitu sebagai pilar utama negara hukum karena keberadaannya harus menjamin agar warga negara tidak didzalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa ketika warga negara mengajukan gugatan keputusan pejabat administrasi negara.
8. Peradilan tata negara, yaitu gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan sangat penting dalam upaya memperkuat

sistem *checks and balances*. Keberadaan Mahkamah Konstitusi berfungsi untuk melakukan pengujian atas konstitusionalitas undang-undang yang merupakan produk lembaga legislatif, dan memutus berkenaan dengan berbagai bentuk sengketa antar lembaga negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan negara yang dipisah-pisahkan.

9. Perlindungan hak asasi manusia, yaitu merupakan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut di masyarakat secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyanggah hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi.
10. Bersifat demokratis, yaitu dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Setiap negara hukum yang bersifat demokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap negara demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasarkan hukum.
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara, yaitu hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara

demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan abadi dan keadilan sosial.

12. Transparansi dan kontrol sosial, yaitu adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran. Demikian pula dalam penegakan hukum yang dijalankan oleh aparat kepolisian, kejaksaan, pengadilan (hakim), lembaga pemasyarakatan, dan pengacara, semua memerlukan kontrol sosial agar dapat bekerja dengan efektif, efisien serta menjamin keadilan dan kebenaran.

Pengakuan kepada suatu negara sebagai negara hukum (*government by law*) sangat penting, karena kekuasaan negara dan politik bukanlah terbatas. Perlu pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan dan kekuasaan negara dan politik tersebut untuk menghindari kesewenang-wenangan dari pihak penguasa, pembatasan terhadap kekuasaan negara haruslah dilakukan dengan jelas, yang tidak dapat dilanggar oleh siapapun.

Karena itu, dalam negara hukum, hukum memainkan peranannya yang sangat penting, sehingga sejak kelahirannya konsep negara hukum memang

dimaksudkan sebagai usaha untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaan untuk menindas rakyatnya (*abuse of power*).<sup>26</sup>

Negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, dimana semua orang dalam negara tersebut, baik yang diperintah maupun yang memerintah, harus tunduk pada hukum yang sama, sehingga setiap orang yang sama diperlakukan sama dan setiap orang berbeda diperlakukan berbeda dengan dasar pembeda yang rasional tanpa memandang perbedaan warna kulit, ras, gender, agama, daerah, dan kepercayaan, dan kewenangan pemerintah dibatasi berdasarkan suatu prinsip distribusi kekuasaan, sehingga pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang dan tidak melanggar hak-hak rakyat diberikan peran sesuai kemampuan dan peranannya secara demokratis.<sup>27</sup>

Konsep negara hukum Indonesia tercantum pada Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berbunyi, "Indonesia adalah Negara Hukum." Rumusan ini tidak secara tegas menyebutkan konsep Indonesia negara hukum dengan sistem *rechtsstaat* atau *rule of law*. Dalam pandangan Moh. Mahfud, negara hukum Indonesia bersifat netral, tidak menganut sistem *rule of law* atau *rechtsstaat*, tetapi memasukkan unsur-unsur dari keduanya.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm 1-2

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm 3

<sup>28</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pres, 2010, hlm. 26

Prinsip negara hukum mengandung pengertian adanya prinsip suremasi hukum dan konstitusi. Pada dasarnya Indonesia telah memenuhi syarat minimal sebagai negara hukum, yaitu pembagian kekuasaan yang secara khusus menjamin suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka, pemencaran kekuasaan negara/pemerintah, jaminan terhadap hak asasi manusia, jaminan persamaandi muka hukum dan perlindungan hukum, dan asas legalitas.<sup>29</sup>

## B. Teori Pengawasan

### 1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen karena pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Henry Fayol menyebutkan : *“control consist in verifying wether everything occur inconformity with the plan adopted, the instruction issued and principle estabilished. It has for object to point out weaknesses in error in order to rectify then and prevent recurrence”*.<sup>30</sup>

Goerge R Terry mendefinisikan mengenai pengawasan adalah : *Controlling can be dejined as the process of determining what is to be accomplished, that is the standard, what is being accomp!ished that is the performance, evaluating the performance, and ifnecessary applying corrective measure so that performance takes place according to plans, that is comformity with the standard* (Pengawasan dapat dirumuskan sebagai proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan, yaitu menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikanperbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana, yaitu selaras dengan standar).<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan daerah Menurut Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945, Jakarta :Sinar Harapan, 1994, hlm 63

<sup>30</sup> <https://nanoglobals.com/glossary/henri-fayol-management-theory/> diakses 27 Agustus 2021

<sup>31</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT Gramedia Widiasarana, Jakarta, 2009, hlm. 131.

Sarwoto secara sederhana mendefinisikan pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.<sup>32</sup>

Sujamto mendefinisikan secara limitatif bahwa pengawasan adalah Segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.<sup>33</sup>

Sedangkan Prajudi, memberikan definisi bahwa pengawasan adalah :

Proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya. Dengan demikian, pengawasan dapat bersifat (1) politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan atau legitimasi, (2) yuridis (hukurn), bilamana tujuannya adalah menegakkan yuridiksitas dan atau legalitas, (3) ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi, (4) moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas. moral=morels; moril = morale)<sup>34</sup>

Dari pengertian ini dapat dilihat bahwa pengawasan hakekatnya merupakan suatu menilai apakah sesuatu sudah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan. Dengan pengawasan ini akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akan dapat diperbaiki dan yang paling terpenting jangan sampai kesalahantersebut terulang kembali.

---

<sup>32</sup> Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 93.

<sup>33</sup> Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Cet. Kedua Edisi Revisi, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 19.

<sup>34</sup> S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan kesepuluh, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 84.

Selanjutnya, Muchsan mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>35</sup>

Dalam konteks yang lebih luas maka arti dan makna pengawasan lebih bercorak pada pengawasan yang berlaku pada organisasi dan birokrasi. Jika ditarik dalam makna yang lebih luas dan kompeherensif maka pengawasan dapat dilihat dari beberapa segi yakni :

1. Kontrol sebagai penguasaan pemikiran;
2. Disiplin sebagai kontrol diri;
3. Kontrol sebagai sebuah makna simbolik.

Kontrol tidak terbatas pada prosedur formal dalam penyelenggara organisasi. Kontrol bisa digunakan untuk mencapai tujuan tertentu yang sesuai dengan keinginan kelompok tertentu. Kontrol dikonstruksikan beragam.

Antonio Gramsci melalui konsep hegemoni berbicara mengenai penguasaan pemikiran. Menurutnya, masyarakat sipil dan masyarakat politik adalah dua level suprastruktur yang masing – masing menjalankan fungsi kontrol sosial politik dalam pengertian berbeda.

“Kedua level ini pada fungsi “hegemoni” dimana kelompok dominan menangani keseluruhan masyarakat dan disisi lain berkaitan dengan

---

<sup>35</sup> Sirajun dkk.2012. *Hukum Pelayanan Publik*. Malang ; Setara press. hlm 126

“dominasi langsung” atau perintah yang dilaksanakan diseluruh negara dan pemerintah yuridis”<sup>36</sup>

Menurut Sujamto, pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.<sup>37</sup>

Sedangkan menurut Mc. Ferland, yang dimaksud pengawasan adalah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditentukan.<sup>38</sup>

Secara konsepsional pengawasan terdiri dari pengawasan fungsional, pengawasan internal, pengawasan masyarakat, yang ditandai sistem pengadilan dan pengawasan yang tertib, sidalmen/waskat, wasnal, wasmas, koordinasi, integrasi dan sinkronasi aparat pengawasan, terbentuknya system informasi pengawasan yang mendukung pelaksanaan tindak lanjut, serta jumlah dan kualitas auditor professional yang memadai, intensitas tindak lanjut pengawasan dan penegakan hukum secara adil dan konsisten.<sup>39</sup>

Muchsan memberikan definisi secara singkat bahwa pengawasan adalah tindakan korektif terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud

---

<sup>36</sup> Anthon F Susanto, 2004 *Wajah peradilan kita*. Bandung; Refika Aditama, hlm. 55

<sup>37</sup> Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 78

<sup>38</sup> 40 Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Jakarta, 1990, hlm. 113.

<sup>39</sup> M. Haddin Muhjad, *Hukum Lingkungan*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015, hlm. 201.

agar hasil tersebut sesuai dengan rencana.<sup>40</sup>

Riawan Tjandra seperti yang disampaikan oleh Muchsan menyimpulkan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut :<sup>41</sup>

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas;
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang akan dicapai dari kegiatan tersebut;
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta dicocokkan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya.

Dalam prespektif hukum, pengawasan merupakan penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum.<sup>42</sup>

Dari beberapa definisi pengawasan di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa pengawasan adalah suatu proses kegiatan sistematis, dilakukan oleh suatu lembaga atau jabatan yang ditunjuk

---

<sup>40</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 36.

a. <sup>41</sup> Riawan Tjandra, *Op.Cit.*, hlm. 132-133.

<sup>42</sup> Diana Halim Koencoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm. 74.

undang undang untuk melakukan penilaian terhadap pelaksanaan suatu kegiatan secara obyektif berdasar kriteria atau standar tertentu yang ditetapkan kemudian melaporkan hasilnya kepada pihak berkompeten, untuk diteruskan dengan tindakan administratif maupun yuridis.

## **2. Fungsi Pengawasan**

Pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen disamping fungsi-fungsi manajemen lainnya, yaitu fungsi staf dan perencanaan dan fungsi pelaksanaan. Pengawasan adalah merupakan proses dari serangkaian kegiatan untuk menjamin agar seluruh rencana dapat dilaksanakan dan pelaksanaannya sesuai dengan apa yang direncanakan. Mengenai fungsi dan kewenangan Inspektorat dalam Pelaksanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Aparat pengawas intern pemerintah melakukan pengawasan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya melalui:

- a. pemeriksaan dalam rangka berakhirnya masa jabatan kepala daerah;
- b. pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu;
- c. pengujian terhadap laporan berkala dan/atau sewaktu-waktu dari unit satuan kerja;
- d. pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme;

- e. penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program dan kegiatan;
- f. monitoring dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pemerintahan desa.

Pengawasan tidak dilakukan atas pengelolaan keuangan semata, namun juga dilingkup ketugasan pemerintahan yang bersifat non keuangan, diantaranya pengawasan fungsi pelayanan terhadap masyarakat sebagai salah satu wujud pelaksanaan asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Dalam keadaan tertentu fungsi pelayanan tersebut sangkutkan pula dengan fungsi pengawasan atau kendali. Fungsi pengawasan dan kendali bersangkutan erat dengan fungsi tradisional pemerintah sebagai penjaga keamanan dan ketertiban (*rust en orde*).<sup>43</sup>

Pengawasan merupakan suatu proses yang terus-menerus yang dilaksanakan dengan jalan mengulangi secara teliti dan periodik. Di dalam melakukan pengawasan haruslah diutamakan adanya kerjasama dan dipeliharanya rasa kepercayaan. Jaminan tercapainya tujuan dengan mengetahui perbedaan-perbedaan antara rencana dan pelaksanaan dalam waktu yang tepat sehingga dapat diadakan perbaikan-perbaikan dengan segera dan mencegah berlarut-larutnya kesalahan. Dalam melakukan pengawasan diperlukan

---

<sup>43</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 252-254.

pandangan yang jauh ke muka untuk dapat mencegah terulang-ulangnya kekurangan-kekurangan dari rencana yang sekarang terhadap rencana berikutnya.<sup>44</sup>

### 3. Tujuan Pengawasan

Lembaga pengawasan fungsional internal dilingkup sistem pemerintahan di Indonesia dahulu mengacu pada Pedoman Pengawasan seperti yang terhiang dalam Inpres Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pengawasan yang dalam lampirannya antara lain ditetapkan sebagai berikut:

- a. Pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan;
- b. Dalam merencanakan dan melaksanakan pengawasan perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:
  - 1). Agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintahan agar tercapai daya guna, hasil guna, dan tepat guna yang sebaik-baiknya;
  - 2). Agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan rencana dan program pemerintah serta perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan.
  - 3). Agar hasil-hasil pembangunan dapat dinilai seberapa jauh tercapai

---

<sup>44</sup> Josef Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm. 193.

untuk memberi umpan balik berupa pendapat, kesimpulan dan saran terhadap kebijaksanaan, perencanaan, pembinaan, dan pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

- 4). Agar sejauh mungkin mencegah terjadinya pemborosan, kebocoran, dan penyimpangan dalam penggunaan wewenang, tenaga, uang, dan perlengkapan milik negara, sehingga dapat terbina aparatur perundangundangan yang berlaku yang tertib, bersih, berwibawa, berhasil guna, dan berdaya guna.<sup>45</sup>

Pengawasan harus dapat memilah/memisahkan setiap permasalahan yang ditemukan di dalam suatu SKPD dalam setiap pelaksanaan kegiatan yang bersumber dari implementasi asas desentralisasi, dekonsentrasi dan atau tugas pembantuan.

Josef Riwu Kaho memberikan rumusan mengenai tujuan pengawasan yaitu:<sup>46</sup>

Untuk mengetahui apakah pelaksanaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atukah tidak, dan untuk mengetahui kesulitan-kesulitan apa saja yang dijumpai oleh para pelaksana agar kemudian diambil langkah-langkah perbaikan. Dengan adanya pengawasan maka tugas pelaksanaan dapatlah diperingan oleh karena para pelaksana tidak mungkin dapat melihat kemungkinan-kemungkinan kesalahan yang diperbuatnya dalam kesibukan-kesibukan sehari-hari. Pengawasan bukanlah untuk mencari kesalahan akan tetapi justru untuk memperbaiki kesalahan.

Hubungan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Tingkat atasnya, merupakan hubungan pengawasan,

---

<sup>45</sup> Sujamto, *Aspek-Aspek Pengawasan Di Indonesia*, Cetakan Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, Mei 1996, hlm. 18.

<sup>46</sup> *Op.Cit.*, hlm. 193.

bukan merupakan hubungan antara bawahan dengan atasan atau hubungan menjalankan pemerintahan seperti halnya hubungan antara pemerintah di daerah yang bersifat administratif atau Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat.

Dalam setiap organisasi, terutama dalam organisasi pemerintahan, fungsi pengawasan adalah sangat penting, karena pengawasan itu adalah suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintahan oleh daerah-daerah otonom dan oleh pemerintah pusat dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna.<sup>47</sup>

Pengawasan urusan pemerintahan sebagaimana diatur PP No. 79

Tahun 2005, Basuki menyatakan bahwa :

- a. Pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah meliputi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi, kabupaten/kota, dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa.
- b. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi terdiri dari urusan yang bersifat wajib dan urusan yang bersifat pilihan, dan pelaksanaan urusan pemerintahan menurut dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
- c. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota terdiri dari urusan yang bersifat wajib dan urusan yang bersifat pilihan, dan pelaksanaan urusan pemerintahan menurut tugas pembantuan.
- d. Pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan dapat pula dirinci menjadi beberapa aspek antara lain aspek tugas pokok, fungsi dan kinerja pemerintah daerah termasuk satuan kerja perangkat daerah sebagai penyelenggara urusan pemerintahan di daerah, aspek administrasi umum kepegawaian, dan aspek pengelolaan keuangan daerah.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1983, hlm. 47.

<sup>48</sup> Basuki, *Pengelolaan Keuangan Daerah, Edisi Kedua (revisi)*, Kreasi Wacana Yogyakarta, Februari 2008, hlm. 231-232

#### 4. Jenis Pengawasan

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 ditentukan bahwa jenis pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan meliputi:

- a. Pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (fungsional) terdiri dari: Inspektorat Jenderal Departemen, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Inspekturat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten Kota.
- b. Pengawasan oleh Menteri Gubernur (pengawasan represif) terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.
- c. Pengawasan DPRD (pengawasan legislatif) melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah di dalam wilayah kerjanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan namun berupa pengawasan kebijakan dan bukan pengawasan teknis.
- d. Pengawasan masyarakat merupakan social control diperlukan dalam mewujudkan partisipasi masyarakat guna menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Selanjutnya mengenai pengawasan dapat dibedakan dalam 2 (dua) jenis yakni: Pertama, pengawasan administratif yang berbentuk pengawasan melekat dan pengawasan fungsional dan kedua, pengawasan oleh kekuasaan kehakiman baik secara keperdataan maupun secara

administratif.<sup>49</sup>

## 5. Mekanisme Pengawasan

Menyangkut mekanisme pengawasan, Bagir Manan mengatakan bahwa :<sup>50</sup>

Sistem pengawasan akan menentukan kemandirian satuan otonomi. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik, baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya. Karena itu, hal-hal seperti memberlakukan "prinsip pengawasan umum" pada satuan otonomi dapat mempengaruhi dan membatasi kemandirian daerah.

Pokok-pokok mekanisme pengawasan adalah terdiri dari serangkaian tindakan yang hakekatnya meliputi 4 (empat) kegiatan pokok, yaitu: menentukan standar atau tolok ukur pengawasan, menilai atau mengukur kenyataan yang sebenarnya (melalui pemeriksaan) terhadap pekerjaan yang menjadi obyek pengawasan, membandingkan fakta (temuan) yang dijumpai dengan standar yang telah ditetapkan dan akhirnya melaporkan kepada pimpinan disertai kesimpulan dan saran mengenai tindakan perbaikan yang perlu diadakan, untuk jelasnya sebagai berikut :

- a. Penentuan standar atau tolok ukur pengawasan, yang dimaksud dengan standar pengawasan adalah ukuran atau patokan untuk membandingkan dan menilai apakah kegiatan atau pekerjaan yang

---

<sup>49</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 39.

<sup>50</sup> D. Darumurti-Umbu Rauta, *Otonomi Daerah: Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 107.

- diawasi itu berjalan sesuai dengan yang semestinya atau tidak;
- b. Pengamatan fakta di lapangan, Fase kegiatan ini adalah merupakan bagian yang sangat penting dalam keseluruhan proses. Pengawasan karena masukan yang akan diperoleh merupakan dasar pengambilan tindakan perbaikan serta penentuan kebijaksanaan lebih lanjut sangat tergantung dari kegiatan ini. Keberhasilan kegiatan ini sangat tergantung dari faktor manusia petugas pengawasan itu sendiri.
  - c. Perbandingan fakta hasil pengamatan dengan standar pengawasan. Meskipun proses ini digambarkan secara tersendiri, namun dalam prakteknya, proses ini mulai dilakukan pula pada saat kegiatan pengamatan terhadap obyek pengawasan. Pada saat seorang pegawai memeriksa atau mengamati obyek di lapangan, maka setiap kali ia melihat suatu fakta, pikirannya akan melayang pada standar pengawasan yang berhubungan dengan fakta yang dilihat itu, dan ia sudah dapat menarik kesimpulan apakah fakta itu sesuai atau tidak dengan yang semestinya, yaitu standar pengawasan yang bersangkutan.

Proses pemandirian ini dilakukan secara lebih mendalam dan sistematis pada saat pengawas tersebut menyusun laporan hasil pemeriksaan di mana perlu dipelajari lagi secara lebih cermat standarstandar yang bersangkutan. Dalam hal tertentu proses perbandingan ini dilanjutkan lagi dengan mendengarkan pendapat pihak-

pihak lain melalui forum *expose* setiap kali suatu tim selesai melakukan tugas pemeriksaan.

Dari proses pembandingan ini akan diperoleh kesimpulan-kesimpulan tentang kesesuaian atau ketidak sesuaian antara fakta atau realisasi dengan standar. Dan apabila terjadi kelainan atau penyimpangan akan diketahui pula seberapa jauh penyimpangan itu, apa sebab-sebab penyimpangan itu dan bagaimana usaha untuk mengatasinya.<sup>51</sup>

## **6. Pengawasan Lembaga Negara**

### **a. Pengawasan Atasan Langsung (Pengawasan Melekat)**

Dasar: Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan. Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa pengawasan terdiri dari:

- a. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atasan langsung baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah;
- b. Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan.

Pengawasan yang dimaksud dalam butir (a) adalah merupakan pengawasan atasan langsung, sesuai dengan bunyi pasal 3 adalah pimpinan semua satuan organisasi pemerintahan, termasuk proyek pembangunan di lingkungan departemen/lembaga instansi lainnya, menciptakan pengawasan melekat dan meningkatkan mutunya di dalam

---

<sup>51</sup> Sujamto, *Aspek-Aspek Pengawasan Di Indoensia*, Cetakan Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, Mei 1996, hlm. 77-83

lingkungan tugasnya masing masing; Pengawasan melekat dimaksud dalam ayat (1) dilakukan:

- a). Melalui penggarisan struktur organisasi yang jelas dengan pembagian tugas dan fungsi beserta uraiannya yang jelas pula;
- b). Melalui perincian kebijaksanaan pelaksanaan yang dituangkan secara tertulis yang dapat menjadi pegangan dalam pelaksanaannya oleh bawahan yang menerima pelimpahan wewenang dari atasan;<sup>52</sup>
- c). Melalui rencana kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan, bentuk hubungan kerja antar kegiatan tersebut, dan hubungan antar berbagai kegiatan beserta sasaran yang harus dicapainya;
- d). Melalui prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang jelas dari atasan kepada bawahan;
- e). Melalui pencatatan hasil kerja serta pelaporannya yang merupakan alat bagi atasan untuk mendapatkan informasi yang diperlukan bagi pengambilan keputusan serta penyusunan pertanggungjawaban, baik mengenai pelaksanaan tugas maupun mengenai pengelolaan keuangan;
- f). Melalui pembinaan personil yang terus menerus agar para pelaksana menjadi unsur yang mampu melaksanakan dengan

---

<sup>52</sup> Moch. Firmansyah “*Penerapan management pengawasan administratif dalam pemerintahan*” diakses dari [https://www.academia.edu/9686127/Makalah\\_pengawasan\\_pada\\_tanggal\\_21\\_Agustus\\_2021\\_pukul\\_00.15](https://www.academia.edu/9686127/Makalah_pengawasan_pada_tanggal_21_Agustus_2021_pukul_00.15)

baik tugas yang menjadi tanggung jawabnya dan tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan maksud serta kepentingan tugasnya.

#### **b. Pengawasan Fungsional**

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan (manajer) dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya.

Pasal 4 ayat (4) Inpres No. 15 Tahun 1983 menyatakan bahwa pengawasan fungsional terdiri dari:

- 1) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
- 2) Inspektorat Jenderal Departemen, Aparat Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen/instansi pemerintah lainnya;
- 3) Inspektorat Wilayah Provinsi;
- 4) Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kota Madya.

#### **c. Pengawasan Politis (DPR/DPRD)**

Pengawasan politis disebut juga pengawasan informal karena biasanya pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat baik langsung maupun tidak langsung. Pengawasan ini juga sering pula disebut *social control*, misalnya pengawasan melalui surat-surat pengaduan masyarakat, melalui media masa dan melalui badan-badan perwakilan rakyat. *Social control* sebagai pengawasan politis melalui jalur

lembaga-lembaga perwakilan pada saat sekarang sudah terasa semakin mantap, di tingkat pusat pengawasan oleh DPR-RI atas jalannya pemerintah dan pembangunan terasa semakin intensif dan melembaga antara lain melalui forum rapat kerja komisi dengan pemerintah dan forum dengar pendapat (*hearing*) antara komisi-komisi DPR-RI dengan para pejabat tertentu, begitu juga yang dilaksanakan di Daerah antara Pemda dengan DPRD yang bersangkutan.

**d. Pemeriksaan BPK**

BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) adalah perangkat pengawasan *ekstern* terhadap pemerintah, karena ia berada di luar susunan organisasi pemerintah (Pemerintah dalam arti yang sempit). BPK tidak mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada kepala pemerintahan (Presiden), tetapi BPK mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) Republik Indonesia.

**e. Pengawasan dan Pemeriksaan Lainnya**

Pengawasan dan pemeriksaan lainnya merupakan pengawasan umum yaitu suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap segala kegiatan pemerintah daerah untuk menjamin penyelenggaraan pemerintah daerah dengan baik.

Pengawasan umum terhadap pemerintah daerah dilakukan oleh

Mendagri dan Gubernur/Bupati/Wali Kota kepada Daerah sebagai wakil pemerintah di daerah yang bersangkutan. Bagi Mendagri dan Gubernur/Bupati/Wali Kota, pengawasan atas jalannya pemerintahan Daerah (melalui pengawasan preventif, pengawasan represif, dan pengawasan umum) adalah merupakan salah satu tugas pokoknya yang ditugaskan oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Mendagri dalam menjalankan tugas di bidang pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah dalam prakteknya dibantu oleh inspektur jenderal dalam pengawasan umum dan dirjen pemerintahan umum dan dirjen otonomi daerah dalam hal pengawasan preventif dan pengawasan represif. Di tingkat provinsi, Gubernur dibantu oleh inspektorat wilayah provinsi dalam hal pengawasan umum sedangkan pengawasan preventif dan pengawasan represif Gubernur dibantu oleh sekretariat Daerah (c.q. Biro Hukum dalam produk peraturan perundang-undangan yang menyangkut perda).

### **C. Otonomi Desa**

Pengaturan eksistensi desa melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mesti diakui memberi peluang bagi tumbuhnya otonomi desa. Sejumlah tekanan dalam beberapa pasal memberi diskresi yang memungkinkan otonomi desa tumbuh disertai beberapa syarat yang mesti diperhatikan oleh pemerintah desa, masyarakat desa, pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Dari aspek kewenangan, terdapat tambahan kewenangan desa selain kewenangan yang

didasarkan pada hak asal usul sebagaimana diakui dan dihormati negara. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 memberikan keleluasaan dalam penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa.

Menurut Pasal 19 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, kewenangan desa meliputi: kewenangan berdasarkan hak asal usul; kewenangan lokal berskala Desa; kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah.

Yang dimaksud dengan kewenangan berdasarkan hak asal-usul adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa masyarakat desa, sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat.<sup>53</sup>

Artinya bahwa kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang dimiliki desa, bukan karena pemberian dari pemerintah pusat, melainkan kewenangan yang bersifat otonom hasil dari rahim riwayat desa tersebut; Kewenangan lokal berskala desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh desa, atau yang muncul karena perkembangan desa dan prakarsa masyarakat desa, seperti tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan desa, rembung

---

<sup>53</sup> Tim Visi Yustisia, 2015, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Peraturan Terkait, Visimedia, Jakarta, hal. 10.

desa dan jalan desa.

Pandangan sebagian besar masyarakat terhadap Undang-undang ini lebih tertuju kepada alokasi dana yang sangat besar. Padahal isi dari Undang-undang Desa tidak hanya mengatur perihal dana Desa tetapi mencakup hal yang sangat luas, selain itu, jika sebelumnya dalam UU No. 32 Tahun 2004 masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 kali masa jabatan. Namun, pada UU Desa masa jabatan 6 tahun, dapat menjabat paling banyak 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut.

Berkenaan dengan kewenangan-kewenangan tersebut, Pemerintah Desa juga berwenang untuk mendirikan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) yang dikelola dengan semangat kekeluargaan dan gotong-royong. BUM Desa itu bisa bergerak di bidang ekonomi, perdagangan, pelayanan jasa maupun pelayanan umum lainnya sesuai ketentuan umum peraturan perundangundangan. Dalam penjelasan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan bahwa BUM Desa ini secara spesifik tidak bisa disamakan dengan badan hukum seperti perseroan terbatas, CV atau koperasi karena tujuan dibentuknya adalah untuk mendayagunakan segala potensi ekonomi, sumber daya alam dan sumber daya manusia untuk kesejahteraan masyarakat desa. Dengan kata lain, orientasi BUM Desa tidak hanya berorientasi pada keuntungan keuangan. Melainkan juga mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. Sumber pendanaan BUM Desa juga dibantu oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah Kabupaten/Kota, dan

pemerintah desa. Pemerintah mendorong BUM Desa dengan memberikan hibah dan atau akses permodalan, melakukan pendampingan teknis dan akses ke pasar, dan memprioritaskan BUM Desa dalam pengelolaan sumber daya alam di desa.

Setelah adanya Undang-Undang No. 6 tahun 2014 ini, alokasi dana desa layaknya berlimpah sebagaimana pada pasal 72 (3) Bagian Hasil Pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud paling sedikit 10% dari pajak retribusi daerah.

Gambaran diatas memberikan keyakinan bahwa dari segi ekonomi sebenarnya desa memiliki kemandirian yang besar. Mungkin permasalahannya adalah bagaiman desa diberikan kewenangan otonomi itu sejak asal usulnya telah menjadi kewenangan asli desa, namun dalam keadaan tertentu kewenangan tersebut ditarik kembali oleh pemerintah diatasnya karena pertimbangan nilai ekonomi, strategis dan politis. Kejadian tersebut nampak misalnya dalam soal pertahanan, maupun perizinan bidang tertentu.